

UMQ

CAT - 9 M
C.P. - P.L. 62
Compétences municipales

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ À

LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

CONSULTATIONS PARTICULIÈRES SUR LE PROJET DE LOI 62 :
LOI SUR LES COMPÉTENCES MUNICIPALES

Le 22 février 2005

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC	1
INTRODUCTION.....	2
HISTORIQUE.....	5
COMMENTAIRES DE L'UMQ	7
Commentaires principaux.....	8
• Description des compétences	8
• Développement économique local	9
• Autres lois sectorielles	10
• Aide financière et subvention municipale.....	12
• Modalités d'exercice des pouvoirs.....	13
Commentaires complémentaires	15
• Délégation des pouvoirs de gestion	15
• Cautionnement	16
• Système communautaire de télécommunication.....	16
• Alimentation en eau, égout et assainissement des eaux.....	16
• Insalubrité, nuisance et cours municipales.....	17
• Clôture mitoyenne, fossé mitoyen et découvert.....	19
• Dédicace municipale	19
• Cours d'eau et lacs	21
• Dispositions abrogatives	22
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	23

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

À la fois expression de la diversité et de la solidarité municipale et interlocutrice privilégiée auprès de ses partenaires, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) représente, depuis sa fondation en 1919, les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Elle est le seul regroupement municipal qui favorise l'entraide dans l'ensemble du milieu, d'abord en soutenant la prise en charge au niveau régional de son action, via ses dix-sept caucus régionaux, mais aussi en permettant à ses membres de travailler sur la base de leurs affinités et d'avoir une voix sur toutes les instances politiques et dirigeantes.

La structure de l'UMQ, par ses caucus d'affinité, est le reflet de la mosaïque municipale québécoise avec ses communautés métropolitaines, ses grandes villes, ses villes d'agglomération, ses municipalités de centralité, ses municipalités locales et ses MRC.

En plus de contribuer, par des représentations pertinentes et constructives auprès du gouvernement, à l'amélioration continue de la gestion municipale, l'UMQ dispense une gamme variée de services conçus expressément pour ses membres, adaptés à leur réalité et à la spécificité de leurs besoins. Elle se veut également un carrefour de la réflexion municipale québécoise et favorise à cette fin la formation des élus municipaux et la diffusion de l'information, notamment par le biais de son site Internet (www.umq.qc.ca), de son bulletin électronique quotidien Carrefour Municipal, de ses Info Express, de sa revue URBA, de ses Assises annuelles et de son salon Quartier municipal des affaires. L'UMQ est de plus un agent privilégié de communication entre les gouvernements et les municipalités.

La mission de l'UMQ consiste à contribuer au progrès et à la promotion de municipalités démocratiques, dynamiques et performantes, dédiées au mieux-être des citoyens.

INTRODUCTION

Le projet de loi 62, *Loi sur les compétences municipales*, offre aux municipalités québécoises une modernisation et une simplification du cadre légal régissant les compétences municipales. À ce titre, l'UMQ accueille très favorablement le projet de loi 62 et salue le gouvernement pour être passé à l'action et être enfin en mesure de présenter aux municipalités une réforme vivement attendue et souhaitée par le milieu.

L'UMQ profite aussi de l'occasion qui lui est offerte par la présente commission pour remercier la direction des politiques du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL) de l'avoir étroitement associée au processus d'élaboration et de rédaction du projet de loi 62. Les rencontres du comité technique de la Table Québec-Municipalités et du Groupe de travail interministériel pour la gestion des cours d'eau municipaux ont été fort précieuses dans l'avancement des travaux. Le document de travail que le ministère a bien voulu nous transmettre a aussi grandement aidé à cheminer dans cet exercice laborieux. En procédant de la sorte pour élaborer un nouveau projet de loi, le MAMSL a fait preuve d'une excellente initiative que nous avons grandement appréciée. Nous espérons que cette façon de faire deviendra une pratique courante pour les premières moutures des futurs projets de loi.

Cet exercice de collaboration entre le MAMSL et l'UMQ a été très constructif. Il a permis à l'UMQ d'exprimer les attentes et les besoins de ses membres tout au long des travaux et d'aplanir certaines inquiétudes. Aussi, plusieurs de nos demandes visant à donner davantage de flexibilité aux municipalités dans leur champ de compétence, ont été bien accueillies par le législateur et l'UMQ se réjouit d'en retrouver des jalons au projet de loi 62. Sans en faire une liste exhaustive, mentionnons l'habilitation générale à l'effet que le pouvoir de réglementer inclut le pouvoir de prohiber (art. 6) et la disposition prévoyant que toute somme due à la municipalité à la suite de son intervention est assimilée à une taxe foncière si la créance est reliée à un immeuble et si le débiteur est le propriétaire de cet immeuble (art. 95).

L'UMQ estime que de telles dispositions générales évitent les répétitions et réduisent considérablement l'ampleur de la loi.

D'autres demandes de l'UMQ, cependant, n'ont pas été intégrées, compte tenu de l'ampleur des travaux et des délais additionnels qu'elles impliquaient, ou encore parce qu'il s'agissait de nouveaux pouvoirs. L'UMQ s'attend à ce que des discussions se poursuivent au sein de comités interministériels, notamment sur la révision et la simplification des autres lois sectorielles.

En effet, le projet de loi 62 n'a pas simplifié toutes les compétences municipales. Il se limite à moderniser les compétences incluses dans les deux lois maîtresses du monde municipal, soit la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal*. Or, l'UMQ aurait souhaité que toutes les compétences municipales, sans exception, soient révisées, simplifiées et regroupées à l'intérieur du projet de loi 62, dont celles contenues dans les lois sectorielles, comme la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la *Loi sur les biens culturels* et la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

En matière de développement économique, l'UMQ aurait aussi souhaité que le projet de loi 62 prévoit une compétence plus habilitante et moins spécifique. La question des pouvoirs en matière de développement économique se pose d'autant plus à la suite de l'entente en faveur d'une décentralisation signée le 14 octobre 2004 entre le gouvernement et les municipalités. Si la compétence en matière de développement économique n'est pas plus habilitante, les municipalités seront impuissantes même après l'adoption du projet de loi 62. Pourtant, dans ce domaine, il est indispensable que les municipalités locales obtiennent sans tarder une plus grande marge de manœuvre.

Le projet de loi ne répond pas à toutes les attentes de l'UMQ, mais il accorde indéniablement plus de souplesse aux municipalités dans le choix des moyens pour

exercer leurs compétences dans divers domaines comme la culture et les loisirs, l'environnement, la sécurité et le transport.

La réforme du champ des compétences municipales arrive par ailleurs à point nommé dans le contexte actuel de mutation des responsabilités et du rôle des municipalités. Pour jouer un rôle de moteurs de développement de leur communauté et être de véritables partenaires du gouvernement, les municipalités doivent se doter, non seulement d'un nouveau système fiscal, mais également d'un encadrement légal moderne qui leur assure plus d'autonomie et de souplesse. Le projet de loi 62 est certainement un pas en avant pour atteindre cet objectif mais on doit aussi réaliser, que pour l'UMQ, il est une étape qui s'inscrit dans un processus continu d'amélioration de la gestion municipale. Plusieurs autres étapes sont à franchir et nous offrons notre collaboration au gouvernement pour y parvenir.

HISTORIQUE

Pour arriver au dépôt du projet de loi 62, le travail accompli a été colossal et mérite d'être souligné.

Il faut en effet rappeler que depuis 1991, l'UMQ a fait de la question de l'autonomie municipale un dossier majeur. En 1997, elle a tenu des consultations auprès des élus municipaux pour susciter les discussions sur la nécessité de revoir et de réformer la législation afin de l'adapter à la réalité municipale. L'UMQ a traduit les résultats de cette consultation dans un document ambitieux et innovateur, soit un avant-projet de loi portant sur la Charte des municipalités du Québec et les compétences des municipalités. Dans cet avant-projet de loi, les municipalités demandaient expressément la reconnaissance de l'autonomie municipale et avaient même établi les principes directeurs qui devaient guider cette autonomie, dont notamment « le droit et la capacité effective pour la municipalité locale de régler et de gérer sous sa propre responsabilité les affaires locales ».

C'est suite à ces différents travaux de l'UMQ, et dans le cadre de son ambitieux projet de révision des lois municipales, que le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL) a mis sur pied, en 1998, un comité d'orientation sur la révision des compétences municipales, auquel ont participé des représentants du MAMSL, de plusieurs associations municipales, des villes de Québec et de Montréal ainsi que du ministère de la Justice.

Quatre objectifs avaient été retenus pour guider la rédaction de la nouvelle législation municipale, soit :

1. Une autonomie législative accrue;
2. Ni plus ni moins de responsabilités municipales;
3. L'examen de toutes les compétences;
4. Une simplification de la loi municipale.

Malheureusement, les travaux n'ont progressés que très lentement et lors de ses assises, en 2003, l'UMQ est revenue à la charge en réitérant ses demandes à l'effet que les lois municipales soient simplifiées et accordent plus d'autonomie aux municipalités, incluant l'autonomie financière. Le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, M. Jean-Marc Fournier, a donné suite à notre demande en mandatant son ministère de revoir la législation municipale et d'inculquer une nouvelle philosophie législative.

Un comité de travail a été mis sur pied afin de se pencher sur la rédaction d'un projet de loi relatif aux compétences municipales.

Deux grands objectifs, définis par la Commission des institutions de l'UMQ, ont guidé nos représentations : la simplification de la législation et l'autonomie législative accrue.

Un comité technique a accompagné l'UMQ tout au long de la démarche. Il était composé de représentants de nos membres et de plusieurs associations municipales :

- Me Denis Boutin, directeur des Services juridiques, Ville de Québec;
- Me Robert Cadieux, assistant-directeur du Contentieux de la Ville de Laval;
- M. Guy Faucher, directeur général, Ville de Val-d'Or (ADGMQ);
- Me Stéphane Forest, secrétaire-trésorier adjoint, MRC des Maskoutains (COMAQ);
- M. Yves Lacroix, directeur général, Ville de Mirabel(ADGMQ);
- Me Marie-Hélène Lajoie, chef du Contentieux, Ville de Gatineau;
- Me Paul Rathé, directeur des Services juridiques, Ville de Saint-Hyacinthe (COMAQ);
- Me Chantal Sainte-Marie, greffière adjointe, Ville de Laval (COMAQ);
- Me Diane Simard, conseillère juridique, Union des municipalités du Québec.

COMMENTAIRES DE L'UMQ

L'UMQ adhère aux deux objectifs poursuivis par le législateur : la simplification des compétences municipales et l'autonomie législative accrue.

L'UMQ se réjouit particulièrement que le projet de loi trouve son fondement dans la nouvelle philosophie législative inclusive au lieu de la formule traditionnelle de législation exclusive; le principe étant qu'une fois les compétences clairement identifiées, les municipalités auraient toute la latitude législative pour assumer les responsabilités qui en découlent.

Le projet de loi 62 ne donne donc pas de nouvelles compétences aux municipalités, pas plus qu'il ne revoit le partage des compétences entre les MRC et les municipalités locales. À cet égard, l'UMQ apprécie particulièrement que le gouvernement n'ait pas donné suite à certaines demandes voulant qu'on profite du projet de loi 62 pour redéfinir le rôle des MRC. Avec la somme de travail qu'il y avait déjà à accomplir pour simplifier, alléger et résumer des centaines d'articles contenus au *Code municipal* et à la *Loi sur les cités et villes*, nous considérons que le législateur s'est montré prudent et avisé de respecter les deux objectifs poursuivis par la démarche de modernisation du cadre légal des lois municipales, soit la simplification de la loi et l'autonomie législative accrue. Il ne serait pas opportun dans le contexte actuel de remettre en question quelques dispositions que ce soit concernant les relations entre les municipalités locales et les MRC, dont notamment les règles de prise de décision du conseil des MRC.

Partant de ces prémisses, nous vous présentons donc les commentaires de l'UMQ à l'égard du projet de loi 62. Ils sont regroupés en deux sections : principaux et complémentaires, et ils donnent lieu à 18 recommandations.

Dans tous les cas, nos commentaires sont formulés dans une perspective constructive et de bonification du projet de loi 62.

COMMENTAIRES PRINCIPAUX

• Description des compétences

Les compétences sont décrites en termes généraux et simples. L'article 4 du projet de loi 62 énumère tous les domaines dans lesquels toute municipalité locale a compétence, soit : la culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs, le développement économique local, la production d'énergie et les systèmes communautaires de télécommunication, l'environnement, la salubrité, les nuisances, la sécurité, le transport et les services de garde à l'enfance.

Cette façon de décrire les compétences répond aux besoins des municipalités. Le regroupement des compétences en un seul article contribue à simplifier la loi et à faciliter la compréhension. Les termes choisis pour décrire ces compétences sont également plus contemporains et plus représentatifs des services actuellement offerts par les municipalités.

Dans cet esprit de simplicité, l'UMQ souhaiterait retrouver à l'article 4 une compétence générale à l'égard de la paix, de l'ordre, du bon gouvernement et du bien-être général. Le projet de loi 62 prévoit cette compétence mais on a choisi de l'introduire à l'article 84 dans le chapitre «Autres pouvoirs».

Or, les pouvoirs des municipalités en matière de paix, bon ordre, bon gouvernement et bien-être en général sont très importants pour le milieu municipal. Ils ont été interprétés de façon large et libérale par les tribunaux, permettant ainsi aux municipalités d'intervenir sur leur territoire pour régler des questions nouvelles ou évolutives relativement au bien-être de leur collectivité. C'est uniquement grâce à ce pouvoir qualifié de résiduaire que les municipalités ont pu réglementer dans plusieurs domaines liés à l'environnement tels que l'utilisation des pesticides.

Par conséquent, l'UMQ considère qu'il est crucial, pour s'assurer de préserver ces acquis des municipalités, de retrouver à l'article 4, la formulation du pouvoir résiduaire de paix, d'ordre, de bon gouvernement et de bien-être en général.

- **Développement économique local**

Le développement économique est au cœur des préoccupations des élus municipaux dans toutes leurs décisions.

L'adoption de la Loi 34, *Loi sur le ministère du Développement économique et régional*, a modifié le contexte dans lequel les élus municipaux exercent leur rôle en développement économique. Les élus municipaux se voient doter de responsabilités accrues, ce qui est conforme avec les principes de décentralisation. Toutefois, pour remplir leur mission et rencontrer les défis qui les attendent, les élus doivent avoir accès à des pouvoirs d'intervention correspondants, ce qu'ils n'ont pas dans les lois actuelles.

Or, le projet de loi 62 offre bien peu aux municipalités en matière de développement économique local puisqu'il les confine à trois ou quatre champs d'activités déjà connus et trop restrictifs.

Comme nous l'avons exprimé en introduction, l'UMQ souhaite que les municipalités obtiennent une habilitation plus générale dans ce domaine afin qu'elles soient en mesure d'agir efficacement. Nous croyons que la loi devrait aller aussi loin que de prévoir une disposition habilitant les municipalités locales à prendre toute mesure pour favoriser la gestion du développement économique sur leur territoire, pour autant que ces mesures respectent les lois existantes.

Par exemple, une telle habilitation générale permettrait aux municipalités de s'impliquer dans le secteur coopératif, ce qu'elles ne peuvent faire actuellement. Pourtant, on sait que

dans plusieurs milieux, les coopératives constituent un outil de développement économique et social important.

Nous convenons que cette proposition de l'UMQ implique l'octroi de nouveaux pouvoirs mais nous soulignons que ceux-ci s'inscrivent à l'intérieur d'une compétence déjà dévolue aux municipalités locales. Il ne s'agit donc pas d'accorder une nouvelle compétence aux municipalités mais bien d'assouplir celle qu'elles possèdent déjà. De plus, nous croyons que la situation est suffisamment pressante pour que le gouvernement saisisse l'opportunité d'octroyer aux municipalités de plus larges pouvoirs en matière de développement économique via le projet de loi 62.

Par ailleurs, l'UMQ vient de s'associer avec l'Association des professionnels en développement économique du Québec (APDEQ), pour produire un rapport conjoint qui proposera au gouvernement les principes devant guider les municipalités locales dans leurs interventions en matière d'aide aux entreprises industrielles et technologiques et les mesures incitatives qui devraient être adoptées pour permettre aux municipalités d'assumer pleinement leur rôle. Toutefois, sans une compétence habilitante plus générale en matière de développement économique, les municipalités locales sont paralysées.

- **Autres lois sectorielles**

En 1998, au début des travaux sur le livre V, toutes les compétences municipales devaient être regroupées dans une seule et même loi. Les travaux ne devaient donc pas se limiter à examiner les compétences inscrites à la *LCV* et au *CM*. Ils devaient également porter sur les compétences qui se retrouvent aux lois sectorielles, comme la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ou la *Loi sur les biens culturels*.

Compte tenu de l'ampleur de la tâche et des délais additionnels pour accomplir cet exercice de regroupement (quelque 185 lois sectorielles régissent l'environnement municipal), le gouvernement a préféré aller de l'avant avec le projet de loi 62 dans sa

forme actuelle et abandonner l'objectif initial. L'UMQ ne peut lui en tenir rigueur dans la mesure où les travaux se poursuivent pour intégrer rapidement toutes les compétences dans une seule et même loi et pour parachever leur simplification.

En matière d'aménagement et d'urbanisme, le gouvernement doit sans faute se donner comme priorité de simplifier les dispositions actuelles, compte tenu de l'importance de ce secteur d'intervention pour toutes les municipalités et de la complexité de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Puisque cette loi relève entièrement de la juridiction du MAMSL, il n'y a aucune raison de retarder plus longtemps la réforme et cet exercice devrait être terminé avant la fin du prochain mandat.

Il s'avère essentiel que toutes les compétences municipales soient révisées, simplifiées et regroupées si on veut améliorer et faciliter la gestion municipale.

Aussi, les lois sectorielles doivent-elles être analysées dans l'objectif d'une autonomie législative accrue. Il faut donc viser à diminuer les approbations qui sont d'autorité ministérielle autre que celle du MAMSL, pour des actes purement administratifs. Par exemple, l'obligation pour une municipalité de faire approuver par le ministre des Transports des règlements ou résolutions touchant la vitesse des véhicules sur son territoire devrait être supprimée.

Il ne faut pas oublier que la simplification des formalités administratives qui sont encore nombreuses aura des conséquences sur l'efficacité et l'efficience des municipalités à dispenser les services municipaux. Ces derniers qui sont souvent des services essentiels pour le bien-être et la qualité de vie des citoyens, pourraient être rendus plus rapidement et à moindres coûts si on diminuait les contrôles gouvernementaux qui ne sont pas nécessaires pour des actes purement administratifs.

Nous recommandons donc que l'équipe de rédaction du MAMSL poursuive ses démarches auprès des autres ministères pour regrouper dans une seule et même loi les

dispositions relatives aux compétences municipales qui sont contenues dans les lois sectorielles.

- **Aide financière et subvention municipale**

Les articles 89 à 93 du projet de loi 62 regroupent les types d'aides financières que les municipalités peuvent accorder dans leurs champs de compétences. On aurait pu croire que ce regroupement aurait facilité la gestion des pouvoirs d'aide et de subventions, mais force est de constater qu'il a plutôt eu pour effet de la complexifier. À la lecture des articles 89 à 93, nous considérons qu'une municipalité est incapable de décoder aisément ce qui est permis ou non de faire en matière d'aide financière.

À titre d'exemple, prenons l'article 89 du projet de loi 62 :

En outre des mesures d'aide par ailleurs prévues, toute municipalité locale peut, à l'égard des matières prévues aux premier et deuxième alinéas de l'article 4 et aux articles 84 à 88, accorder une aide à une personne. La Loi sur l'interdiction de subventions municipales (L.R.Q., chapitre I15) ne s'applique pas à une aide accordée en vertu de l'article 8, du troisième alinéa de l'article 10, des articles 12, 14, 20, 22, 23, du deuxième alinéa de l'article 24 et des articles 63 et 64.

Pour le bénéfice de tous, vous conviendrez qu'il y a lieu de rendre cet article plus convivial.

D'une part, la *Loi sur l'interdiction des subventions municipales* qui interdit aux municipalités de venir en aide à un établissement industriel ou commercial, autrement que de la façon prévue à la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* et qui a préséance sur toute loi générale ou spéciale, devrait être abrogée.

Cette référence à la *Loi sur l'interdiction des subventions municipales* rend malheureuse la rédaction du projet de loi 62 en regard des dispositions relatives aux aides financières que les municipalités peuvent ou ne peuvent pas accorder. Comme cette loi ne contient

que deux articles, ceux-ci pourraient être facilement intégrés au projet de loi 62 s'il est toujours nécessaire de les conserver.

D'autre part, nous suggérons de revoir la rédaction des articles 89 à 93 du projet de loi 62 de façon à ce qu'elle soit simplifiée. Les programmes d'aide financière prévus à l'article 91 du projet de loi devraient notamment pouvoir être établis par résolution plutôt que par règlement.

- **Modalités d'exercice des pouvoirs**

Présentement, à chaque fois qu'une municipalité veut poser une action, elle doit vérifier la disposition qui l'habilite dans la *LCV* ou le *CM* pour savoir si elle doit agir par règlement ou résolution. Il n'y pas vraiment de critères pour justifier l'une ou l'autre procédure mais on remarque que le règlement est la voie la plus souvent imposée, même lorsque l'action à poser est d'ordre purement administratif. Pourtant, le règlement est un acte qui exige une procédure plus longue et plus coûteuse que la résolution.

L'UMQ se réjouit que le projet de loi 62 apporte un correctif à cette situation en balisant le règlement à des cas précis, soit lorsqu'une municipalité locale veut rendre obligatoire une règle de caractère général et impersonnel. Dans tous les autres cas, la résolution pourra être utilisée. La voie réglementaire sera donc réservée aux seules décisions qui imposent une norme aux citoyens. Pour toutes les autres décisions, la résolution suffira.

Par exemple, en matière de culture, une municipalité pourra décréter l'ouverture d'une bibliothèque par résolution mais devra adopter un règlement pour prévoir les heures d'ouverture et les conditions de prêts des documents.

La possibilité de recourir plus fréquemment à la résolution pour des actes administratifs devrait conduire à une gestion municipale plus souple et plus efficace, avec des économies de temps et d'argent pour le citoyen.

Par ailleurs, comme c'est le cas pour la résolution, la municipalité devrait être autorisée à adopter des règlements dans tous ses champs de compétence. À cet égard, nous considérons que le libellé de l'article 5 devrait être revu pour être plus explicite, en indiquant qu'une municipalité peut adopter un règlement dans tous ses champs de compétence lorsqu'elle veut rendre obligatoire une règle de caractère général et impersonnel.

COMMENTAIRES COMPLÉMENTAIRES

- **Délégation des pouvoirs de gestion**

L'article 4 *in fine* du projet de loi 62 stipule qu'une municipalité peut adopter toute mesure non réglementaire dans ses champs de compétences. Cette habilitation pourrait-elle permettre aux municipalités de confier en sous-traitance ou en impartition la gestion d'un service?

Sans disposition législative expresse le permettant, il semble que les municipalités ne pourraient aller aussi loin, puisqu'en ce faisant, elles confieraient à un tiers des pouvoirs de nature discrétionnaire, ce qui s'avère contraire à la maxime bien connue en droit administratif à l'effet qu'un pouvoir délégué ne peut être sous-délégué à moins d'une disposition législative expresse (*delegatus non potest delegare*).

Afin de donner cette souplesse aux municipalités, nous proposons que soit précisée la possibilité de sous-délégation lorsque la municipalité est autorisée à confier la gestion ou l'organisation d'une compétence municipale à un tiers.

Par exemple, l'article 61 qui stipule que toute municipalité locale peut confier à une personne l'organisation et la gestion de son service de sécurité incendie devrait être reformulé pour spécifier que lorsqu'une municipalité locale confie à une personne l'organisation et la gestion de son service d'incendie, elle peut sous-déléguer ses pouvoirs.

La rédaction de chaque article du projet de loi prévoyant l'opportunité de sous-déléguer des pouvoirs de gestion ou d'organisation devrait être revue en ce sens. On pourrait également introduire une habilitation générale pour permettre la sous-délégation dans tous les cas où la municipalité peut recourir au « faire-faire ».

- **Cautionnement**

L'article 6(5) prévoit que, dans l'exercice d'un pouvoir réglementaire, toute municipalité locale peut prévoir un cautionnement pour assurer la remise des lieux en état lorsqu'une personne exerce une activité ou effectue des travaux sur le domaine public. Nous suggérons qu'une somme d'argent, ou toutes autres formes de garanties qui pourraient être jugées suffisantes, puissent aussi être exigées, selon le choix de la municipalité.

- **Système communautaire de télécommunication**

L'article 19 du projet de loi 62 prévoit que toute municipalité locale peut réglementer l'utilisation de tout système communautaire de télécommunication **qu'elle possède**.

Nous suggérons que cet article soit modifié pour prévoir qu'une municipalité peut également réglementer l'utilisation de tout système communautaire de télécommunication **qu'elle établit**. Cette possibilité faisait par ailleurs partie des textes de l'avant projet de loi.

- **Alimentation en eau, égout et assainissement des eaux**

L'article 24 du projet de loi 62 stipule que la municipalité n'est pas responsable des dommages causés à un immeuble si le propriétaire néglige ou omet d'installer un appareil destiné à réduire les risques de dysfonctionnement d'un système d'alimentation en eau ou d'égout, conformément à un règlement adopté par la municipalité. L'article poursuit en spécifiant qu'un tel règlement peut s'appliquer à un immeuble déjà érigé s'il prévoit un délai minimal d'un an pour permettre au propriétaire de se conformer à cette obligation.

L'obligation d'installer un clapet peut donc s'appliquer à un immeuble déjà construit. Toutefois, comme l'article mentionne que le propriétaire dispose alors d'un an pour l'installer, qu'arrive-t-il si le propriétaire subit des dommages au cours de cette première

année d'adoption du règlement? Nous croyons que la municipalité pourrait être tenue responsable des dommages subis, ce qui n'est pas le cas actuellement. En vertu de la loi actuelle, la responsabilité des municipalités ne peut être engagée lorsque le propriétaire d'un immeuble déjà construit a négligé d'installer un clapet conformément au règlement municipal. La jurisprudence est également à cet effet. Pour refléter l'état du droit actuel et éviter ce type de poursuites contre les municipalités, nous recommandons que soit retiré la dernière phrase de l'article 24, soit la référence au délai de sursis d'un an.

- **Insalubrité, nuisance et cours municipales**

Les articles 54 à 56 du projet de loi 62 stipulent que lorsqu'il y a une cause d'insalubrité dans un immeuble, une municipalité fait parvenir au propriétaire ou à l'occupant une mise en demeure lui enjoignant, dans un délai déterminé, de faire disparaître la cause d'insalubrité ou de faire les travaux nécessaires pour empêcher qu'elle ne réapparaisse. Si le propriétaire ou l'occupant ne se conforme pas à la mise en demeure dans le délai donné, la municipalité peut alors présenter une requête en Cour supérieure pour le forcer à s'exécuter ou autoriser la municipalité à prendre elle-même les mesures requises aux frais du propriétaire. Les articles 57 et 58 prévoient la même procédure lorsqu'une municipalité veut intervenir en matière de nuisance.

Le libellé de ces articles nous pose deux problèmes.

D'une part, nous suggérons que la rédaction soit revue pour s'assurer que le pouvoir discrétionnaire de la municipalité d'intervenir ou non en cas d'insalubrité ou de nuisance est préservée. Le libellé laisse en effet à penser que la municipalité doit intervenir s'il y a insalubrité ou nuisance alors qu'elle a la liberté d'intervenir ou non. Le terme « peut », qui est d'ordre purement potestatif selon les lois d'interprétation, devrait donc être utilisé dans ce cas. Nous suggérons à l'équipe de légistes de s'assurer que la discrétion que possèdent les municipalités pour faire appliquer leur réglementation a été sauvegardée partout dans le projet de loi 62.

D'autre part, la requête que la municipalité peut présenter devant la Cour supérieure pour obliger le citoyen à se conformer à une mise en demeure, devrait être aussi présentable devant les cours municipales.

Il existe au Québec plus de 85 cours municipales qui assurent déjà une application des règlements municipaux. Les délais d'audition sont souvent plus courts que devant la Cour supérieure et certaines économies dans les coûts des procédures seraient certainement réalisées par les municipalités si ce type de requête était présenté devant une cour municipale.

À noter que le comité Hammond, dont les travaux portent sur la réorganisation de la justice dans le monde municipal, devrait arriver à cette même conclusion.

Par ailleurs, en permettant au projet de loi 62 que ces procédures puissent être présentées devant les cours municipales, on ne leur donne pas de nouvelles compétences puisque l'article 29 de la *Loi sur les cours municipales* accorde déjà aux juges des cours municipales le pouvoir d'ordonner toute mesure utile pour la mise à effet d'un règlement, d'une résolution ou d'une ordonnance de la municipalité, à l'exception d'une mesure visant la démolition d'un immeuble.

De plus, en matière de nuisance, l'article 463 *LCV* accordait également une compétence à un juge d'une cour municipale.

- **Clôture mitoyenne, fossé mitoyen et découvert**

L'UMQ se réjouit que la désignation d'une personne pour tenter de régler toute mésentente relative aux clôtures et fossés mitoyens ainsi qu'aux découverts, soit laissée à la discrétion de chaque municipalité, comme c'est le cas actuellement à la LCV. Cette procédure de règlement des mésententes ne doit pas être imposée au milieu urbanisé. À noter que le *Code civil* prévoit des dispositions pour régler ce type de mésententes.

- **Dédicace municipale**

Les nouvelles dispositions concernant la dédicace assouplissent de façon significative la procédure à suivre dans les cas où une municipalité veut se porter propriétaire d'une voie privée ouverte à la circulation publique depuis au moins 10 ans.

Toutefois, l'article 72 du projet de loi 62 laisse au tiers qui voudrait faire valoir un droit relatif à la propriété un délai d'un an à partir de la dernière publication à la Gazette officielle qui avise de la dédicace recherchée. Ainsi, un an après l'accomplissement de toutes les formalités relatives à la dédicace, un tiers pourrait revendiquer un droit de propriété.

Nous croyons que le titre de propriété de la municipalité devrait être sécurisé dès la fin de toutes les formalités relatives à la dédicace, soit à la date de la dernière publication dans la Gazette officielle. Cependant, comme dans les cas où la municipalité constate que l'assiette d'une voie publique existante n'est pas conforme aux titres, le tiers conserverait son droit à l'indemnité.

Nous suggérons que l'article 71 soit donc modifié pour indiquer que tout droit réel auquel peut prétendre une personne à l'égard du terrain visé par une dédicace municipale soit éteint à compter de la dernière publication à la Gazette Officielle mais que le titulaire du

droit réel puisse réclamer à la municipalité une indemnité compensatoire pour la perte de ce droit, laquelle serait prescrite un an après la dernière publication.

Les articles 71 et 72 doivent aussi être revus eu égard à l'impact de la rénovation cadastrale sur le territoire de certaines municipalités.

Pour bien comprendre la problématique, il faut se rappeler qu'en territoire rénové, un lot immatriculé ne peut plus être cédé en partie, à moins d'avoir fait l'objet d'une opération cadastrale destinée à identifier, par de nouveaux numéros de lot, à la fois la partie visée et la partie résiduelle. Les articles 71 et 72 ne semblent pas adaptés complètement à cette nouvelle problématique en territoire rénové.

En effet, si en vertu de l'article 72, la simple description de l'assiette excédentaire d'une voie publique existante est suffisante pour valoir titre et si les conditions de dépôt sont rencontrées, on pourrait se retrouver, avec un lot complet ne portant qu'un seul numéro identifié, en partie comme étant la propriété d'une municipalité et en partie restant la propriété privée, si une véritable opération cadastrale n'intervient pas. Pour pallier à cette difficulté, il serait approprié, à notre avis, d'introduire une disposition semblable à celle qui se retrouve actuellement à l'article 3042 du *Code civil du Québec* concernant l'expropriation. Cet article prévoit :

3042. *Celui qui est autorisé à exproprier doit, en territoire cadastré, soumettre au ministre responsable du cadastre un plan, qu'il signe pour le propriétaire, afin que soient immatriculées la partie requise et la partie résiduelle; (...)*

De plus, en ce qui concerne l'article 72, un ajustement devrait également être fait en ce qui a trait à l'information à donner au propriétaire du terrain de façon à utiliser le même mécanisme que celui prévu à l'article 71, soit la publication dans la Gazette officielle du Québec et dans un quotidien circulant sur le territoire de la municipalité en lieu et place de l'envoi à chacun des propriétaires concernés.

- **Cours d'eau et lacs**

L'UMQ approuve les améliorations apportées à la section portant sur les cours d'eau, suite aux nombreuses rencontres de travail auxquelles nos représentants ont participé.

En particulier, l'UMQ avait demandé de limiter l'obligation faite aux MRC d'agir pour rétablir l'écoulement normal des eaux dans les cours d'eau dont la superficie de drainage est supérieure à 100 hectares, lorsqu'elles sont informées de la présence d'un obstacle menaçant la sécurité publique. Nous apprécions le fait de retrouver cette précision dans le projet de loi.

Nous sommes en outre satisfaits d'avoir été entendus quant au retrait de l'obligation pour la MRC de servir d'intermédiaire entre le requérant des travaux et le MENV pour l'obtention du certificat d'autorisation. Comme nous l'avons souligné dans notre lettre du 21 mai dernier, la proposition qui avait été faite à ce sujet nous était irrecevable.

Par ailleurs, il pourrait être intéressant d'élargir le pouvoir de réglementer des MRC (article 103) afin qu'il ne se limite pas seulement aux obstructions et nuisances ou à la construction et l'entretien des ponceaux. Par exemple, la MRC pourrait adopter des règlements en matière de cours d'eau répondant à des problématiques autres que celles mentionnées dans la version actuelle du projet de loi, comme la mise en valeur du cours d'eau.

- **Dispositions abrogatives**

À la lecture de l'article 206 du projet de loi, nous constatons que plusieurs articles concernant les pouvoirs généraux des municipalités se trouvent abrogés.

Les articles abrogés concernent essentiellement les dispositions contenues aux articles 410 à 458 de la *Loi sur cités et villes* et leur équivalent du *Code municipal*. Ces dispositions sont, soit modifiées, déplacées dans d'autres lois ou tout simplement non reprises pour cause de désuétude ou parce que des dispositions ayant le même effet se retrouvent ailleurs dans la loi ou dans d'autres lois.

Parmi les dispositions abrogées, nous retrouvons un certain nombre d'articles faisant référence aux pouvoirs permettant l'imposition de taxes, de compensations ou de tarifications qui ne sont pas directement traités dans le projet de loi 62. Nous nous inquiétons plus particulièrement du sort de ces articles, compte tenu de leur importance sur la fiscalité municipale. Il ne faudrait surtout pas se retrouver avec un vide juridique dans des matières aussi cruciales que la taxation et la tarification.

C'est pourquoi, nous proposons qu'une disposition d'ordre général soit introduite au projet de loi 62 pour prévoir que les mesures abrogatives ne puissent avoir pour effet de restreindre l'exercice d'un pouvoir de taxation ou de tarification prévu dans les lois municipales.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

De manière générale, l'UMQ est satisfaite du travail de simplification et de modernisation qui a été accompli par le législateur. La plupart des articles du projet de loi comportent un seul ou deux alinéas, alors que la loi actuelle compte des articles ayant jusqu'à 40 paragraphes. On a choisi de décrire les compétences en termes généraux plutôt que de préciser dans de longues énumérations paralysantes quels types d'actions les municipalités peuvent poser.

Plus de 400 articles du *Code municipal*, soit le tiers, et plus de 100 articles de la *LCV*, soit près du quart, ont été abrogés. Plusieurs dispositions redondantes et désuètes ont également été retirées, comme celles par exemple permettant aux municipalités de réglementer l'installation et l'usage des machines et chaudières à vapeur.

Le projet de loi 62 fait disparaître bon nombre de ces dispositions archaïques. L'UMQ apprécie grandement qu'enfin, on épure tous ces textes et qu'on rajeunisse le vocabulaire pour refléter les réalités municipales de notre millénaire.

Toutefois, il faut bien réaliser que l'adoption du projet de loi 62 ne met pas fin aux travaux de simplification et d'allégement que l'UMQ réclame depuis plusieurs années. Elle représente le franchissement d'une étape vers un encadrement législatif plus souple visant, en bout de piste, à accorder aux municipalités plus d'autonomie. Nous incitons donc le gouvernement à poursuivre ses travaux pour parachever les travaux portant sur les livres 3, 4 et 6 qui traitent respectivement de l'organisation administrative de la municipalité, des finances et de la fiscalité et des recours du citoyen face à la municipalité et ceux de la municipalité pour faire respecter ses décisions. Les chartes particulières qui régissent certaines municipalités ne doivent pas non plus être oubliées dans cet exercice de modernisation.

Pour bonifier le projet de loi 62, nous proposons les modifications suivantes :

1. Introduire à l'article 4 du projet de loi une compétence générale à l'égard de la **paix, de l'ordre, du bon gouvernement et du bien-être en général**;
2. Accorder aux municipalités locales davantage de marge de manoeuvre en matière de **développement économique** afin qu'elles puissent relever les défis qui les attendent dans ce domaine;
3. Poursuivre les démarches avec les autres ministères pour regrouper dans une seule et même loi les dispositions relatives aux compétences municipales qui sont contenues dans les **lois sectorielles**;
4. Prioriser la simplification des dispositions relatives à l'aménagement et l'urbanisme afin de terminer les travaux avant la fin du présent mandat du gouvernement, et ce compte tenu de l'importance de ce secteur d'intervention pour toutes les municipalités et de la complexité de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*;
5. Continuer les travaux visant à diminuer les **approbations d'autorité ministérielle** autres que le MAMSL pour des actes purement administratifs afin d'accroître l'efficacité et l'efficience dans la prestation des services municipaux;
6. Alléger et simplifier les textes de loi du projet de loi 62 qui portent sur les **aides financières et les subventions** et permettre que les programmes d'aide puissent être établis par résolution;
7. Revoir le libellé de l'article 5 afin d'être plus explicite sur le pouvoir des municipalités d'adopter un règlement **dans tous leurs champs de compétence**;

8. Introduire une habilitation générale afin de prévoir que les **pouvoirs de gestion et d'organisation** peuvent être sous-délégués ou préciser expressément la possibilité de sous-délégation lorsque la municipalité est autorisée à confier la gestion ou l'organisation d'une compétence municipale à un tiers;
9. Modifier l'article 5(5) de sorte qu'une municipalité puisse exiger **toute forme de garantie** qu'elle juge suffisante pour assurer la remise des lieux en état lorsqu'une personne exerce une activité ou effectue des travaux sur le domaine public;
10. Modifier l'article 19 pour ajouter que la municipalité peut aussi réglementer un **système communautaire de télécommunication qu'elle établit**;
11. Modifier l'article 24 afin d'éviter que les municipalités soient poursuivies en **responsabilité civile** pendant la première année d'application d'un règlement obligeant le propriétaire ou l'occupant d'un immeuble déjà construit à installer un appareil destiné à réduire les risques de dysfonctionnement d'un système d'alimentation en eau ou d'égout;
12. Conserver à la discrétion de chaque municipalité le pouvoir de désigner une personne pour tenter de régler toute mésentente relative aux clôtures et fossés mitoyens ainsi qu'aux découverts, comme c'est le cas actuellement à la *Loi sur les cités et villes*;
13. Permettre à **une cour municipale** d'entendre la requête pour forcer un propriétaire à faire disparaître une cause d'insalubrité ou une nuisance, lorsque ce dernier ne s'est pas conformé à la mise en demeure;
14. Revoir le libellé de certains textes du projet de loi afin de s'assurer que la discrétion des municipalités pour faire appliquer leur réglementation a été sauvegardée;

15. Modifier l'article 71 pour indiquer qu'en matière de **dédicace** tout droit réel auquel peut prétendre un tiers est éteint à compter de la dernière publication dans la Gazette Officielle mais que celui-ci conserve son droit à une indemnité pour une durée d'une année à compter de cette publication;
16. Revoir la rédaction des articles 71 et 72 eu égard à l'impact de la **rénovation cadastrale**;
17. Élargir le pouvoir de réglementer des MRC, en ce qui a trait aux **cours d'eau**, afin qu'il ne se limite pas seulement aux obstructions et nuisances ou à la construction mais qu'il couvre également la possibilité d'effectuer des travaux visant la mise en valeur du cours d'eau;
18. Introduire une disposition générale pour prévoir que les **mesures abrogatives** contenues au projet de loi 62 ne peuvent avoir pour effet de restreindre l'exercice d'un **pouvoir de taxation ou de tarification** autrement prévu dans les lois municipales;



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

680, rue Sherbrooke Ouest, bureau 680, Montréal (Québec) H3A 2M7

Téléphone : 514.282.7700 • Télécopieur : 514.282.8893

www.umq.qc.ca