



FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Projet de loi n° 62

Loi sur les compétences municipales

**Mémoire de la
Fédération Québécoise des Municipalités**

3 février 2005

AVANT-PROPOS

La Fédération Québécoise des Municipalités, la FQM, est présente sur 85 % du territoire québécois, en milieu rural et en milieu urbain. Regroupant plus de 900 municipalités locales et 85 municipalités régionales de comté, la Fédération représente plus de trois millions de citoyens et citoyennes qui habitent les territoires couverts par ses membres.

Des représentants de la majorité des régions administratives, 14 sur 17, ainsi que des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec détiennent un siège au conseil d'administration de la Fédération. Elle a pour mission de :

- Concevoir et mettre en œuvre de nouvelles formes de partenariat favorisant la collaboration, l'entraide et l'esprit d'équipe entre les membres;
- Favoriser la conception, le développement et la mise en place des leviers de développement social, économique, financier, administratif, politique et culturel en regard des besoins actuels et futurs des municipalités locales et régionales, et supporter les initiatives des membres en ce sens;
- Jouer un rôle collectif et stratégique d'influence auprès des instances politiques et des acteurs socio-économiques afin d'assurer son développement;
- Créer des alliances stratégiques;
- Informer, soutenir et conseiller les municipalités dans leurs rôles et responsabilités quotidiens, notamment quant au cadre légal et réglementaire qui les régit et selon les besoins spécifiques.

Introduction

La FQM remercie la Commission de l'aménagement du territoire de cette invitation à lui présenter ses commentaires sur le projet de loi n° 62, *Loi sur les compétences municipales*.

D'emblée, mentionnons que la FQM se réjouit que le législateur fasse sien l'objectif de moderniser les lois en matière de compétences municipales, de façon à confier aux municipalités une marge de manœuvre accrue dans la plupart de leurs champs d'activité. De manière générale, la FQM accueille favorablement ce Livre 5 de la révision des lois municipales qui nous est aujourd'hui soumis.

Voilà plus de 20 ans que les travaux de la Révision des lois municipales ont débuté. Seuls les deux premiers d'une série de six Livres ont été adoptés, soit la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (1987) et la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* (1988). Au début des années 90, le Livre 3, qui concerne l'organisation administrative des municipalités et des MRC, a fait l'objet d'un document de consultation en deux volets. Or, nous sommes toujours en attente d'un texte législatif. Par ailleurs, les travaux du Livre 4, qui portera sur la fiscalité, et du Livre 6, qui traitera des recours, n'ont pas encore débuté.

Bien évidemment, il eut été préférable de procéder dans l'ordre. Néanmoins, la FQM réclamait depuis plusieurs années une révision des compétences des municipalités, à l'instar de ce qui a été réalisé dans d'autres provinces canadiennes. Le *Code municipal* actuel comporte de nombreuses désuétudes, mais surtout, sa facture est très précise et les municipalités ne disposent que des compétences qui y sont expressément mentionnées. Il en résulte que dès qu'une municipalité souhaite innover dans un domaine municipal, elle se heurte trop souvent à l'absence de pouvoir habilitant et elle doit reporter son projet, dans l'attente d'une modification législative. Cette révision était donc nécessaire et pressante.

La révision proposée dans le projet de loi n° 62 est une avancée importante dans le sens de la modernisation de lois en matière de compétences municipales, et la FQM souhaite que ce premier jalon soit rapidement adopté. Néanmoins, il restera encore beaucoup à faire pour que la nouvelle *Loi sur les compétences municipales* soit pleinement adaptée au contexte évolutif dans lequel œuvrent nos institutions municipales.

En effet, le projet de loi n° 62 ne constitue pas une véritable réforme mais plutôt une révision administrative. Parmi les principes qui ont guidé sa rédaction figurait celui de n'accorder ni plus ni moins de responsabilités aux municipalités. Les légistes avaient pour mandat de ne réécrire que les pouvoirs actuels des municipalités et des MRC. Le projet de loi *Loi sur les compétences municipales* ne présente donc pas une véritable réforme qui serait porteuse d'une vision politique quant à ce que doit être le rôle de nos institutions locales, aujourd'hui et pour l'avenir.

Une réflexion sur ce rôle doit suivre à court terme, et la FQM l'a fait valoir tout au long des travaux ayant mené à ce projet de loi. Nous y reviendrons dans la partie de ce mémoire portant sur nos commentaires généraux. Nous aborderons ensuite quelques modifications souhaitées dans nos commentaires spécifiques.

Notons que ce projet de loi, parce qu'il réécrit une part importante du *Code municipal du Québec* et de la *Loi sur les cités et villes*, soulève de nombreuses questions d'interprétations juridiques. Avec le soutien de son comité de juristes en droit municipal¹, la FQM a eu l'occasion de les faire valoir auprès des fonctionnaires impliqués. Ces commentaires ont fait l'objet de discussions et, dans certains cas, des modifications ont été apportées. Nous n'entendons pas les reprendre dans le présent mémoire. À cet

¹ Ce comité est présidé par M^e Lorne Giroux, professeur titulaire à la faculté de droit de l'Université Laval et est également composé des membres suivants : M^e Isabelle Chouinard, directrice des Affaires juridiques et institutionnelles à la FQM, M^e Claude Jean, du cabinet Tremblay, Bois, Mignault, Lemay, M^e Daniel Bouchard, du cabinet Lavery, de Billy, S.E.N.C., M^e Gabriel Michaud, directeur général, MRC Les Maskoutains, M^e Johanne Brassard, du cabinet Martel, Brassard, Doyon, S.E.N.C., M^e Mario Paul-Hus, du cabinet Dufresne, Hébert, Comeau, M^e Martin Bouffard, du cabinet Pothier, Delisle, S.E.N.C., M^e Roland Veilleux, Monty, Coulombe, S.E.N.C., M^e Stéphane Sansfaçon, du cabinet Prévost, Auclair, Fortin, D'Aoust, M^e Yanick Tanguay, du cabinet Dunton, Rainville, S.E.N.C., M^e Yves Chaîné, du cabinet Bélanger, Sauvé et M^e Raymond Mainguy, du cabinet Pouliot, L'Écuyer.

égard, nous réaffirmons simplement notre préoccupation quant au fait que minimale-
ment, les municipalités ne doivent perdre aucun pouvoir dans cette révision.

1. Commentaires généraux

Comme nous le disions en introduction, la FQM accueille favorablement le projet de loi n° 62, parce qu'il simplifie nos lois municipales et accorde aux municipalités une autonomie législative accrue. Il doit rapidement être adopté de manière à insuffler une nouvelle philosophie dans la façon dont le législateur aborde les compétences des municipalités.

Cependant, le travail n'est pas terminé. Cette révision devra être complétée pour s'étendre à l'ensemble des lois présentant des compétences municipales. Elle devra, par ailleurs, être suivie prestement d'une réflexion politique et d'une réforme porteuse d'une vision moderne du rôle des municipalités et des MRC.

1.1 Redéfinir le rôle des municipalités régionales

Les municipalités régionales de comté sont des municipalités à part entière. Leur conseil municipal est autonome. Bien plus que des coopératives de services au bénéfice des municipalités locales, les MRC sont des municipalités régionales œuvrant sur un territoire plus vaste que la municipalité locale et agissant dans l'intérêt de l'ensemble des citoyens. Le rôle du conseiller régional n'est pas de défendre les intérêts de sa municipalité locale, mais bien de développer l'ensemble du territoire de la MRC. Bien que ce fait soit reconnu dans certains textes législatifs, il ne se transpose pas dans l'évolution du rôle, du fonctionnement et des règles décisionnelles imposées aux MRC au fil des ans. La FQM est d'avis que ce rôle serait mieux compris et géré si les compétences des MRC étaient clairement définies.

Depuis la création des MRC, aucun gouvernement n'a eu le courage de poser une réflexion sur la réorganisation des services entre les municipalités et les MRC, en fonction du principe de subsidiarité, comme le recommandait par exemple la *Commission natio-*

nale sur les finances et la fiscalité locales². Il faudra pourtant un jour s'y attaquer, bon nombre de responsabilités jusqu'ici dévolues aux municipalités locales sont devenues au fil des réformes trop lourdes pour que les municipalités puissent continuer de s'en acquitter individuellement.

Le projet de loi *Loi sur les compétences municipales* ne confère pas aux MRC des pouvoirs généraux, comme c'est le cas pour les municipalités locales. Par exemple, l'article 4, qui attribue aux municipalités locales la plupart de leurs pouvoirs, ne s'applique pas aux MRC. Alors que les municipalités locales bénéficient de pouvoirs généraux, les MRC continuent de bénéficier de pouvoirs spécifiques et la liste de ces compétences est, somme toute, assez courte. On constate que les MRC n'occupent pas une place déterminante dans l'attribution des compétences municipales.

Plus de 20 ans après la création des MRC, il faut tirer la conclusion que le transfert de compétences aux MRC, basé sur la volonté individuelle des municipalités locales, ne permet pas de réellement favoriser une gestion supralocale des compétences qui devraient relever de ce niveau, selon le principe de subsidiarité. La FQM demande donc au gouvernement d'entreprendre cette réflexion et de se fixer un échéancier pour la compléter. Le rapport de la *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales* constituerait à cet égard une excellente base de réflexion.

Mentionnons que le partage des compétences entre les MRC et les municipalités locales a fait l'objet de discussions en table ronde dans le cadre de l'assemblée des MRC du 22 novembre 2003, spécifiquement en regard de la révision des compétences municipales. La consultation a donné lieu aux résultats suivants :

- 75 % des répondants sont d'avis qu'il serait opportun, dans la nouvelle *Loi sur les compétences municipales*, de réviser le partage actuel des compétences entre les MRC et les municipalités locales.

² Gouvernement du Québec, Pacte 2000, Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, 1999, pp. 159 et suivantes.

- Sans que la question ait été posée, 60 % des participants ont pris l'initiative de préciser que le droit de retrait des municipalités locales devrait être aboli ou encadré.
- Parmi les compétences qui devraient relever exclusivement de la MRC, la majorité des répondants ont indiqué que ce devrait être le cas pour la gestion des matières résiduelles, les cours municipales et l'évaluation foncière.
- Fait à noter, quelques participants ont pris l'initiative de suggérer que dès qu'une compétence concerne le territoire de plus d'une municipalité, elle devrait relever du palier MRC.

1.2 Procéder à la révision des autres lois

1.2.1 L'aménagement et l'urbanisme

Il existe un paradoxe entre l'approche de la *Loi sur les compétences municipales*, qui vise à accroître l'autonomie des municipalités dans leurs domaines de compétences, alors que, par ailleurs, le domaine de l'aménagement et l'urbanisme, principal champ réglementaire des municipalités, se voit imposer un contrôle croissant de l'État. Celui-ci s'autorise, par l'entremise d'orientations gouvernementales, à contrôler les décisions d'opportunités qui devraient en principe relever des autorités politiques locales. De surcroît, ce contrôle est en pratique exercé par les fonctionnaires gouvernementaux.

La FQM réclame que l'approche adoptée dans la *Loi sur les compétences municipales* soit appliquée dans l'ensemble des lois municipales et en priorité à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. La FQM souhaite vivement que la révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* épouse les objectifs d'autonomie politique locale et de simplification de la *Loi sur les compétences municipales*.

1.2.2 Les lois sectorielles

La FQM aurait souhaité que les dispositions portant sur les compétences des municipalités et contenues dans les lois sectorielles soient regroupées dans cette Loi. On nous a dit que cette approche n'était pas envisageable à court terme, en raison des délais qu'aurait engendré une telle démarche de négociations interministérielles. Nous comprenons que cette entreprise aurait trop retardé les travaux du Livre 5 mais nous souhaitons que l'objectif de rapatrier sous une même loi la plupart des pouvoirs des municipalités et des MRC soit maintenu et poursuivi graduellement à plus long terme.

2. Commentaires spécifiques

2.1 Le développement économique

L'article 10 de la *Loi sur les compétences municipales*, qui décrit le pouvoir général d'intervention des municipalités en développement économique, témoigne d'une vision passéiste du rôle des municipalités et des MRC en cette matière :

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

- 1° un centre de 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 1° du premier alinéa à une personne.

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

Force est de constater que les lois municipales ne suivent pas l'évolution du rôle des élus municipaux en cette matière. Les municipalités, et surtout les MRC, devraient bénéficier dans ce domaine, comme dans tout autre prévu à l'article 4, de pouvoirs d'intervention généraux. Le projet de loi n° 62 maintient en matière de développement économique une énumération de pouvoirs spécifiques, qui innove au plan des pouvoirs réglementaires, mais pas dans les pouvoirs d'intervention permettant de favoriser ce développement.

La FQM a évidemment fait valoir ce commentaire tout au long des travaux sur le Livre 5. On nous a affirmé qu'une réflexion était en cours au ministère sur le rôle des municipalités et des MRC en développement économique. Eh bien, pendant que le ministère réfléchit, les élus locaux exercent leur leadership et s'impliquent dans le développement de leur collectivité, et ce, depuis longtemps.

Il est plus que temps que l'on reconnaisse dans nos lois municipales le rôle des élus locaux dans ce domaine, en tout respect de la *Loi sur l'interdiction des subventions municipales*. Ne serait-ce que dans un souci de cohérence avec les autres lois, la *Loi sur les compétences municipales* doit être adaptée sur ce plan. Notons incidemment que les MRC doivent désormais inscrire dans leur schéma d'aménagement et de développement un « énoncé de vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social, visant à faciliter l'exercice cohérent des compétences des MRC ». Ces compétences devraient figurer dans la *Loi sur les compétences municipales*.

2.2 Environnement et conflits de lois

Le rôle des municipalités en matière de protection environnementale est sans cesse croissant, et la Cour suprême du Canada a récemment reconnu que les municipalités avaient un pouvoir général d'intervention en matière environnementale, fondé sur le principe de précaution³, lequel est également reconnu dans *l'Avant-projet de loi sur le développement durable*. Ce principe est d'ailleurs l'une des assises fondamentales du développement durable.

Le projet de loi *Loi sur les compétences municipales* confirme le pouvoir réglementaire général et le pouvoir d'intervention des municipalités en matière d'environnement. La FQM le salue. Toutefois, la FQM est d'avis qu'une modification doit en corollaire être apportée à l'article 124, alinéa 5, de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, afin que les municipalités puissent agir en complémentarité avec le gouvernement.

En effet, cet alinéa fait en sorte que les règlements édictés aux termes de la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévalent sur tout règlement municipal portant sur le même objet. Ainsi, dès qu'un domaine est réglementé en vertu de la LQE, il est rendu intouchable pour la municipalité.

³ 114957 *Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Ville)*, 28 juin 2001 (C.S.C.)

Afin de permettre aux municipalités de jouer pleinement leur rôle évolutif dans le domaine environnemental, la FQM réclame que l'on applique en cette matière la même règle de conflit que pour tout autre règlement du gouvernement, telle que prévue à l'article 3 du projet de loi n° 62. Cette règle est à l'effet que toute disposition d'un règlement d'une municipalité inconciliable avec celle d'une loi ou d'un règlement du gouvernement ou d'un de ses ministres est inopérante. Le caractère inconciliable se mesure, entre autres, par l'impossibilité de respecter les deux normes, par exemple si l'une permet quelque chose que l'autre interdit. Mais, cette règle permet à la municipalité de réglementer de façon plus sévère, lorsque par exemple le règlement du gouvernement prévoit une norme minimale.

Par ailleurs, la FQM souhaite émettre un autre commentaire relativement à la règle de conflit inscrite à l'article 3 du projet de loi n° 62. En vertu des principes généraux du droit administratif, un règlement inconciliable avec une loi provinciale lui cède le pas. Mais ce n'est pas automatiquement le cas lorsqu'un règlement municipal est inconciliable avec un règlement du gouvernement ou d'un ministre. En effet, lors d'un conflit entre deux législations déléguées, les tribunaux vont habituellement rechercher la finalité de la loi habitante. La FQM conçoit que le projet de loi n° 62 établisse une règle à l'effet qu'un règlement du gouvernement ait primauté sur un règlement municipal inconciliable. Cependant, elle est d'avis que les règles normales du droit administratif doivent s'appliquer lors d'un conflit entre un règlement municipal et un règlement adopté par un ministre.

2.3 L'énergie

Dans le cadre de son mémoire sur la stratégie énergétique du Québec, la FQM recommande que le monde municipal puisse s'impliquer de façon plus importante dans la production énergétique.

Le projet de loi n° 62 reprend les pouvoirs actuels en cette matière :

18. Toute municipalité locale peut constituer avec Hydro-Québec une société en commandite qui a, entre autres objets, celui de produire de l'électricité.

Hydro-Québec doit fournir, en tout temps, au moins la moitié de l'apport au fonds commun de la société en commandite et en être le commandité.

(NDLR ce pouvoir est aussi attribué à la MRC à l'article 100)

124. Toute municipalité régionale de comté peut constituer, avec une entreprise du secteur privé, une société en commandite pour produire de l'électricité au moyen d'une centrale hydroélectrique dont la puissance attribuable à la force hydraulique du domaine de l'État est égale ou inférieure à 50 mégawatts. L'entreprise du secteur privé doit fournir, en tout temps, au moins la moitié de l'apport au fonds commun de la société en commandite et en être le commandité.

On constate que l'implication des municipalités et des MRC est fort limitée. Concrètement, les MRC peuvent s'impliquer que dans la constitution de mini-centrales hydroélectriques, avec une participation du privé, dans le cadre d'une société en commandite, et seulement jusqu'à concurrence de 49 % des parts. Elles ne disposent, par ailleurs, d'aucun pouvoir en ce qui concerne le développement de l'énergie éolienne.

Comme la FQM le fera valoir devant la Commission de l'économie et du travail, il faut maximiser les retombées de la production énergétique pour les populations locales, et les MRC devraient être les principales bénéficiaires de la mise en valeur des ressources de leur territoire. Il apparaît en effet souhaitable, d'un point de vue social et économique, que les bénéfices d'une ressource naturelle publique, surtout en l'absence de redevance, demeurent la propriété du public. Ces bénéfices seraient affectés au développement économique et social des régions, à l'amélioration des infrastructures, bref, à la dynamisation des régions. Les résultats d'un sondage interne auprès des MRC montrent que plus de 75 % d'entre elles souhaiteraient pouvoir être l'unique propriétaire d'une centrale hydroélectrique.

La FQM demande en conséquence que la *Loi sur les compétences municipales* soit amendée de façon à permettre à une MRC de constituer, de façon autonome, une petite centrale hydroélectrique, sans par ailleurs restreindre ses possibilités de s'associer à un partenaire privé, ou à Hydro-Québec, selon une participation convenue entre les parties concernées.

De la même façon, les MRC devraient être habilitées à agir à titre de promoteur dans le développement de l'énergie éolienne, au grand bénéfice de leur population et de l'environnement.

2.4 Les cours d'eau

En 2001, les MRC se sont vu transférer la juridiction exclusive des cours d'eau⁴. Ce fut le début d'un difficile processus d'appropriation, principalement en raison des coûts majeurs associés à cette responsabilité pour bien des MRC et de la complexité du cadre juridique qui s'y applique. Ces problèmes juridiques résultent en partie du *Code municipal*, et la *Loi sur les compétences municipales* les résout en bonne partie. Mais il faudra poursuivre la réflexion au sein du ministère de l'Environnement afin d'harmoniser les législations applicables.

Nous tenons à souligner la contribution importante de l'Association des directeurs généraux de MRC du Québec à la réflexion sur la révision des dispositions en matière de cours d'eau. L'ADGMRCQ a mis à contribution un groupe de travail qui a permis un arimage constant des différentes versions du projet de loi à la réalité vécue sur le terrain.

Les dispositions contenues dans le projet de loi offrent une amélioration indéniable de la législation actuelle et faciliteront le travail des MRC. Toutefois, la FQM souhaite émettre quelques commentaires sur la dernière version du projet, en date du 22 décembre 2004.

⁴ À l'exception des MRC du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal.

2.4.1 Le financement

D'abord, la FQM estime que le gouvernement devrait procéder à une évaluation globale des coûts associés à la prise en charge de cette responsabilité et soutenir financièrement les MRC afin qu'elles puissent s'en acquitter convenablement. Puisqu'il s'agit du domaine de l'eau, l'éventuel Fonds vert du ministère de l'Environnement pourrait certainement y apporter sa contribution⁵.

Au plan de la répartition des dépenses au niveau local, la MRC doit se faire rembourser les frais encourus par la municipalité locale, parce qu'elle ne dispose pas du pouvoir de taxer directement le citoyen. Or, elle doit, pour ce faire, recourir à ses méthodes de financement habituelles à savoir des prévisions budgétaires et l'imposition de quotes-parts aux municipalités. Toutefois, les travaux et leurs coûts sont souvent difficiles à prévoir.

Les MRC souhaiteraient pouvoir bénéficier d'un mécanisme souple leur permettant simplement de facturer la municipalité locale concernée, laquelle pourrait rembourser la MRC dans un délai déterminé, le temps pour elle d'imposer un tarif ou un compte de taxe spécial.

Par ailleurs, la municipalité bénéficie d'un pouvoir de taxation mais, comme on le sait, certains immeubles bénéficient d'exemptions de taxes. En matière de cours d'eau particulièrement, la FQM est d'avis qu'il est inique de faire supporter à l'ensemble des contribuables des coûts afférents à l'enlèvement d'une nuisance dans un cours d'eau et que le propriétaire riverain qui en serait responsable en soit exonéré parce qu'il s'agit par exemple, d'une institution gouvernementale.

⁵ La création de ce Fonds est prévu à l'article 22 de l'*Avant-projet de loi sur le développement durable*.

2.4.2 Cours d'eau exclus

En ce qui concerne les cours d'eau qui seraient exclus de la compétence des MRC, le gouvernement aura le pouvoir d'en identifier par décret. Ce pouvoir est prévu à l'intention des cours d'eau navigables et flottables. La FQM souhaite que ce pouvoir soit également utilisé pour exclure bon nombre de cours d'eau situés sur les terres du domaine public dans les territoires non organisés.

D'autre part, pour donner suite aux représentations faites par les MRC de la Montérégie, les MRC n'auront pas de responsabilité à l'égard des fossés de drainage agricoles dont la superficie du bassin versant est inférieure à 100 hectares. Il serait important d'assortir cette mesure d'une marge d'erreur de plus ou moins 10 % afin que la MRC n'ait pas à procéder à chaque fois à un arpentage des lieux.

2.4.3 La réparation des dommages

En ce qui concerne l'obligation pour la MRC de procéder « à la remise en état des lieux et, le cas échéant, à la réparation du préjudice causé par son intervention », elle devrait exclure expressément la réparation du préjudice normal lié à l'exécution des travaux.

En outre, il pourrait être spécifié que le déboisement sur une superficie donnée pour accéder au cours d'eau avec la machinerie fait partie de ces préjudices normaux.

2.4.4 Les pouvoirs d'intervention de l'inspecteur municipal

Le projet de loi n° 62 ne reprend pas l'article 828 du *Code municipal* actuel qui permet à l'inspecteur municipal d'ordonner l'enlèvement des nuisances dans un cours d'eau, par les personnes qui les ont causés, sans délai. Ce pouvoir d'ordonnance ne requiert pas une résolution préalable du conseil. La FQM est d'avis qu'il serait dans l'intérêt de l'environnement et de la sécurité du public d'introduire pouvoir dans le projet de loi n° 62.

2.5 Les pouvoirs de l'inspecteur agraire

Le *Code municipal* prévoit l'obligation pour la municipalité de nommer un inspecteur agraire responsable de régler les conflits de voisinage relativement aux nuisances publiques, découverts, fossés de ligne ou clôtures de ligne. Il dispose d'un pouvoir d'ordonnance et ses décisions sont exécutoires. Les municipalités régies par la *Loi sur les cités et villes* n'ont pas cette obligation. Dans le cadre de la révision des lois municipales, le législateur a donc dû faire des choix.

Ces choix faits dans la *Loi sur les compétences municipales* sont :

- de conférer aux municipalités le pouvoir habilitant de nommer une « personne désignée »;
- de déterminer le territoire d'application, à savoir la zone agricole provinciale et les terrains où sont exercées des activités agricoles;
- de retirer à cette personne le pouvoir d'ordonnance (au motif qu'elle ne bénéficierait pas de l'indépendance judiciaire requise) et de lui confier simplement un rôle de conciliateur.

Après avoir consulté son comité de juristes en droit municipal, la FQM est d'avis qu'il faille préserver le pouvoir d'ordonnance de l'inspecteur, en accordant à cette personne une protection contre les congédiements abusifs, telle que prévue aux articles 267.0.1 et suivants du *Code municipal du Québec*. Du reste, ce pouvoir n'a jamais été contesté et ce service est généralement très apprécié de la population parce qu'il permet un traitement non judiciaire des mésententes entre voisins. Il serait donc plus utile de maintenir le pouvoir d'ordonnance de la personne désignée, en prévoyant si nécessaire la possibilité de contester sa décision devant la Cour municipale.

Également, la FQM souhaite que les municipalités bénéficient d'une discrétion non seulement quant au fait d'offrir ce service mais aussi quant au territoire d'application. Le fait de restreindre le service à la zone agricole provinciale et aux activités agricoles en dehors de cette zone en privera des citoyens qui auparavant pouvaient en bénéficier.

En effet, les municipalités régies par le *Code municipal* offraient le service sur l'ensemble de leur territoire.

2.6 L'interdiction d'épandage

L'article 51 du projet de loi n° 62 autorise les municipalités à interdire l'épandage de déjections animales et de boues ou de résidus pendant au plus douze jours. Selon les modifications récemment apportées par le projet de loi n° 54⁶, cette interdiction ne peut s'appliquer pendant plus de trois jours consécutifs. De plus, le greffier ou le secrétaire-trésorier dispose de la discrétion d'autoriser une personne à effectuer un épandage interdit par règlement.

La FQM maintient que cette disposition est trop contraignante pour les municipalités, principalement en regard du nombre de jours consécutifs où l'épandage peut être interdit. La FQM propose de conférer en cette matière la même autonomie réglementaire que celle insufflée dans le reste du projet de loi. Du reste, cette disposition ne cadre pas avec la philosophie du projet de loi n° 62.

Nous demandons, par ailleurs, l'abrogation du pouvoir discrétionnaire du secrétaire-trésorier. Ce pouvoir d'autoriser une dérogation au règlement le place dans une situation inconfortable vis-à-vis les autorités politiques et le lobby agricole.

2.7 La salubrité et les nuisances

Les articles 54 à 58 du projet de loi n° 62 prévoient les pouvoirs en matière de salubrité et de nuisances. Les municipalités peuvent les régler. Elles peuvent, par ailleurs, mettre en demeure un propriétaire pour lui enjoindre de faire disparaître une cause d'insalubrité ou une nuisance. À défaut par le propriétaire de se conformer, la municipalité peut intenter une requête en Cour supérieure. En corollaire, le projet de loi

⁶ L.Q., c. 20, a. 97 et 111.

municipalité peut intenter une requête en Cour supérieure. En corollaire, le projet de loi n° 62 prévoit l'abrogation de l'article 82 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui était au même effet.

En regard de ces dispositions, la FQM souhaite émettre les commentaires suivants :

- La FQM suggère d'attribuer à la municipalité un pouvoir d'ordonnance, avec préavis, de façon à lui permettre, par exemple, d'ordonner l'évacuation d'un immeuble lorsque la sécurité des personnes est en jeu.
- La FQM souhaite, de plus, que la cour municipale soit habilitée à émettre une ordonnance pour l'enlèvement d'une nuisance ou d'une cause d'insalubrité. Actuellement, l'article 546, alinéa 2, du *Code municipal* l'autorise.
- L'article 82 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* permet à la municipalité d'enjoindre une personne à l'enlèvement d'une cause d'insalubrité ou d'une nuisance, et ce, qu'il y ait ou non contravention à la réglementation municipale. Dans le projet de loi n° 62, ce pouvoir suit immédiatement l'habilitation réglementaire, ce qui peut semer une doute quant à l'ouverture à un tel recours s'il n'y a pas contravention au règlement municipal. Il serait prudent de le préciser.

2.8 Pouvoir général des MRC

Actuellement, l'article 628 du *Code municipal* autorise toute municipalité locale à faire, dans l'intérêt des habitants de son territoire « tout autre règlement, pour un objet d'une nature purement locale et municipale, et non spécialement mentionné dans le présent *Code* ». En vertu de l'article 678 de ce *Code*, la MRC peut exercer, pour des fins régionales, ce pouvoir général de réglementation.

L'article 98 du projet de loi n° 62 remplace ce pouvoir de la MRC par celui de « réglementer toute matière de nature régionale relative à la population de son territoire

qui n'est pas autrement régie ». Ce pouvoir des MRC est plus retreint que celui dont elles disposaient. La FQM recommande le remplacement des mots « qui n'est pas autrement régie » par les mots « qui n'est pas inconciliable avec une loi, un règlement du gouvernement ou un règlement d'une municipalité locale ».

Conclusion

Avec le projet de loi n° 62, le Québec rejoindra enfin le peloton de tête des provinces canadiennes ayant modernisé leur rédaction législative en matière de compétences municipales. Il devra par contre poursuivre sa réflexion, plus politique cette fois-ci, quant au rôle évolutif des municipalités et des MRC.

Le projet de loi peut d'ores et déjà faire état de cette évolution en matière de développement économique, d'environnement et de production énergétique. Toutefois, une réflexion plus approfondie devra être entamée quant au partage des responsabilités entre les municipalités et les MRC.

La FQM se réjouit de l'aboutissement du Livre 5 de la révision des lois municipales. Mais, il reste beaucoup à faire et il faudra redoubler d'ardeur pour compléter tous les volets de cette opération de révision des lois qui, reconnaissons-le, s'éternise.

La FQM souhaite, en terminant, remercier le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, de la façon dont il a impliqué le monde municipal dans les travaux ayant mené à ce projet de loi. Depuis 1998, le *Comité d'orientation sur la révision des compétences municipales*⁷ a été mis à contribution. Depuis 2003, deux versions administratives du projet de loi nous ont été soumises et ont fait l'objet de commentaires de la part de la FQM. Nous avons été consultés sur chaque modification, et le ministère s'est toujours montré d'une grande disponibilité pour rencontrer nos groupes de travail internes relativement à cette réforme. La FQM estime que ce partenariat avec le monde municipal ne peut que favoriser le succès de cette révision. Nous espérons vivement pouvoir contribuer de cette façon aux prochaines réformes législatives dans le domaine municipal.

⁷ Comité composé de représentants des deux associations de municipalités, des Villes de Montréal et Québec, de regroupements de fonctionnaires municipaux, du ministère de la Justice et du MAMSL.

Liste des recommandations

1. Entreprendre une réflexion sur le partage des responsabilités entre les municipalités et les MRC, en fonction du principe de subsidiarité.
2. Procéder à la révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en adoptant les objectifs d'autonomie politique locale et de simplification.
3. Poursuivre, à plus long terme, la révision des compétences municipales, en rapatriant dans la *Loi sur les compétences municipales* les pouvoirs des municipalités et des MRC actuellement contenus dans des lois sectorielles.
4. Confier aux municipalités, et surtout aux MRC, des pouvoirs d'intervention généraux en matière de développement économique, dans le respect de la *Loi sur l'interdiction des subventions municipales*.
5. Modifier l'article 124, alinéa 5, de la *Loi sur la qualité de l'environnement* afin que les municipalités puissent réglementer sur le même objet qu'un règlement édicté aux termes de la *Loi sur la qualité de l'environnement* pour autant que le règlement de la municipalité ne soit pas inconciliable avec le règlement du gouvernement.
6. Modifier la règle de conflit inscrite à l'article 3 du projet de loi n° 62 pour faire en sorte que les règles normales du droit administratif s'appliquent lors d'un conflit entre un règlement municipal et un règlement adopté par un ministre.
7. Permettre à une MRC de constituer, de façon autonome, une petite centrale hydroélectrique, sans par ailleurs restreindre ses possibilités de s'associer à un partenaire privé, ou à Hydro-Québec, selon une participation convenue entre les parties concernées, et prévoir de la même façon une habilitation pour les MRC d'agir à titre de promoteur dans le développement de l'énergie éolienne.

8. Dans le domaine des cours d'eau :

- procéder à une évaluation globale des coûts associés à la prise en charge de cette responsabilité et soutenir financièrement les MRC afin qu'elles puissent s'en acquitter convenablement.
- Prévoir un mécanisme souple permettant aux MRC de simplement facturer la municipalité locale concernée pour les travaux réalisés, laquelle pourrait rembourser la MRC dans un délai déterminé, le temps d'imposer un tarif ou un compte de taxe spécial.
- Prévoir que tout riverain peut être tenu de payer le coût des travaux dans un cours d'eau, qu'il soit ou non exempt de taxes foncières.
- Exclure de la responsabilité de la MRC, par décret, bon nombre de cours d'eau situés sur les terres du domaine public dans les territoires non organisés.
- Prévoir une marge d'erreur de plus ou moins 10 % dans le calcul de la superficie de 100 hectares du bassin versant d'un ouvrage de drainage agricole.
- Dans le cadre de l'obligation de la MRC de procéder « à la remise en état des lieux et, le cas échéant, à la réparation du préjudice causé par son intervention », exclure expressément la réparation du préjudice normal lié à l'exécution des travaux.
- Réintroduire le pouvoir de l'inspecteur municipal d'ordonner l'enlèvement des nuisances dans un cours d'eau, par les personnes qui les ont causés, sans délai.

9. En ce qui concerne les pouvoirs de l'inspecteur agraire :

- Maintenir le caractère facultatif pour la municipalité d'offrir le service.
- Préserver le pouvoir d'ordonnance de la personne désignée, en accordant à cette personne une protection contre les congédiements abusifs, telle que prévue aux articles 267.0.1 et suivants du *Code municipal du Québec*.
- Confier aux municipalités la discrétion d'établir le territoire d'application de ce pouvoir.

10. Élargir le pouvoir des municipalités en ce qui concerne l'interdiction d'épandage de déjections animales et de boues ou de résidus et abroger le pouvoir discrétionnaire du secrétaire-trésorier d'autoriser une dérogation au règlement.

11. En ce qui concerne les pouvoirs en matière de salubrité et de nuisances :

- Attribuer à la municipalité un pouvoir d'ordonnance, avec préavis.
- Habilitier la cour municipale à émettre une ordonnance pour l'enlèvement d'une nuisance ou d'une cause d'insalubrité.
- Préciser que le pouvoir d'enjoindre une personne à l'enlèvement d'une cause d'insalubrité ou d'une nuisance s'applique indépendamment d'une contravention à un règlement municipal.

12. Modifier l'article 98 du projet de loi afin que la MRC puisse réglementer toute matière de nature régionale relative à la population de son territoire qui n'est pas inconciliable avec une loi, un règlement du gouvernement ou un règlement d'une municipalité locale.