

LES RÉCENTES RÉFORMES LÉGISLATIVES EN DROIT MUNICIPAL QUÉBÉCOIS : BILAN ET PERSPECTIVES D'AVENIR

Patrick Kenniff

Volume 12, numéro 1, 1981

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1110305ar>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/19530>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (imprimé)

2561-7087 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Kenniff, P. (1981). LES RÉCENTES RÉFORMES LÉGISLATIVES EN DROIT MUNICIPAL QUÉBÉCOIS : BILAN ET PERSPECTIVES D'AVENIR. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 12(1), 3–41. <https://doi.org/10.17118/11143/19530>

LES RÉCENTES RÉFORMES LÉGISLATIVES EN DROIT MUNICIPAL QUÉBÉCOIS: BILAN ET PERSPECTIVES D'AVENIR*

par Me Patrick KENNIFF**

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION	4
2. FONDEMENT ET PRINCIPES GÉNÉRAUX DES RÉFORMES RÉCENTES DU DROIT MUNICIPAL	9
3. BILAN DES RÉFORMES RÉCENTES DU DROIT MUNICIPAL	16
A. La législation sur la démocratie municipale	17
B. La Loi sur la fiscalité municipale	19
C. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme	21
D. La Loi sur les ententes intermunicipales	24
E. Les "ménages" périodiques	26
F. La Loi instituant la Régie du logement	28
G. Modification à la Loi de police	29
H. La Loi sur la protection du territoire agricole	30
I. La Loi sur la qualité de l'environnement	31
4. PERSPECTIVES D'AVENIR	35
A. Mise en oeuvre	35
B. Communautés urbaines et régionales	36
C. Unification et simplification des lois municipales	37
D. La mission du ministère et de la Commission municipale	37
E. Le rôle des municipalités	39
5. CONCLUSION	41

* Texte de la conférence d'ouverture du colloque sur "Les récents développements en droit municipal québécois", tenu à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke, les 26 et 27 septembre 1980.

** B.A., LL.L. (Laval), Ph. D. (Londres), Sous-ministre des affaires municipales.

1. INTRODUCTION

Cette année, nous fêtons le 125^e anniversaire de l'adoption de la première loi générale permanente dans le domaine municipal, l'*Acte des municipalités et chemins du Bas-Canada*¹. C'est dire que notre régime municipal a acquis de profondes racines dans la société québécoise et fait maintenant partie d'une tradition institutionnelle bien ancrée dans l'esprit de la population. Même si cette année-repère de 1855 nous fournit l'occasion de souligner l'avènement d'un véritable régime municipal au Québec, il faut rappeler que la loi de 1855 avait été précédée de plusieurs tentatives infructueuses de donner à la population du Québec des institutions locales façonnées sur le modèle des institutions britanniques de l'époque. Le tout avait commencé avec le rapport de Lord Durham en 1839 dans lequel il soulignait l'absence d'institutions locales et la nécessité d'en créer, comme préalable à l'implantation d'institutions parlementaires viables.

Il est intéressant de noter que la perception contemporaine du gouvernement local comme étant le plus apte à répondre aux besoins de nature locale et comme école de démocratie était présente au moment où Lord Durham rédigea son rapport.

Bien qu'elle fût modifiée par la suite, la loi de 1855 n'en contenait pas moins les grands principes, les mécanismes et les modes d'organisation du gouvernement local qui sont encore présents dans notre législation municipale actuelle. Par conséquent, même si le Québec a évolué à son propre rythme et selon son génie propre depuis cette époque, il n'en demeure pas moins que son droit municipal se fonde sur les mêmes grands principes que le droit municipal anglais et que ses règles supplétives s'en inspirent.

Ces principes essentiels du mode d'organisation municipale sont le caractère démocratique, subordonné et décentralisé des institutions locales. Les institutions locales sont démocratiques parce que la population d'une municipalité élit elle-même ses représentants au suffrage universel. Subordonnées, les institutions locales le sont à double titre. D'abord parce qu'elles doivent leur existence au législateur qui les crée et qui, en droit peut-être plus qu'en fait, possède le pouvoir de les faire disparaître. Les institutions locales sont également dépendantes du pouvoir central en ce qui a trait aux pouvoirs qu'elles peuvent exercer; elles ne possèdent que les pouvoirs qui leur sont expressément accordés par le législateur.

1. 18 Victoria, c. 100.

Enfin, une institution locale a un caractère décentralisé parce qu'elle décide par elle-même des actions à prendre et des services à offrir, dans les limites de ses pouvoirs, pour le territoire sur lequel elle a juridiction.

Des modifications substantielles ont été apportées à la législation municipale au cours des trois dernières années. Mais l'ampleur des changements récents ne devrait pas faire oublier ceux qui les ont précédés. Au cours des quinze dernières années, le rythme des modifications aux lois municipales s'est accru². Beaucoup de ces amendements ont respecté la tradition des modifications *ad hoc* qui a caractérisé l'histoire du droit municipal au Québec. D'autres étaient des réformes plus globales. On note enfin une activité importante de groupes d'étude chargés de proposer des réformes d'ensemble du droit municipal.

Au chapitre des lois importantes, on retrouve tout d'abord la *Loi modifiant de nouveau la Loi des cités et villes*³ adoptée en 1968. Cette loi opérait plusieurs modifications. Entre autres, elle rendait uniformes pour toutes les villes les procédures d'élection et d'annexion en traitant des personnes habiles à voter, de la confection et de la révision de la liste électorale et de la tenue du scrutin. Auparavant, le régime électoral pouvait changer d'une ville à l'autre au gré des chartes spéciales. On y traitait également des procédures de délibération du conseil, de la rémunération des élus et de la tenue des référendums.

Le prochain geste significatif a été la création en 1969 des trois communautés: les communautés urbaines de Montréal et de Québec et la Communauté régionale de l'Outaouais⁴. Même si à l'époque leur création répondait à des impératifs très immédiats, ces communautés ont permis depuis dix ans, parfois avec des difficultés de parcours assez significatives, la mise en commun à l'échelle de l'agglomération de services auparavant fournis par les municipalités locales.

Les communautés reçoivent en effet compétence sur des questions qui peuvent être le plus efficacement abordées à l'échelle

2. L'accélération du rythme des amendements aux lois municipales semble avoir été constatée par les maisons d'édition au cours des années 1960. Ainsi, les premières éditions à feuilles mobiles, avec mise à jour annuelle, du *Code municipal* et de la *Loi des cités et villes*, remontent à 1969.

3. L.Q. 1968, c. 55.

4. *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, L.Q. 1969, c. 85. *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1969, c. 84. *Loi de la Communauté urbaine de Québec*, L.Q. 1969, c. 83.

d'une agglomération: transport en commun, traitement des eaux usées, production d'eau potable, disposition des déchets, aménagement du territoire, parcs et équipements de loisirs à caractère intermunicipal, promotion économique, coordination des systèmes de contrôle de la circulation.

À travers cette mise en commun de services, on voit naître maintenant un embryon de cet esprit communautaire qui doit caractériser toute agglomération d'importance.

On peut également mettre au rang des lois significatives la *Loi sur l'évaluation foncière* adoptée en 1971⁵. Cette loi marquait une rupture importante avec les pratiques antérieures en matière d'évaluation foncière. Elle permettait en somme à la municipalité de s'assurer que son assiette fiscale soit établie et protégée suivant des principes scientifiques et sur la base d'un travail professionnel. De cette manière, on voulait garantir aux contribuables d'une même municipalité un traitement fiscal équitable. Les principes consacrés par l'importante réforme de 1971 ont été maintenus et même raffinés à l'occasion de la réforme de la fiscalité municipale en 1979.

Les années 1960 et 1970 ont d'autre part été marquées par les travaux de groupes d'étude qui se sont directement colletés avec la réalité municipale. On peut citer en premier lieu la Commission provinciale d'urbanisme (Commission La Haye) dont les travaux se sont échelonnés de 1963 à 1968. Essentiellement, cette commission a constaté que le droit québécois relatif à l'urbanisme était éparpillé dans plusieurs lois et qu'il était inadapté aux problèmes d'urbanisation que vivait le Québec. La commission recommandait l'adoption d'une loi-cadre de l'urbanisme; elle dressait d'ailleurs les grandes lignes de cette loi-cadre en prévoyant en particulier un système de planification hiérarchisé et centralisé. Ce rapport a d'ailleurs inspiré l'avant-projet de *Loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire* soumis à l'Assemblée nationale en 1972.

La Commission de refonte des lois municipales (Commission Hébert) a été formée le 19 mai 1971⁶. Son mandat initial devait s'étendre sur une période de 19 mois mais ce n'est que le 31 mars 1977 que la Commission de refonte a remis la dernière tranche de son rapport; c'est dire à quel point avait été sous-estimée l'ampleur de la tâche à accomplir. La Commission de refonte avait pour mission de réviser et de refondre dans un seul projet de loi le *Code municipal*, la

5. L.Q. 1971, c. 50.

6. En vertu de l'arrêté en conseil 1854. Cf. *Municipalités*, juin 1971, p. 3.

Loi des cités et villes et les lois connexes d'application courante, à l'exception des dispositions concernant les élections, la planification et l'urbanisme et à l'exception également des lois sur les cours municipales.

Ce mandat a entraîné un gigantesque travail d'inventaire, de nombreuses consultations et une longue réflexion. Il est résulté de tous ces efforts la publication d'un projet de Code des municipalités qui répondait au voeu initial, puisqu'il constitue un ensemble formel, complet, du cadre municipal québécois, bâti de façon à constituer un tout.

Il faut rappeler toutefois que la Commission Hébert n'avait pas pour mandat de proposer une réforme du droit substantif sauf dans la mesure requise pour assurer l'unification des textes législatifs existants.

Les travaux du Groupe de travail sur l'urbanisation (Groupe Castonguay), réalisés de 1974 à 1976, ne portaient pas sur l'ensemble du système municipal québécois mais bien sur les grandes agglomérations. La principale constatation qui se dégage de ce rapport, c'est l'inadéquation des structures locales face aux situations engendrées par l'urbanisation. Le groupe de travail prend résolument parti en faveur de l'autonomie locale. Mais cette autonomie lui apparaît possible seulement si l'entité socio-économique qu'est une agglomération peut véritablement agir comme une unité, c'est-à-dire si elle cesse d'être fractionnée en administrations municipales dont les territoires n'ont plus de relation avec la réalité observée. Le groupe de travail conclut à un programme de fusions pour les principales agglomérations du Québec, tout en proposant d'accroître la marge d'autonomie des municipalités, notamment au point de vue financier et dans la détermination du contenu des services à offrir à leur population.

Le groupe de travail sur l'urbanisation a porté un jugement sévère sur le ministère des Affaires municipales, le qualifiant de ministère des "Affaires rurales". Le groupe proposait plutôt que le ministère des Affaires municipales soit transformé en un ministère des Affaires urbaines et municipales et qu'il devienne le principal responsable de l'élaboration d'une politique urbaine pour le Québec⁷. Les réformes des trois dernières années ont sans doute permis au ministère de s'intéresser et de s'associer davantage aux municipalités du Québec, tant urbaines que rurales. Même si nous ne

7. *L'urbanisation au Québec*, Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation, E.O.Q., Québec, 1976, pp. 322-326.

nous attaquons pas au bien-fondé de la constatation faite par le groupe de travail à l'époque, il ne faudrait pas que le ministère, en s'intéressant davantage au monde urbain, s'éloigne des problèmes propres au milieu rural.

Ces groupes d'étude ont probablement plusieurs points communs mais il en est un en particulier qui s'impose: jusqu'à maintenant, leurs recommandations n'ont été que partiellement voire même peu suivies.

Mises à part les réformes déjà citées, l'évolution du droit municipal depuis la loi originale de 1855 semble s'être faite sur une base largement *ad hoc*. Des lois et des amendements aux lois ont été adoptés soit pour régler des problèmes particuliers soit pour faire face à certaines difficultés d'application. Plusieurs villes ont été dotées de chartes spéciales. Des lois sectorielles sont venues régir des domaines tels les cours municipales, les rues publiques, les fonds industriels, la Commission municipale, la fraude et la corruption dans les affaires municipales, etc. De fait, le relevé le plus récent (août 1980) indique que le ministre des Affaires municipales est, en tout ou en partie, responsable de l'administration de 47 lois, dont certaines plus folkloriques que d'autres (ex.: *Loi des lanternes ou réflecteurs sur les véhicules à traction animale, Loi sur les col-porteurs, Loi sur les exhibitions publiques*).

Les modifications *ad hoc* apportées aux lois municipales au fil des années nous ont légué un *corpus* législatif qui se caractérise par la désuétude, la duplication et l'enchevêtrement. Les lois constitutives du ministère et de la Commission municipale en sont deux bons exemples.

Ainsi, la Commission municipale qui avait été créée pour surveiller la santé financière des municipalités se trouve aujourd'hui associée aux procédures d'annexions, aux ententes inter-municipales, à la destitution d'officiers municipaux et aux enquêtes sur l'administration des municipalités. Le ministère, pour sa part, se trouve à exercer certains pouvoirs d'enquête et à approuver des règlements municipaux. Par ailleurs, plusieurs dispositions de sa loi constitutive sont devenues désuètes.

Rappelons enfin que le brassement législatif des dernières années s'est effectué sans toucher au découpage territorial de base mais qu'une réflexion sur la législation municipale ne doit pas pour autant faire abstraction de cette dimension. Il existe, en effet, un très grand nombre de municipalités et pour bon nombre d'entre elles on peut même se demander si elles comptent une population suffisante pour former une administration locale viable. Les chiffres de 1978

révèlent que le cinquième (319 — 21,2%) des municipalités comptent moins de 500 habitants, la moitié (745 — 49,6%) comptent moins de 1 000 habitants et quatre sur cinq (1225 — 81,6%) comptent moins de 3 000 habitants. À l'opposé, on retrouve 15 municipalités entre 50 000 et 100 000 habitants et seulement 4 municipalités ont des populations supérieures à 100 000 habitants. Au total, le Québec comptait, en 1976, 1577 municipalités pour une population totale de 6 234 445 habitants. Cette situation diffère de celle de l'Ontario qui, pour une population supérieure de 32,5% (8 264 465 habitants), possédait 796 municipalités. Au total, cela donnait une municipalité par 3 953 habitants au Québec contre une municipalité par 10 832 habitants en Ontario.

Telle était donc la toile de fond du monde municipal au milieu des années 1970. Elle a amené le gouvernement à identifier un certain nombre de difficultés chroniques de fonctionnement des municipalités, auxquelles des solutions devenaient impératives.

2. FONDEMENT ET PRINCIPES GÉNÉRAUX DES RÉFORMES RÉCENTES DU DROIT MUNICIPAL

La première difficulté constatée était que l'accroissement rapide des dépenses des municipalités n'avait pas toujours été compensé par un accroissement correspondant des revenus de source locale. Cet écart entre les revenus et les dépenses avait été comblé par une augmentation des revenus de transferts provenant du gouvernement. Ainsi, au début de la décennie 1970, les revenus de transferts représentaient 20,6% de l'ensemble des revenus municipaux, alors que cette proportion était passée à 26,2% en 1975. Même si la part des revenus de transferts s'est stabilisée aux environs de 25% par la suite, il n'en demeure pas moins que les municipalités étaient ainsi dépendantes du gouvernement pour une partie importante de leurs revenus.

Lorsqu'on évoque ainsi l'idée de la dépendance des municipalités à l'égard des subventions gouvernementales, on pense immédiatement aux subventions conditionnelles. Ce type de subventions est, en effet, utilisé par les gouvernements pour infléchir les interventions des institutions locales dans une direction particulière. De plus, les institutions locales doivent se soumettre à certaines conditions liées à la nature et à la qualité du service afin d'obtenir ces subventions.

Pour leur part, les subventions inconditionnelles apparaissent plus neutres puisque les collectivités locales peuvent en affecter le

TABLEAU 1

**Part des revenus de transferts dans les revenus totaux des
municipalités du Québec, 1971-1980**

	Revenus de transferts (000 \$)	En % des revenus totaux	Revenus totaux (000 \$)
1971	190 648	20,1	976 336
1976	518 305	25,5	2 083 260
1977	576 011	24,6	2 402 823
1978	642 740	24,4	2 634 478
1979*	605 128	24,7	2 450 993
1980**	251 829	7,9	3 188 655

* Année financière de 8 mois pour les villes de Montréal et Québec.

** Données préliminaires basées sur les budgets fournis par 1481 municipalités (incluant Montréal et Québec)

Sources: 1- *Finances municipales 1977*, B.S.Q., EOQ, 1980, pp. 22-23.

2- Compilations du ministère des Affaires municipales pour les années 1978, 1979 et 1980.

produit de la manière qui leur plaît. Mais il ne faut pas oublier que, en couvrant une partie des coûts, les subventions masquent le coût réel des services et de ce fait invitent les contribuables et les administrateurs municipaux à la surconsommation. La responsabilité fiscale serait mieux servie si les dépenses décidées localement étaient entièrement financées par des revenus de source locale, c'est-à-dire si les contribuables d'une municipalité payaient entièrement le coût des services qu'ils consomment plutôt que d'en refiler une partie aux habitants des autres municipalités par l'intermédiaire du gouvernement.

En somme, la dépendance financière d'une municipalité à l'égard des revenus de transferts affecte son autonomie de deux manières: elle oblige la municipalité à se soumettre à des conditions et elle introduit des distorsions dans ses choix.

Parallèlement à l'influence qu'il exerce par le biais des subventions, le gouvernement intervient aussi directement dans divers domaines qui intéressent les municipalités. On peut citer à titre d'exemples la culture, les transports, l'environnement et l'agriculture. On reconnaissait déjà il y a quelques années que les décisions du gouvernement en matière d'équipements (routes, écoles, hôpitaux) jouaient un rôle déterminant dans le façonnement des

agglomérations. L'impact de ces décisions peut même être considéré comme plus important pour l'utilisation du sol que le plan d'urbanisme ou le règlement de zonage de la municipalité.

L'ensemble des actions gouvernementales sur le territoire municipal ainsi que la couverture plus large dont jouissent ces actions dans les media amènent le citoyen à accorder plus d'intérêt au gouvernement qu'il n'en porte à sa municipalité. Le citoyen participe aussi davantage à l'élection de ses représentants au niveau gouvernemental qu'il ne le fait au niveau municipal. En effet, même si l'on ne dispose pas de données systématiques à ce sujet, on s'entend généralement pour situer au plus à 40-45% le taux moyen de participation aux élections municipales alors que la participation aux élections provinciales est généralement supérieure à 80%. Encore faut-il souligner que cette comparaison s'applique lorsque les élections municipales nécessitent un vote; dans le monde municipal, la règle semble plutôt aller dans le sens de l'élection par acclamation puisque, au cours des quatre dernières élections municipales, 70% des maires et conseillers ont été élus de cette manière. La proportion des représentants élus par acclamation est de 37% dans les cités et villes et de 78% dans les municipalités régies par le *Code municipal*.

Il découle de ces observations que la situation des institutions locales est inconfortable: elles dépendent dans une mesure importante de l'assistance financière du gouvernement, leurs actions en matière d'aménagement sont téléguidées de l'extérieur et la population ne s'intéresse que marginalement à sa propre

TABLEAU 2

Répartition des élus municipaux selon le mode d'élection, période allant de 1976 à 1979 inclusivement							
Postes	Municipalités régies par la Loi sur les cités et villes			Municipalités régies par le Code municipal			Total
	Élection par vote	Élection par acclamation	Total	Élection par vote	Élection par acclamation	Total	
Maire	148 (60%)	100 (40%)	248	297 (26%)	831 (74%)	1128	1376
Conseiller	1030 (63%)	595 (37%)	1625	1390 (21%)	5287 (79%)	6677	8302
Total	1178 (63%)	695 (37%)	1873	1687 (22%)	6118 (78%)	7805	9678

Source: Enquête du ministère des Affaires municipales décembre 1979 — janvier 1980; réponses reçues de 1376 municipalités.

administration. Ce constat place le gouvernement qui a la responsabilité des institutions locales devant l'alternative suivante:

- ou bien admettre l'incapacité des administrations locales et prendre lui-même en charge leurs responsabilités à mesure qu'elles excéderont les possibilités des administrations locales
- ou bien reconnaître que les administrations locales sont les mieux placées pour répondre aux besoins de nature locale et équiper ces administrations pour qu'elles soient véritablement en mesure d'assumer leurs responsabilités.

On sait que le gouvernement a choisi plutôt la seconde voie; il a décidé de revaloriser et de renforcer le pouvoir local, notamment en redonnant une plus grande autonomie financière aux municipalités, en affirmant l'autonomie de choix du milieu local en aménagement et en fondant ces espoirs de revalorisation sur des mécanismes qui encouragent les citoyens à prendre en mains leurs propres affaires.

Même si la revalorisation du pouvoir local constitue déjà un objectif important, elle pourrait n'être qu'une étape. En effet, le gouvernement vise à remettre aux autorités locales l'administration de services présentement gérés par le gouvernement. On peut toutefois penser que ce deuxième objectif ne sera atteint qu'à plus long terme, c'est-à-dire une fois que les collectivités locales auront véritablement reconquis leur autonomie.

Cette option fondamentale du gouvernement apparaît déjà importante à première vue. Mais elle prend véritablement toute sa signification quand on la situe dans un contexte plus large.

Si on jette d'abord un coup d'oeil sur l'histoire, on se rend compte que le partage des compétences entre le gouvernement et les institutions locales n'est pas fixe: il évolue dans le temps. On constate également que cette évolution se fait dans une direction bien précise; les pouvoirs des collectivités locales ont, en effet, tendance à être graduellement assumés par les niveaux supérieurs de gouvernement. On peut attribuer ce phénomène à la centralisation bureaucratique et à l'appétit des technocrates. Cette hypothèse est probablement fondée mais elle n'explique sans doute qu'une partie de la réalité puisque la centralisation des pouvoirs se produit également en dehors de l'administration des services publics.

De fait, si l'on regarde l'évolution des techniques et plus spécifiquement des moyens de communication et si l'on analyse leurs effets, on se rend compte que les entreprises, les syndicats, les réseaux d'échanges sont tous désormais établis sur une base nationale et même internationale. La rapidité et l'efficacité des

communications rend possible un contrôle efficace de l'exécution des ordres même si celui qui exécute est très éloigné de celui qui commande. La grande entreprise met d'ailleurs à profit les possibilités que la technologie offre pour établir des structures décisionnelles qui couvrent l'ensemble de ses activités dans un pays et même dans plusieurs pays. La concertation des pouvoirs qu'on observe dans le domaine gouvernemental s'appuie sur les mêmes données fondamentales et obéit aux mêmes tendances. De fait, la société d'aujourd'hui, c'est la nation ou même le continent. On est loin de la cité encore relativement autonome du 19^e siècle et encore plus loin de la cité-société autarcique du Moyen-Âge, qui étaient des modes d'organisation reflétant la technologie, les besoins et les aspirations de ces époques.

D'autre part, si l'on jette un coup d'oeil sur les principales valeurs propres à notre époque, il s'avère que les gens préfèrent se dire pratiques plutôt qu'homme ou femme de devoir, plutôt qu'homme ou femme de principe. En matière de partage des pouvoirs, cela signifie qu'on aura tendance à les distribuer non pas en fonction de principes mais plutôt en fonction de critères d'efficacité ou encore sur une base *ad hoc*; cela signifie aussi que le pouvoir sera confié au gouvernement qui possède à la fois la volonté et la capacité d'agir.

La compétence technique est valorisée et aboutit à la professionnalisation des tâches. Les plus hauts taux de professionnalisation se retrouvent en général dans les gouvernements supérieurs alors que les institutions locales sont parfois dépourvues de ce point de vue. Certains dirigeants des niveaux supérieurs peuvent donc être portés à croire que les collectivités locales sont incapables d'atteindre des objectifs.

Au Québec, ces tendances fondamentales et cet esprit se sont traduits dans la pratique par la prise en charge par le gouvernement des domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux. Il faut reconnaître que les objectifs poursuivis par ces programmes et le mode de financement utilisé appelaient en partie ce mode d'organisation. Au chapitre des objectifs, on visait l'égalité des chances et l'égalité de traitement pour tout citoyen où qu'il habite au Québec. Et, en matière d'éducation, il fallait de plus consentir un gigantesque effort collectif pour rattraper le retard par rapport au reste de l'Amérique du Nord. Quant au mode de financement, l'impôt sur le revenu, il comporte un important élément de redistribution du revenu et doit par conséquent être perçu sur une base géographique suffisamment large pour minimiser les possibilités d'évasion fiscale par un simple changement de résidence.

Il en est résulté que les collectivités locales, jugées impuissantes et incapables d'agir, ont graduellement été vidées de leur substance, les citoyens ne contrôlant plus tout à fait leur cadre de vie. Pourtant, la performance des gouvernements supérieurs est loin d'être sans faille; les solutions sont souvent trop techniques ou technocratiques pour être acceptées, voire comprises des citoyens. La centralisation des responsabilités n'apporte pas non plus les économies qu'on avait espérées. En effet, les services publics sont produits par des personnes et non par des machines et la taille de l'organisation a donc peu d'effets positifs sur la productivité. Un mouvement de réaction s'est amorcé qui valorise les petits ensembles, les choses simples, le contrôle par le voisinage, la prise des décisions par les personnes directement intéressées.

La décision du gouvernement de revaloriser les collectivités locales et de poser ainsi les bases d'une éventuelle décentralisation se situe donc à contre-courant d'une tendance séculaire qui va dans le sens de la centralisation. Cette décision obéit plutôt à une tendance récente et encore peu affirmée dans les institutions en faveur des collectivités locales. Mais quels sont les principes qui doivent animer un gouvernement qui s'engage ainsi à revaloriser l'autonomie locale et qui se propose même de retourner un jour aux instances locales certaines des responsabilités qu'il exerce présentement?

Dans l'ensemble, on peut dire que le gouvernement, s'inspirant peut-être du principe de la subsidiarité, cherche à laisser au niveau local toutes les compétences qui peuvent raisonnablement être exercées à ce niveau.

La responsabilité du gouvernement à l'égard des collectivités locales, donc, consiste d'abord et avant tout dans le respect et la promotion des caractères fondamentaux des institutions locales, leurs caractères démocratique et responsable, ces caractères constituant autant de conditions objectives d'un sain exercice des compétences proprement locales.

C'est dans cette optique que le gouvernement a cru bon de définir de nouveaux mécanismes visant à faciliter l'exercice de la démocratie au niveau local pour assurer la transparence des institutions et pour encourager la participation des citoyens.

La responsabilité du gouvernement comporte également un rôle de surveillance, notamment pour déceler ou prévenir les cas de mal-administration, d'abus ou de fraude. Le gouvernement est en outre responsable de la santé financière des institutions locales. En effet, étant donné l'impact que peuvent avoir les collectivités locales sur la richesse collective de la société québécoise, le gouvernement doit

surveiller l'évolution de leurs engagements financiers: c'est la stabilité financière de l'ensemble du secteur public au Québec qui en dépend.

La responsabilité du gouvernement à l'égard des municipalités tient également à son rôle de législateur. Il doit, à cet effet, tenir à jour les lois ayant un impact sur les collectivités locales, les amender au besoin et les moderniser le cas échéant.

Il existe aussi un autre principe important, mais souvent ignoré, à la base du respect de l'autonomie locale; il s'agit du respect de la diversité. Les grands programmes en matière d'éducation et de santé ont abouti à ce que les citoyens du Québec reçoivent à peu près tous les mêmes services. Les ministères responsables déploient, en tout cas, beaucoup d'efforts pour que les services soient normalisés.

Il n'apparaît cependant pas souhaitable que la normalisation se généralise et englobe les règles d'urbanisme, l'enlèvement des ordures, l'entretien des rues, l'aménagement des parcs et des terrains de sport, etc. Au contraire, la plupart des gens préfèrent que les milieux se distinguent, qu'ils possèdent une certaine originalité.

La diversité des milieux de vie n'est cependant pas qu'une manière d'agrémenter le paysage. Elle est le reflet des traditions, des goûts et des aspirations des communautés. La diversité est aussi, encore plus fondamentalement, une condition d'exercice de la liberté: à l'opposé de la diversité loge l'uniformité et, dans l'uniformité, les possibilités de choix sont limitées pour ne pas dire inexistantes.

Le gouvernement n'a pas défini en vase clos ses interventions en faveur de l'autonomie locale. Toute cette approche a, en effet, été soumise à l'attention du monde municipal lors de la Conférence Québec-Municipalités qui fut tenue en juin 1978. Les municipalités ont alors eu l'occasion d'exprimer leurs points de vue sur les objectifs poursuivis et les mesures proposées. L'accord des participants a été obtenu à l'égard de l'objectif général de revalorisation du pouvoir local ainsi que des sous-objectifs de l'autonomie financière, de l'autonomie de choix en aménagement et du rajeunissement des mécanismes démocratiques. Le gouvernement a, par ailleurs, accepté de surseoir à son intention de décentraliser certaines responsabilités. Les municipalités ont, en effet, préféré mettre à l'épreuve les structures nouvelles que sont les municipalités régionales de comté et s'assurer qu'elles disposeront des ressources financières adéquates avant que ne soit amorcé le processus de décentralisation.

L'esprit favorable aux collectivités locales s'est également concrétisé lors de l'élaboration de la réforme de la fiscalité

municipale. Les municipalités et le gouvernement ont travaillé ensemble à cette réforme au sein du Comité conjoint Québec-Municipalités sur la fiscalité. Le comité conjoint a produit un premier rapport en décembre 1978 dans lequel il formule des principes directeurs, commente la proposition du gouvernement et formule sa propre proposition. Un deuxième rapport a été soumis au gouvernement en octobre 1979 portant cette fois sur le financement des communautés urbaines et l'aide au transport en commun. Dans les deux cas, le gouvernement a retenu à peu près intégralement les recommandations du comité.

Avant de s'engager dans un examen du bilan législatif des trois dernières années, une remarque s'impose. Un gouvernement qui affirme vouloir revaloriser l'autonomie des collectivités locales se place dans une situation ambiguë. Même s'il pose effectivement des actes pour revaloriser les collectivités locales, il est difficile de respecter l'autonomie locale quand on est celui qui édicte les règles du jeu; la tentation d'infléchir les règles en sa faveur, même si on la repousse, n'en est pas moins toujours présente.

De plus, il n'est pas toujours facile dans la pratique de choisir entre les compétences qui seront exercées au niveau central et celles qui seront exercées localement. Un gouvernement est à l'image de la société dont il émane; des tendances diverses y bouillonnent et s'y affrontent. Le gouvernement doit poser des actes qui visent des objectifs particuliers à divers domaines d'intervention et s'adressent à des clientèles différentes. Le bilan législatif qui suit reflète d'ailleurs cette réalité inévitable.

3. BILAN DES RÉFORMES RÉCENTES DU DROIT MUNICIPAL

Parmi les lois récemment adoptées par l'Assemblée nationale qui concernent directement les municipalités ou les collectivités locales, il y a lieu de distinguer entre les lois proprement municipales, d'une part, et les lois sectorielles ayant une forte incidence sur le milieu municipal, d'autre part.

Dans la première catégorie, on peut inclure les lois sur la démocratie municipale, la *Loi sur la fiscalité municipale*, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ainsi que la *Loi sur les ententes intermunicipales*. Ce premier bloc législatif constitue l'amorce concrète d'une politique d'ensemble de revalorisation des collectivités locales, d'une politique de renforcement des pouvoirs des institutions locales.

La seconde catégorie de lois comprend la *Loi sur la protection du territoire agricole*, les récentes modifications apportées à la *Loi sur la qualité de l'environnement* et les amendements à la *Loi de police*.

A. La législation sur la démocratie municipale

Initiée par l'adoption de deux lois temporaires en 1978 et en 1979, la réforme de la démocratie municipale a été consolidée sur une base permanente par le projet de loi 105 adopté en 1980. Le régime électoral mis en place en 1978 à l'égard des villes de 20 000 habitants et plus avait donc subi l'épreuve de l'expérience, permettant ainsi, en 1980, d'apporter au régime permanent les ajustements et les améliorations qui s'étaient révélés nécessaires.

La loi de 1980 sur la démocratie municipale contient plusieurs dispositions applicables à toutes les municipalités (déontologie, rémunération des élus, période de questions, etc.). Par contre, seules les municipalités de 20 000 habitants et plus sont obligatoirement régies par l'ensemble des dispositions de la Loi portant sur les élections. Pour les municipalités de 1000 à 20 000 habitants, elles ont notamment le choix de se soumettre aux règles concernant la division en districts électoraux et le régime uninominal.

Le but des trois lois était d'améliorer les règles du jeu démocratique au niveau local tout en favorisant la participation accrue des citoyens à l'administration locale. Dans la poursuite de ces objectifs, la réforme repose sur quatre principes fondamentaux:

1. Le contrôle par le citoyen

- L'intérêt et la participation du citoyen à la vie politique municipale ne pourront s'accroître, qu'à la condition que les mécanismes électoraux assurent au citoyen un contrôle satisfaisant de la vie politique locale.
- Les lois sur la démocratie municipale comportent donc des dispositions concernant la reconnaissance officielle des partis politiques municipaux et le contrôle de leur financement ainsi que de leurs dépenses.

2. L'identification du citoyen

- Le projet de réforme de la démocratie municipale rendu public par le gouvernement au printemps de 1978 reposait sur un principe de cet ordre. On visait alors la confection éventuelle d'une liste électorale unique et permanente que le gouvernement entendait utiliser à la fois lors d'élections québécoises et lors d'élections municipales.

- Compte tenu du fait que la réforme du régime électoral du Québec n'a pas suivi le même rythme que la réforme du régime électoral municipal, cet objectif est resté en plan. La loi de 1980 a tout de même cherché à apporter des améliorations à la confection des listes électorales et à leur révision pour fins de consultations populaires. Plusieurs municipalités continuent à réclamer pour l'avenir une liste électorale unique.

3. La représentation du citoyen

- La représentation du citoyen au sein du conseil municipal est à la base de notre système politique municipal. C'est en considération de ce principe que la loi comporte des mesures visant à:
 - a) assurer à chaque citoyen un même poids politique au moment des élections; ce principe entraîne la disparition du droit de vote des personnes morales et l'adoption de normes uniformes quant au découpage des circonscriptions électorales municipales;
 - b) modifier les règles électorales de sorte que désormais les citoyens d'une circonscription électorale municipale n'élisent qu'un seul conseiller; l'adoption du système uninominal entraîne la disparition des districts électoraux ayant plus d'un siège de conseiller.

4. La participation des citoyens

- La législation comporte à cet égard des dispositions visant une amélioration de la politique d'information aux citoyens, une période obligatoire de questions de l'assistance lors des séances des conseils municipaux, une séance d'information obligatoire à l'époque de la confection et de l'adoption du budget. Notons finalement que la législation comprend des dispositions relatives à la déontologie dans les affaires municipales.

Bien sûr, personne n'osera prétendre que les lois adoptées rencontrent toutes les intentions qui avaient été énoncées au printemps de 1978. Elles constituent néanmoins une indispensable adaptation des règles du jeu aux attentes du citoyen d'aujourd'hui et répondent dans une large mesure aux orientations et propositions formulées lors de la Conférence Québec-Municipalités. Ces modifications ont, dans leur ensemble d'ailleurs, été accueillies favorablement par le milieu municipal.

B. La Loi sur la fiscalité municipale

La réforme de la fiscalité municipale constitue la pierre angulaire de la revalorisation du pouvoir local car sans ressource autonome suffisante, l'autonomie locale ne saurait être qu'une formule creuse. Comme le soulignait le comité conjoint dans son premier rapport:

“L'autonomie locale implique, outre le pouvoir de se gouverner soi-même et de réglementer, celui de déterminer la nature et la qualité des services ainsi que les taxes requises pour les financer. Cela suppose qu'il n'y ait pas de nécessité d'égalisation des services à l'échelle du Québec et que certains écarts de ressource et de fardeau fiscal puissent exister entre les municipalités.”⁸

Si l'on s'en tient à l'essentiel, la réforme de la fiscalité municipale vise à assurer aux municipalités une source de revenus qui leur soit propre. On vise également à ce que les sources de revenus accordées aux municipalités soient non seulement suffisantes pour faire face à leurs besoins présents mais leur accordent aussi une marge de manoeuvre en prévision de l'accroissement éventuel des coûts ou des besoins en nouveaux services. C'est dans cet esprit que le gouvernement a accordé aux municipalités la quasi-exclusivité du champ de l'impôt foncier comme devant constituer leur source principale de revenu. Cet objectif d'autonomie fiscale a été, si l'on peut dire, l'élément moteur de la réforme.

Par ailleurs, la *Loi sur la fiscalité municipale* s'appuie sur trois principes directeurs qu'il apparaît utile de rappeler ici. Citons en premier lieu la simplicité administrative; le système d'imposition doit être relativement simple à comprendre et à appliquer, aussi bien pour l'administrateur que pour le contribuable. Le deuxième principe veut que le régime fiscal soit neutre. Cela signifie que la fiscalité locale ne doit pas modifier la répartition des coûts réels de façon à favoriser certains contribuables aux dépens des autres. Ce principe est en fait le corollaire d'un principe plus important et plus riche de conséquences, soit celui de l'équité fiscale.

L'expression équité fiscale signifie généralement que l'impôt doit être basé sur la capacité de payer; un tel impôt comporte un effet de redistribution du revenu. Or l'expérience et la réflexion démontrent que le territoire limité des municipalités, le type de services qu'elles offrent ainsi que la nature des taxes qu'elles sont autorisées à prélever ne leur permettent pas de remplir cette fonction de redistribution de revenu. Par conséquent, au niveau municipal,

8. *Réforme fiscale*, Rapport du comité conjoint Québec-Municipalités, déc. 1978, p. 17.

l'équité fiscale s'exprime plutôt par une taxation équivalente au bénéfice reçu. Ce principe devrait logiquement mener à une tarification des services municipaux. Mais, une tarification n'étant pas toujours possible, c'est l'évaluation foncière qui constitue l'indicateur le plus équitable des bénéfices reçus.

Dans la pratique, le principe de l'équité fiscale se traduit par trois conséquences:

- 1- l'intégrité de l'assiette foncière, ce qui entraîne l'élimination ou à tout le moins une réduction des exemptions;
- 2- une base d'imposition qui soit la même pour tous: la valeur réelle; de plus, les immeubles portés au rôle d'évaluation le sont à une même proportion de leur valeur réelle;
- 3- une élimination des taxes particulières et des surtaxes.

En ce qui a trait à l'intégrité de l'assiette, soulignons que le gouvernement a accepté le principe de se faire contribuable à part entière. Par ailleurs, le gouvernement a introduit deux mesures visant à assurer une certaine redistribution des richesses. Ainsi, un crédit pour les taxes foncières est désormais accordé par le gouvernement aux contribuables à faible revenu, à l'occasion de leur déclaration d'impôt sur le revenu. En deuxième lieu, le gouvernement a mis au point une formule de péréquation pour venir en aide aux municipalités dont les sources de revenus sont inférieures à la moyenne des municipalités québécoises.

L'élimination des taxes particulières, comme les taxes de locataires et les taxes d'affaires, a été réussie. Les surtaxes aussi ont été éliminées sauf le cas de la Ville de Montréal qui est autorisée pour une période de trois ans, à imposer une surtaxe sur la portion de la valeur des immeubles utilisés principalement à des fins industrielles et commerciales qui excède 100 000 \$.

L'uniformisation de la base d'imposition qui commandait la réforme fiscale est allée de pair avec une refonte de la *Loi sur l'évaluation foncière*, à l'intérieur de la *Loi sur la fiscalité municipale*. Plusieurs changements apportés à la loi en vigueur depuis 1971 n'ont pour but que la codification tantôt de la jurisprudence, tantôt des pratiques administratives qui ont cours dans le monde de l'évaluation.

Ainsi on a introduit le concept d'unité d'évaluation pour l'inscription des immeubles au rôle d'évaluation et on a énoncé dans la loi les règles suivant lesquelles doit être déterminée la valeur réelle de ces immeubles. Par ailleurs, la compétence du Bureau de révision a été étendue à l'ensemble du territoire du Québec, afin d'offrir à tous

les contribuables une meilleure garantie d'uniformité dans la jurisprudence. Enfin, une innovation importante consiste dans l'obligation pour l'évaluateur de respecter le principe de l'équité horizontale, c'est-à-dire, d'inscrire tous les immeubles au rôle dans une même proportion de leur valeur réelle. L'évaluateur doit de plus mesurer cette proportion et établir la proportion médiane de son rôle. Le niveau qu'il aura ainsi établi pourra être vérifié et même corrigé par le ministère des Affaires municipales. Cette proportion médiane sert d'abord et avant tout à renseigner le contribuable sur la valeur de son immeuble car elle doit figurer obligatoirement sur le compte de taxes. Mais elle sert aussi dans le calcul des quotes-parts des municipalités aux organismes régionaux tels les comtés et les communautés et dans l'imposition des taxes scolaires non admissibles aux subventions.

Malgré l'ampleur de la réforme de la fiscalité municipale, il ne faut pas conclure qu'elle est entièrement terminée. Certains aspects importants soulèvent encore des interrogations: la confection des rôles de valeur locative et l'imposition de la taxe d'affaires, une politique de tarification des services et le financement de certains services tels l'assainissement des eaux et le transport en commun. La reprise des travaux du comité conjoint permettra peut-être de trouver des réponses à ces interrogations.

Par ailleurs, le contentieux de la présence des commissions scolaires dans le champ de l'impôt foncier n'est pas entièrement réglé, ni auprès des municipalités ni devant les tribunaux. Il s'agit d'un dossier dont l'issue, capitale pour toute la réforme, est incertaine.

Il faut aussi signaler l'évolution pénible du dossier concernant le paiement par le gouvernement fédéral d'en-lieu de taxes sur ses immeubles. En dépit d'une certaine augmentation des contributions fédérales grâce à l'adoption du projet de loi C-4 à l'été 1980, ces contributions sont encore proportionnellement bien en deçà de celles du gouvernement du Québec. Le refus systématique du législateur fédéral de tenir compte des représentations faites par les gouvernements provinciaux avant l'adoption de la loi C-4 augure mal pour une révision à court terme de la politique fédérale. Les municipalités en seront les grands perdants.

C. La loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Dès 1968, la Commission provinciale sur l'urbanisme recommandait l'adoption d'une loi-cadre sur l'urbanisme et en esquissait

le contenu; il a toutefois fallu attendre onze ans avant qu'une telle loi soit adoptée.

L'objectif principal visé par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, c'est que la collectivité québécoise prenne en charge, d'une manière consciente et systématique l'aménagement de son territoire. Du point de vue institutionnel, on vise à ce que cette prise en charge relève non pas principalement du gouvernement mais bien des instances décentralisées. Mais comme le gouvernement a confié le rôle de cheville ouvrière à une institution relativement nouvelle, la municipalité régionale de comté, on se rend compte de sa volonté d'assurer la concertation des intervenants, de tenir compte des interdépendances et de dépasser le niveau des préoccupations strictement locales.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* s'appuie sur quatre principes:

- l'aménagement est un acte politique; les décisions doivent être prises par les élus;
- chaque niveau de gouvernement possède des responsabilités qui lui sont propres;
- les gouvernements échangent leurs points de vue et procèdent à des arbitrages lorsque leurs positions respectives ne concordent pas;
- les citoyens participent à l'aménagement de leur territoire.

Dans l'ensemble, cette loi ajoute peu de dispositions nouvelles par rapport à ce que contenaient déjà la *Loi des cités et villes* et le *Code municipal*, au plan de l'urbanisme local. Bien entendu, le schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté et l'engagement du gouvernement de respecter les schémas d'aménagement sont des éléments nouveaux et originaux. Mais les changements majeurs apportés par la loi sont d'un autre ordre. Il y a, en premier lieu, le fait que désormais l'urbanisme sera une compétence obligatoire pour les municipalités. Mais il y a encore et surtout la mise en place des municipalités régionales de comté qui, en plus d'exercer les compétences des comtés actuels en milieu rural, s'adjoindront les villes pour les fins de leurs nouvelles compétences en matière d'aménagement.

Les expériences et les démarches importantes effectuées au Québec dans le domaine de l'aménagement ont toutes débouché sur la question des structures municipales. À cet égard, on peut citer les opérations de planification menées par le Bureau d'aménagement de l'est du Québec et le Service d'aménagement du territoire de la

région aéroportuaire, les rapports de la Commission provinciale d'urbanisme et du Groupe de travail sur l'urbanisation au Québec ainsi que les projets de loi qui ont précédé le projet de loi 125, c'est-à-dire l'avant-projet de loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire déposé en 1972 et le projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal déposé en 1976.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* s'accompagne donc d'un processus de mise en place des municipalités régionales de comté. De fait, il s'agit même d'une condition préalable à l'application de la loi. D'ailleurs, l'établissement des municipalités régionales de comté constitue une opération de la plus haute importance par rapport aux autres dispositions de la loi. Le résultat de cette opération a, faut-il le reconnaître, un caractère aléatoire car il repose sur un double pari du gouvernement. En premier lieu, le concept même de la municipalité régionale de comté constitue un pari puisqu'il dépend d'une entente nécessaire entre les villes et les municipalités rurales. En deuxième lieu, le découpage du territoire et le partage des voix entre les municipalités membres dans la prise de décision ont été laissés à l'arbitrage du milieu lui-même. L'esprit qui anime une décentralisation veut, en effet, que les gens du milieu façonnent eux-mêmes le plus possible leurs propres institutions. En somme, dans cette opération le gouvernement part du postulat que les institutions locales sont autonomes et responsables et fait le pari qu'elles seront suffisamment responsables pour assumer pleinement leur autonomie.

Si l'on envisage la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* sous l'angle des procédures, elle apparaît particulièrement complexe. Mais cette complexité est peut-être plus apparente que réelle puisque plusieurs des démarches prévues dans la loi n'auront pas à être entreprises si le processus se déroule normalement. Mais la nécessité de prévoir toutes les hypothèses de déroulement du processus alourdit quelque peu le texte de la loi. Au cours de la période actuelle d'adaptation à la nouvelle loi, il est normal que plusieurs vivent des difficultés avec la nouvelle procédure, difficultés temporaires nous l'espérons.

Au-delà des structures qui sont la base de toute action en matière d'aménagement, la loi consacre les pouvoirs actuels des municipalités en matière d'urbanisme. Ces dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* sont immédiatement opératoires, indépendamment de la création des municipalités régionales de comté ou de l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement. Même si les pouvoirs locaux d'urbanisme n'ont subi que très peu de modifications dans la nouvelle loi, ils ont été regroupés et clarifiés de

manière à mieux exprimer l'esprit et la pratique de l'urbanisme moderne.

Les règles de conformité contenues dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* sont aussi originales, car la loi n'établit pas de présomption légale de conformité entre les documents d'urbanisme, d'une part, et entre les documents d'urbanisme et les schémas d'aménagement, d'autre part. La constatation de cette conformité est laissée à la Commission nationale de l'aménagement qui, par ailleurs, n'a aucun rôle d'approbation quant à l'opportunité des règlements et des schémas. On note ici une différence marquée avec la pratique ailleurs au Canada où des commissions administratives gouvernementales peuvent être appelées à statuer sur l'opportunité du règlement adopté par le conseil municipal.

Il est surprenant de constater que la partie de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui a reçu le moins d'attention lors de l'étude et la rédaction du projet est peut-être la partie qui est présentement opérationnelle, celle sur l'urbanisme. À brève échéance, il faudrait sans doute revoir cette partie afin d'évaluer s'il n'y a pas lieu d'accorder d'autres pouvoirs aux municipalités ou encore de raffiner les pouvoirs qu'elles possèdent déjà. On peut citer, à titre d'exemples, les pouvoirs en matière de lotissement et de morcellement de terrains, les dérogations mineures au règlement de zonage, les pouvoirs en matière de construction et les pouvoirs d'intervention foncière.

D. La Loi sur les ententes intermunicipales⁹

La *Loi sur les ententes intermunicipales* est issue des difficultés pratiques qu'avaient plusieurs municipalités à réaliser des ententes de service ou la mise en commun de services entre elles. La loi antérieure prévoyait la formation d'un comité intermunicipal dépourvu de la personnalité juridique; la procédure et la gestion de l'entente étaient alourdies et souvent les municipalités se trouvaient à agir dans l'illégalité.

La nouvelle loi s'inscrit clairement dans les principes de revalorisation du pouvoir local, en laissant aux municipalités le choix de s'associer entre elles pour fournir des services et en leur laissant le choix de la formule d'association à partir d'un éventail partant de la délégation de pouvoirs administratifs à la création d'une régie intermunicipale.

9. *Loi modifiant le Code municipal et la Loi sur les cités et villes concernant les ententes intermunicipales*. L.Q. 1979, c. 83.

Un des principes les plus importants à la base de cette nouvelle loi, c'est que le partage des dépenses soit effectué en fonction du bénéfice reçu par chaque municipalité; une municipalité ne peut donc être appelée à financer des dépenses effectuées en fonction de la croissance anticipée dans une autre municipalité.

Il est cependant essentiel de distinguer entre le bénéfice reçu à court terme et le bénéfice à long terme. C'est pourquoi la loi contient la possibilité de distinguer entre les dépenses reliées à la consommation et les dépenses reliées aux immobilisations. Les dépenses d'immobilisations peuvent être réparties en proportion de la capacité d'un équipement qu'une municipalité se réserve. Ainsi, une municipalité qui participe à la mise en commun d'une usine de filtration se réservera 3 millions de gallons par jour sur une capacité totale de production de 15 millions de gallons; la contribution de cette municipalité au coût de construction de l'usine sera donc de 20% du total. D'autre part, les dépenses qui varient en fonction du degré d'utilisation d'un équipement seront réparties en proportion de la consommation. Ainsi, la municipalité qui s'est réservée 20% d'une capacité totale (qui sera finalement atteinte lorsque l'équipement sera utilisé à sa pleine capacité) peut, par exemple, consommer 1 800 000 gallons sur une production effective de 6 millions; sa part des dépenses d'opération sera donc de 30% et non pas de 20%.

La *Loi sur les ententes intermunicipales* part du principe que c'est de plein gré qu'une municipalité devrait s'engager dans la mise en commun d'un service. Il est également entendu que les élus, c'est-à-dire les conseils municipaux, doivent conserver un contrôle direct sur le service mis en commun. Un effort particulier a, par ailleurs, été fait pour simplifier les procédures administratives inhérentes à une entente. Un des moyens employés consiste à confier les tâches administratives à un seul organisme mandataire. Cet organisme est soit l'une des municipalités parties à l'entente, soit une régie intermunicipale.

La première formule est le contrat de service; dans ce cas, une municipalité achète simplement un service d'une autre municipalité, l'eau par exemple. En deuxième lieu, vient la délégation de compétence, c'est-à-dire qu'une municipalité confère à une autre municipalité sa compétence pour effectuer certains travaux ou offrir un service donné. Un groupe de municipalités pourraient s'entendre pour qu'une seule d'entre elles mène les études préalables aux travaux, construise, entretienne et gère tout le système commun d'assainissement des eaux usées (intercepteurs, stations de pompage, usine d'épuration, émissaire). Quant à la troisième formule, il s'agit de la

régie intermunicipale. La régie est essentiellement un comité intermunicipal auquel on a conféré la personnalité juridique; la régie demeure, en effet, entièrement dépendante des municipalités qui l'ont formée.

Il faut dire en conclusion sur cette loi qu'elle semble assez mal connue des administrations locales et qu'elle connaît quelques difficultés de rodage au plan de la procédure, notamment lorsque les ententes comportent la création de régies intermunicipales. Nous comptons régler ces difficultés temporaires au cours des mois à venir, au moyen d'une campagne d'information auprès des municipalités. Quant aux problèmes de procédures qui surviennent surtout dans les cas de création de régies intermunicipales où l'intervention d'un autre organisme gouvernemental est requise (la Commission municipale pour autoriser un engagement de crédit ou le ministère de l'Environnement pour choisir un site d'enfouissement sanitaire), nous avons bon espoir d'ici peu de pouvoir simplifier la procédure, dans le respect de la loi, par des ententes administratives.

Quant à la loi elle-même, nous sommes conscients qu'elle devra tôt ou tard être bonifiée. Même si elle se veut une loi-cadre pour les ententes intermunicipales dans tous les domaines de compétence municipale, il y a un domaine où elle restera inefficace dans sa formulation actuelle: celui où le service mis en commun est localisé dans une municipalité et procure à cette municipalité des revenus de taxe foncière. L'exemple évident est celui du parc industriel. Pour faciliter la conclusion d'ententes sur des parcs industriels intermunicipaux, nous cherchons présentement des formules qui permettront un partage équitable des recettes fiscales découlant de l'implantation des industries. Il est évident que de telles formules nécessiteront des amendements à la loi.

E. Les "ménages" périodiques

Même si au cours des trois dernières années des lois importantes ont été adoptées, la tradition des ajustements périodiques aux deux lois fondamentales n'a pas été interrompue pour autant.

Il y eut tout d'abord, en 1977, l'adoption de deux lois modifiant l'une la *Loi des cités et villes* et l'autre, le *Code municipal*. Ces lois traitent de procédures diverses comme l'adoption et l'approbation des règlements d'annexion, l'émission d'obligations et l'adjudication des contrats. On y traite également du remplacement des membres du conseil qui quittent en cours de mandat et de la conservation des archives qui peuvent constituer un bien culturel.

On a aussi obligé les cités et villes en 1977 à préparer un programme triennal de leurs immobilisations. L'objectif visé est d'amener les municipalités à planifier leurs engagements financiers à moyen terme.

Une autre loi en 1979 apporte elle aussi de nombreuses modifications au *Code municipal* et à la *Loi des cités et villes*. Parmi ces modifications, on peut signaler la possibilité pour une municipalité régie par le *Code municipal* d'annexer en partie ou en totalité le territoire d'une cité ou d'une ville, sans devoir recourir à un projet de loi privé. La loi prévoit également que le conseil d'une municipalité peut autoriser une dépense seulement si le trésorier produit un certificat attestant que des fonds suffisants sont disponibles. D'autre part, dans le but de simplifier certaines démarches, la valeur des contrats pour lesquels des soumissions publiques sont obligatoires est haussée de 10 000 \$ à 25 000 \$ et la valeur des contrats pour lesquels une invitation doit être adressée à au moins deux fournisseurs est haussée de 1000 \$ à 5000 \$.

Dans un autre ordre d'idées, l'application du règlement provincial sur la gestion des déchets solides nécessitait une plus grande unité d'action que ne le permettait une approche municipalité par municipalité. C'est pourquoi les corporations de comté ont reçu compétence sur les systèmes de gestion de déchets. Le comté exerce cette responsabilité soit pour le compte des seules municipalités qui le désirent soit pour toutes les municipalités de son territoire lorsque au moins les deux tiers d'entre elles le requièrent. De plus, la corporation de comté peut fournir le service de gestion des déchets à une cité ou une ville moyennant une entente à cet effet.

Enfin, la loi de 1979 autorise les municipalités à régler diverses nuisances, plus particulièrement sur les terrains vacants, ainsi qu'à interdire les embarcations à moteur sur les lacs dont le diamètre n'excède pas huit kilomètres. On a aussi permis aux municipalités d'organiser un service municipal de vidange des installations septiques et d'en recouvrer le coût au moyen d'une taxe spéciale. Cette loi contenait plusieurs autres dispositions qu'il serait trop fastidieux d'énumérer ici.

Toutes ces modifications avaient pour but de répondre à des demandes ou corriger des lacunes qui s'étaient faites sentir. Certains peuvent les trouver hétéroclites, sans ordre ni logique. On peut aussi déplorer que de telles modifications ne nous conduisent pas plus près de cette unification de la législation municipale qu'avait souhaitée la Commission Hébert. À ceux qui pensent ça, je suis porté à leur donner partiellement raison et à leur souligner cependant que ces

modifications réclamées par le monde municipal ou rendues nécessaires par l'expérience sont souvent l'occasion d'établir l'uniformité des dispositions entre les deux grandes lois. C'est là sûrement un pas, si petit soit-il, dans la bonne direction.

F. La Loi instituant la Régie du logement

L'objet principal de la *Loi instituant la Régie du logement* est le contrôle des loyers, un domaine qui intéresse moins le monde municipal. Mais cette loi, s'appuyant sur le fait que les municipalités sont les corps publics les mieux placés pour surveiller l'évolution de la qualité des bâtiments et plus spécifiquement du stock de logements, donne aux municipalités le pouvoir de s'instituer gardiennes de leur patrimoine immobilier. Ces pouvoirs nouveaux permettront aux municipalités de jouer un rôle plus important dans le domaine du logement et ajouteront à l'arsenal des pouvoirs que possèdent déjà les municipalités en matière d'urbanisme.

Désormais, toutes les municipalités ont le pouvoir d'adopter un code du logement, c'est-à-dire de réglementer la transformation, l'entretien et la qualité des logements et chambres offerts en location; on pourra également interdire l'occupation des locaux non conformes au règlement. Ces pouvoirs sont à peu de choses près le décalque des pouvoirs que le gouvernement s'est lui-même donnés pour édicter des exigences minimales d'habitabilité et pour définir ce qu'est un logement impropre à l'habitation¹⁰.

Par ailleurs, les municipalités peuvent exercer un contrôle sur les démolitions de bâtiments pourvu qu'elles adoptent un règlement à cet effet. Un tel règlement peut exiger, comme condition d'obtention du permis de démolition, que soit soumis un programme de réutilisation du sol dégagé et que soit déposée une garantie monétaire d'exécution. La loi oblige la municipalité à constituer un comité de trois membres du conseil pour entendre les demandes de permis et rendre les décisions. La loi établit également la procédure à suivre, notamment en ce qui a trait à la notification des intéressés, de même que les critères à respecter dans la prise de décision. Enfin, il importe de noter que la Régie du logement administrera elle-même ce contrôle des démolitions tant que les municipalités n'auront pas mis en place leur propre système de contrôle. Le pouvoir de la Régie du logement est toutefois moins étendu que celui des municipalités puisqu'il se limite aux cas où un locataire refuse d'être évincé de son logement et en avertit la Régie¹¹.

10. L.Q. 1979, c. 48, art. 108, 1er et 2e.

11. L.Q. 1979, c. 48, art. 32 et 34.

G. Modification à la Loi de police¹²

Au cours des années 1977 et 1978, des municipalités du Québec ont aboli leur service de police parce qu'elles jugeaient que les coûts de service croissaient rapidement et qu'il était devenu trop onéreux pour leurs contribuables. Elles transféraient ainsi automatiquement au gouvernement le fardeau de la protection policière sur leur territoire. Le législateur a donc modifié la *Loi de police* afin d'empêcher les municipalités régies par la *Loi des cités et villes* d'abolir leur corps de police ou d'en réduire les effectifs sans avoir d'abord obtenu l'autorisation du gouvernement. Ils s'agit en somme de demander au gouvernement son consentement avant de lui décharger un fardeau sur les épaules.

D'une certaine manière, la *Loi modifiant la Loi de police* a mieux défini les responsabilités municipales en matière de protection policière. Désormais, toute municipalité de plus de 5000 habitants, quelle que soit la loi qui la régit, devra posséder un service de police à moins d'en être dispensée par le gouvernement. De plus, si une municipalité ne se donne pas un service de police alors qu'elle est tenue de le faire, le procureur général peut demander à la Sûreté du Québec d'assurer la protection policière dans cette municipalité et facturer la municipalité pour le service offert. Les municipalités qui choisissent de le faire peuvent recourir à la Sûreté du Québec plutôt que de constituer leur propre corps de police en signant une entente à cette fin avec le procureur général.

Enfin, pour éviter que l'obligation de se donner un corps de police ne soit contournée, la loi donne à la Commission de police le pouvoir non seulement de vérifier si une municipalité maintient des services policiers adéquats mais aussi le pouvoir d'obliger cette municipalité à corriger la situation.

Cette réforme de la *Loi de police* corrige plusieurs lacunes et injustices du système antérieur en ce qu'elle exige de toutes les municipalités de plus de 5000 habitants la création d'un corps de police. Elle facilite de plus les ententes de service entre une municipalité et la Sûreté du Québec. Il faut cependant reconnaître que cette réforme ne règle pas toutes les difficultés liées à l'établissement d'une répartition équitable du coût de tous les services de police entre les municipalités qui ont un service de police municipal et celles qui n'en ont pas.

12. L.Q. 1979, c. 67.

H. La loi sur la protection du territoire agricole

Si l'on passe maintenant à l'examen des lois sectorielles qui ont une incidence directe et importante sur le milieu municipal, il y a tout d'abord la *Loi sur la protection du territoire agricole*¹³. Il est important de rappeler dès le départ que, malgré son immense territoire, le Québec possède un potentiel agricole limité en termes de superficie; moins de 2% des terres peuvent être cultivées. Et, de toutes les terres cultivables, les sols à très bon potentiel représentent moins de 1/2% du territoire québécois¹⁴. Pour compliquer encore davantage la situation, ces sols à haut potentiel sont situés dans les régions où l'expansion urbaine et industrielle est la plus rapide. Il en résulte que bien souvent ces terres ne donnent plus leur plein rendement ou sont abandonnées parfois très longtemps avant d'être urbanisées. Enfin, dans un autre ordre d'idées, rappelons que le Québec ne suffit qu'à 60% de ses besoins alimentaires même en tenant compte des échanges que lui permettent des surplus dans certaines productions.

L'objectif du gouvernement est double: d'une part, assurer une plus grande auto-suffisance du Québec dans le domaine alimentaire et, d'autre part, favoriser le développement de l'industrie agro-alimentaire en encourageant les productions nouvelles et une transformation plus poussée des produits. Cette mise en valeur du secteur agro-alimentaire repose toutefois sur une ressource de base indispensable: le sol cultivable. C'est pourquoi la *Loi sur la protection du territoire agricole* vise à réserver à l'agriculture les sols dont les caractéristiques propres, conjuguées avec les conditions climatiques, les rendent propices à une utilisation agricole.

Sans entrer véritablement dans le contenu de cette loi, on peut néanmoins en faire ressortir les aspects les plus importants. Il y a évidemment un contrôle de l'utilisation du sol; sans encourager directement la production agricole, on empêche au moins l'apparition d'activités incompatibles. La loi impose aussi un contrôle des lotissements et morcellements afin de maintenir les unités de production existantes et de favoriser la viabilité des exploitations.

Au chapitre des incitations financières, la *Loi sur la fiscalité municipale* limite à 375 \$ par hectare la valeur imposable d'une ferme ou d'un boisé et limite à 2% de la valeur imposable la taxe foncière municipale qui peut lui être imposée annuellement. De plus,

13. L.Q. 1978, c. 10.

14. 600,000 hectares — Cf. *Document de consultation sur la protection du territoire agricole québécois*, Agriculture-Québec, juillet 1978, p. 4.

le ministre de l'Agriculture rembourse au propriétaire 70% des taxes foncières municipales et scolaires qu'il a payées, pourvu que la ferme soit située à l'intérieur d'une zone agricole.

La *Loi sur la protection du territoire agricole* confie les principaux pouvoirs au gouvernement et à la Commission de protection du territoire agricole. Les municipalités sont associées au processus sur une base consultative et ce sont elles qui administrent les demandes de dérogation, d'inclusion ou d'exclusion de la zone agricole. Mais dans l'ensemble leur rôle est réduit. Dans un contexte où l'on cherche à valoriser le pouvoir local, il est légitime de demander pourquoi. La raison est simple et indique bien quelles sont les limites de l'autonomie municipale. D'une part, la protection et la promotion de l'agriculture sont devenues des objectifs gouvernementaux. Les municipalités, tout en réclamant leur part d'autonomie, n'ont jamais prétendu que le gouvernement ne pouvait pas imposer à toute la population certains objectifs et programmes jugés d'importance nationale. D'autre part, les municipalités avaient toujours eu, par le biais de leur compétence en matière d'urbanisme, un certain pouvoir de protéger les bons sols agricoles. L'absence d'intervention municipale dans ce domaine était perçue, à tort ou à raison, comme un des facteurs ayant contribué au dépérissement du patrimoine agricole.

I. La Loi sur la qualité de l'environnement

Adoptée en 1972, la *Loi sur la qualité de l'environnement* a eu, avec le temps, une influence grandissante sur le milieu municipal. Les mesures récentes prises en vertu de cette loi ou afin d'en assurer l'application sont significatives. Notons les suivantes:

- le programme d'assainissement des eaux, auquel plusieurs milliards de dollars seront consacrés;
- la création de la Société québécoise d'assainissement des eaux pour faciliter la réalisation de ce programme;
- l'adoption prochaine d'un règlement sur les installations septiques dont l'administration sera confiée aux municipalités;
- l'adoption d'un règlement sur les études d'impact auquel les municipalités seront soumises au même titre que tout autre intervenant.

La *Loi sur la qualité de l'environnement* s'appuie sur le postulat que le gouvernement est le gardien de la qualité du milieu. C'est donc à lui qu'il appartient de définir cette qualité, d'établir les règles du

jeu et d'assigner des responsabilités aux autres acteurs. Et, quand il s'agit des municipalités, il peut se substituer à elles lorsqu'elles refusent d'agir ou sont incapables de le faire.

À l'opposé, on peut faire valoir que la responsabilité de protéger l'environnement devrait plutôt procéder du bas vers le haut, c'est-à-dire qu'elle devrait commencer par le citoyen. Et, de fait, la *Loi sur la qualité de l'environnement* reconnaît le droit du citoyen à un environnement sain et lui donne le pouvoir de faire cesser une contamination. Une telle approche devrait donner un rôle plus grand à la municipalité dans la définition d'un environnement sain de même que dans les opérations d'intervention et de contrôle.

De l'avis du comité conjoint Québec-Municipalités, l'assainissement des eaux, rappelons-le, est un domaine où le Québec doit effectuer un important rattrapage pour se mettre au diapason des autres provinces canadiennes. On admet donc que le gouvernement verse des subventions conditionnelles pour une période limitée.

En la Société québécoise d'assainissement des eaux, le gouvernement s'est aussi donné un instrument direct d'intervention qui pourra agir:

- comme mandataire d'une municipalité à sa demande
 - a) soit pour effectuer des études
 - b) soit pour réaliser des équipements et les lui livrer clefs en main;
- comme mandataire du gouvernement à la place d'une municipalité qui refuse de se plier à une ordonnance.

Même si la création de la Société peut sembler une intervention gouvernementale dans un domaine jusqu'ici réservé strictement aux municipalités, il faut rappeler qu'en l'absence d'une ordonnance, la Société ne pourra intervenir qu'à la demande d'une municipalité. La Société sera plutôt une alternative additionnelle permettant aux municipalités de profiter du programme de subventions du gouvernement destiné à assurer que le Québec rattrape son immense retard dans le domaine de l'assainissement et canalise l'épargne de la collectivité vers cette activité de rattrapage.

* * * *

En conclusion à cet examen des lois récentes, on peut dire que le gouvernement a adopté des mesures qui contribuent effectivement à revaloriser l'autonomie locale. Ce renforcement des institutions

locales devrait permettre à plus long terme la décentralisation, en faveur des institutions locales, de responsabilités présentement exercées par le gouvernement. En renforçant les collectivités locales, le gouvernement amorce un processus qui pourra — comme on vient de le noter — déboucher sur un nouveau partage des compétences et qui entraînera un nouveau type de relations entre le gouvernement et les instances locales, des relations qui seraient davantage de type “intergouvernemental”.

Ceci étant dit, on ne peut toutefois oublier que le gouvernement du Québec continue de représenter les intérêts supérieurs de tous les citoyens du Québec. À ce titre, il doit parfois intervenir là où l'action municipale n'a pu répondre adéquatement à des objectifs nationaux: il en est ainsi de la protection du territoire agricole et de la protection de l'environnement. On voit aussi que dans certains cas il définit les niveaux de service que les municipalités doivent atteindre, notamment dans les domaines de la protection policière et de l'assainissement des eaux, sous peine de voir le gouvernement se substituer à elles. Comme le soulignait le comité conjoint, l'établissement de règles uniformes et la normalisation des services à l'échelle du Québec sera toujours du seul ressort du gouvernement. On remarquera cependant que ces domaines d'intervention gouvernementale revêtent une importance primordiale pour la santé et la sécurité des citoyens et que l'inaction d'une municipalité serait de nature à affecter d'autres citoyens hors de ses limites.

Le bilan de l'activité législative du ministère des Affaires municipales depuis trois ans est imposant. L'adaptation à cette nouvelle brochette de lois, même pour le juriste averti, n'est certes pas de tout repos. Pour certains, pour qui la forme l'emporte sur le fond, on se rappelle l'époque (a-t-elle déjà existé?) où le droit municipal se résumait à quelques lois au contenu aussi immuable que celui du *Code civil*.

Il est vrai que le nombre de lois particulières a augmenté: on n'a qu'à citer la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la *Loi sur la fiscalité municipale*. Mais l'adoption de telles lois obéit parfois à des impératifs de fond. Ainsi, en matière d'urbanisme, les tribunaux ailleurs se sont souvent comportés différemment face à une loi particulière énonçant clairement l'intention du législateur d'apporter à l'exercice du droit de propriété des limites tant substantives que procédurales. On accorde alors à l'intention du législateur une interprétation plus extensive que si les pouvoirs municipaux en la matière étaient contenus dans une longue et fastidieuse énumération des pouvoirs généraux de la municipalité. D'ailleurs, la lecture d'une telle loi est sûrement moins rebutante que la lecture d'une

énumération telle les quelques quarante-cinq paragraphes de l'article 412 de la *Loi sur les cités et villes* ou, pis encore, les plus de deux cents paragraphes de l'article 336 de la *Charte de la ville de Québec*.

Il y a donc une explication à l'existence de lois particulières dans les domaines de la fiscalité et de l'urbanisme qui repose à la fois sur la clarté des textes et sur le désir de rendre limpide l'intention globale du législateur. Sans doute faudrait-il revoir chacune des lois particulières qui existent dans le domaine municipal afin de décider si elles doivent être maintenues ou plutôt incorporées aux lois générales. Un tel effort de rationalisation conduirait vraisemblablement à la réduction du nombre de lois et sans doute à l'amélioration de la compréhension des textes.

L'adoption de plusieurs lois particulières et l'intense activité législative des trois dernières années peut faire croire à certains que la simplification et l'unification des lois municipales proposées par la Commission Hébert sont devenues irréalisables. Rien n'est moins vrai. Comme je l'ai déjà signalé, toute modification aux lois municipales nous amène à nous interroger sur l'opportunité d'uniformiser les règles applicables aux municipalités urbaines et rurales. Dans plusieurs cas, cela a été fait.

Mais lorsque le gouvernement a eu à choisir entre la refonte et les réformes importantes, il a opté résolument pour la réforme, sans pour autant rejeter la perspective éventuelle d'une refonte globale des lois municipales. Contrairement à ce que le Rapport Hébert nous avait proposé, cette refonte se réalisera probablement par étapes, suivant les grandes divisions des lois actuelles (création des municipalités, élections, pouvoirs du conseil, officiers, finances, etc.). Aussi faut-il dans chaque cas profiter de la refonte pour moderniser le droit et le réformer; dans cette optique, la refonte ne saurait être dissociée de la réforme. On peut penser que la réforme du droit municipal est devenue un dossier aussi complexe que la réforme du droit civil, où l'Office de révision a mis quelques décennies à réaliser, étape par étape, son projet global de réforme.

Toute discussion de la refonte des lois municipales sans une mention des chartes particulières serait incomplète. À cet égard, la politique du ministère est claire. Il y a des cas où une municipalité peut requérir des pouvoirs plus étendus pour faire face à une situation particulière différente de celle qui prévaut à l'égard des autres municipalités. Ces cas sont les seuls où le ministère est disposé à accepter que la municipalité obtienne par projet de loi privé une dérogation aux lois générales. Le danger de ces

déroгations, c'est qu'elles peuvent paraître avantageuses pour la municipalité à un moment donné mais cesser de l'être avec l'évolution du contenu des lois générales. Nous mettons tout en oeuvre présentement pour réduire le recours par les municipalités aux projets de loi privés.

Les cas de Montréal et de Québec sont plus complexes. Leurs chartes sont autonomes de la *Loi sur les cités et villes*, elles sont relativement anciennes (1929 pour Québec et 1960 pour Montréal) et elles ne font l'objet ni de refonte ni de mises à jour officielles. Dans un premier temps, il faudrait sans doute envisager que les feuilles de mises à jour des lois (feuilles jaunes) contenues dans les recueils de lois annuels couvrent les chartes des villes. Il faudrait ensuite souhaiter que les deux grandes villes rendent plus accessibles à leurs citoyens les codifications administratives de leur charte.

En marge du problème de l'accessibilité aux lois municipales, que faut-il dire du problème des règlements municipaux? Rares sont les municipalités qui peuvent facilement mettre la main sur un recueil complet et à jour de leurs règlements. L'accès du citoyen aux archives municipales et l'obtention de copies des textes ont bien été rendus plus faciles par des amendements récents aux lois. Aussi le citoyen peut-il obtenir certains renseignements grâce à la période de questions ou à un abonnement aux documents du conseil municipal (cette dernière possibilité date de 1979, la période de questions de 1980). Enfin, une réglementation du ministre des Affaires municipales régit depuis cet été la conservation des archives municipales.

Pour que les textes réglementaires soient plus disponibles, une centralisation gouvernementale n'est sûrement pas souhaitable. D'ailleurs, l'expérience du ministère de la Justice avec la refonte et la mise à jour des lois devrait nous en convaincre. Peut-être la solution serait-elle pour le ministère de fournir son aide technique aux municipalités pour l'implantation d'un système de codification et de tenue à jour des règlements municipaux.

4. PERSPECTIVES D'AVENIR

A. Mise en oeuvre

À court terme, il y a une "perspective" qui est évidente après une période intensive de législation importante comme celle que nous venons de vivre: la consolidation et la mise en oeuvre. Pour deux des trois grandes réformes, celles de la fiscalité et de l'aménagement, les étapes à venir sont cruciales car elles permettront de donner substance aux principes et aux règles générales contenues dans la loi.

Dans le domaine de la fiscalité, il importe d'assurer le suivi de la réforme afin de mieux pouvoir en évaluer l'impact et au besoin, apporter les correctifs qui s'imposent. La relance du comité conjoint sur la fiscalité permettra en partie d'atteindre cet objectif avec le soutien des divers services du ministère.

Les travaux du comité conjoint permettront d'ailleurs assez rapidement de corriger certaines lacunes de la *Loi sur la fiscalité municipale*, lacunes qui ont été perçues lors de l'opérationnalisation de la réforme. Le comité conjoint pourra aussi faire de nouvelles propositions au gouvernement sur des sujets qui sont demeurés en suspens à l'automne 1979. Je pense notamment à la politique de tarification et au mode d'imposition de la taxe d'affaires.

Au chapitre de l'aménagement du territoire, l'année à venir sera consacrée, d'une part, au processus d'implantation des municipalités régionales de comté et, d'autre part, au rodage des nouvelles règles d'urbanisme au niveau local. Encore une fois cette période sera déterminante pour la mise en place des institutions d'aménagement au Québec. Elle permettra aussi d'assurer le suivi de l'application des nouvelles règles d'urbanisme dans la perspective de leur apporter des améliorations au besoin.

Parmi les opérations de mise en oeuvre, on peut également ranger l'assistance qui sera apportée aux municipalités dans l'application des nouvelles lois. Enfin, la mise en oeuvre impliquera la préparation et l'adoption des règlements prévus par ces lois.

B. Communautés urbaines et régionales

Le deuxième rapport du comité conjoint remis à l'automne 1979 avait déjà proposé dans le sillon de la réforme fiscale, que des modifications aux structures et aux règles de fonctionnement des communautés soient envisagées. Certains de ces changements, tels ceux relatifs au financement, ont pu être apportés sans modification législative. D'autres, tels ceux relatifs au contrôle des élus sur les budgets et les opérations des organismes satellites des communautés, nécessiteront une intervention législative.

Les consultations sont présentement en cours sur les modifications éventuelles aux lois de la Communauté urbaine de Montréal et de la Communauté régionale de l'Outaouais. Des projets de loi, le cas échéant, pourraient ensuite être soumis à l'Assemblée nationale. On se souviendra que la *Loi de la Communauté urbaine de Québec* avait subi d'importantes modifications en 1978 dont plusieurs s'inscrivent dans l'esprit des réformes souhaitées par le comité conjoint.

C. Unification et simplification des lois municipales

J'ai déjà fait abondamment allusion à ce dossier plus haut. Qu'il suffise de rappeler que le ministère continuera à poursuivre l'objectif de la simplification des lois, davantage par étapes qu'au moyen d'une grande refonte unique.

D. La mission du ministère et de la Commission municipale

Depuis sa création en 1918 et jusqu'à une époque toute récente, le ministère des Affaires municipales avait pour principale mission la surveillance et le contrôle des institutions municipales. Il était chargé d'assurer leur santé et leur stabilité financière, ainsi que le respect des nombreuses lois régissant les municipalités et leurs activités. La loi organique du ministère, qui n'a subi aucune modification significative à l'époque moderne, privilégie encore cette mission.

Traditionnellement axée d'abord sur des rôles de surveillance et de contrôle, la mission du ministère doit dans la conjoncture actuelle, être progressivement réorientée vers des rôles de soutien, d'information et de formation auprès des municipalités.

Cette réorientation de la mission du ministère est en harmonie avec l'orientation générale des réformes législatives réalisées depuis trois ans. Les relations entre le ministère et les municipalités se transforment progressivement d'une relation axée principalement sur la surveillance et parfois même sur la tutelle, en une relation entre deux niveaux d'institutions gouvernementales. La mission du ministère se définit donc dans un contexte de dynamique intergouvernementale auprès des collectivités locales, considérant les municipalités comme des instances politiques décentralisées et responsables. Par conséquent, la mission du ministère s'oriente vers une réduction relative des contrôles, de la surveillance, de l'aide financière pour ainsi laisser place à une aide institutionnelle accrue (information, formation, présence régionale). Dans un premier temps, cette révision de la mission du ministère devra s'accompagner d'une réforme complète de la loi organique du ministère.

Les mécanismes de surveillance et de contrôle sur les municipalités devront donc faire l'objet d'une révision attentive afin soit d'éliminer les contrôles inutiles, soit de modifier les contrôles existants lorsque cela s'avère nécessaire. La question de l'approbation des emprunts peut ici servir à illustrer comment les activités d'approbation du ministère ou encore de la Commission municipale

pourraient être affectées par l'orientation nouvelle que nous entendons prendre.

À une certaine époque, plusieurs municipalités canadiennes ont connu des difficultés financières. Les gouvernements des provinces ont alors créé des commissions municipales pour approuver tout engagement de crédit des municipalités. Aujourd'hui il semble encore aller de soi que tout emprunt d'une municipalité doit être approuvé par la Commission municipale et par le ministre des Affaires municipales.

Dans une perspective de revalorisation du pouvoir local, le rôle du ministère et de la Commission municipale ne devrait-il pas plutôt consister à:

- a) *surveiller* l'évolution du crédit de chaque municipalité (monitoring)
- b) *approuver* les emprunts d'une municipalité seulement lorsque son endettement dépasse un certain seuil?

Mais on pourrait tout aussi bien choisir une autre avenue. Les cités et villes sont tenues depuis deux ans d'adopter un programme triennal de leurs immobilisations et de le transmettre au ministre des Affaires municipales. Une municipalité dont le programme d'immobilisations serait approuvé par le ministre pourrait être affranchie des approbations pour les emprunts prévus à ce programme. Les avantages d'une telle procédure sont multiples. On agirait, tant de la part du gouvernement que des municipalités, à partir de l'analyse d'une situation globale; cela devrait favoriser une gestion plus saine. En éliminant les approbations pour chacun des règlements d'emprunt, les municipalités s'épargneraient des retards et des énergies précieuses seraient économisées. Le temps que le ministère et la Commission municipale épargneraient ainsi pourrait être consacré à des activités plus utiles aux municipalités. Enfin, il n'est pas nécessaire d'argumenter longuement pour démontrer qu'une réduction des approbations à obtenir constituerait un geste concret dans le sens de la revalorisation de l'autonomie locale.

Le changement d'orientation du ministère ne signifie pas pour autant qu'il se désintéressera de son rôle traditionnel de surveillance des municipalités. L'autonomie locale comporte toujours l'obligation pour les municipalités d'agir d'une manière honnête et responsable. C'est d'ailleurs sur la base de ce principe qu'ont été incluses dans la récente législation sur la démocratie municipale, les dispositions sur la déontologie des élus. Pour répondre aux demandes et aux plaintes des citoyens, le ministère et la Commis-

sion municipale possèdent des pouvoirs d'enquête dont la modernisation s'imposerait à court terme.

Il importerait aussi, à l'occasion d'une révision des pouvoirs d'enquête du ministère et de la Commission, de délimiter plus clairement les rôles de chacun. Sans préjuger du résultat de cet exercice, il me semble que le rôle de la Commission devrait être davantage identifié au domaine quasi-judiciaire et judiciaire, laissant au ministère les tâches plus proprement administratives. On éviterait ainsi les nombreux cas où présentement le ministère et la Commission approuvent les mêmes actes des municipalités en se fondant sur des dossiers préparés par les mêmes fonctionnaires.

Lorsque l'on parle d'enquêtes, on pense spontanément à des cas de malversations, voire même de fraude et de corruption. Il y a cependant des cas où la municipalité n'a fait preuve finalement que d'inattention ou d'incompétence. On parle alors de "maladministration", là où il n'y a pas d'illégalité. Dans ce domaine, il faudrait peut-être songer à étendre les recours ouverts aux citoyens. Diverses hypothèses pourront alors être évaluées: l'élargissement éventuel du rôle du protecteur du citoyen pour couvrir le domaine local, la mise sur pied d'une commission de surveillance du type de celle créée en Angleterre en 1974 (Commission for Local Administration) ou la création d'un poste d'ombudsman local.

E. Le rôle des municipalités

Parallèlement à la révision du rôle du ministère et de la Commission à l'égard des municipalités, nous serons attentifs au rôle que jouent et que devraient jouer les municipalités. Cela peut amener aux municipalités des pouvoirs entièrement nouveaux tout aussi bien qu'un réarrangement des compétences présentement partagées entre le gouvernement et les institutions locales. Il ne faut pas oublier, en effet, que les municipalités régionales de comté verront bientôt le jour et que leur venue sur la scène pourra avoir des effets sur le partage des responsabilités.

Il y a déjà certains domaines d'activités où des intervenants réclament des modifications aux arrangements actuels. On peut penser à la législation du bâtiment, aux règlements de circulation, au domaine du loisir, à l'habitation et à l'intervention foncière. Encore une fois, on peut citer des exemples sur lesquels une réflexion plus approfondie devra être poursuivie.

Il s'agit, en premier lieu, de la législation du bâtiment. Voilà un domaine où existe une certaine confusion à la fois réglementaire et administrative, où seuls les spécialistes parviennent à se retrouver.

Un premier examen de conscience dans ce domaine s'impose au niveau gouvernemental. Mais les concepteurs et les constructeurs se plaignent aussi du fait que la réglementation change d'une municipalité à l'autre et que les exigences municipales ne concordent pas avec celles du gouvernement.

Enfin, on constate que les coûts de construction, au mètre carré, du bâtiment résidentiel sont plus élevés au Québec qu'en Ontario et qu'en plusieurs autres endroits au Canada, que cet écart tend même à s'accroître alors que le bâtiment québécois est pourtant moins résistant à l'incendie.

Pour expliquer l'écart dans les coûts de construction, la multiplicité des réglementations n'est pas seule en cause; la productivité de la main-d'oeuvre est un facteur non négligeable.

On peut néanmoins se demander s'il n'y aurait pas avantage à avoir une réglementation uniforme de la construction édictée par le gouvernement mais administrée par les municipalités, le gouvernement n'intervenant lui-même directement que lorsque les municipalités ne sont pas en mesure de le faire.

Le deuxième exemple que l'on peut citer concerne l'application du principe du "pollueur-payeur" et la responsabilité municipale en matière d'assainissement des eaux usées.

Dans son rapport d'octobre 1979, le comité conjoint Québec-Municipalités rappelle que, en vertu du principe "pollueur-payeur", une personne a le choix entre:

- assainir elle-même ses eaux usées;
- les faire assainir par un autre, moyennant compensation;
- assumer le coût des dommages causés à autrui.

On peut dire que notre droit civil respecte ce principe en ce qui a trait du moins aux relations entre individus et sociétés. Mais lorsqu'on en vient aux relations entre municipalités, c'est différent et le comité conjoint l'a d'ailleurs souligné. En somme, il s'agit de se demander si un groupe d'individus regroupés en municipalité pourrait poursuivre un autre groupe d'individus également regroupés en municipalité pour les dommages qui lui sont causés. Nos municipalités ont par le passé collecté leurs eaux usées pour ensuite les rejeter soit chez le voisin, soit dans un cours d'eau qui, lui, se rend chez le voisin. Et ce sont les municipalités situées en aval qui doivent consentir des dépenses de plus en plus élevées pour avoir de l'eau potable, ce qu'elles ne réussissent pas toujours à faire. La situation vécue par les citoyens de Farnham au cours de l'été 1980 en est d'ailleurs l'exemple le plus frappant, mais il ne manque pas

d'autres cas où les gens doivent faire bouillir leur eau à certains moments critiques de l'année. Il s'agit là d'une situation contradictoire puisque le Québec est la région du monde la plus riche en eau douce. La question qu'on peut se poser est la suivante: ces situations existeraient-elles si une municipalité pouvait en poursuivre une autre pour les dommages ainsi causés à ses citoyens?

Ou bien on applique aux municipalités les mêmes règles qu'entre particuliers en droit civil, ou bien on cherche des solutions dans un esprit d'entente à défaut de quoi le gouvernement devra intervenir. Pour la conclusion d'ententes, la loi de 1979 sur les ententes intermunicipales est déjà là et les fonds requis à l'assainissement seront disponibles dans le programme gouvernemental de rattrapage. Par ailleurs, la Société d'assainissement des eaux peut aussi fournir une aide aux municipalités et, à titre supplétif, les remplacer lorsqu'elles le désirent ou lorsqu'elles font défaut de se conformer à une ordonnance du ministre de l'Environnement.

5. CONCLUSION

La tâche accomplie au cours des années récentes est énorme mais elle n'est pas terminée. On pourrait penser qu'elle est à peine commencée. Même si l'essentiel des efforts à court terme doit être consacré à la consolidation des grandes réformes, le droit municipal est devenu un domaine de la vie de tous les jours qui est trop important pour qu'on cesse de s'intéresser à la poursuite de sa réforme.

Les travaux de ce colloque nous permettront tous, j'en suis convaincu, de réfléchir aux divers aspects de cette réforme et même de contribuer à l'alimenter.