

Commission municipale du Québec

Présentation

La Commission municipale du Québec fête en 2002 ses 70 ans d'existence. Elle fut créée en 1932, dans la foulée de la grande dépression de 1929 alors que bon nombre de municipalités étaient aux prises avec des difficultés financières insurmontables, notamment dues à une rareté de revenus et une utilisation démesurée du pouvoir d'emprunt pour faire face aux obligations. Le législateur avait alors jugé bon de créer cet organisme qui aurait comme rôle de surveiller de près les finances municipales et exercer un contrôle sur les emprunts.

La Commission fut donc investie :

- 1- d'un pouvoir d'approbation;
- 2- d'un pouvoir d'enquête ;
- 3- d'un pouvoir de tutelle.

La Commission municipale du Québec est un tribunal administratif exerçant des responsabilités autant administratives que quasi-judiciaires. C'est d'ailleurs intéressant de voir, au cours de ces 70 années d'existence, le chevauchement constant entre les fonctions administratives et juridictionnelles qui ont fait évoluer de façon marquante son rôle au sein du monde municipal.

La nature de ses mandats ainsi que ses divers pouvoirs d'intervention en première instance dans plusieurs champs du domaine municipal distinguent la Commission municipale des autres organismes analogues. Ainsi, elle constitue un tribunal administratif spécialisé en matière municipale et elle est le seul

organisme indépendant œuvrant dans ce domaine très particulier et fort complexe.

Disons d'abord un mot de sa compétence administrative.

La Commission exerce sa compétence administrative dans les domaines suivants :

1-Tutelle des municipalités

La mise en tutelle d'une municipalité fut l'une des principales raisons de la création de la Commission. Elle exerce ses pouvoirs de tutelle à l'égard des municipalités assujetties à son contrôle par le gouvernement, à l'occasion ou non d'une demande d'enquête sur tout ou partie de l'administration de ces municipalités. La Commission peut également s'adresser à la Cour supérieure afin de faire mettre une municipalité sous tutelle lorsque celle-ci n'est plus en mesure de faire face à ses obligations financières ou lorsque le conseil est dans l'impossibilité de fait d'administrer les affaires depuis plus de 30 jours, bien qu'il puisse siéger valablement.

Alors que les premières tutelles étaient presque exclusivement de nature financière, il y a eu évolution au cours des dernières années. C'est ainsi que la Commission s'est vue confier la tutelle ou demander de faire enquête sur l'administration d'une municipalité pour divers autres motifs tels que des conflits d'intérêts, abus de confiance ou malversation de la part d'élus ou d'officiers municipaux, ou encore en raison de circonstances entourant des projets particuliers de développement. Depuis 70 ans, la Commission s'est vue confier une ou deux tutelles par année.

La Commission exerce actuellement une tutelle dans la municipalité de Pontiac, pas très loin d'ici, depuis mars 2000. Depuis la dernière élection, le conseil est divisé moitié-moitié anglophones et francophones, ce qui occasionne régulièrement des difficultés pour que celle-ci prenne des décisions. Le conseil de cette municipalité est formé de 7 conseillers et du maire. Lors de la dernière élection, 4 conseillers francophones ont été élus, 3 conseillers anglophones et un maire anglophone, ce qui fait 4-4.

2-Administration temporaire (article 100)

La Commission administre temporairement les municipalités où un conseil municipal ne peut siéger, faute de quorum. Les actes qu'elle pose ont le même effet à tous égards que si le conseil agit lui-même. Cette administration dure jusqu'à ce que le conseil retrouve quorum suite à la tenue d'élections fixées par le ministre des Affaires municipales et de la Métropole.

Depuis 1971, la Commission a administré temporairement 120 municipalités, ce qui représente en moyenne 4 à 5 interventions par année.

3- Enquête sur l'administration générale et financière d'une municipalité

La Commission enquête, de sa propre initiative ou à la demande du ministre, sur l'administration financière d'une municipalité. La Commission et le ministre ont exercé ce pouvoir à huit reprises au cours des années 80. Par contre au cours des dernières années, la Commission a davantage mené des enquêtes, à la demande du gouvernement sur tous aspects de l'administration d'une municipalité. Depuis 1968, le gouvernement a demandé de tenir 26 enquêtes sur l'administration de municipalités dont 13 ont été mises en tutelle lors de ces enquêtes.

4 Avis au ministre des Affaires municipales et de la Métropole.

Le ministre des Affaires municipales et de la Métropole peut demander l'avis de la Commission avant d'approuver, d'autoriser ou de désavouer un règlement, une résolution ou un autre acte.

Cet avis peut être demandé sur tout sujet mais il est généralement requis lors de demandes formulées par les municipalités pour déroger au principe de l'adjudication de contrat au plus bas soumissionnaire. Depuis le 20 juin 1996, la Commission municipale analyse également les demandes des municipalités d'octroyer un contrat sans demande de soumissions, ou que celles-ci soient par voie d'invitation écrite plutôt que par voie d'annonce dans un journal. Au cours de 20 dernières années, 600 avis ont été ainsi fournis au ministre.

5. Constitution d'une municipalité, changement de nom, annexion, regroupement et redressement de territoire.

Le ministre des Affaires municipales peut demander à la Commission de tenir une audience publique portant sur une demande de constitution en municipalité, une demande de changement de nom, une demande d'annexion de territoires ou de modification de regroupement de territoires ou encore sur le redressement des limites territoriales de municipalités.

6. Autorisation de ne pas agir comme président d'élection

Auparavant le président d'élection était nommé à la discrétion du conseil municipal. Afin d'assurer une plus grande impartialité, le législateur a décidé, en

1988, que dorénavant le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité serait d'office le président d'élection.

En cas d'empêchement, la Commission municipale peut autoriser le greffier ou secrétaire-trésorier d'une municipalité à ne pas agir à titre de président d'élection et nommer, dans certaines circonstances, son remplaçant. Cela arrive une dizaine de fois par année.

7. Fusions municipales

La *Loi sur l'organisation territoriale municipale (Loi 124)* a été modifiée pour accorder une compétence à la Commission en matière de fusions municipales. L'article 125.5 de la Loi dit ceci :

« Le ministre peut demander à la Commission municipale du Québec de faire une étude, quant à certaines municipalités locales dont les territoires peuvent faire l'objet d'un regroupement, portant sur les avantages et les inconvénients d'un tel regroupement.

Une telle demande peut également être faite par des municipalités locales dont le nombre et la population totale représentent plus de la moitié de ceux des municipalités locales visées. »

Le pouvoir de la Commission se limite cependant à un pouvoir de recommandation et non à la décision qui demeure la prérogative du gouvernement. La Commission a reçu à ce jour 14 mandats d'étude de regroupement.

8. EISA (Équipement, infrastructure, service et activité)

La *Loi sur la Commission municipale* a été modifiée aux articles 24.5 et suivants pour donner une nouvelle compétence à la Commission concernant les équipements à caractère supralocal ou régional.

Je me permettrai de citer l'article 24.6 qui décrit le sens de cette compétence :

« Le ministre peut, si demande lui en est faite par une municipalité locale à qui appartient un équipement qu'elle estime avoir un caractère supralocal, demander à la Commission de faire une étude visant à déterminer, notamment, le caractère local ou supralocal de cet équipement. »

La Commission a été saisie de 36 mandats à ce jour.

Fonctions juridictionnelles

La Commission exerce des fonctions juridictionnelles lorsqu'elle est chargée de trancher un litige opposant un citoyen ou un organisme à une ou plusieurs municipalités, ou des municipalités entre elles ou lorsqu'elle se prononce sur le droit des parties. Elle rend alors une décision motivée, après la tenue d'une audience publique assimilable à celle que tient un tribunal, conduite dans le respect des règles de justice naturelle, de la loi et des chartes des droits et au cours de laquelle les parties ont l'occasion d'être entendues et d'exposer leur preuve.

La Commission exerce des fonctions juridictionnelles dans les cas suivants :

1- Exemptions de taxes

C'est en 1972 que le législateur adoptait la *Loi sur l'évaluation foncière* et confiait à la Commission la responsabilité de reconnaître comme exempts de taxes foncières divers organismes à but non lucratif qui utilisent un immeuble à des fins culturelles, récréatives, sociales ou charitables. En 1987, la loi était à nouveau amendée afin que la Commission puisse reconnaître divers organismes du même genre à des fins d'exemption de taxe d'affaires.

En décembre 2000, des modifications importantes furent apportées à la loi afin de resserrer les critères de reconnaissance, ce qui faisait suite aux représentations des municipalités et de l'Union des municipalités du Québec dans le cadre des discussions qui ont précédé l'adoption du pacte fiscal en 2000.

L'audition de ces requêtes de reconnaissance d'organismes qu'entend la Commission aux fins d'exemption de taxes foncières ou de taxes d'affaires peut s'effectuer assez rapidement malgré leur nombre. Alors qu'auparavant, la Commission recevait annuellement 200 demandes aux fins d'exemption de taxes foncières et 300 demandes aux fins de taxes d'affaires, le volume est dorénavant beaucoup plus grand. On peut parler facilement de plus de 5000 dossiers dans les 3 prochaines années.

Il importe de préciser que la taxation est toujours la règle et que l'exemption est une exception. Certaines exemptions sont accordées par la loi et sont visées par *l'un des paragraphes de l'article 204 pour la taxe foncière, ou par l'un des paragraphes de l'article 236 pour la taxe d'affaires*. Il appartient à l'évaluateur d'apporter cette mention au rôle.

Cependant pour les immeubles visés au *paragraphe 10 de l'article 204 et au paragraphe 5 de l'article 236*, l'évaluateur ne pourra mentionner cette exemption que si la Commission a octroyé une reconnaissance à l'organisme demandeur.

Les modifications à la loi ont porté sur les critères d'octroi de cette reconnaissance. Dans l'ancienne loi, les critères d'octroi d'une reconnaissance différaient, selon qu'il s'agissait d'une taxe foncière ou d'une taxe d'affaires. Depuis les modifications à la loi, les mêmes critères sont appliqués pour les taxes foncières ou la taxe d'affaires. Ces modifications assurent l'équité fiscale envers les demandeurs, qu'ils soient propriétaires ou locataires.

Qui peut être visé par une reconnaissance de la Commission ?

Seule une personne morale à but non lucratif peut faire l'objet d'une reconnaissance ou y être mentionnée comme utilisateur d'un immeuble *visé (art. 234.6)*. Généralement, il s'agit d'un organisme constitué par lettres patentes émises en vertu de la troisième partie de la *Loi sur les compagnies (Québec)* ou de la deuxième partie de la *Loi sur les corporations canadiennes*.

Il faut obligatoirement que l'organisme soit à but non lucratif pour pouvoir bénéficier de cette reconnaissance.

L'organisme doit être propriétaire ou locataire d'un immeuble dont l'utilisation remplit les conditions prévues à l'article 243.8 de la *Loi sur la fiscalité municipale* pour être visé par une reconnaissance de la Commission. Cependant, il ne peut l'être si cette utilisation consiste dans l'hébergement autre que transitoire ou l'entreposage.

Ainsi un centre d'hébergement pour personnes âgées ne peut être reconnu comme admissible à une reconnaissance parce qu'il s'agit du lieu permanent de résidence de bénéficiaires. Par contre, un organisme sans but lucratif qui accueillerait des personnes en phase de réadaptation pourrait être reconnu comme exerçant une activité admissible.

Quelles sont les activités admissibles ?

Au départ les activités admissibles doivent constituer l'utilisation principale de l'immeuble et être exercées sans but lucratif.

Le législateur spécifie que l'utilisateur peut tirer des revenus d'une activité, à condition que le prix demandé soit inférieur ou égal au prix de revient de l'activité. Les activités admissibles se divisent en trois catégories : le domaine artistique, le domaine du loisir et le domaine humanitaire.

Dans le domaine artistique, sont admissibles la création, l'exposition ou la présentation d'une œuvre dans le domaine de l'art.

Dans le domaine du loisir, les activités admissibles doivent être des activités qui doivent obligatoirement être d'ordre informatif ou pédagogique. Autrement dit, une simple activité récréative ou de loisir n'est pas une activité admissible. On doit retrouver des notions d'amélioration de connaissances ou d'habiletés et ce dans un but de loisir ce qui exclut les activités professionnelles.

Dans le domaine humanitaire, la loi stipule que toute activité peut être reconnue si elle est exercée en vue de réaliser un des objectifs décrits dans la loi :

- promouvoir ou défendre les intérêts ou droits de personnes qui en raison de leur âge, de leur langue ou de leur origine ethnique ou nationale ou en raison du fait qu'elles ont une maladie ou un handicap forment un groupe ;
- lutter contre une forme de discrimination illégale ;
- Assister des personnes opprimées, socialement ou économiquement défavorisées ou autrement en difficulté ;
- empêcher que des personnes ne deviennent en difficulté.

Pour ces fins humanitaires, la loi prévoit que la poursuite des objectifs visés doit être la cause principale et immédiate de l'activité exercée dans l'immeuble. Cependant il n'est pas nécessaire qu'il y ait un lien direct entre l'utilisateur de l'immeuble et les personnes en faveur desquelles ces objectifs sont poursuivis. Le soutien à des intermédiaires qui agissent sans but lucratif auprès des bénéficiaires constitue une activité admissible. Par exemple une fédération qui regroupe des associations de personnes démunies et que ses activités sont d'outiller les employés des associations pour leur permettre de mieux servir les démunis de leur secteur, cette fédération pourrait se voir octroyer une reconnaissance si elle remplit les autres critères prévus à la loi. (Centraide-United Way, CroixRouge..)

Enfin la loi prévoit maintenant que les reconnaissances en vue d'une exemption de taxes devront être révisées par la Commission aux 9 ans pour une taxe foncière et aux 5 ans pour une taxe d'affaires.

2. Arbitrage des ententes intermunicipales

La Commission peut intervenir comme arbitre dans les conflits résultant de l'interprétation et l'application des ententes intermunicipales. Cet arbitrage ne

peut intervenir qu'après l'échec d'une conciliation obligatoire effectuée par un conciliateur désigné par le ministre des Affaires municipales et de la Métropole.

3. Arbitrage conventionnel

Deux municipalités ou plus peuvent convenir de soumettre à l'arbitrage de la Commission un différend né ou éventuel.

4. Travaux utiles

La Commission peut faire enquête à la demande de toute municipalité intéressée lorsqu'il y a lieu, dans l'intérêt public, d'exécuter des travaux utiles à plusieurs municipalités.

5. Prix de vente de l'eau ou de service d'égout

La Commission fixe, à la demande de l'une des parties, le prix de vente de l'eau ou du service d'égout entre les municipalités, à défaut d'entente entre celles-ci.

6. Tarification à l'égard des lieux d'élimination des déchets

La Commission peut, sur demande de toute personne ou municipalité, modifier en tout ou en partie les prix qu'entend exiger l'exploitant d'un lieu d'élimination des déchets.

7. Gestion des routes municipales

A défaut d'entente entre deux municipalités et à la demande de l'une d'elles, la Commission peut rendre une décision relative à la gestion d'une route traversée

par la limite commune des territoires de ces municipalités et au partage des dépenses, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une entente conclue entre les parties. Il en est ainsi pour tout chemin d'hiver que des municipalités désirent établir sur une étendue d'eau séparant leur territoire. (pont de glace).

8. Destitution d'un président d'élection

La Commission peut pour cause destituer un président d'élection, après lui avoir donné l'occasion de se faire entendre, et elle peut nommer son remplaçant.

9. Fin de mandat des élus municipaux

La Commission, après vérification et, le cas échéant, après avoir permis à la personne intéressée de se faire entendre, constate ou non la fin d'un mandat en raison du défaut d'assister aux séances du conseil, de son inhabilité, de la nullité de son élection ou de la dépossession de sa charge.

10. Aménagement du territoire.(L.A.U.)

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* de 1979 est une étape majeure dans l'histoire du droit de l'aménagement au Québec. Les schémas avaient préalablement vu le jour au Québec en 1969 avec la création des trois communautés urbaines de Montréal, Québec et de l'Outaouais. En 1979, *la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* consolide et intègre les réformes entreprises depuis les années 60. L'aménagement du territoire n'est désormais plus un pouvoir facultatif. Chaque MRC (Municipalités régionales de comté) doit adopter son schéma d'aménagement et une fois le schéma en vigueur, les municipalités locales doivent à leur tour adopter un plan d'urbanisme et une réglementation d'urbanisme.

La réforme de 1979 donne priorité à la dimension régionale de l'aménagement. Toutes les autres interventions en matière d'aménagement du territoire se subordonnent au schéma d'aménagement. Dans un premier temps, le plan d'urbanisme et la réglementation d'urbanisme doivent être conformes aux objectifs du schéma. Par ailleurs, il y a aussi subordination gouvernementale puisqu'il n'y a pas de plan national d'aménagement.

La conformité est un élément central de *la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*: c'est par l'obligation de conformité qu'une réglementation est subordonnée à un plan d'urbanisme ou à un schéma. Et *la Loi sur l'aménagement* prévoyait déjà lors de son adoption qu'il revenait à la Commission municipale du Québec de s'assurer de cette conformité. Au plan régional, la Commission agit comme un tribunal d'appel sur demande d'une municipalité locale qui ne réussit pas à obtenir son certificat de conformité de la municipalité régionale de comté. Les citoyens ne sont pas admis à demander ou à contester la conformité du plan d'urbanisme et de la réglementation à l'égard du schéma. Ceci est réservé aux municipalités et au ministre des Affaires municipales et de la Métropole.

Les avis de conformité

La juridiction de la Commission se limite à une appréciation de la conformité en vue d'assurer la cohérence entre les différents documents et différentes interventions en matière d'aménagement et d'urbanisme au niveau local et régional.

La Commission rappelle constamment que sa compétence ne lui permet pas de se prononcer sur l'opportunité ou la légalité du règlement. L'opportunité d'un

règlement, que ce soit la pertinence ou la motivation, sont d'ordre politique et relève des élus. La légalité, que ce soit sur le droit d'agir ou le respect des règles reliées au processus d'adoption, est du ressort des tribunaux de droit commun.

Il existe trois types de conformité :

- a) la conformité régionale (la conformité à l'égard des objectifs du schéma d'aménagement et du document complémentaire) ;
- b) la conformité locale :(la conformité à l'égard du plan d'urbanisme)
- c) la conformité aux orientations gouvernementales en matière agricole.

A) La conformité régionale

Cette dimension de conformité est inscrite dans la loi dès son adoption en 1979. Il appartient d'abord au conseil de la municipalité régionale de comté de se prononcer sur la conformité du plan d'urbanisme et des règlements d'urbanisme (règlements de zonage, construction, lotissement et de l'article 116 relatifs aux permis de construction) aux objectifs du schéma d'aménagement et du document complémentaire. La Commission n'intervient pour se prononcer sur la conformité régionale qu'à la demande de la municipalité locale et uniquement lorsque la municipalité régionale de comté a désapprouvé le règlement ou fait défaut de se prononcer dans les délais prévus.

Dans l'exercice de sa compétence de donner son avis sur la conformité régionale, la Commission privilégie une approche globale. Pour qu'il soit jugé non conforme, le plan d'urbanisme ou le règlement d'urbanisme analysé doit généralement compromettre les objectifs du schéma d'aménagement, les contredire ou les rendre caducs. La conformité n'a pas comme synonyme les mots « identité » ou « similarité » parce qu'un schéma n'est pas un plan

d'urbanisme ni un règlement de zonage, de lotissement ou de construction. On doit plutôt interpréter la conformité dans un sens plus large qui fait appel à un accord, une affinité, une correspondance, une concordance ou une harmonie. Tous ces termes cherchent à respecter le caractère propre à chacun des instruments qui constituent un ensemble cohérent en matière d'aménagement que sont le schéma, le plan d'urbanisme et la réglementation. La conformité vise à ce qu'aucun des éléments de cette trilogie ne contredisent ou rendent caducs les deux autres.

Au cours des 15 dernières années, la Commission a rendu 36 décisions portant sur des demandes de conformité régionale. De ce nombre, 15, soit 42 %, ont été favorables aux municipalités locales.

(Cas : municipalité de Mont-Saint-Grégoire c. MRC Le Haut-Richelieu)

B) La conformité locale

Contrairement à la conformité régionale, l'évaluation de la conformité locale a été introduite en 1988. Elle venait s'ajouter à la vérification de conformité régionale qui s'appliquait entre la municipalité locale et la municipalité régionale de comté. Dans le cas de l'examen de la conformité locale, seule la Commission municipale intervient, et ce, à la demande d'au moins cinq personnes habiles à voter du territoire de la municipalité.

La Commission n'évalue pas de façon différente la conformité locale qu'elle évalue la conformité régionale. La question que se pose la Commission est toujours de savoir si le règlement d'urbanisme contredit le plan d'urbanisme dont s'est dotée la municipalité, s'il ne va pas à l'encontre de son esprit, de ses

orientations principales, des intentions qu'on y retrouve ou s'il les rend caducs ou les met en péril.

(Cas : Félix Provost et al c. Ville de Carignan)

C) La conformité aux orientations gouvernementales en matière agricole

L'Assemblée nationale a adopté en juin 1996 la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole* et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles. Cette loi qui est entrée en vigueur un an plus tard, le 20 juin 1997, oblige toutes les MRC, dans le cadre du processus de révision des schémas d'aménagement actuellement en cours à « déterminer les orientations d'aménagement et les affectations du sol que la municipalité régionale de comté estime appropriées pour assurer, dans la zone agricole faisant partie de son territoire, la compatibilité des normes d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins agricoles et, dans ce cadre, la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles. » Pour ce faire, le gouvernement a adopté et transmis à toutes les MRC, en 1997, ses orientations en matière de protection et de développement durable des activités agricoles en zone agricole.

Le législateur n'a pas voulu attendre la fin du processus de révision des schémas d'aménagement et il a institué un régime transitoire de conformité. Ainsi, le régime transitoire ne s'applique pas aux règlements déjà en vigueur, il s'applique à toute modification d'un règlement existant.

Avant d'approuver ou de désapprouver un règlement sur la base des orientations gouvernementales, le conseil de la MRC doit requérir l'avis du CCA (comité consultatif agricole). Si le conseil désapprouve le règlement local au motif qu'il ne

respecte pas les orientations gouvernementales, la municipalité locale peut demander un avis à la Commission.

(Cas : Paroisse Saint-Thomas-de-Pierrevielle c. MRC Nicolet-Yamaska)

Conclusion

Le rôle de la Commission municipale du Québec a beaucoup évolué dans le temps. D'organisme de contrôle, la Commission est davantage devenue un organisme conseil. Dans la foulée d'une nouvelle approche en droit, la Commission pourrait être dotée d'ici peu d'une compétence plus large en matière de médiation touchant les différentes compétences de celle-ci, ce qui favoriserait, au profit des municipalités locales, la possibilité de régler grâce à une procédure souple, sans frais et relativement simple des différends nés ou éventuels entre des municipalités.

Jacques Brisebois
Vice-président
Commission municipale du Québec