

Université de Montréal

LA DIMENSION TERRITORIALE
DE LA COMPÉTENCE MUNICIPALE
Schéma de systématisation en droit québécois

par

Jean-Pierre St-Amour

Faculté de droit

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Docteur en droit (LL.D.)

Octobre 1999

© Jean Pierre St-Amour, 1999



AZBD
US4t
2000
v. 015
t. 1

Université de Montréal

LA DIMENSION TERRITORIALE
DE LA COMPÉTENCE MUNICIPALE
Schéma de réorganisation en droit québécois

1997

Jean-François Poirier

Édition de 1997

Tous droits réservés à la Faculté des études supérieures
en vue de l'application de la loi
Hébergement en vertu de la Loi

1997

Jean-François Poirier



Page d'identification du jury

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

LA DIMENSION TERRITORIALE
DE LA COMPÉTENCE MUNICIPALE
Schéma de systématisation en droit québécois

présentée par :

Jean-Pierre St-Amour

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Président-juré : Pierre - André Côté
Directeur de recherche : Jean Hétu
Membre du jury : Hélène Turbeau
Examinateur externe : Jean Duplessis
Représentant du doyen de la FES : Michèle Dagenais

Thèse acceptée le : 26 juin 2002

Habiter le territoire, c'est se soumettre à sa souveraineté.
Portalis

C'est dans la commune que réside la force des peuples libres.
Tocqueville

Mieux comprendre la complexité pour mieux gouverner le territoire.
Anonyme

Le présent texte a été rédigé sur la base des dispositions législatives en vigueur au 31 décembre 1999 et tient compte, mais de manière non exhaustive, des chartes municipales. La recherche jurisprudentielle a été arrêtée à la même date.

S O M M A I R E

L'institution municipale est une réalité incontournable de la société politique québécoise. Elle constitue un instrument de première importance dans la stratégie d'organisation du territoire de l'État. Bien que son autonomie administrative et juridique soit soumise à l'ordre étatique, la municipalité est aussi un acteur à part entière dans la gouverne de ce territoire. En se servant de sa territorialité, elle peut affirmer son identité, renforcer sa cohésion, aménager son évolution, consolider son emprise et développer ses relations dans un contexte d'interdépendance.

L'administration municipale a été ces quarante dernières années au centre d'un discours favorisant une restructuration et valorisant une décentralisation. Ce discours a soutenu des décisions gouvernementales qui se sont entre autres traduites dans une réforme régionale et dans une refonte des règles locales en matière d'organisation territoriale, mais sans vraiment susciter d'interrogation sur la signification et le rôle d'une institution, ni remettre en question les fondements d'un déploiement territorial dont les paramètres ont été définis au milieu du dix-neuvième siècle.

Le territoire est un enjeu majeur de ce discours ainsi que des décisions qui en découlent. À la fois comme contenu et comme contenant, porteur qu'il est de ressources et de potentiels, il est objet de convoitise pour l'exercice d'un pouvoir. Il est concept géographique et administratif, partition et organisation politique, abstraction et production juridique. Il est simultanément un résultat, un cadre et un enjeu (P. Claval). Le territoire est un élément essentiel de la définition de la compétence municipale, qu'elle soit assumée au niveau local ou sur le plan régional. La municipalité est une institution territorialisée. Définie en fonction d'un territoire, elle a pour mission première de gérer ce territoire pour répondre aux besoins des habitants et des contribuables qui font valoir leurs intérêts individuels et collectifs.

C'est parce qu'une revalorisation du rôle de la municipalité est étroitement reliée à ce territoire multiforme et composite qu'il mérite une attention spéciale. Dans cette perspective, le but de la thèse est d'exposer la dimension territoriale des moyens mis à la disposition de l'institution, à la fois comme autorité de puissance publique et personne morale gestionnaire, afin de répondre aux impératifs de sa mission, tout en préservant son autonomie. L'éclairage proposé sert un double objectif de connaissance de l'ordre juridique municipal et de contribution aux débats toujours d'actualité sur la modernisation de l'institution municipale.

Sur le plan structurel, la stratégie de déploiement emprunte le format hiérarchique pour saisir la territorialité et absorber l'ensemble du territoire, en quadrillant son maillage et en intégrant son réseau, tant au niveau local que régional. À cet égard, son occupation et son exploitation se manifestent à travers une composition, une appropriation et une compétition qui sont les facettes d'un même prisme et qui constituent les points de repère retenus pour mettre en évidence le rôle de la municipalité, d'une part, sur le territoire et, d'autre part, en fonction du territoire.

Comme l'État et la municipalité ont tout intérêt à promouvoir un ordre qui perpétue et consolide à la fois leur autorité, un postulat fondamental est posé en terme d'aspiration à l'optimalité. Sur le plan juridique, ce concept rend compte des moyens de satisfaire les besoins des communautés en fonction de leur espace territorial. Il ne s'agit donc pas de rechercher une taille optimale de communauté municipale, puisque cet aspect relève plutôt d'un débat économique et politique. Il ne s'agit pas non plus d'élaborer un ensemble normatif, mais plutôt d'esquisser l'encadrement juridique qui, dans une perspective temporelle et territoriale, semble répondre de manière optimale à la mutation de l'ordre municipal.

La recherche considère que la dimension territoriale de la compétence municipale, gouvernée par l'État et investie par l'institution municipale, repose sur un ordre relatif en processus continu d'adaptation. Dans ce contexte, la municipalité assume dans sa territorialité le conditionnement d'un environnement géographique et politique et elle puise dans le droit des moyens d'encadrement et d'orientation pour régir son évolution et organiser sur les plans interne et externe l'espace qu'elle habite et qu'elle maîtrise.

La compréhension de la place du territoire dans la définition de la compétence municipale exige un positionnement théorique et méthodologique intégrant la structure organisationnelle et la dynamique opérationnelle de l'ordre qui régit l'institution. À cet égard, l'idée de système sert d'inspiration pour l'examen sur un plan interdisciplinaire des relations qui unissent des normes, des comportements et des contrôles dans une double vision d'analyse et de synthèse. Le format d'un schéma de systématisation permet d'effectuer une caractérisation du territoire comme soutien de la communauté municipale, en plus de présenter une conception globale des interrelations.

Le plan de traitement explore dans une première partie la signification des concepts en plus de proposer un historique afin de situer les enjeux contemporains. Cette projection est utilisée en deuxième partie comme faire-valoir en droit positif des trois tangentes d'affirmation de la territorialité que sont la composition, l'appropriation et la compétition. La conclusion rassemble les principales constatations qui se dégagent en termes de logique institutionnelle et de stratégies territoriales. Elle s'aventure enfin sur le champ de la perspective en discutant de renouvellement institutionnel et de recomposition territoriale, compte tenu des tendances et des enjeux qui se manifestent, que ce soit en termes de reformulation des compétences, de restructuration des territoires ou de redéfinition de la mission d'intérêt public de la municipalité.

Ces tendances confirment le caractère toujours inachevé de l'ordre juridique puisque les besoins changent et la société politique évolue. Comme les découpages territoriaux et les identités ne sont jamais définitifs, la thèse constitue une invitation à la communauté juridique ainsi qu'aux instances politiques à prendre un recul par rapport aux défis immédiats, afin de mieux définir les paramètres du renouvellement de l'institution.

MOTS CLÉS. Municipalité. Compétence. Territoire. Territorialité.

TABLE DES MATIÈRES

LA DIMENSION TERRITORIALE DE LA COMPÉTENCE MUNICIPALE

Schéma de systématisation en droit québécois

Sommaire	iv
Table des matières	vi
Liste des tableaux	xvi
Table des abréviations	xvii
Remerciements	xx
INTRODUCTION	1
SECTION I- LES PRÉOCCUPATIONS ET LES OBJECTIFS D'ÉTUDE	2
A- L'institution municipale et les stratégies territoriales	3
B- Le repère territorial dans le discours académique et opérationnel	7
C- La définition de l'étendue du champ de recherche	9
1- La délimitation du territoire municipal à l'étude	9
2- Les angles d'observation et de perception du territoire	9
3- La conjugaison des espaces publics et privés	10
SECTION II- L'APPROCHE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE	11
A- Un plan de convergence interdisciplinaire	11
B- Un schéma de systématisation de l'ordre juridique	12
1- Le droit municipal québécois dans la perception positiviste	13
2- Une perception positiviste ouverte sur une approche systémiste	15
3- Le droit municipal par rapport à l'approche systémiste	17
C- L'alliance de la méthode historique et de l'exposé du droit positif	19
D- Un plan de présentation	20
PREMIÈRE PARTIE - PROBLÉMATIQUE ET CONTEXTE D'ÉVOLUTION	22
CHAPITRE 1- PROBLÉMATIQUE DE LA COMPÉTENCE TERRITORIALE	23
SECTION I- LE CONTEXTE DE LA TERRITORIALITÉ MUNICIPALE	24
A- La signification du territoire	25
B- La signification de la territorialité	28
1- Du concept socio-spatial de la territorialité ...	29
a- Perception du territoire et de la territorialité	29
b- Théorie et principe stratégique de la territorialité	31
c- Régulation et assimilation de la territorialité	35
2- ... à la doctrine juridique de la territorialité	37
3- ... et au contexte de la territorialité municipale québécoise	39

SECTION II- LE TERRITOIRE ET L'INTERPRÉTATION DE LA COMPÉTENCE MUNICIPALE	40
A- La souveraineté dans la perspective internationale et constitutionnelle	41
1- La suprématie territoriale	42
2- L'intégrité territoriale	45
B- Les découpages de la compétence	47
1- Les dimensions personnelle, sectorielle et territoriale de la compétence	48
a- L'espace juridictionnel et le territoire juridictionnel	48
b- Un faisceau de compétences municipales	51
i- Les critères de l'habilitation législative	52
ii- La compétence et l'intérêt juridique	53
iii- Les chevauchements de compétence	56
iv- La compétence municipale subordonnée	58
2- L'autorité législative et le pouvoir de gestionnaire	59
SECTION III- L'AUTONOMIE MUNICIPALE ET LA DÉCENTRALISATION GOUVERNEMENTALE	61
A- Les principes de l'autonomie et de la décentralisation	64
B- Le confinement de l'autonomie municipale	66
SECTION IV- LA DÉLIMITATION DE L'AUTORITÉ MUNICIPALE	70
A- La personnalité municipale	71
B- Les principes et les règles d'interprétation de la compétence municipale	74
1- Les normes posées par le législateur	75
a- Les principes constitutionnels	75
b- Les législations générales et sectorielles	76
c- La finalité institutionnelle	78
2- La perception de la doctrine et des tribunaux	78
C- L'inspiration étrangère dans la définition d'une tendance d'avenir	82
D- La reformulation des compétences municipales	84
CHAPITRE 2- L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE JURIDIQUE	89
SECTION I- LA "PRÉ-HISTOIRE" MUNICIPALE (1660-1838)	90
A- Le régime français (1660-1760)	90
B- La conquête et la mise en place du régime anglais (1760-1838)	92
SECTION II- LES ORIGINES DE L'INSTITUTION MUNICIPALE (1838-1860)	97
A- L'instauration du régime municipal (1838-1850)	97
1- Les ordonnances-lois de 1840	99
2- La loi de 1845	102
3- La loi de 1847	104
B- La première législation municipale durable : la loi de 1855	105
C- La composition territoriale	107
D- L'appropriation territoriale	109
E- La compétition territoriale	110

SECTION III- LA CONSOLIDATION DU RÉGIME MUNICIPAL (1860-1960)	111
A- Une dualité législative : caractérisation de la législation municipale	115
1- Première époque : la structuration (1860-1925)	115
a- Le milieu rural	115
i- Le Code municipal de 1870	115
ii- Le Code municipal de 1916	117
b- Le milieu urbain	117
i- La loi de 1876	118
ii- La <i>Loi des cités et villes</i> de 1903	118
iii- La <i>Loi des cités et villes</i> de 1922	119
2- Deuxième époque : la stabilisation (1925-1960)	119
B- La composition territoriale	122
1- Le régime du Code municipal	122
a- Les paroisses et les cantons	123
b- Les villages et les villes	125
2- Le régime des cités et villes	126
3- Les répercussions sur la carte municipale	127
C- L'appropriation territoriale	130
D- La compétition territoriale	131
SECTION IV- LA MODERNISATION DU RÉGIME MUNICIPAL (1960-2000)	133
A- La redéfinition des paramètres de la législation municipale	135
1- La Révolution tranquille (1960-1976)	136
2- La période récente (1976-2000)	141
B- La composition territoriale	144
C- L'appropriation territoriale	147
D- La compétition territoriale	147

DEUXIÈME PARTIE - EXPOSÉ OPÉRATIONNEL DE LA DIMENSION TERRITORIALE 150

CHAPITRE 1- LA COMPOSITION TERRITORIALE	151
SECTION I- LA MORPHOLOGIE TERRITORIALE	152
A- Le déploiement territorial	153
1- L'intégration territoriale : la structure pyramidale	153
2- La polarisation territoriale : le modèle centre / périphérie	155
a- Les réseaux institutionnels	156
b- Les lieux d'exercice du pouvoir	157
c- Les stratégies de valorisation de l'espace	158
B- La géométrie territoriale	159
1- La configuration territoriale	159
a- Le format territorial	161
b- La ségrégation territoriale	162
c- L'enclave territoriale	164

2- Les limites territoriales	164
a- La distinction entre la frontière et la limite municipale	165
b- La délimitation d'un périmètre juridictionnel	166
c- Les impacts de la limite municipale dans un voisinage	168
3- Le domaine matériel du territoire municipal	173
a- Le domaine aérien	174
b- Le domaine souterrain	174
c- Le domaine aquatique	176
d- Le domaine foncier	179
C- L'identité territoriale	180
1- Les territoires d'appartenance	181
2- Le nom de la municipalité	184
a- Le toponyme	185
b- La désignation juridique	187
c- Le changement de nom ou de désignation	190
3- Le symbolisme institutionnel	191
a- Le symbolisme graphique	192
b- Le symbolisme cartographique	193
c- Le symbolisme odonymique	194
d- Les symbolismes patrimonial et environnemental	196
4- La mutation identitaire	196
D- La restructuration territoriale	198
1- La préoccupation universelle pour la communauté idéale	199
2- La recherche d'un optimum dimensionnel	201
3- L'évolution de la taille des communautés municipales au Québec	204
a- Le contexte et l'approche à l'origine du régime municipal	204
b- Le contexte et l'approche contemporaine	206
4- Promouvoir la restructuration territoriale ?	209
a- Un bilan préliminaire	209
b- Les paradoxes de la restructuration territoriale	211
c- Des interrogations pour un choix de société	214
SECTION II- L'ORGANISATION TERRITORIALE MUNICIPALE	218
A- Le contexte législatif de l'organisation territoriale	219
1- <i>La Loi sur l'organisation territoriale municipale</i>	219
2- Les autres législations municipales	220
B- L'architecture de l'organisation territoriale municipale	221
1- Les territoires municipalisés	221
2- Les territoires non organisés	222
3- Les territoires municipaux à statut particulier	223
4- Les territoires couverts par une entente intermunicipale	224
C- L'évolution de l'organisation territoriale	225
1- L'évolution des municipalités régionales	225
2- L'évolution des municipalités locales	227
a- La constitution de nouvelles municipalités	227

b- Le regroupement municipal	229
i- Le nom de la municipalité	231
ii- La description du territoire	231
iii- La législation de référence	232
iv- Les questions électorales	232
v- Les aspects administratifs	234
vi- L'appartenance régionale	235
vii- Les conditions de regroupement	235
viii- Les règles de succession	237
ix- Les mesures d'appui au regroupement	238
c- L'annexion partielle ou totale	238
i- Conditions et modalités	239
ii- Effets et respect des obligations	241
d- Le redressement des limites territoriales	242
e- L'extension et la réduction en milieu aquatique	243
f- La fermeture d'une municipalité	243
g- Le changement de régime juridique	244
D- La sécurité des actes juridiques	245
1- Les actes juridiques complémentaires	245
a- La validation d'actes	245
b- La refonte des limites territoriales	246
2- La succession juridique	246
3- Les formalités de procédure	251
SECTION III- LA PLANIFICATION TERRITORIALE	253
A- La <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>	254
1- Une planification à caractère indicatif	255
2- La réglementation d'urbanisme : le normatif et le discrétionnaire	257
B- Les autres législations à caractère général ou sectoriel	259
SECTION IV- LA DIVISION TERRITORIALE INTRAMUNICIPALE	260
A- La division du territoire à des fins administratives	262
B- La division du territoire à des fins électorales	264
C- La division du territoire à des fins fiscales	269
D- La division du territoire à des fins urbanistiques	277
1- L'émergence du zonage	278
2- La trame de zonage	280
a- La délimitation des zones	281
b- La taille des zones	284
c- Le voisinage des zones	286
3- Le zonage parcellaire	290
a- Le rezonage parcellaire	289
b- La prohibition d'usage	293
c- La réglementation par zone	296
4- Le zonage à l'extérieur du zonage	297

5- Les zonages aérien et aquatique	300
6- L'approbation des personnes habiles à voter	301
CHAPITRE 2- L'APPROPRIATION TERRITORIALE	304
SECTION I- LE PATRIMOINE IMMOBILIER MUNICIPAL	305
A- La municipalité titulaire d'un patrimoine	306
1- La propriété	306
a- Les modalités du droit de propriété	307
i- La copropriété	307
ii- La propriété superficière	308
b- Les démembrements du droit de propriété	310
i- Les droits d'usufruit et d'usage	310
ii- Les servitudes	310
iii- Le droit d'emphytéose	314
2- Les autres droits réels immobiliers	315
3- La possession et la simple détention	315
4- Les patrimoines d'affectation (fondation et fiducie)	316
5- Les droits personnels résultant d'un contrat ou d'une entente	318
6- Le droit de préemption	318
7- La réserve pour fins publiques	318
B- Le domaine municipal et les règles de la domanialité	320
1- La distinction entre le domaine public et le domaine privé municipal	321
2- Les effets de la dualité domaniale	326
C- Le parc immobilier municipal	330
1- Les immeubles affectés à des fins d'utilité publique courantes	331
a- Les réseaux de voirie	331
b- Les réseaux et terminaux d'infrastructures	337
c- Les équipements communautaires	339
2- Les immeubles affectés à des fins particulières	340
a- Les parcs, terrains de jeux et espaces naturels	340
b- L'habitation et les fins sociales	341
c- Le lit des cours d'eau municipaux et régionaux	342
d- Les immeubles industriels municipaux	343
e- Les forêts publiques intramunicipales	344
3- Les immeubles en définition d'affectation	345
a- Les réserves foncières	345
b- Les réserves foncières de remembrement	347
c- Les immeubles acquis lors d'une adjudication	347
d- Les immeubles excédentaires	348
SECTION II- L'ACQUISITION DE PROPRIÉTÉ MUNICIPALE	349
A- Les restrictions au pouvoir d'acquisition	350
1- La localisation	350
2- La destination à des fins municipales	352

3- L'intérêt public	355
4- Les formalités de l'appropriation	356
B- Les modes d'acquisition de la propriété municipale	360
1- L'appropriation à l'amiable	360
a- L'achat	361
b- La donation et le legs	361
c- L'échange	363
d- Les diverses formes d'abandon	363
2- L'appropriation forcée	366
a- L'expropriation judiciaire	366
b- L'achat d'immeubles aux fins de protéger une créance	370
c- La rétrocession par déclaration judiciaire	371
d- L'exploitation des réserves de matériaux de voirie	371
3- L'appropriation par "droits acquis"	372
a- La prescription	373
b- La dédicace	374
c- La déclaration municipale	381
d- L'accession	383
4- L'appropriation par l'effet de la loi	383
a- Les dispositions déclaratoires de la loi de 1855	383
b- Les dispositions déclaratoires de la <i>Loi sur la voirie</i> de 1992	385
c- La cession des terres du domaine de l'État	386
d- La restructuration municipale	387
SECTION III- LA GESTION DE LA PROPRIÉTÉ MUNICIPALE	388
A- Le contrôle de l'usage de la propriété municipale	389
1- La destination d'intérêt public	389
2- La discrétion d'utilisation et d'affectation	390
3- La protection de l'intégrité et de la destination du domaine municipal	394
a- Le comportement des usagers	394
i- Les préoccupations environnementales	395
ii- Le contrôle de la circulation	397
iii- L'occupation du domaine public	399
iv- Liberté d'expression - Distributions et manifestations	401
b- Les empiétements privatifs	403
i- La liberté de commerce	403
ii- Liberté d'expression - Publicité médiatique	404
iii- Les travaux et ouvrages	406
iv- La végétation	409
c- La connexion avec le domaine environnant	410
i- Le raccordement aux infrastructures	410
ii- L'accès à la voie publique	411
d- L'érosion, l'inondation et le glissement de terrain	413
B- La gestion et la concession de droits d'utilisation	414
1- L'offre de services en régie	414
2- La location et le prêt	416

3- L'entente de gestion	416
4- La permission d'occupation	416
5- La franchise	420
C- Le respect des obligations liées à la possession d'un patrimoine	423
1- Les obligations légales	423
a- Les obligations de voisinage	424
i- Les "servitudes légales" de voisinage	427
ii- La sanction de l'abus de droit et du trouble de voisinage	427
b- La responsabilité civile du fait des biens	429
c- Les obligations statutaires	431
2- Les obligations conventionnelles	432
SECTION IV- L'ALIÉNATION DE PROPRIÉTÉ MUNICIPALE	434
A- Les restrictions au pouvoir de disposition	434
1- Le changement de destination	434
2- Les formalités	436
3- L'acquéreur	438
B- Les modes d'aliénation et de cession par les municipalités	438
1- L'aliénation à l'amiable	439
2- L'abandon et la prescription	439
3- L'expropriation	440
4- Le transfert de propriété par l'effet de la loi	440
a- La déclaration de juridiction régionale	440
b- La déclaration d'autoroute	441
c- L'exercice du droit de retrait	441
d- L'accession	441
e- La restructuration municipale	441
f- Le transfert temporaire de propriété	442
CHAPITRE 3- LA COMPÉTITION TERRITORIALE	443
SECTION I- LE POSITIONNEMENT DES ACTEURS ET DES ENJEUX	444
A- Le territoire, enjeu d'un arbitrage	445
B- Les dimensions opérationnelles de la compétition	446
SECTION II- L'INTERVENTION DES AGENTS PRIVÉS	449
A- Le domaine d'intervention des agents privés de la société civile	449
1- La protection de la propriété privée	451
a- Une autorité limitée par voie législative	451
b- La protection des libertés civiles	454
c- Un principe civiliste solidement enraciné	455
d- Une interprétation favorable au droit de propriété	456
2- Le domaine de la propriété des particuliers et des entreprises privées	457
3- Le domaine de la propriété des institutions privées	461
4- Les champs de coopération avec les agents privés	462
B- Le domaine d'intervention des agents "publics" étrangers	463
1- Les missions diplomatiques et consulaires	463
2- Les municipalités étrangères	464

SECTION III- L'INTERVENTION DES AGENTS PUBLICS	465
A- Le domaine d'intervention des institutions publiques décentralisées	466
1- Les réseaux de l'éducation, de la santé et des affaires sociales	467
2- Les divers organismes locaux à caractère municipal	469
3- Les divers organismes régionaux à caractère municipal	471
B- Le domaine d'intervention des institutions publiques provinciales	473
1- La discrimination territoriale	474
a- Une législation municipale morcelée sur le territoire	475
b- Le zonage sectoriel gouvernemental	477
i- La protection du patrimoine culturel	477
ii- La protection du territoire agricole	478
iii- Les terres du domaine de l'État	479
c- Une législation intersectorielle omniprésente	480
d- Les autres législations sectorielles	483
2- L'armature territoriale	484
3- La tutelle territoriale	487
a- Des institutions de tutelle	487
b- Des lois de tutelle	488
i- <i>La Loi sur la qualité de l'environnement</i>	488
ii- <i>La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>	491
C- Le domaine d'intervention des institutions publiques fédérales	493
1- La discrimination territoriale	493
a- Une double discontinuité spatiale	496
b- La compétence en matière d'aéronautique	497
c- La compétence en matière de navigation	499
d- La compétence en matière ferroviaire	502
e- La compétence en matière de télécommunication	505
f- La compétence en matière environnementale	506
2- L'armature territoriale	507
3- La tutelle territoriale	510
SECTION IV- LA COMPÉTENCE EXTRATERRITORIALE	511
A- Le concept d'extraterritorialité et le droit municipal	512
1- L'extraterritorialité dans l'environnement juridique municipal	513
2- L'analogie et le positionnement par rapport au droit international ...	515
3- Les critères de référence de la compétence extraterritoriale	518
a- Le territoire désigné	519
b- L'intérêt public de l'intervention	521
c- La fin ou l'objet de l'intervention	524
4- Les principes gouvernant l'exercice de la compétence extraterritoriale	527
a- Lieu d'exercice du processus décisionnel	528
b- Lieu d'application du pouvoir réglementaire	528
c- Lieu d'exercice de l'intervention opérationnelle	531
d- Lieu de référence de l'activité administrative	532
5- L'extension de la compétence territoriale : le pouvoir de police	534

B- L'activité municipale sur le territoire de municipalités voisines	535
1- Les types d'intervention sur le territoire	535
a- L'intervention dictée par l'autorité de la loi	536
b- L'entente intermunicipale	538
c- L'intervention unilatérale	540
d- L'intervention à impact extraterritorial	541
e- Le jumelage	544
2- Les domaines d'exercice de la compétence extraterritoriale	545
C- L'activité internationale des municipalités	550
1- Le jumelage	551
2- Promotion commerciale ou technologique et coopération économique	552
3- Les services d'utilité publique et la coopération transfrontalière	552
CONCLUSION	554
SECTION I- LOGIQUE INSTITUTIONNELLE ET STRATÉGIES TERRITORIALES	554
A- L'investissement juridique de la territorialité municipale : une synthèse	554
B- Un modèle municipal optimal ?	558
SECTION II- RENOUVELLEMENT INSTITUTIONNEL ET RECOMPOSITION TERRITORIALE	563
A- La reformulation des compétences et la révision des lois municipales	564
B- La dynamique de la restructuration territoriale	566
C- La redéfinition de la mission d'intérêt public de la municipalité	568
Bibliographie	570
Table de jurisprudence	616
Table de la législation et de la réglementation	659

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 -	Libellé des dispositions législatives traduisant la reformulation des compétences municipales dans les provinces anglophones	87
Tableau 2 -	Évolution historique de la distribution des municipalités	149
Tableau 3 -	Dédicace - Éléments et critères qui démontrent la volonté ou l'absence d'intention de cession au public	380
Tableau 4 -	Dédicace - Éléments et critères qui démontrent une acceptation par le public ou par la municipalité	381
Tableau 5 -	Exercice de la compétence municipale sur les domaines privés et publics	448
Tableau 6 -	La compétence extraterritoriale des municipalités locales	547
Tableau 7 -	La compétence extraterritoriale des municipalités régionales de comté	549

TABLE DES ABRÉVIATIONS

A.C.	Appeal Cases
A.C.Q.B.	Alberta Court of Queen's Bench
Alta L.R.	Alberta Law Reports
An.	Anonyme
Ann.	Annexe
App.	Appendice
A.Q.B.	Alberta Queen's Bench
art.	Article
B.C.C.A.	British Columbia Court of Appeal
B.C.L.R.	British Columbia Law Reports
B.C.S.C.	British Columbia Supreme Court
B.D.E	Bulletin de droit de l'environnement
B.D.I.	Bulletin de droit immobilier
B.D.M.	Bulletin de droit municipal
B.J.C.M.Q.	Bulletin de jurisprudence des cours municipales du Québec
B.R.	Rapports judiciaires de Québec (Cour du Banc du Roi ou de la Reine)
c.	Chapitre
C.A. (ou C.A.Q.)	Cour d'appel du Québec, Recueil de jurisprudence de la Cour d'appel
C.A.B.Q.	Congrès annuel du Barreau du Québec
C.A.F.	Cour d'appel fédérale
C.C.	Cour de circuit
C.c.B.C.	Code civil du Bas Canada
C.c.Q.	Code civil du Québec
C.C.S.M.	Continuing Consolidation of the Statutes of Manitoba
C. de D.	Cahiers de droit
C.F.	Cour fédérale
C.M.	<i>Code municipal du Québec</i> ou Cour municipale
C. Mag.	Cour de magistrat
C.M.Q.	Commission municipale du Québec, Recueils de décisions de la Commission municipale du Québec
Conf.	Confirmant ou confirmé
C.P. (ou C.P.Q.)	Cour provinciale, Recueil de jurisprudence de la Cour provinciale
C.P. du N.	Cours de perfectionnement du Notariat
C.P.L.M.	Codification permanente des lois du Manitoba
C.Q.	Cour du Québec
C.R.	Cour de révision
C.R.C.	Codification des règlements du Canada
C.S. (ou C.S.Q.)	Cour supérieure, Recueil de jurisprudence de la Cour supérieure
C.S.C.	Cour suprême du Canada
C.S.N.B.	Cour suprême du Nouveau-Brunswick
C.S.P.	Cour des sessions de la paix, Recueil de jurisprudence de la Cour des sessions de la paix

C.S.R.	<i>Code de la sécurité routière</i>
D.C.A.	Décisions de la Cour d'appel
Dir.	Sous la direction de
D.L.Q.	Droits et libertés du Québec
D.L.R.	Dominion Law Reports
Éd.	Édition(s) ou Éditeur(s)
Expro.	Expropriation (Chambre de l')
f.m.	Feuilles mobiles
Gaz. Can.	Gazette officielle du Canada
G.O.	Gazette officielle du Québec
H.C.J.	High Court of Justice
Inf.	Infirmant ou infirmé
J.E.	Jurisprudence-Express
J.I.D.M.	Jurisprudence inédite du droit municipal*
J.M.	Justice municipale
L.A.U.	<i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>
L.C.	Lois du Canada
L.C.J.	Lower Canada Journal
L.C.M.	<i>Loi sur la Commission municipale</i>
L.C.U.M.	<i>Loi sur la Communauté urbaine de Montréal</i>
L.C.U.O.	<i>Loi sur la Communauté urbaine de l'Outaouais</i>
L.C.U.Q.	<i>Loi sur la Communauté urbaine de Québec</i>
L.C.V.	<i>Loi sur les cités et villes</i>
L.E.R.M.	<i>Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités</i>
L.F.M.	<i>Loi sur la fiscalité municipale</i>
L.N.	Legal News
L.O.T.M.	<i>Loi sur l'organisation territoriale municipale</i>
L.P.J.	La presse juridique
L.P.T.A.A.	<i>Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles</i>
L.Q.	Lois du Québec
L.Q.E.	<i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>
L.R.C.	Lois révisées du Canada
L.R.Q.	Lois refondues du Québec
L.V.	<i>Loi sur la voirie</i>
McGill L.J.	McGill Law Journal
M.L.R.	Montreal Law Reports
M.P.L.R.	Municipal and Planning Law Reports
MRC	Municipalité régionale de comté
n.d.	Non daté
n.p.	Non paginé
O.C.A.	Ontario Court of Appeal
O.C.J.-Gen. Div.	Ontario Court of Justice – General Division
O.H.C.	Ontario High Court
O.R.	Ontario Reports
O.S.C.	Ontario Supreme Court

pag. mult.	Pagination multiple
P.L.	Projet de loi
Q.A.C.	Quebec Appeal Cases
Q.B.	Queen's Bench
Q.L.R.	Quebec Law Reports
r.	Règlement
R.C.E.	Rapports de la Cour de l'Échiquier
R.C.S.	Recueil de la Cour suprême du Canada
R.D.I.	Recueil de droit immobilier
R.D.J.	Revue de droit judiciaire
R. du B. Can.	Revue du Barreau canadien
R. du B.	Revue du Barreau
R. du D.	Revue du droit
R. du N.	Revue du notariat
R.D.U.S.	Revue de droit de l'Université de Sherbrooke
REJB	Répertoire électronique de jurisprudence du Barreau
R.G.D.	Revue générale de droit
R.J.	Revue de jurisprudence
R.J.Q.	Recueils de jurisprudence du Québec
R.J.T.	Revue juridique Thémis
R.L.	Revue légale
R.P.	Rapports de pratique du Québec
R.R.A.	Recueil en responsabilité et assurance
R.R.Q.	Règlements refondus du Québec
R.S.P.	Régie des Services publics
R.-U.	Royaume-Uni
S.A.	Statutes of Alberta
S.B.C.	Statuts du Bas Canada, Statutes of British Columbia
S.C.A.	Saskatchewan Court of Appeal
S.H.C.	Statuts du Haut-Canada
S.M.	Statutes of Manitoba
S.N.S.	Statutes of Nova Scotia
S.P.B.C.	Statuts de la Province du Bas Canada
S.Q.	Statuts du Québec
S.R.Q.	Statuts refondus du Québec
t.	Tome
T.E.	Tribunal de l'expropriation
T.N.O.	Territoire non organisé
V.a.	Voir aussi
Vol.	Volume

* Yvon DUPLESSIS et Jean HÉTU, *Jurisprudence inédite du droit municipal*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1986, 490p.

REMERCIEMENTS

La réalisation d'une thèse de doctorat ne constitue pas le défi d'une seule personne. Certes, le rédacteur occupe le devant de la scène, mais il puise l'inspiration dans un environnement. Il écoute le message de nombreux acteurs et peut bénéficier d'un appui moral qui l'aide à accomplir la tâche qu'il s'est donnée. Leur contribution ne peut pas être passée sous silence.

Je me dois d'abord d'exprimer ma gratitude au professeur Jacques L'Heureux qui, il y a de nombreuses années, dans son enseignement tant à Ottawa qu'à Québec, m'a donné le goût du droit municipal. Les professeurs Henri Reymond, Léon Ploegaerts et Lorne Giroux ont également beaucoup contribué au cheminement intellectuel dont une étape est marquée par la production de cette thèse.

Je tiens ensuite à remercier tous ces administrateurs municipaux, élus ou fonctionnaires, de plusieurs régions, mais particulièrement de l'Outaouais et des Laurentides, qui, par l'exemple du dévouement envers leur communauté, m'ont communiqué un intérêt et même une admiration pour le milieu et pour l'institution municipale. Ils m'ont inculqué la conviction profonde que les municipalités, locales et régionales, sont des partenaires précieux et nécessaires dans l'organisation et la vie démocratique de la société québécoise. Parmi eux, un merci spécial à deux anciens préfets suppléants, Monsieur Bernard Émard, maire de Lac-du-Cerf et Monsieur Bernard Pilon, maire de Saint-André-Avellin, qui ont symbolisé la fierté de porter le flambeau de l'administration et de l'aménagement du territoire municipal.

Je ne peux pas ignorer mes confrères de travail, anciens et actuels, tant dans le monde municipal et gouvernemental que dans l'entreprise privée. Mes collègues du cabinet juridique Deveau, Lavoie et Associés de Laval méritent une attention particulière à cet égard.

J'ai la satisfaction de la mission accomplie. J'exprime cependant un regret à l'endroit des membres de ma famille et de mes amis auxquels j'aurais aimé consacrer un peu du temps qu'a nécessité cet ouvrage. Je leur suis reconnaissant de leur présence malgré mon absence.

Enfin, en acceptant de diriger la thèse, Me Jean Héту ne s'attendait pas à ce qu'elle adopte l'approche retenue et prenne l'ampleur de sa présentation finale. Il a néanmoins, avec sa connaissance du droit municipal ainsi que son souci de l'exactitude et de la nuance, manifesté un intérêt et prodigué des conseils appréciés, tout en respectant la volonté d'autonomie dans le traitement du sujet.

Le 1er octobre 1999

INTRODUCTION

L'administration municipale a été ces quarante dernières années au centre d'un discours favorisant une restructuration et valorisant une décentralisation. Ce discours a soutenu des décisions gouvernementales qui se sont entre autres traduites dans une réforme régionale (création des communautés urbaines, des municipalités régionales de comté et de l'Administration régionale Kativik) et dans une refonte des règles locales en matière d'organisation territoriale¹, mais sans vraiment susciter d'interrogation sur la signification et le rôle d'une institution ni remettre en question les principaux paramètres d'un déploiement territorial qui remontent au milieu du dix-neuvième siècle.

Le territoire est un enjeu majeur de ce discours ainsi que des décisions qui en découlent. À la fois comme contenu et comme contenant, porteur qu'il est de ressources et de potentiels, il est objet de convoitise, tant au niveau d'une appropriation que de l'exercice d'une autorité. Il se situe, dans l'organisation de l'espace, à la confluence de la construction sociale et de la géographie du pouvoir². Le territoire est un élément essentiel de la définition de la compétence municipale, qu'elle soit assumée au niveau local ou sur le plan régional. Il reflète l'identité institutionnelle des municipalités³, délimite l'étendue géographique de leur autorité et participe à la promotion de leurs objectifs communautaires. Il détermine les contours matériels des collectivités locales et régionales, en même temps qu'il soutient l'articulation de leur structure administrative et la gouverne des affaires publiques.

Il est par ailleurs devenu un lieu commun d'affirmer que la municipalité est l'institution publique la plus près du citoyen. Sans ignorer l'importance dans la vie des citoyens de l'État dont on perçoit l'omnipotence s'exerçant depuis la capitale, il n'en demeure pas moins que la proximité politique, géographique et juridique de la

¹ *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, L.R.Q., c. O-9 (L.Q. 1988, c. 19), adoptée en 1988 et entrée en vigueur le 1er janvier 1989 (ci-après désignée L.O.T.M.). Dans la suite du texte, les principales lois sont désignées par leur abréviation courante (Voir la table de la législation et de la réglementation).

² Claude RAFFESTIN, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairies techniques, 1980, 249p.

³ On entend par le mot "municipalité" la définition qu'en donne le droit positif québécois. Plus généralement, c'est-à-dire dans son sens large, nous incluons à la fois les municipalités locales et les administrations régionales, soit essentiellement les municipalités régionales de comté, les communautés urbaines et l'Administration régionale Kativik, bien que ces deux dernières catégories n'aient pas le statut juridique de municipalité. La signification juridique des expressions est analysée à la section sur la personne morale au chapitre de la problématique.

municipalité paraît plus immédiate et plus concrète. Cela ne signifie certes pas qu'elle soit une institution bien connue et bien apprivoisée de ses administrés. En effet, malgré cette proximité, elle demeure une institution négligée. Il va sans dire que le rôle que joue et la place qu'occupe son territoire dans ce contexte sont également méconnus. Il n'est donc pas étonnant que cette ignorance de la dimension territoriale et des particularités des communautés municipales se reflète dans les engagements officiels de restructuration municipale et de décentralisation des pouvoirs vers les municipalités⁴.

C'est parce qu'une revalorisation du rôle des institutions municipales est étroitement reliée au caractère opérationnel du territoire-contenant que ce dernier mérite une attention spéciale dans un traitement prioritaire sous l'angle juridique, en postulant le principe que le cadre juridique sert de régulateur de la "géopolitique" locale et régionale.

SECTION I - LES PRÉOCCUPATIONS ET LES OBJECTIFS D'ÉTUDE

La municipalité est une institution territorialisée. Non seulement est-elle définie en fonction d'un territoire délimité dans l'espace, elle a également pour mission première de gérer ce territoire pour répondre aux besoins des habitants et des contribuables qui font valoir leurs intérêts individuels et collectifs. Ce territoire est cependant un ensemble multiforme et composite. Il est à la fois concept géographique et administratif, partition et organisation politique, abstraction et production juridique. Il est simultanément un résultat, un cadre et un enjeu⁵. La complexité qui le caractérise mérite qu'on lui prête une attention dans sa relation avec l'institution qui l'investit.

Dans cette perspective, notre but est de démontrer à la fois comment l'État se déploie sur le territoire en permettant à cette institution municipale qu'il a créée et sur

⁴ Si l'institutionnalisation de l'aménagement du territoire a permis de mieux le connaître, il faut souligner que les discours sur la décentralisation et la restructuration territoriale mettent plutôt l'accent sur les questions financières et administratives de l'organisation municipale.

⁵ Paul CLAVAL, *Initiation à la géographie régionale*, Paris, Nathan, 1993, p. 6. Dans la même ligne de pensée, Jean-Luc MARX, dans son opuscule de la collection *Que Sais-Je ?* (no 3189) sur *Les territoires de l'État* souligne ce qui suit : "Le territoire est à la fois une substance de l'État, un objet de son pouvoir et l'espace de sa compétence." Il ajoute, en citant R. Carré de Malberg, "le territoire n'est point un objet situé en dehors de la personne juridique État, et sur lequel cette personne posséderait un pouvoir plus ou moins comparable aux droits qui peuvent appartenir à une personne privée sur les biens dépendant de son patrimoine, mais il est un élément constitutif de l'État, c'est-à-dire un élément de son être, et non point de son avoir, un élément par conséquent de sa personnalité même". Paris, P.U.F., 1997, p. 3.

laquelle il maintient son contrôle, d'exercer une autorité déléguée, et comment la municipalité peut utiliser les moyens mis à sa disposition et se servir de sa territorialité pour répondre à sa mission, tout en préservant son autonomie et en développant son identité.

La dimension territoriale de la compétence municipale peut être mise en évidence en soulignant le contexte des stratégies territoriales qui animent l'institution municipale au sein de l'État et en explorant les multiples manifestations de son autorité sur le territoire. Le schéma de systématisation présente une perspective de synthèse permettant de mieux comprendre les multiples aspects de cette dimension territoriale. En somme, l'éclairage proposé sert un double objectif de connaissance de l'ordre juridique municipal et de contribution aux débats toujours d'actualité sur la modernisation de l'institution municipale.

A- L'institution municipale et les stratégies territoriales

La municipalité est une entité autonome mais qui s'insère dans la hiérarchie administrative de l'État. Elle doit son existence et son autorité à cet État, en plus de participer à son gouvernement, d'une part, en mettant en disponibilité une gamme de services, d'infrastructures et d'équipements à caractère public, et, d'autre part, en imposant un contrôle sur les activités des citoyens et sur l'utilisation de son territoire. Elle fait donc partie de la stratégie de déploiement de l'État, en même temps qu'elle établit et impose ses propres stratégies. Le territoire n'est pas étranger à ces stratégies. Bien au contraire, il en est simultanément un facteur et un objet déterminant.

L'État est incapable d'exercer seul l'autorité sur les questions d'intérêt général et les objets de nature purement locale. Il doit trouver des moyens pour contrôler efficacement son territoire, favoriser le développement socio-économique et renforcer son autorité. Pour ce faire, il doit établir des stratégies organisationnelles afin de manifester sa présence dans la société et défendre son indépendance par rapport aux autres institutions, tout en évitant cependant une congestion sous le poids des contrôles. Deux approches opérationnelles sont généralement utilisées pour assumer ces contraintes : la déconcentration et la décentralisation⁶. Dans le premier cas, l'État se

⁶ Vincent LEMIEUX considère que la décentralisation se divise en quatre types de transfert d'attributions: la déconcentration, la délégation (ou décentralisation fonctionnelle), la dévolution (ou décentralisation

déploie par l'intermédiaire d'une bureaucratie ministérielle déléguée en région mais qui se rattache au pouvoir central. Dans le second cas, l'État opte pour la création d'organes plus ou moins autonomes à qui il délègue certains pouvoirs, mais qui doivent cependant respecter les orientations qu'il préconise. La délégation peut être personnelle, sectorielle ou territoriale, selon que l'autorité est confiée en fonction d'une base territoriale, d'un (ou de plusieurs) champ d'activité ou de la qualité des personnes ou des institutions. Le régime municipal se rattache au modèle décentralisé, de type multifonctionnel, à caractère territorial.

La municipalité cristallise des valeurs communautaires indéniables puisqu'elle est lieu de solidarité, de responsabilité et de démocratie. Elle constitue un moyen commode de délester l'État d'activités secondaires par rapport à ses multiples préoccupations, mais néanmoins essentielles pour les citoyens, tout en conservant un contrôle à distance sur les orientations prises par cette institution pour exercer diverses fonctions d'intérêt public. L'État peut se servir du territoire, incluant l'institution territorialisée qu'est la municipalité, comme instrument d'exécution ou de relais dans la mise en oeuvre de ses propres politiques. Il soutient et exploite la légitimité de la municipalité pour les besoins de la collectivité nationale. Dans tous les cas, la municipalité agit comme une autorité locale, ou régionale selon le cas, témoignant de la présence de l'État sur le territoire. Depuis l'instauration du régime municipal québécois au milieu du XIXe siècle, la municipalité est apparue une institution qui devait servir les intérêts supérieurs de l'État, et elle a évolué dans cette perspective, quoique les tendances aient pu varier dans le temps.

La municipalité est un maillon dans l'appareil administratif de l'État : elle n'est pas seulement un instrument de cet État, elle en est une partie intégrante. Sur le plan juridique, n'est-ce pas l'État qui définit le cadre normatif de la législation gouvernant l'administration locale et l'exercice des pouvoirs municipaux ?

Par la nature des services qu'elles [les municipalités] dispensent, et par leur ancrage territorial et leurs modalités de fonctionnement démocratique, elles participent de plein droit aux diverses fonctions de l'État. Les collectivités locales ne se situent ni en dehors, ni en marge de l'État. Elles ne sont pas non plus des appendices de ce dernier.

Jouissant d'une autonomie que l'on reconnaît être relative, elles doivent être considérées comme des membres à part entière de l'État.⁷

La municipalité peut donc être considérée comme un élément de la stratégie d'occupation et d'administration du territoire étatique. Mais elle n'est pas seulement dépendante de l'ordre étatique, elle est elle-même déterminante de la composition d'un ordre juridique. En effet, elle est un acteur stratégique, non seulement dans l'administration de son territoire, mais également dans le dessein de se maintenir et même d'accroître sa propre emprise sur ce territoire. À travers l'espace, l'institution peut affirmer son identité, renforcer sa cohésion, aménager son évolution et organiser ses relations internes et externes : le territoire est soutien d'une autonomie et d'une interdépendance. La réglementation municipale, par exemple, qu'elle prenne la forme d'une planification indicative ou incitative ou encore d'une régulation d'encadrement ou de répression des comportements, a pour effet de consolider son autorité et de justifier l'importance de sa présence. En somme, pour reprendre les mots d'un auteur américain : "The local State is both an instrument or apparatus of the State and a democratic institution in its own right"⁸. Et cet autre de souligner le paradoxe : "Local states are not agents of the state or agents of opposition to the state. They are both simultaneously"⁹.

Ainsi, la territorialité est récupérée au service d'un dessein "politique". Le territoire est organisé et différencié, structuré par fragmentation, découpé pour l'administrer, l'approprier, le planifier : bref, il est façonné en territoire institutionnalisé.

Une stratégie en deux volets étroitement interreliés peut être observée. La territorialité est d'abord exploitée en raison de l'allégeance qu'elle suscite et du sentiment d'appartenance qui se développe. Le territoire est pour sa part utilisé comme

⁷ Gérard DIVAY, Jacques LÉVEILLÉE et Bernard McCANN, *La réforme municipale et l'État québécois (1960-1979)*, Montréal, INRS-Urbanisation, 1981, document no 27, p. 13. V.a. Maryse GRANDBOIS, *Le droit de l'aménagement du territoire au Québec*, Thèse de doctorat de IIIe cycle en droit public, Université de Montpellier, 1981, p. 303; Juan-Luis KLEIN, "Développement régional et espace local: vers une régulation territorialisée", (1989) 22/62 *Revue internationale d'action communautaire* 189, 191; Jacques CAILLOSSE, "Le "local", objet juridique", dans Albert MABILEAU (dir.), *À la recherche du "local"*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 111-146.

⁸ Gordon L. CLARK et Michael DEAR, *State Apparatus. Structures and Language of Legitimacy*, Boston et Londres, Allen & Unwin Inc., 1984, p. 132.

⁹ Peter J. TAYLOR, *Political Geography, World Economy, Nation State and Locality*, 3e éd., Londres et New York, Longman, 1993, p. 322.

poste de surveillance, port d'attache et lieu de déploiement : ceux de l'État et de la municipalité, l'État utilisant notamment cette dernière aux fins de l'atteinte de ses propres objectifs. L'établissement d'un cadre normatif de référence et d'un régime administratif de contrôle permet par ailleurs, non seulement d'assurer le maintien de l'ordre, mais d'exprimer l'ordre préconisé par l'État. La municipalité opère de la même manière dans son domaine. Sur le plan juridique, leur cadre normatif de référence est notamment inscrit dans la législation municipale.

Sur le plan structurel, la stratégie emprunte le format hiérarchique pour saisir la territorialité et organiser l'ensemble du territoire. Le quadrillage intervient sur un maillage en réseau rejoignant la totalité du territoire, le divisant et l'intégrant tant au niveau local que régional. Le territoire sert dès lors, non seulement d'assise pour une composition formelle, il constitue également une arène de compétition aux nombreux acteurs qui interviennent dans ce réseau. Enfin, le territoire devient lui-même un objet d'attention privilégié puisqu'il peut être approprié. Ces trois aspects de la composition, de l'appropriation et de la compétition sont les facettes d'un même prisme et constituent les points de repère qui serviront à mettre en évidence le rôle de la municipalité, d'une part, sur le territoire et, d'autre part, en fonction du territoire.

Comme l'État et la municipalité ont tout intérêt à promouvoir un ordre qui perpétue tout en consolidant leur autorité, nous posons le postulat fondamental de l'aspiration à l'optimalité. En ce sens, notre recherche soutient l'idée que la dimension territoriale de la compétence municipale gouvernée par l'État et investie par l'institution municipale repose sur un ordre relatif en processus continu d'adaptation. Dans ce contexte, la municipalité assume dans sa territorialité le conditionnement d'un environnement géographique et politique et elle puise dans le droit des instruments d'encadrement et d'orientation pour régir son évolution et organiser sur les plans interne et externe l'espace qu'elle habite et qu'elle maîtrise.

Sur le plan juridique, le concept d'optimalité¹⁰ rend compte des moyens de répondre aux besoins des communautés dans la recomposition des multiples aspects définissant la contenance de leur espace territorial. Il ne s'agit donc pas de rechercher

¹⁰ Un traitement juridique sous l'angle de l'optimalité est effectué en matière contractuelle dans les textes de Michel COIPEL, "La liberté contractuelle et la conciliation optimale du juste et de l'utile", (1990) 24 *R.J.T.* 472-504, et de Patricia CHARETTE, *Les limites à la liberté contractuelle de la municipalité*, Mémoire de maîtrise en droit, Université de Montréal, 1996, 182p.

une taille optimale de communauté municipale en terme de modèle quantitatif de population ou de superficie, puisque cet aspect relève plutôt d'un débat économique et politique se situant à un tout autre niveau. Il ne s'agit pas non plus de déterminer ou de proposer un ensemble normatif que l'on pourrait considérer optimal, mais plutôt d'esquisser l'encadrement juridique qui, dans une perspective temporelle et territoriale, semble répondre de manière optimale à la mutation de l'ordre municipal.

B- Le repère territorial dans le discours académique et opérationnel

Le territoire est un critère d'identification de la communauté municipale institutionnalisée. Même si la norme juridique en trace le portrait par une délimitation, il n'est pas enfermé dans des frontières étanches. Il revêt plusieurs formes : celle de la modification territoriale, celle de la "perméabilité" frontalière, celle de la fragmentation administrative, celle de la pluralité sécante des compétences et des propriétés privées et publiques, celle d'une morphologie qui rend compte d'une diversité géographique (eau, terre, air - ligne, surface, volume). L'ordre n'est pas uniforme sur le territoire, il varie entre le centre et à la périphérie. Il est éclaté dans un zonage fonctionnel et structurel qui soutient une affectation économique et urbanistique. Il est projeté dans un espace temporel marqué au sceau du provisoire : il n'est pas une composante invariante même s'il subsiste toujours à travers les transformations qu'il subit. Le territoire témoigne de l'émergence de l'identité et de l'autonomie municipale; il est contrainte et encadrement de cette identité et de cette autonomie. Le territoire est un espace multidimensionnel, d'où l'importance de bien saisir sur le plan juridique non seulement ses traits de composition, mais aussi ses aspects interrelationnels.

Le territoire a fait l'objet de nombreuses recherches en sciences humaines, mais il a peu été étudié sur le plan juridique notamment dans le domaine municipal. Les principaux textes à saveur juridique publiés au sujet du territoire municipal traitent de l'organisation territoriale. Ils se limitent essentiellement à indiquer le caractère formel et procédural de la constitution et de l'évolution des municipalités. Certes, des ouvrages ont abordé de nombreux aspects de la compétence municipale, parfois dans des domaines étroitement reliés au territoire, comme en matière de propriété municipale ou dans les divers secteurs d'intervention (environnement, urbanisme), mais ils l'ont été en fonction des champs opérationnels de chacun des aspects.

Ce sont plutôt la science régionale¹¹ et les sciences sociales (dont la sociologie, la politologie et l'économie) qui ont occupé l'espace territorial sur le plan de la recherche disciplinaire, chacune en fonction de ses propres intérêts et préoccupations, encore que, sauf en urbanisme, l'échelle municipale ait rarement été retenue.

C'est un peu pour suppléer à cette lacune sur le plan juridique que la dimension territoriale a été choisie, en voulant situer le thème au point de rencontre des trois champs disciplinaires qui marquent le plus le cadre opérationnel de l'action municipale, soit la science régionale, la science politique et la science juridique. En proposant une réflexion sur la dimension territoriale de la compétence municipale, le texte ne peut se limiter au débat sur les engagements actuels de restructurer la carte municipale. Il doit élargir et approfondir le champ de vision pour aborder tous les aspects de la territorialité municipale depuis ses origines jusque dans ses retranchements les plus insoupçonnés. Les préoccupations de la territorialité municipale apparaissent variées, d'où l'opportunité de les situer les unes par rapport aux autres, dans leur contribution à la constitution d'entités spatiales qui servent de moule géographique à une institution reconnue politiquement et juridiquement, capable d'agir comme instrument-levier d'une volonté de développement et comme autorité crédible d'administration collective.

En ce sens, le schéma de systématisation constitue une synthèse marquée de points de repère. D'une part, il expose une conception globale afin de mieux comprendre les interrelations entre les aspects et les facteurs de la structure territoriale. D'autre part, il effectue une caractérisation du territoire comme soutien de la communauté municipale. Bref, il vise à mieux saisir l'ordonnement juridique des principes gouvernant la construction et l'évolution du territoire, et même plus généralement de l'institution municipale. Enfin, il se veut simultanément une contribution au débat sur son adaptation aux besoins de la société politique québécoise. L'articulation de ces points de repère intègre son format organisationnel et sa dynamique opérationnelle, sans oublier au passage son ancrage identitaire.

¹¹ Nous entendons par cette expression le recoupement de la géographie et de l'urbanisme. Elle se distingue toutefois de la conception anglaise de la Regional Science qui accorde une importance spéciale à la dimension théorique de la science économique en aménagement du territoire.

C- La définition de l'étendue du champ de recherche

L'étendue du champ de recherche est établie selon trois paramètres de référence : la délimitation du territoire municipal retenu, les angles d'observation et de perception du territoire, et la nature de l'intérêt reflété ou véhiculé par l'institution.

1- La délimitation du territoire municipal à l'étude

Le champ de recherche est situé dans un contexte géographique précis, celui de la municipalité du Québec méridional, en excluant le régime juridique spécial du nord québécois (Baie James et Nunavik) et en ignorant le contexte particulier des réserves indiennes et des revendications territoriales autochtones. Il englobe les institutions municipales locales et les administrations municipales régionales responsables de la gestion des affaires publiques de près de 99% de la population québécoise.

Enfin, le propos est tenu en fonction de l'entité municipale, et non des organismes à caractère municipal, que ce soit des institutions privées ou des sociétés paramunicipales¹².

2- Les angles d'observation et de perception du territoire

Le champ de recherche comporte ensuite une dimension perceptuelle puisque la compétence territoriale peut être étudiée sous plusieurs angles complémentaires d'observation.

Ainsi, le territoire doit être étudié en fonction du contexte historique puisque la compréhension de l'institution municipale ne peut se limiter à saisir l'actualité de son expression : elle doit aussi en percevoir les racines et le profil d'évolution, en tenant compte des valeurs et de l'architecture héritées d'une autre époque qui projettent

¹² Comme les offices municipaux d'habitation (*Loi sur la Société d'habitation du Québec*, L.R.Q., c. S-8), les régies intermunicipales (art. 580 C.M.; 468.11 L.C.V.), les sociétés de développement commercial (art. 634 C.M.; 458.1 L.C.V.) ou les sociétés d'économie mixte (*Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, L.Q. 1997, c. 41). Ces organismes ne sont pas nécessairement assujettis aux mêmes règles que les municipalités: *Charpentier c. Lemoyne (Ville de)*, C.A. Montréal, 500-09-000092-767, 2 mai 1977; *Amusements G.B. Inc. c. Association montréalaise d'activités récréatives et culturelles (A.M.A.R.C.)*, C.S. Montréal, 500-05-003330-832, 26 juin 1983; *Comité paritaire de l'entretien d'édifices publics c. Office municipal d'habitation de Lachine*, [1987] R.J.Q. 2668 (C.P.); *Briand (Gérald) Inc. c. Shawinigan (Ville de)*, J.E. 98-453 (C.A.).

simultanément leur géométrie dans l'ordre juridique du droit positif et dans la carte du territoire municipal.

Par ailleurs, la notion de territoire englobe les concepts de territorialité et de base territoriale. La territorialité rend compte du mode d'appropriation d'une société sur l'espace qu'elle occupe, habite ou exploite pour répondre à des besoins et à des aspirations. Elle témoigne d'une régulation des rapports individuels et collectifs. La base territoriale constitue pour sa part l'assiette, c'est-à-dire le lieu où s'exerce cette appropriation d'un espace plus ou moins circonscrit.

Le territoire peut ensuite être perçu comme un espace contrôlé sur le plan horizontal. Cette perception découpe d'une part le territoire en fonction d'une configuration géographique dans le maillage de la carte municipale. D'autre part, l'exercice de l'autorité municipale peut s'étendre au delà des limites territoriales, d'où le concept de compétence extraterritoriale. Enfin, le territoire municipal peut être observé dans un plan vertical alors que se manifestent une superposition et un enchevêtrement des compétences de plusieurs intervenants privés et publics dans un contexte de cohabitation et de concurrence, la municipalité n'étant qu'un acteur parmi d'autres.

3- La conjugaison des espaces publics et privés

La présence de l'institution municipale dans le paysage juridique et politique rappelle la double nature de l'intérêt reflété et véhiculé par la municipalité, celui de l'intérêt privé et celui de l'intérêt public. Elle est au service des individus et de la collectivité dans l'affirmation d'une mission qui est d'abord d'intérêt public. Son territoire et l'exercice des compétences qui lui ont été déléguées se situent à un point de confluence. Non seulement la municipalité doit-elle composer avec des agents privés et des agents publics et s'appuyer à la fois sur le droit privé et sur le droit public pour affirmer son autonomie et son autorité juridictionnelle, mais elle détient aussi un patrimoine composé grosso modo de biens pour son usage propre, ceux de son domaine privé, et d'autres pour l'usage collectif, ceux de son domaine public. La conjugaison de ces espaces publics et privés est omniprésente.

SECTION II - L'APPROCHE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE

La compréhension de la place du territoire dans l'affirmation de la compétence municipale exige un positionnement théorique qui permette d'intégrer à la fois la nature organisationnelle et la dynamique opérationnelle de l'ordre qui régit l'institution. Pour ce faire, il apparaît opportun de considérer la dimension juridique sur un plan de convergence interdisciplinaire et de faire appel à l'idée de système juridique.

A- Un plan de convergence interdisciplinaire

Une administration publique reconnue comme à la fois représentative, gardienne et régulatrice d'une collectivité, manifeste son autorité en marquant l'espace de sa présence. Elle doit composer avec la pluralité de ses potentiels et de ses contraintes. Elle ne peut faire abstraction du territoire qui lui sert d'aire de juridiction (contenant), et de porteur de ressources et d'habitats (contenu), dans ses multiples variantes d'organisation et d'occupation.

Le territoire constitue une composante essentielle de la personnalité juridique des municipalités au Québec. Mais le territoire, tout comme la municipalité, n'est pas uniquement un concept juridique. Si la dimension juridique est essentielle, elle est aussi indissociable des dimensions politiques et géographiques qui conditionnent l'existence d'une institution. En ce sens, la science juridique est aussi importante pour la compréhension et l'encadrement de la territorialité municipale, que peut l'être la science régionale ou la science politique. Le droit, comme la science régionale et la politologie, s'intéressent à de multiples dimensions dans l'ordre socio-spatial et proposent leurs règles pour gouverner les territoires. Tous trois doivent composer avec des environnements diversifiés et complexes.

En fait, le territoire est un dénominateur commun à ces disciplines. La science régionale s'intéresse aux contraintes de l'espace comme milieu de vie. Le politique soutient un mode d'organisation collective et explique les comportements par rapport à cet espace. Le droit fournit des instruments permettant une adaptation à ces contraintes et la régulation de cette organisation, compte tenu des caractéristiques de la société, des impératifs de l'économie et des moyens de la technologie. Le droit ne constitue pas un

"être isolé"; il est une partie de la totalité sociale¹³. Il prend la forme d'un réseau avec de multiples interconnexions avec d'autres disciplines¹⁴. Le droit est issu de la société et contribue à la structurer. Une norme juridique n'est-elle pas le résultat d'un compromis entre des intérêts plus ou moins contradictoires qui s'affrontent ?¹⁵

Par ailleurs, comme il a été indiqué précédemment, ce sont plutôt la science régionale et les sciences sociales (dont la sociologie, la politologie et l'économie) qui ont occupé l'espace territorial sur le plan de la recherche disciplinaire, de sorte qu'il apparaît pertinent de tenir compte des expériences acquises. L'étroite interrelation qui marque à la fois la problématique territoriale, mais également les méthodes utilisées et les modèles explicatifs développés dans ces domaines, justifient le choix d'une analyse à la confluence de leur sphère d'action¹⁶. Bien que le privilège soit nettement accordé à la dimension juridique, cette dernière venant compléter les apports des deux autres à la compréhension du concept de la territorialité qui investit l'institution municipale, il faut faire bon ménage et adopter un angle innovateur de perception en souscrivant à une approche globale et à une vision de synthèse. En somme, le regard est d'abord celui d'un juriste, mais cela ne signifie pas que le droit soit le seul centre d'observation.

B- Un schéma de systématisation de l'ordre juridique

La tendance à la systématisation, c'est-à-dire à la mise en ordre cohérent d'un ensemble d'éléments plus ou moins disparates, répond à une démarche logique et même presque à une inclinaison naturelle de l'esprit. Il n'est donc pas étonnant que les juristes aient cherché à voir dans l'ensemble des normes qui gouvernent une société l'existence d'un système, à l'exemple de ceux décrits dans les diverses sciences. En ce sens, les législations régissant un domaine d'activité ou une collectivité sont souvent présentées comme constituant un système juridique. Certains considéreront, par

¹³ Nikolaos G. INTZESSILOGLOU, "Essai d'élaboration d'un programme de recherche scientifique interdisciplinaire pour l'étude du phénomène juridique", (1987) 19 *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 43, 45.

¹⁴ François OST, "Questions méthodologiques à propos de la recherche interdisciplinaire en droit", (1981) 6 *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 1, 3.

¹⁵ François D'ARCY et Marie-Odile TRÉPANIÉ, "Le droit et l'organisation de l'espace urbain: Questions de méthode", (1981-82) 16 *R.J.T.* 7, 11.

¹⁶ À l'instar d'autres juristes, il ne faudra pas s'étonner de l'emprunt de certaines méthodes à la géographie et aux autres disciplines que le droit pour traiter le sujet: Nicholas K. BLOMLEY, *Law, Space and the Geographies of Power*, New York, Guilford Press, 1994, 259p. V.a. M. GRANDBOIS, *Op. cit.*, note 7, 379p.; Wesley PUE, "Wrestling with Law: (Geographical) Specificity vs. (Legal) Abstraction", (1990) 11/6 *Urban Geography* 566-585.

exemple, que le code civil forme un ensemble normatif intégré en système et, de la même manière mais à une autre échelle, on qualifiera le droit d'un pays de système juridique. La notion est devenue un concept commode à la fois pour illustrer l'ordre existant et pour justifier les mesures correctives apportées afin d'améliorer cet ordre. L'idée d'un schéma de systématisation, expression qui mérite d'être rapprochée du schéma d'aménagement en matière de planification territoriale, annonce d'abord un exposé de présentation et d'explication de cet ordre. Elle sous-tend ensuite une volonté de l'améliorer afin de mieux répondre aux besoins de la société qui souscrit à cet ordre juridique. Or, est-il besoin de souligner que le concept d'ordre annonce forcément l'existence du concept opposé de désordre. Ce dernier témoigne des bouleversements, des mésadaptations ou des contradictions qui proviennent soit de la société, soit de l'appareil juridique (législation, réglementation, jurisprudence), et qui appellent des ajustements, de manière à promouvoir une meilleure organisation du système.

Sur le plan de la théorie juridique, la notion de système a été l'objet d'une attention particulière d'abord dans le développement de l'approche positiviste qui marque le mode de pensée de la plupart des juristes contemporains et, ensuite, par l'émergence d'une théorie systémique autonome. Comme nous avons choisi de situer la territorialité municipale en considérant le droit municipal et plus particulièrement la communauté municipale comme formant un système, il convient d'examiner sommairement les principes qui guideront le traitement du thème et la conception du schéma d'ordonnement qui permet de l'illustrer et de l'expliquer.

1- Le droit municipal québécois dans la perception positiviste

Le droit municipal québécois loge d'abord et avant tout à l'enseigne d'un droit "public" profondément marqué par des assises statutaires, mais aussi fortement imprégné des principes de la common law. Il émerge dans une perspective de société "distincte" marquée par la mixité et la polyvalence de son environnement juridique.

Au delà de la double appartenance aux "systèmes" juridiques de tradition d'abord anglo-saxonne et ensuite civiliste, le droit municipal québécois est généralement traité dans une perspective de type positiviste. En effet, les ouvrages et

les articles de la doctrine québécoise¹⁷, ainsi que la plupart des recherches effectuées dans la communauté juridique, adoptent résolument la trame du positivisme. C'est celle des praticiens, des administrateurs et des enseignants qui gouverne la réflexion, la démarche et les constats, celle qui rend compte de l'opinion utilitaire ou du litige judiciaire.

Le centre d'intérêt du positivisme¹⁸ réside dans la norme posée par l'autorité constituée, c'est-à-dire l'État, à l'intérieur d'un ordonnancement logique, complet et cohérent portant des positions dogmatiques et formalistes traditionnelles¹⁹. Il se manifeste dans un culte de la formation, de l'interprétation et de l'application de la règle de droit à l'intérieur d'un État structuré qui dicte la norme régissant la société.

Cet ordre juridique²⁰, dont la relation est essentiellement hiérarchique, est souvent qualifié de système²¹. Mais le positivisme dogmatique, normativiste et étatiste, en raison de sa tendance à expliquer le droit par le droit, est insuffisant comme l'ont souligné de nombreuses critiques pour saisir, étudier, comprendre et éventuellement expliquer la totalité du phénomène juridique en tant que phénomène social²².

Comme la norme posée par l'État est au centre de la théorie positiviste, elle fournit des points d'ancrage incontournables dans une réflexion sur la compétence territoriale municipale. Il suffit, par exemple, de noter que le territoire est encadré en droit municipal par des législations et des institutions. Il s'agira dès lors de distinguer entre la connaissance du droit positif et une théorie fermée sur ce droit. Il faut donc s'en inspirer sans s'y enfermer.

¹⁷ Appartiennent résolument à cette école les ouvrages généraux de André TREMBLAY et Réginald SAVOIE, *Précis de droit municipal*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1973, 382p.; Jacques L'HEUREUX, *Droit municipal québécois*, t. 1, Montréal, Sorej, 1981 et t. 2, Montréal, Wilson & Lafleur et Sorej, 1984, 755p. et Jean HÉTU, Yvon DUPLESSIS et Dennis PAKENHAM, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, Longueuil, Gestion Jestu Inc., 1998, 1398p.

¹⁸ André-Jean ARNAUD (dir.), "Épistémologie juridique", dans *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2e éd., Paris, L.G.D.J., 1993, p. 203-204 et 460-3 (Rubrique sous la signature de Michel Troper).

¹⁹ K. STOYANOVITCH, *Le domaine du droit*, Paris, L.G.D.J., 1967, p. 51-61.

²⁰ Simone GOYARD-FABRE, *Les fondements de l'ordre juridique*, Paris, P.U.F., 1982, p. 12-13.

²¹ Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, éd. orig. 1934, 2e éd., 1960, trad. et adap. H. Thevenaz et M. van de Kerchove, 2e éd., Neuchâtel, Éditions La Baconnière, 1988, 246p.

²² N. G. INTZESSILOGLOU, *Loc. cit.*, note 13, p. 44.

2- Une perception positiviste ouverte sur une approche systémiste

Le regard large dans l'espace et profond dans le temps qu'impose le thème de la territorialité municipale conduit naturellement à favoriser un cadre théorique qui met l'accent sur la perspective globale et sur la complémentarité entre de multiples composantes étroitement interreliées. L'approche systémiste correspond bien sur le plan théorique à ces préoccupations et elle a notamment l'avantage de servir dans les trois champs disciplinaires de la science régionale, de la science politique et de la science juridique (d'où l'intérêt des études interdisciplinaires), bien qu'elle alimente un courant de pensée plus répandu dans les sciences sociales. Cependant, ce cadre théorique systémiste est utilisé d'abord et avant tout à titre d'outil de connaissance et de compréhension.

Alors que la perception positiviste est centrée sur l'ordre étatique, l'approche systémiste repose entièrement sur le concept de système qui se définit comme un ensemble de composantes en interaction à l'intérieur d'un environnement qui influence ces composantes et dont elles influencent l'évolution. Les notions d'ordre, de désordre et d'organisation²³ qui soutiennent l'idée de système traduisent dans leur conjugaison la complexité des relations qu'entretiennent une multitude de facteurs (sous forme de potentiels et de contraintes) et d'acteurs (individuels et institutionnels) situés dans un environnement avec lequel ils interagissent dans la construction du devenir. Toutefois, si la pensée globale se manifeste dans une ouverture d'esprit, elle n'élimine pas pour autant l'horizon local et l'analyse ponctuelle.

Sur le plan méthodologique, l'analyse systémique propose une approche et un langage communs dans les diverses disciplines de la connaissance et de l'action. Au regard de la science juridique, le droit, et même plus précisément le droit municipal, constitue un système distinguant lui-même l'existence d'une institution-système, la municipalité. Pour sa part, la science régionale met en évidence la région-système²⁴ ou système territorial²⁵ alors que la science politique identifie comme base de référence la

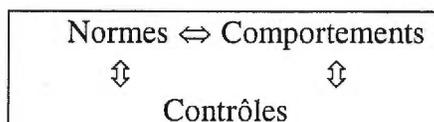
²³ Le modèle de la triade est développé dans l'ouvrage de Michel van de KERCHOVE et François OST, *Le système juridique entre ordre et désordre*, Paris, P.U.F., 1988, 254p.

²⁴ André DAUPHINÉ, *Espace, région et système*, Paris, Economica, 1979, 167p.

²⁵ "Le système territorial est formé par l'arrangement des relations entre les lieux et les acteurs de l'espace considéré, pris dans leur environnement. Il est explicable par la totalité qui l'organise.": Denis ECKERT, *Évaluation et prospective des territoires*, Montpellier-Paris, GIP-Reclus, La Documentation française, 1996, p. 38.

communauté politique²⁶ ou encore la communauté autonome²⁷. Situé à l'intersection des trois domaines du juridique, du politique et du spatial, le territoire est un courant intégrateur et un commun dénominateur à ces trois champs disciplinaires (en langage systémiste, un isomorphisme).

Sur le plan juridique, le systémisme se veut à la fois une théorie et une épistémologie²⁸ globalisantes du fonctionnement d'un ensemble d'institutions et de normes en interaction progressive dont les multiples composantes sont en perpétuelle redéfinition. Il utilise le modèle comme instrument privilégié d'analyse et de compréhension de phénomènes complexes. Le modèle de représentation le plus révélateur en droit apparaît dans la triade reliant les normes, les comportements et les contrôles²⁹ :



Pour l'essentiel, les bases de référence juridiques³⁰ sont fournies par des auteurs de tradition européenne qui ont endossé le format systémiste que nous qualifions de seconde génération³¹. Paradoxalement cependant, c'est dans un contexte juridique nord-américain que l'objet d'étude est considéré puisque le territoire municipal québécois se situe d'abord et avant tout dans l'environnement immédiat avec lequel il partage le plus d'affinités.

²⁶ David EASTON, *Analyse du système politique*, éd. orig. 1965, trad. P. Rocheron, Paris, Colin, 1974, p. 67. V.a. Gordon L. CLARK et Michael DEAR, *Op. cit.*, note 8, p. 36.

²⁷ Jean-Louis VULLIERME, *Le concept de système politique*, Paris, P.U.F., 1989, 576p.

²⁸ A.J. ARNAUD (dir.), *Op. cit.*, note 18, p. 232.

²⁹ Nikolaos G. INDJESSILOGLOU, *L'apport de l'analyse systémique dans le domaine juridique*, Thèse de doctorat d'État, Université de Paris (Paris II), 1980, diff. I.N.R.T., Université de Lille III, 1984, 816p.; V.a. N. G. INTZESSILOGLOU, *Loc. cit.*, note 13, p. 43-83.

³⁰ Paul ORIANNE, *Introduction au système juridique*, Bruxelles-Louvain-la-Neuve, Bruylant, 1982, 353p.; N. G. INDJESSILOGLOU, *Op. cit.*, note 29; N. G. INTZESSILOGLOU, *Op. cit.*, note 13; M. van de KERCHOVE et F. OST, *Op. cit.*, note 23.

³¹ La première génération traduit la conception positiviste d'une hiérarchie normative (Hans Kelsen, Joseph Raz et Herbert L.A. Hart, par exemple) alors que l'approche de seconde génération s'inscrit dans l'optique de la théorie générale des systèmes véhiculée par Ludwig van Bertalanffy, Jean-Louis Le Moigne et Edgar Morin, et adaptée au monde juridique, notamment par Lawrence M. Friedman, Paul Orianne, Nikolaos G. Indjessiloglou, Michel van de Kerchove et François Ost.

L'approche systémiste est adoptée moins dans la volonté de promouvoir une méthode d'analyse cybernétique, dont les fondements soutiennent l'approche systémiste, que dans la recherche d'une approche et d'un mode de pensée. C'est donc sous le signe de la globalité, de la complexité et de l'ouverture que la réflexion est orientée, en adoptant une vision externe modérée³², c'est-à-dire en étudiant le droit à la fois de l'extérieur (perspective sociologique) et de l'intérieur (perspective normativiste), et en gardant à l'esprit que cette approche peut s'insérer dans un cadre positiviste.

En ce sens, le schéma de systématisation de la compétence territoriale est construit en se rattachant à deux courants théoriques différents, complémentaires sur certains aspects et fortement divergents sur d'autres. Ce qui compte, et il importe d'insister, c'est d'ouvrir le champ de compréhension sur une perspective large, apte à la fois à percevoir les interrelations et éventuellement à identifier des voies d'amélioration.

3- Le droit municipal par rapport à l'approche systémiste

La municipalité, cellule autonome sur le plan administratif, occupe une niche, à la fois politique et territoriale, dans la structure organisationnelle de l'État. Elle s'insère dans une logique d'ensemble. La production de son propre ordre juridique vient d'ailleurs compléter celui de l'État qui gouverne son autorité. Le droit positif qui caractérise le droit municipal, articulé autour de la norme législative ou réglementaire, tout autant que de la norme jurisprudentielle, forme un système, à tout le moins dans la qualification de première génération

La municipalité est indissociable du droit municipal : ils se nourrissent et se soutiennent mutuellement. En plus d'être une entité territorialisée, elle est définie et peut être étudiée en fonction de sa personnalité institutionnelle (juridique, politique et spatiale) prise comme un tout dans l'interrelation dynamique avec son environnement hiérarchique, qu'il soit présenté en terme administratif, politique ou territorial. La règle du droit municipal qui les gouverne ne peut se suffire à elle-même; elle doit

³² Approche inspirée de la conception de Herbert L.A. HART, *Le concept de droit*, éd. orig. 1961, trad. M. van de Kerchove, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 1976, 314p., notamment revue et adaptée par M. van de KERCHOVE et F. OST, *Op. cit.*, note 23. V.a. F. D'ARCY et M.O. TRÉPANIÉ, *Loc. cit.*, note 15, p. 7-18 et C. VARGA, "Domaine "externe" et domaine "interne" en droit", (1985) 14 *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 25-44.

composer avec cet environnement qui à son tour l'influence en se transformant. Cette logique récursive correspond à une lecture systémiste dans l'optique de la deuxième génération.

La municipalité, tout comme l'État d'ailleurs, est un environnement institutionnel dans un espace géographique et socio-politique : "The state interacts with society in a continuous spiral of response and counter-response"³³. Or cet environnement est habité par des intervenants diversifiés dont chacun propose en arbitrage sa propre légitimité. Le droit municipal, tout comme la municipalité, ne sont pas l'apanage du législateur (municipal ou gouvernemental) et du juge (administratif ou judiciaire). Ils doivent aussi être perçus comme un mouvement socio-politique en organisation constante. La municipalité et le droit municipal sont un ordre construit comportant une part de désordre. Ils témoignent de ce que le droit est à la fois le produit du pouvoir et des forces sociales (résultat) et un agent de ces forces (moyen). Bien que ses fondements ne soient jamais vraiment remis en cause, on observe une mutation incessante dans son organisation, c'est-à-dire dans sa capacité "à la fois, et maintenir et se maintenir, et relier et se relier, et produire et se reproduire"³⁴.

La municipalité produit des normes et elle respecte des normes. Elle témoigne simultanément de comportements individuels et collectifs qui influencent et sont influencés par ces normes. En même temps qu'elle demeure soumise au contrôle judiciaire qui encadre ses normes et ses comportements, elle peut s'en servir. Elle participe à la définition de sa propre autonomie dans une nécessaire interdépendance. En somme, les normes conditionnent les comportements et les contrôles. Ces derniers, à leur tour, influencent les règles du jeu par leur application et leur interprétation.

La logique territoriale de l'organisation administrative municipale est hiérarchique. Elle résulte d'une évolution historique construite autour d'un appareil juridique qui fournit un encadrement fonctionnel et un processus d'adaptation. L'ordre privilégié est consensuel et compose avec les potentiels et les contraintes de l'environnement. Ce contexte opérationnel est primordial car au delà des compétences sectorielles définies par la loi, les institutions disposent des outils dont elles se servent pour gouverner à la fois leur interrelation et leur évolution.

³³ G. L. CLARK et M. DEAR, *Op. cit.*, note 8, p. 4.

³⁴ Jean-Louis LE MOIGNE, "Une localisation ... des méthodes de modélisation systémique", dans *Géopoint 84: Systèmes et localisations*, Avignon, Groupe Dupont, 1984, p. 12.

Cette interdépendance va bien au delà du fait que le territoire municipal et la population municipale s'inscrivent dans une dimension régionale et nationale. La conscience de l'autonomie, et plus précisément d'une autonomie responsable, permet de dépasser la norme du droit positif pour rejoindre et assimiler les déterminants de l'environnement interactif dans lequel elle s'inscrit. Ce dépassement s'opère dans le respect de la légitimité des multiples acteurs qui interviennent, mais également dans la sensibilité à la diversité qui marque l'organisation d'une société et la composition d'un milieu, à quelque échelle qu'ils puissent s'exprimer. Cette conscience se distingue également du repli sur la simple connaissance du droit positif pour rejoindre une volonté de compréhension et d'explication du phénomène juridique dans un environnement qu'il contribue à faire évoluer.

C- L'alliance de la méthode historique et de l'exposé du droit positif

Sur le plan méthodologique, la compétence municipale est étudiée dans sa dimension territoriale en fonction des trois tangentes d'affirmation de la territorialité que sont la composition, l'appropriation et la compétition. Le plan de traitement examine d'abord la signification des concepts fondamentaux. Il propose ensuite un recul historique pour mieux comprendre les enjeux contemporains. Cette projection historique est utilisée comme faire-valoir en droit positif de ces trois tangentes en notant que le droit administratif occupe une place importante dans le premier cas, le droit civil dans le second et le droit constitutionnel dans le troisième.

Le retour aux sources permet d'indiquer la justification initiale des choix territoriaux, ainsi que les paramètres juridiques³⁵ qui ont soutenu leur mutation jusqu'à aujourd'hui. L'articulation de cette approche repose sur la logique récursive systémiste voulant que l'ordre établi comporte une part de désordre qu'on tente de maîtriser, ce qui se solde par une organisation qui évolue.

³⁵ Ces paramètres sont présentés en fonction d'une analyse sommaire de la législation depuis l'instauration du régime municipal en 1840 jusqu'aux règles actuelles, en incluant les lois générales à caractère public, tout en prenant en considération divers éléments des lois d'intérêt privé (chartes municipales), ainsi que des décrets et arrêtés ministériels adoptés dans la période contemporaine. Cette présentation est évidemment complétée par les références doctrinales et jurisprudentielles pertinentes en mettant l'accent sur les sources québécoises et en se permettant quelques incursions dans le droit comparé.

La grille de lecture met en interrelation les normes, les comportements et les contrôles comme axes porteurs à la fois d'information et d'intervention. L'axe des normes (aspects législatifs et réglementaires)³⁶ englobe des aspects aussi diversifiés que la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, la propriété, les règles relatives au zonage, l'extraterritorialité, la frontière municipale, la subdivision territoriale. L'axe des comportements (aspects administratifs et politiques) met particulièrement à contribution le rôle politique et administratif des autorités décisionnelles ou consultatives en ouvrant la parenthèse sur le processus d'évolution qu'encadre la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*³⁷. L'axe des contrôles (aspects politiques et judiciaires) met pour sa part en évidence le contrôle que peuvent exercer les agents de tutelle et les tribunaux dans l'ordre "municipal". Ces trois axes sont étroitement interreliés dans le réseau sous-jacent de l'espace géographique qu'ils organisent, à l'intérieur d'un environnement sociétal qui propose ses valeurs et ses projets, et d'un milieu physique qui impose ses particularités.

En somme, le schéma de systématisation est conçu comme guide de pensée dans l'articulation des aspects de la compétence territoriale. Ses points de repère demeurent ceux fournis par les concepts d'ordre, de désordre et d'organisation, de manière à mieux comprendre et à mieux assumer l'évolution de cette dimension territoriale.

D- Un plan de présentation

La thèse est divisée en deux parties. La première partie présente la perspective d'étude et le contexte d'évolution alors que la seconde porte sur l'exposé opérationnel de la dimension territoriale.

La première partie propose un chapitre sur la problématique du territoire et de la compétence afin de mettre en évidence le contexte de la dimension territoriale en faisant d'abord le point sur les notions de territoire et de territorialité comme principes

³⁶ Le *modus vivendi* actuel sur la territorialité municipale repose principalement sur la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* bien qu'on retrouve aussi des règles de droit pertinentes dans plusieurs législations à caractère municipal, qu'elles soient générales (*Code municipal du Québec* ou *Loi sur les cités et villes*), sectorielles (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, *Loi sur la fiscalité municipale*, *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, sans oublier à certains égards la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et la *Loi sur la qualité de l'environnement*), ou même d'application ponctuelle (chartes municipales).

³⁷ Cette loi traduit le choix du législateur de permettre aux collectivités locales de définir elles-mêmes, suivant un cadre normatif minimal, les règles de formation et d'évolution du territoire municipal.

explicatifs de l'organisation de l'espace et de l'organisation municipale. Ces concepts trouvent une signification dans un horizon pluridisciplinaire à l'interface entre la géographie, le droit, la politologie et même la sociologie, d'où l'ouverture sur les disciplines connexes sans lesquelles la juridicité n'aurait pas beaucoup de sens. Cette ouverture introduit ensuite le concept de compétence et les principes de l'autonomie et de la décentralisation qui marquent la "géopolitique" en relayant l'ordre dans un système d'habitat organisé autour de l'État, de la région et de la collectivité locale.

Le second chapitre propose un aperçu historique sur le territoire municipal québécois, dans la double perspective de l'évolution de son environnement politique et sociétal et de son encadrement législatif. Il présente les origines, les étapes de son développement et les enjeux structurels de la composition, de l'appropriation et de la compétition territoriale. Ce volet historique permet de jeter un éclairage sur le processus de normalisation dans une société en mutation.

La deuxième partie passe en revue le droit positif gouvernant la composition, l'appropriation et la compétition territoriale, en identifiant au passage certaines des lacunes ou déficiences du régime municipal québécois aux fins de susciter une réflexion sur les moyens de contribuer à une meilleure articulation de l'ordre juridique.

Enfin, la conclusion rassemble les principales constatations qui se dégagent en termes de logique institutionnelle et de stratégies territoriales. Elle s'aventure ensuite sur le champ de la perspective en discutant de renouvellement institutionnel et de recomposition territoriale, compte tenu des tendances et des enjeux qui se manifestent.

PREMIÈRE PARTIE

PROBLÉMATIQUE ET CONTEXTE D'ÉVOLUTION

La première partie propose un recul macroscopique³⁸ sur la compétence territoriale municipale en la situant dans sa dimension interprétative et dans sa dimension historique, de manière à capter, esquisser et projeter une position de perspective sur l'évolution de la société.

Cette partie comporte deux chapitres. Le premier chapitre traite de la problématique de la compétence territoriale en analysant d'abord le contexte épistémologique du territoire et de la territorialité. Il discute ensuite de l'interprétation des compétences municipales en exposant les balises de l'autorité municipale en fonction de la définition juridique de la notion de compétence, du concept de l'autonomie municipale et des limites à l'exercice de l'autorité municipale. Enfin, il identifie les sources d'inspiration qui dessinent les tendances du renouvellement de l'institution.

Le second chapitre présente le contexte historique de l'instauration et de l'évolution de l'institution municipale. Il propose une lecture temporelle de l'ordre juridique au regard des trois principales dimensions de la territorialité que sont la composition territoriale, l'appropriation territoriale et la compétition territoriale.

³⁸ Joël de ROSNAY, *Le microscope. Vers une vision globale*, Paris, Seuil, 1975, 305p.

CHAPITRE 1

PROBLÉMATIQUE DE LA COMPÉTENCE TERRITORIALE

Outre le concept de compétence qui sera examiné dans la deuxième section du présent chapitre, l'expression de la compétence territoriale propose deux notions étroitement interreliées, celles du territoire et de la territorialité, cette dernière rejoignant la première. Ces deux notions s'insèrent dans le champ disciplinaire de la géographie et de la sociologie politique en plus de comporter une signification juridique, d'où l'intérêt d'analyser le sens profond du caractère territorial de l'institution municipale.

Ces notions témoignent de concepts polysémiques, atteignant simultanément la qualification d'un espace terrestre et le lien d'attachement des êtres vivants et des collectivités avec cet espace. Dans leur absorption de l'espace, elles se retrouvent l'une dans l'autre, dans une relation centrée sur les idées d'appartenance et d'organisation ainsi que dans un esprit d'affirmation de l'autorité et du pouvoir sur cet espace.

Le territoire et la territorialité deviennent, tant par l'espace qu'ils qualifient et qu'ils soutiennent, que par la perception et le comportement dont ils rendent compte, des éléments de référence et de définition du concept juridique de compétence. L'institution, notion prise à la fois comme organe politique, administratif et juridique - il peut s'agir de l'État ou de la municipalité - ou comme ensemble normatif de régulation, investit la dimension territoriale et se manifeste à travers cette dimension territoriale. Elle transporte dans l'ordre juridique l'espace qui l'habite et qu'elle habite. Elle transcende le lien d'attachement à l'espace pour forger un principe d'attachement à l'espace. Le territoire et la territorialité sont à la base de stratégies territoriales et ils appellent la double contribution d'une assiette spatiale et d'un instinct territorial. Ce sont à la fois des concepts / contextes passifs et actifs; ils engendrent la territorialité.

La notion de territorialité (tout comme celle de territoire), conçue à la fois comme port d'attache (la base spatiale ou assiette territoriale), comme sentiment d'attache (l'instinct territorial) et comme manoeuvre d'attache (la stratégie territoriale), est un aspect essentiel de la définition de la municipalité québécoise, autant locale que régionale. C'est en effet en fonction d'un territoire qu'une population regroupant des citoyens et des contribuables peut se voir attribuer la personnalité juridique. Une

municipalité ne peut pas exister, à tout le moins dans la législation actuelle, sans territoire. La municipalité est une institution territorialisée. Mais le territoire n'est pas seulement un élément de définition et d'existence. À la fois comme contenant spatial de support, comme contenu matériel de ressources et comme objet de pouvoir, le territoire comporte de multiples facettes qui doivent être prises en considération ensemble dans la mise en évidence de la problématique territoriale. En somme, la territorialité apparaît un concept opératoire pour dégager un langage, proposer une logique, expliquer des interrelations, situer l'exercice de l'autorité. On saisit à travers la territorialité l'insertion d'une institution dans le paysage politique et géographique avec l'utilisation des ressources juridiques pour s'y maintenir et se développer.

La compréhension de la dimension territoriale de la compétence municipale nécessite par ailleurs une identification des principes que sous-tendent les concepts de souveraineté par rapport à l'autonomie, à la décentralisation et à la délégation, ainsi que le cadre opérationnel de la personne morale de droit public qu'est la municipalité. Le propos apparaît d'autant plus pertinent que les discours contemporains sur le renouvellement de l'institution ne manquent pas de miser sur la valorisation d'une autonomie municipale en fonction d'une gestion en partenariat des affaires publiques.

L'institution municipale renvoie toujours à l'État dont elle dépend, terme à être considéré dans ses deux significations de subordination / assujettissement juridique et de créature / filiale administrative. Ce principe dualiste est porteur de plusieurs conséquences, dont au premier chef la vocation d'administration publique attribuée à une entité jouissant d'une personnalité distincte. Il soutient une tradition d'autonomie institutionnelle dans un modèle de décentralisation du pouvoir. Enfin, il se traduit dans une conception restrictive de délimitation de l'autorité municipale.

SECTION I- LE CONTEXTE DE LA TERRITORIALITÉ MUNICIPALE

Si le territoire constitue l'un des fondements de l'institution municipale, il fait aussi référence, dans une perspective plus générale, à un concept marquant non seulement de l'organisation de l'espace géographique, mais aussi du comportement humain et de l'ordre social. En fait, il se situe au point de convergence de deux axes entre l'individuel et le collectif, d'une part, et entre le local et le global, d'autre part.

À cet égard, le contexte de présentation porte une attention à la définition des concepts de territoire et de territorialité en les situant d'abord l'un par rapport à l'autre et, ensuite, par rapport à l'institution municipale. L'étude de la territorialité joue simultanément sur les deux plans de la théorie de l'appartenance / allégeance au territoire et de la décision politique comme stratégie territoriale.

Comme l'étendue géographique et politique de l'exercice d'une autorité publique est étroitement reliée à la manière dont le territoire est perçu par une communauté qui l'occupe et l'organise afin de répondre à ses aspirations, c'est également dans la présentation du contexte que sont identifiés des points de repère pour définir sur le plan juridique l'autorité municipale sur l'espace.

A- La signification du territoire³⁹

Pour définir la notion de territoire, il faut suivre plusieurs pistes d'exploration puisqu'on peut identifier trois significations, la voie identitaire, la dimension matérielle et le format organisationnel.

Plusieurs disciplines se sont appropriées et ont aménagé son domaine, de sorte qu'elle comporte de nombreuses acceptions, allant de l'éthologie à la science politique, en passant par la géographie et le droit administratif. Pour Jacques Lévy, par exemple, le mot territoire :

"dérive de deux sources sémantiques distinctes mais proches : celle de l'éthologie animale et celle du droit constitutionnel. Dans le premier cas, le territoire correspond à l'aire d'exclusion automatique par un organisme vivant qui l'occupe, d'autres organismes concurrents; dans le second, il s'agit d'un espace contrôlé par un État."⁴⁰

Dans tous les cas, certaines constantes se dégagent, puisque le territoire est à la fois plus et moins qu'un espace : il est en réalité un espace construit, un espace institutionnalisé, un espace approprié, un espace spécialisé. Le territoire apparaît fondamentalement comme un fait de culture et d'histoire, le produit du cloisonnement

³⁹ L'expression est apparentée au titre de l'ouvrage de Jean GOTTMAN, *The Significance of Territory*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1973, 169p.

⁴⁰ Jacques LÉVY, *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1994, p. 75.

de l'espace géographique⁴¹. Il est production à partir de la réalité première qu'est l'espace. L'appropriation de cet espace est l'oeuvre incessante de personnes et de collectivités qui édifient leur domaine, chacune à sa manière et selon ses impératifs. Bref, le territoire est de l'espace organisé, à partir d'une composition, d'une appropriation et d'une compétition. C'est la mémoire d'un espace construit en habitat, dans son double sens physique et juridique.

Ainsi, alors que l'éthologie considère que le territoire constitue l'espace sur lequel certaines espèces animales affirment leur présence, l'anthropologie et la psychologie comportementale recourent dans son orbite les espaces occupés par une personne ou un groupe de personnes, depuis le logement jusqu'à l'aire des activités habituelles. Les sciences sociales et la gestion des affaires reconnaissent respectivement les territoires de déploiement d'une collectivité ou d'une entreprise. Le vocabulaire de la géographie lui offre une place particulière dans la caractérisation d'une étendue de l'espace terrestre, en considérant que fondamentalement, "Territory is a primary geographical expression of social power. It is the means by which space and society are interrelated"⁴². En somme, pour les sciences sociales et la géographie, "le terme peut être défini comme la portion de la surface terrestre appropriée par un groupe social pour assurer sa reproduction et la satisfaction de ses besoins"⁴³.

Sur le plan juridique, la notion de territoire contient trois idées, celle de domination (liée au pouvoir), celle d'aire de contrôle et celle de limite⁴⁴, qui se rallient dans l'expression de "la dimension spatiale de la compétence législative"⁴⁵. La maîtrise de l'espace qui soutient le concept de souveraineté est à la base de notre système politique et au centre de notre système juridique. C'est d'ailleurs dans le sens administratif dérivé de la perspective politico-juridique que la Commission de

⁴¹ Jean GOTTMAN, "Les frontières et les marches: cloisonnement et dynamique du monde", dans H. KISHIMOTO (ed.), *Geography and its Boundaries / La géographie et ses frontières. In memory of Hans Boesch*, Berne, Kimmelly et Frey, 1980, p. 53-58.

⁴² Robert David SACK, *Human Territoriality. Its Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, p. 5. Pour Antonio CUNHA, le territoire est un "ensemble formé par une société et l'espace qu'elle organise": "Régions, espaces et territoires: une grille de lecture", *Géopoint 1988*, Groupe Dupont, Université d'Avignon, p. 74.

⁴³ Maryvonne LE BERRE, "Territoires", dans Antoine BAILLY, Robert FERRAS et Denise PUMAIN, *Encyclopédie de la géographie*, 2e éd., Paris, Economica, 1995, p. 606.

⁴⁴ *Id.*, p. 602.

⁴⁵ Dominique ALHÉRITIÈRE, *La gestion des eaux en droit constitutionnel canadien*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976, p. 20.

terminologie géographique de l'Office de la langue française propose de le définir : "territoire : n.m. Étendue de pays où s'exerce un mode d'autorité ou de juridiction"⁴⁶.

Les sciences politiques et administratives rejoignent pour leur part la géographie dans la mise en évidence de maillages territoriaux⁴⁷ auxquels le droit confirme l'exercice d'une autorité ou d'une compétence, en attribuant le statut d'unités administratives spatialisées. En ce sens, le territoire révèle la présence d'un espace organisé hiérarchiquement avec des systèmes de maillages, des réseaux, des centralités, des découpages qui permettent d'assurer le contrôle sur ce qui peut être distribué, alloué et/ou possédé⁴⁸. Ce territoire, à l'exemple d'ailleurs des personnes et des sociétés, autant dans ses maillages que dans ses noeuds et ses réseaux, admet de multiples échelles, emboîtées, superposées et complémentaires les unes aux autres.

Le territoire est un espace en évolution, en redéfinition de sa territorialité. Pour Jean Gottman, la signification du territoire serait :

"dans sa plus grande partie, l'histoire de la dialectique de la circulation et de l'iconographie dans la civilisation occidentale". Cette histoire comporte diverses étapes d'évolution, en commençant par la cité grecque, pour passer ensuite par l'imperium romain et la féodalité médiévale avant d'aboutir à l'État territorial."⁴⁹

Avec la conquête de la vitesse, le temps a délocalisé l'espace et renouvelé le territoire. La notion de distance temps s'est imposée au même titre que la distance géographique. La capitale exerce à tout instant sa présence dans le plus éloigné des villages alors qu'il y a un siècle, le chef-lieu était situé à une distance temps d'une

⁴⁶ Avis de recommandation publié à (1985) 117 G.O. I, 19-10-85, 5238. V.a. COMMISSION DE TOPONYMIE, *Terminologie géographique de la toponymie québécoise*, 1990, p. 29. En ce sens, elle rejoint les diverses acceptions proposées dans l'ouvrage publié sous la direction de Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, P.U.F., 1992: "Territoire: Assise géographique des différentes collectivités ou personnes publiques territoriales; Élément constitutif de l'État dont il forme l'assise géographique et dont il détermine le champ d'exercice des compétences; et Espace - dissocié de la surface terrestre - dans lequel une autorité déterminée exerce sa compétence" (p. 805-6). Quant au *Dictionnaire de droit québécois et canadien* d'Hubert REID, il définit le territoire comme "une étendue de la surface terrestre sur laquelle un État exerce sa juridiction" (Montréal, Wilson & Lafleur, 1996), p. 565.

⁴⁷ M. LE BERRE, *Loc. cit.*, note, 43, p. 601-622 et Roger BRUNET, Robert FERRAS et Hervé THÉRY, *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, 3e éd., Paris, GIP Reclus et La Documentation française, 1993, p. 312-314.

⁴⁸ C. RAFFESTIN, *Op. cit.*, note 2, p. 3, 130 et 136.

⁴⁹ George PRÉVÉLAKIS, "La notion de territoire dans la pensée de Jean Gottmann", dans J. BONNEMAISON et al., (dir.), *Géographie et cultures. Le territoire*, 1996, p. 86.

demi-journée. Au surplus, "la résidence n'est plus un facteur unique de structuration socio-spatiale"⁵⁰. Le territoire est aujourd'hui, en plus d'être un découpage social et politique, un découpage temporel (espaces de loisir et de villégiature, rythme ville-campagne hebdomadaire, transit quotidien banlieue-centre-ville). Le territoire spatial continu et le territoire socio-temporel discontinu tissent des réseaux institutionnels multiples en décomposant les espaces de fréquentation et d'appartenance, ce qui pose diverses contraintes pour l'aménagement du territoire.

Enfin, le territoire possède une profondeur historique sans l'étude de laquelle il peut être difficile de comprendre son émergence actuelle. Le sens du territoire a changé et continue d'ailleurs sa mutation, projetant simultanément un retour aux valeurs locales et une ouverture sur le monde. Nous sommes les témoins d'une recomposition de l'espace au moment où l'on observe le décroisement des communautés et une recherche d'identité locale.

À l'exemple du concept de territoire qui se prête à de multiples définitions et délimitations, les concepts de "région"⁵¹ et de "communauté" marquent particulièrement la géographie administrative. Tous trois peuvent se manifester à travers une identité collective, par une reconnaissance institutionnelle, par l'attribution d'un espace juridictionnel. Il s'agit de niveaux distincts d'expression de l'appartenance, c'est-à-dire d'un espace de pouvoir approprié dans un contexte relationnel. Bref, la structuration dont témoignent la région et la communauté met en évidence les trois composantes à la base de l'institution politique autonome, avec ses maillages, ses noeuds et ses réseaux, qu'il s'agisse d'un État ou d'une municipalité, c'est-à-dire l'organisation, la collectivité et l'espace territorial.

B- La signification de la territorialité

La notion de territoire inclut dans son sillage le concept de territorialité qui traduit un lien d'attachement entre des gens et un espace avec lequel ils s'identifient. Si la notion d'assiette territoriale comme espace géographique concret n'exige pas de

⁵⁰ Xavier PIOLLE, "Proximité géographique et lien social, de nouvelles formes de territorialité?" (1991) 4 *L'espace géographique* 349, 357.

⁵¹ Le mot vient étymologiquement de règne / régir / régime et implique donc le mot diriger: R. BRUNET, R. FERRAS et H. THÉRY, *Op. cit.*, note 47, p. 421. La notion de région rejoint le concept de communauté politique de D. EASTON, *Op. cit.*, note 26, p. 67.

grands développements tant son sens tombe sous l'évidence, tel n'est pas le cas du concept de la territorialité. La territorialité apparaît comme une variable à connotation socio-géographique qui, non seulement confère au territoire une légitimité, mais qui également explique la cohérence des stratégies institutionnelles. Elle transcende les disciplines car elle rejoint l'essence du comportement humain dans ses aspects individuels et collectifs. Ce concept relationnel de territorialité sous-tend une perception et une attitude qui ont été apprivoisées par la société québécoise, notamment dans l'institutionnalisation de l'emprise sur les horizons local et régional qui marquent l'organisation des communautés municipales.

Le juriste voit surtout dans la territorialité, en plus de la qualification d'un espace géographique à l'intérieur duquel s'exerce une compétence, le principe de rattachement à un territoire pour limiter la portée d'application du droit. Si le principe de territorialité de la compétence (en l'espèce de la personne morale autonome représentant une collectivité territoriale) l'intéresse d'abord, il ne doit pas pour autant perdre de vue les aspects de la perception et du comportement, tout comme les acteurs individuels et collectifs qui expliquent et orientent à la fois l'évolution des institutions en possession de compétence.

1- Du concept socio-spatial de la territorialité ...

La territorialité est fondamentalement un concept socio-spatial qui soutient un sens de la domination aux fins d'une exploitation. Elle témoigne d'une organisation récursive : elle organise et est organisée. Il s'agit d'une notion éminemment complexe, au point d'ailleurs où il apparaît un peu téméraire d'en isoler les trois dimensions de la composition, de l'appropriation et de la compétition pour les étudier séparément, tant elles sont imbriquées et interreliées.

a- Perception du territoire et de la territorialité

La notion de territorialité est cette relation qui associe, plus ou moins intensément selon l'échelle de référence, un phénomène d'appropriation et de contrôle, en même temps que d'identification à un territoire, un espace qui nous appartient et auquel on appartient. Il s'agit du lien d'attachement qui unit la personne, terme pris dans les sens individuel et collectif - ce terme pouvant convenir autant à la famille, au clan, à la tribu, à la localité et à la nation -, avec une portion de l'espace terrestre que

cette personne reconnaît sien, qu'elle façonne selon ses besoins et, tout en s'adaptant à ses particularités physiques, tente de modeler à son image, cette image devenant en quelque sorte un reflet de sa personnalité.

L'univers de chaque personne se manifeste dans l'espace individuel du logement, du travail et du loisir, sans oublier les réseaux de circulation (transport et communication) que cette personne emprunte et qui la relie au monde. Chaque individu possède une carte mentale de cet environnement, qui dépend de ses déplacements et de ses liens personnels avec les autres et avec les lieux, de sorte qu'il résulte une grande variation des perceptions et des comportements. Son univers s'élargit pour successivement englober la rue, le quartier, le rang ou la paroisse, la ville, la région et le pays à l'intérieur d'une sorte de maillage hiérarchisé. Les horizons immédiats et éloignés, individuels et collectifs, locaux et régionaux, se superposent et évoluent dans le temps⁵². L'individu, tout comme la collectivité, délimite, occupe un espace et l'affecte à différents usages, tout en le protégeant contre l'intrusion des étrangers. Il s'approprie, exploite et organise "son" milieu afin d'en tirer le meilleur parti, produire un développement qui valorise sa personnalité et renforce son autorité. Le logement et l'État, sans oublier la municipalité, témoignent, à des échelles, dans une forme et dans une intensité différentes, d'un même type de lien territorial. En définissant l'espace du territoire, de leur territoire, l'individu et la collectivité se définissent et sont définis par rapport à ce territoire. Dans cette perspective, la notion de territoire possède une signification éminemment personnalisée, de sorte qu'elle peut être définie comme tout espace approprié par une personne ou par une collectivité.

La territorialité est l'expression d'un comportement qui se manifeste au niveau spatial et dans une dimension culturelle. Ce comportement donne naissance à un espace vécu alors que la culture qui canalise les valeurs individuelles et collectives soutient un espace institutionnalisé. L'institutionnalisation revêt deux formes d'occupation et d'appropriation, une reconnaissance des droits individuels, mais également une structuration en "institutions" sociales, économiques et politiques émergeant des

⁵² Bien que la technologie du cyberspace tende de manière sans cesse croissante à court-circuiter la distance et à redéfinir le mode d'expression de ces diverses fonctions, elle ne fait que renouveler, parfois dans une perspective simplement virtuelle, le cadre opérationnel de leur insertion spatiale. À certains égards d'ailleurs, cette révolution technologique est comparable avec l'arrivée, au début du XXe siècle, des véhicules automobiles. L'automobile n'a-t-elle pas, après le bateau et le train, et d'une manière différente de l'avion, fait éclater la géométrie de l'espace en recomposant ses paramètres d'éloignement et d'isolement, en redéfinissant les espaces d'appartenance des citoyens?

communautés humaines. Ces institutions sont des ensembles organisés qui peuvent, en véhiculant la même aspiration et en traduisant une même logique de comportement, prendre plusieurs formes dans le domaine du privé et du public. L'entreprise, l'association à but non lucratif côtoient en effet l'Église, l'organisme public, et la forme la plus englobante et la plus puissante qu'est sur le plan politique et administratif l'État. À l'instar de la personne physique, la personne morale développe un espace où elle manifeste sa présence, par l'intermédiaire des personnes physiques qui l'animent et la gouvernent. Dans ce contexte, la communauté locale agglomère les espaces de voisinage individuels et pose le défi de son identité reconnue en assimilant dans son territoire le chevauchement des espaces perceptuels et opérationnels.

Cet espace devient donc un enjeu de première importance dans la réalisation individuelle et collective des quatre grandes fonctions déjà indiquées de l'habitat que sont l'habitation, le travail, la circulation et le divertissement. Ce territoire est aussi un enjeu communautaire dans une organisation socio-politique sur laquelle s'édifient hiérarchiquement dans un ordre imparfait les multiples dimensions du local et du national. Indépendamment des statuts officiels de propriété et d'occupation, les gens deviennent non seulement des habitants et des résidents, mais également des citoyens. Il faut ici remarquer la gradation des valeurs. Le fait d'occuper subit une mutation juridique. Le fait absorbe le droit, l'occupation devenant la marque de l'obtention de droits, puis le rempart de leur affirmation et de leur préservation. En ce sens, on définira sur le plan juridique le territoire comme étant tout espace "approprié", ou en mode alternatif "organisé", reconnu par l'autorité constituée.

b- Théorie et principe stratégique de la territorialité

C'est à la science du comportement animal, l'éthologie, que nous devons le développement d'une théorie de la territorialité. Et c'est à la philosophie politique que l'on doit une doctrine juridique de la territorialité. Les deux se rejoignent dans une sorte de logique paradoxale.

Dans le sillage de la théorie de l'évolution des espèces énoncée au XIX^e siècle par Charles Darwin, des auteurs de grande réputation⁵³ ont constaté un attachement

⁵³ Dont notamment: Robert ARDREY, *The Territorial Imperative: A Personal Inquiry Into the Animal Origine of Property and Nations*, New York, Atheneum, 1966, 390p.; Edward T. HALL, *La dimension cachée*, Paris, Seuil, 1971, 256p.; John Douglas PORTEOUS, *Environment & Behavior: Planning and*

indéniable et une interrelation unissant les êtres vivants avec la portion d'espace qu'ils occupent ou sur lequel ils exercent leurs activités courantes, mais aussi une impulsion qui pousse à contrôler un territoire ou à s'approprier un espace vital et à le défendre contre les intrus, que ce soit des congénères ou des étrangers. Ils ont mis en évidence l'existence d'un instinct territorial reposant sur des impératifs de sécurité, de reproduction, de densité et de cohésion des populations animales.

Les sciences humaines, dont aux premiers chefs l'anthropologie et la sociologie dite behavioriste, ont également observé que tant sur le plan individuel, dans ses fondements biologiques et psychologiques, que sur le plan collectif, dans sa traduction sociale et communautaire, l'espèce humaine révèle des traits caractéristiques d'une perception et d'un comportement profondément territoriaux. Les objectifs de tout organisme ne sont-ils pas d'assurer sa propre survie en fonction du renouvellement de son identité, du maintien de son emprise sur des biens, en concurrençant d'autres organismes ? Diverses hypothèses d'explication du phénomène ont été élaborées en explorant les points de comparaison, de distinction et de rapprochement entre le comportement animal et le comportement humain, tout en soulignant cependant l'importance qu'il faut accorder au facteur culturel. Bien qu'il soit excessif de ramener l'explication du comportement humain au seul concept biologique, ne serait-ce que parce que les décisions et les gestes ne relèvent pas uniquement d'une fonction instinctive, mais plutôt d'un phénomène culturel variable dans le temps, dans l'espace et selon les communautés humaines, il est néanmoins reconnu que le territoire demeure un élément essentiel, bien que partiel, de compréhension des perceptions et des comportements.

Les géographes⁵⁴, d'abord intéressés par les caractéristiques de l'espace occupé par les collectivités humaines, ont mis en évidence trois éléments constitutifs de la territorialité : un sens de l'identité spatiale qui peut se refléter dans une symbolique territoriale, un sens de l'exclusivité spatiale permettant de se distinguer par rapport aux

Everyday Urban Life, Reading Mass., Addison-Wesley, 1977, 446p.; Torsten MALMBERG, *Human Territoriality. Survey of Behavioral Territories in Man with Preliminary Analysis and Discussion of Meaning*, The Hague, Paris et New York, Mouton, 1980, 346p.

⁵⁴ André-Louis SANGUIN, *La géographie politique*, Paris, P.U.F., 1977, p. 53. V.a. Edward J. SOJA, *The Political Organization of Space*, Commission on College Geography Resource Paper 8, Washington, Association of American Geographers, 1971, 54p.; Jouni HÄKKLI, "Territoriality and the Rise of Modern State", (1994) 172/1 *Fennia* 1-82; C. RAFFESTIN, *Op. cit.*, note 2, 249p. et "Repères pour une théorie de la territorialité humaine", (1987) 7 *Cahiers du Groupe réseaux* 3-22.

espaces extérieurs et un compartimentage de l'interaction humaine dans l'espace, ce qui favorise le développement d'un sentiment collectif d'attachement et d'appartenance. Ils ont démontré que la territorialité peut émerger d'un milieu, tout autant qu'être imposée par les institutions, et plus globalement le pouvoir. En effet, le maillage décrété d'autorité crée des territoires d'où naît une identité qui tend à forger un sentiment d'appartenance et à renforcer la trame de ce maillage, ce qui confirme que l'unité territoriale est en fin de compte une construction autant mentale que sociale. Ils ont ainsi mis l'accent sur une dimension relationnelle interactive⁵⁵, c'est-à-dire un lien socio-politique, une forme d'intégration sociale à un espace géographique. En ce sens, pour Soja, par exemple, la territorialité peut être définie comme suit :

"Territoriality is a behavioral phenomenon associated with the organization of space into spheres of influence or clearly demarcated territories which are made distinctive and considered at least partially by their occupants or definers."⁵⁶

On observe dès lors un changement de registre dans les deux axes entre l'individuel et le collectif, entre le local et le global. Il ne s'agit plus d'interpréter mais plutôt d'intégrer. Ce n'est plus définir la territorialité mais l'utiliser, ce qui fait dire à Raffestin que chaque système territorial avec ses réseaux de maillages secrète sa propre territorialité que vivent les individus et les sociétés⁵⁷.

Dans cette perspective Robert D. Sack⁵⁸ souligne que la territorialité est une construction sociale dont l'importance est d'autant plus grande que la société possède le pouvoir de l'organiser et de la modifier. Il considère qu'il s'agit d'une stratégie pour influencer l'accessibilité spatiale, donc essentiellement l'exercice d'une forme de pouvoir.

⁵⁵ Serge COURVILLE; "De l'espace au territoire, la démarche géographique", dans Jacques MATHIEU (dir.), *Les dynamiques de la recherche au Québec*, Sainte-Foy, P.U.L., 1991, p. 41; E. J. SOJA, *Op. cit.*, note 54, p. 9; C. RAFFESTIN, *Op. cit.*, note 2, p. 145; Antoine BAILLY, "Territorialité urbaine: réalité ou mythe des sociétés productivistes?", dans *Géopoint 82: Les territoires de la vie quotidienne, Recherche de niveaux signifiants dans l'analyse géographique*, Avignon, Groupe Dupont, 1982, p. 271; Paule SIMARD, "La territorialité comme lieu du développement", dans Hugues DIONNE, Christiane GAGNON, Juan-Luis KLEIN, *Du local à l'État: les territorialités du développement*, Chicoutimi, GRIR et GRIDEQ, 1986, p. 75; C. RAFFESTIN, *Loc. cit.*, note 54, p. 19.

⁵⁶ E. J. SOJA, *Op. cit.*, note 54, p. 19.

⁵⁷ C. RAFFESTIN, *Op. cit.*, note 2, p. 146.

⁵⁸ R. D. SACK, *Op. cit.*, note 42, 256p. V.a. R.J. JOHNSTON, *Political, Electoral, and Spatial Systems. An Essay in Political Geography*, Oxford, Clarendon Press, 1979, 221p.; G. L. CLARK et M. DEAR, *Op. cit.*, note 8, 216p.

"Territoriality, as a component of power, is not only a means of creating and maintaining order, but is a device to create and maintain much of the geographic context through which we experience the world and give it meaning."⁵⁹

Sa définition de la territorialité est particulièrement significative :

"It is the attempt to affect, influence, or control action, interaction and access by asserting and attempting to enforce control, over a specific geographic area."⁶⁰

Alors que la territorialité met en relation une histoire, une collectivité, un espace géographique et une organisation, la stratégie territoriale opère par la classification des territoires (le maillage territorial), l'imposition de limites (les frontières) et l'affirmation d'un contrôle institutionnel depuis un (ou des) centre(s) opérationnel(s). Elle soutient l'existence d'institutions par la réification du pouvoir, l'encadrement des activités, la dépersonnalisation des relations humaines et l'homogénéisation des règles gouvernant la collectivité, autant d'aspects qui rejoignent clairement la dimension juridique. En somme, l'organisation sociale implique l'exercice du pouvoir alors que le territoire sert de stratégie de contrôle dans la promotion d'un consensus social en opérant une forme de ségrégation socio-spatiale, en développant une identité communautaire et en consolidant l'idéologie qui affirme son autorité et sa reproduction. Le territoire s'impose comme principe structurant de la communauté politique.

Toutes les institutions, tant à caractère privé que public, révèlent un comportement et des stratégies territoriales, comme en témoignent d'ailleurs les exemples fournis par Sack à l'égard de l'Église et du lieu de travail⁶¹. Il serait par ailleurs possible de mettre en évidence ce phénomène dans toutes les autres institutions que sont les entreprises, les clubs sociaux, les États, etc.

⁵⁹ R. D. SACK, *Op. cit.*, note 42, p. 219.

⁶⁰ Robert D. SACK, "Human Territoriality: A Theory", (1983) 73/1 *Annals of the Association of American Geographers* 54, 55; R. D. SACK, *Op. cit.*, note 42, p. 2 et 19.

⁶¹ *Id.*, 256p.

c- Régulation et assimilation de la territorialité

Si le territoire apparaît comme un facteur clé dans la détermination des attitudes que prennent les individus, et même les groupes d'individus, dans la composition des collectivités et dans l'affirmation de leur identité, la territorialité témoigne pour sa part de l'emprise d'un pouvoir, dans sa propension à posséder, à occuper et à organiser l'espace des individus et des collectivités.

Plusieurs auteurs, dont Sack, Johnston et Taylor⁶² considèrent que la territorialité est cruciale à la régulation et au contrôle d'une société car elle est un principe fondamental d'un double lien d'appartenance et de surveillance qui soutient l'État. L'organisation du pouvoir allie l'idée de la construction sociale avec celle de la géographie du pouvoir puisque les stratégies territoriales servent l'exercice du pouvoir à travers l'appareil étatique.

En fournissant les cadres et les critères structurels et procéduraux qui précisent l'étendue et le mode d'exercice de l'autorité sur le territoire, le droit apparaît comme un instrument au service de l'État pour régir et ordonner la territorialité. Le droit est un agent d'intégration territoriale, un moyen de régulation et de soutien de l'appareil de l'État dans les institutions centrales, mais également dans les institutions qui affirment sa présence jusque dans les moindres recoins de son domaine, partout, du centre habitant les hautes fonctions de son gouvernement jusqu'à la périphérie butant sur ses frontières, et même au-delà. La territorialité est assimilée par l'ordre institué et soutenu par cet État afin d'exercer et de consolider sa propre autorité. En ce sens, la territorialité n'est pas seulement un simple outil de pouvoir, elle doit être considérée comme constitutive du pouvoir⁶³. Elle est récupérée par le système politique et les sous-systèmes administratifs et juridiques à son service qui façonnent ses contours à ses fins en proposant et en soutenant un maillage territorial. Au Québec, un excellent exemple de cette récupération apparaît dans la formation des régions administratives⁶⁴,

⁶² *Ibid.*; R.J. JOHNSTON, *A Question of Place. Exploring the Practice of Human Geography*, Cambridge, Mass., Blackwell Publ., 1991, 280p.; Peter J. TAYLOR, "The State as Container: Territoriality in the Modern World-System", (1994) 18/2 *Progress in Human Geography* 151-162.

⁶³ R. D. SACK, *Op. cit.*, note 42, p. 69.

⁶⁴ En Allemagne, Walter Christaller s'était inspiré de sa célèbre théorie des places centrales pour proposer le découpage administratif du maillage territorial de l'après guerre: Richard E. PRESTON, "Christaller's Research on the Geography of Administrative Areas", (1992) 16/4 *Progress in Human Geography* 523-539. Au Québec, les communautés municipales du livre blanc de 1971 étaient bâties sur le même principe:

puis des MRC et enfin la valorisation des communautés naturelles sur le plan local. Nous habitons des unités territoriales, en participant à des réseaux territoriaux façonnés sur le concept et en fonction du principe de territorialité.

Lorsqu'un observateur examine l'institution étatique, il est frappé par deux caractéristiques déterminantes : son organisation hiérarchique et la diversité des espaces composant son territoire. Symboliquement, l'État apparaît comme une pyramide recouvrant à sa base une vaste étendue et englobant dans son armature des institutions très différentes. Les politologues mettent par ailleurs en évidence les forces politiques qui animent cette organisation⁶⁵. Certaines, les forces centripètes, tendent à unir et à renforcer la cohésion; elles épousent souvent les tendances centralisatrices. D'autres, les forces centrifuges, au contraire, tendent à faire valoir les intérêts des acteurs situés à la périphérie et qui réclament une part d'attention et de pouvoir. Dans un système établi, les forces centripètes ont tendance à être plus résistantes que les forces centrifuges. Elles contiennent en effet le pouvoir de cohésion et la force de l'inertie qui s'opposent au changement. À moins d'un événement ou de la conjugaison d'un ensemble d'éléments agissant comme moteur ou déclencheur d'une évolution, voire d'une révolution, le système tend à se maintenir. Certes, il évolue pour s'adapter et pour montrer sa sensibilité aux besoins changeants, mais cette évolution ne remet jamais en question les fondements de son identité et de son autonomie. Agissant en sens contraire, les forces centrifuges se situent à la périphérie du système où on a tendance à les repousser. En s'opposant, ces forces participent à l'émergence d'un nouvel ordre qui accordera un rôle plus important aux agents qui les animent. Elles se manifestent notamment dans les mouvements de déconcentration et de décentralisation⁶⁶.

Maurice TESSIER, *Proposition de réforme des structures municipales*, Ministère des Affaires municipales, 1971, 28p. et 179p.

⁶⁵ À cet égard, on soulignera l'influence déterminante d'un auteur comme Easton avec son schéma d'analyse des systèmes politiques. Voir D. EASTON, *Op. cit.*, note 26, 492p.

⁶⁶ Outre l'ouvrage de Vincent LEMIEUX sur la décentralisation, *Supra*, note 5, soulignons le texte d'André GÉLINAS, "Le cadre général des institutions administratives et la déconcentration territoriale", (1975) 18 *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada* 253-268, qui définit les concepts-clefs de la déconcentration et de la décentralisation et propose la classification suivante: les organismes décentralisés, fonctionnels à vocation nationale, les organismes décentralisés à fonction locale ou régionale, les organismes décentralisés territoriaux unifonctionnels (les commissions scolaires et les sociétés de transport), les organismes décentralisés territoriaux multifonctionnels, les services déconcentrés fonctionnels, les services déconcentrés territoriaux. V.a. Patrice GARANT, *Précis de droit des administrations publiques*, 3e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1995, p. 25-27.

L'ampleur des tensions qui soutiennent ces forces varie selon les sociétés et la nature des régimes politiques en place. Elles témoignent de la diversité des composantes de cette société, ainsi que des contraintes plus particulièrement imposées par le territoire lui-même, c'est-à-dire sa taille, sa géographie, ses ressources, tout autant que l'environnement global dans lequel il s'insère.

La territorialité est une forme de comportement qui utilise l'espace comme moyen de construction d'une organisation communautaire. Sa stratégie opère par une capture des institutions qui adoptent sa perception et fondent leur propre pouvoir sur la même logique. Elle se manifeste dans le maillage de l'espace, le maillage étant la nécessaire partition du territoire pour l'exploitation du sol (maillage foncier : le cadastre étant une forme de colonisation foncière) ou pour l'organisation de la vie collective et la gestion publique et privée (circonscriptions administratives et territoires des entreprises : l'organisation administrative étant une forme de colonisation politique alors que la structuration commerciale traduit une colonisation économique)⁶⁷. Dans tous les cas, le maillage rend compte d'une prise de possession et d'une maîtrise du territoire. Le dessin de la maille n'est pas indépendant d'un dessein politique⁶⁸.

Le territoire évolue comme les collectivités qui l'occupent, l'exploitent, l'organisent. Il formalise la rencontre de plusieurs espaces de référence de plus en plus distants qui s'emboîtent les uns dans les autres en intégrant tous les horizons entre le local et le global. Le territoire est une réalité socioculturelle qui façonne les idées et les décisions et qui est à son tour façonné dans son organisation par ces idées et décisions. Il a épousé les révolutions qui ont transformé l'ordre l'institutionnel.

2- ... à la doctrine juridique de la territorialité

L'association entre la territorialité et le pouvoir permet de rejoindre la doctrine juridique de la territorialité, une doctrine léguée par la philosophie politique à l'origine de la conception actuelle de l'État-nation. À cet égard, il importe de rappeler le passage lent mais progressif de l'Europe médiévale à l'époque contemporaine. Le régime de la féodalité, qui allait d'ailleurs prendre racine en Nouvelle-France au XVIIIe

⁶⁷ R. BRUNET, R. FERRAS et H. THÉRY, *Op. cit.*, note 47, p. 312-314.

⁶⁸ L'expression serait d'Élisée Reclus. Voir : Marie-Claude MAUREL, "Pour une géopolitique du territoire. L'étude du maillage politico-administratif", (1984) 33-34 *Hérodote. Revue de géographie et de géopolitique* 131, 143.

siècle, subit une profonde mutation, tant au niveau de l'occupation du terroir qu'au niveau de la géographie des États⁶⁹. C'est en effet avec le Traité de Westphalie en 1648 qu'émerge le concept de souveraineté territoriale de l'État qui allait remplacer celui de la suzeraineté féodale⁷⁰. Le souverain éclipse progressivement le suzerain aux XVIIIe et XIXe siècles. L'État est désormais défini en terme de territoire "national" plutôt qu'en fonction des allégeances personnelles. Les sujets deviennent des citoyens et la citoyenneté est fondée sur le rattachement à un État, à une patrie, par delà les guerres qui entraînent des déplacements de populations et de frontières. La territorialité, sur le plan politique, devient une assise juridique de l'autorité de l'État, alors que l'État consolide son pouvoir en structurant par fragmentation et par réseautage la hiérarchie de son territoire, en le dotant d'institutions territoriales dépendantes d'une gouverne centrale⁷¹. Le principe de souveraineté se nourrit de la territorialité nationale et échafaude un système de relations internationales. Il soutient toute l'architecture juridique du droit constitutionnel.

L'État apparaît comme l'institution la plus achevée de l'appropriation territoriale en ce qu'il a réussi à fonder le principe de la souveraineté pour ficeler une identité et une puissance collectives. La définition de l'institution étatique met d'ailleurs elle-même en évidence la notion de territoire puisqu'il en est une composante essentielle et indissociable. Le territoire est à la fois la limite matérielle (lire spatiale) de sa compétence (lire sa souveraineté) et le porteur d'un ensemble de caractéristiques influençant son organisation. La territorialité propose la double dimension d'un contrôle et d'une projection sur l'espace. Le concept de territorialité, à la base de la compétence territoriale, est devenu un fondement du principe de territorialité qui est au centre d'une conception politique et juridique des collectivités humaines.

"Le principe de territorialité, c'est en premier lieu le principe par lequel le territoire est attributif de compétence, c'est-à-dire donne compétence à l'État. C'est par le biais du territoire que l'État est compétent et attributif non seulement de compétence mais d'allégeance. C'est l'appartenance à un territoire qui fonde la hiérarchie des allégeances, c'est-à-dire le rapport des obéissances à

⁶⁹ Bertrand BADIE, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995, p. 59.

⁷⁰ Paul GUICHONNET et Claude RAFFESTIN, *Géographie des frontières*, Paris, P.U.F., 1974, 221p.; Michel FOUCHER, *L'invention des frontières*, Paris, La documentation française, 1986, 320p.; Isabelle DUPLESSIS, *La représentation moderne de la souveraineté. Simultanéité de l'idée en droit international et négation de sa normativité*, Thèse de doctorat en droit, Université de Montréal, 1998, 478p.

⁷¹ E. J. SOJA, *Op. cit.*, note 54, p. 19.

l'intérieur de l'espace public constitutif de compétence et d'allégeance. En second lieu, le principe de territorialité découle de l'usage que l'acteur politique a fait du territoire pour le rendre constitutif du politique lui-même"⁷².

La théorie de la territorialité a été morcelée, emballée et recyclée. Non seulement est-elle parfois utilisée pour l'interprétation du comportement individuel, mais elle sert aussi à l'explication de l'activité socio-politique dans son ensemble. La territorialité a investi l'univers de la culture et proposé une signification très éloignée de l'approche éthologique. Elle est devenue la pierre angulaire d'une conception politique et juridique de l'autorité en consacrant les principes de la souveraineté et de l'allégeance identitaire, aujourd'hui remis en question par des phénomènes comme la mondialisation⁷³.

3- ... et au contexte de la territorialité municipale québécoise

Bien qu'il participe du principe de la souveraineté avec l'État fédéral, l'État québécois rencontre pleinement les éléments définissant les notions et les fonctions étatiques, dont au premier chef le fondement territorial. Il possède en propre, dans une continuité géographique, un espace d'une certaine étendue, aux frontières déterminées.

Ce territoire contient une population et des ressources naturelles, en plus d'être doté d'une armature urbaine polarisée, articulée pour former sur le plan socio-géographique une trame régionale. Cet État a émergé historiquement de politiques colonisatrices imposées par deux mères patries, sur un espace conquis, marqué par une nature sauvage et par un peuplement autochtone éparé.

Le schéma de la révolution territoriale exprime un mouvement de conquête de l'espace par la colonisation. Une agro-colonisation définissant la ruralité s'est ensuite transformée dans le courant de l'agro-industrialisation pour situer l'espace productif

⁷² Bertrand BADIE, "La fin des territoires westphaliens", dans J. BONNEMAISON *et al.* (dir.), *Loc. cit.*, note 47, p. 114.

⁷³ Bertrand Badie, pour qui la territorialité est aujourd'hui en crise, souligne les formes multiples de la recomposition des territoires locaux et mondiaux: "L'on voit que ce ne sont plus des territoires qui naissent mais des géométries territoriales extrêmement complexes, volatiles où tout individu se définit comme appartenant simultanément à plusieurs espaces et dont l'allégeance prioritaire change en fonction des enjeux. Ce nouveau marché identitaire, cette nouvelle volatilité identitaire, c'est peut-être l'ordre social de demain mais ce n'est certainement plus l'ordre territorial westphalien." *Id.*, p. 118. V.a. Bertrand BADIE, *Op. cit.*, note 69, p. 257.

dans un contexte d'urbanisation, une urbanisation aujourd'hui éminemment teintée par la mondialisation. Ces épiphénomènes ont accompagné la mutation politique qui a recomposé l'espace national depuis la Nouvelle-France jusqu'au Québec actuel, en passant notamment par les étapes historico-juridiques d'une Province de Québec (1763-1791) et d'une Province du Bas-Canada (1791-1840).

Ces politiques de colonisation⁷⁴ ont été récupérées et raffinées par les administrations successives, tout en étant confrontées à une évolution technologique et à une croissance économique qui ont soutenu une urbanisation accélérée et une aspiration au développement global. Le mouvement a complètement transformé le Québec de base (c'est-à-dire les Basses terres et les marges laurentiennes) en plus de pousser des fronts de développement jusque dans les plus lointaines périphéries de l'Ungava. D'une conjugaison d'espaces ruraux et sauvages, le territoire québécois est devenu une vaste région urbaine à densité variable, coiffé d'un désert nordique, un oekoumène méridional côtoyant une immensité boréale. Ce territoire possède deux centres principaux, une capitale et une métropole agissant souvent plus en concurrents qu'en compléments. La périphérie s'étire le long de l'axe fluvial alors que la frontière impose son inéluctable proximité, tout en se diluant dans l'horizon.

C'est dans ce contexte où se conjuguent l'histoire et la géographie que l'État colonial, et ensuite l'État fédéré, ont instauré et consolidé un ordre administratif en s'appuyant notamment sur l'institution municipale. La territorialité a été assimilée et intégrée d'où l'intérêt de son interprétation par rapport à la compétence municipale.

SECTION II- LE TERRITOIRE ET L'INTERPRÉTATION DE LA COMPÉTENCE MUNICIPALE

Si l'institution municipale ne possède pas la puissance et les ressources dont dispose l'État, il n'en demeure pas moins qu'elle détient un pouvoir réel, quoique limité, sur un territoire, sur des personnes et sur divers domaines d'activité. L'aptitude légale à exercer une autorité définit son champ de compétence⁷⁵ et c'est généralement

⁷⁴ Vincent BERDOULAY et Gilles SÉNÉCAL, "Pensée aménagiste et discours de la colonisation au Québec", (1993) 37/1 *The Canadian Geographer / Le géographe canadien* 27-40.

⁷⁵ H. REID, *Op. cit.*, note 46, p. 108, 325-326. En ce sens, le concept de compétence se présente dans la forme d'un faisceau de droits et de pouvoirs, ainsi que, dans une moindre mesure, de privilèges, de prérogatives et d'immunités dont peut se prévaloir une autorité constituée. On distinguera les concepts de

par rapport à l'État qui, théoriquement, détient tout pouvoir, qu'il convient d'en déterminer les paramètres. Cette aptitude est celle d'une personne morale d'abord, mais il s'agit d'une personne morale de droit public, ce qui lui confère des attributions et des prérogatives particulières différentes des personnes morales privées et des individus dont elle se distingue.

La compétence municipale se définit essentiellement en fonction du concept de souveraineté qui est le propre de l'État. Elle est parcelle de cette souveraineté et trouve en elle la source de son autorité. Elle témoigne de l'assumption d'un pouvoir en intervenant de manière autonome dans l'ordre politico-juridique qui gouverne la société. L'autonomie institutionnelle de la municipalité est relative puisque sa compétence est déléguée et s'inscrit dans un schéma opérationnel de décentralisation des activités de l'État. Elle est autant une subdivision administrative de cet État qu'une entité distincte aux objectifs propres, ce qui ne manque pas parfois de créer des tensions sinon idéologiques, à tout le moins politiques, d'autant plus qu'elle ne dispose pas des moyens, que ce soit en termes de ressources ou de pouvoirs, pour gérer tous les problèmes locaux. Elle répond autant à une nécessité de décongestion des fonctions centrales qu'à une approche de responsabilisation des citoyens face aux préoccupations locales, voire régionale.

A- La souveraineté dans la perspective internationale et constitutionnelle

La souveraineté repose sur la notion de pouvoir en même temps qu'elle soutient l'autorité du pouvoir, dans la consécration de l'institution qui se révèle dans un contexte contemporain être la plus apte à la matérialiser : l'État. L'État lui-même émerge comme institution dont les grandes composantes sont une population (le peuple, le citoyen, la personne), un territoire (l'espace physique, le contenant spatial déterminé sur la surface terrestre), une autorité, c'est-à-dire la conjugaison d'un pouvoir et d'une organisation capable de soutenir cette autorité. Le territoire apparaît comme une réalité incontournable, une donnée essentielle de la matérialité et de la personnalité juridique de l'État. Le principe de souveraineté de l'État cautionne les doctrines de la suprématie territoriale et de l'intégrité territoriale, quelle que soit d'ailleurs la taille, la puissance ou la localisation de cet État.

compétence et de juridiction en soulignant que ce dernier concerne plutôt la dimension formelle d'une capacité d'agir: Dominique CARREAU, *Droit international*, 2e éd., Paris, Pedone, 1988, p. 309.

1- La suprématie territoriale

L'État possède le droit exclusif d'exercer sur son territoire, et parfois à l'extérieur, la totalité des fonctions étatiques, en matière de législation, de juridiction et de contrainte⁷⁶. Son autorité est théoriquement complète. Le principe peut être résumé comme suit :

"En un mot, la souveraineté territoriale se définit abstraitement comme une puissance absolue et sans limite, un pouvoir entier et exclusif qu'un État exerce "à l'égard des hommes qui vivent sur son territoire, des choses qui s'y trouvent et des faits qui s'y passent.""⁷⁷

L'État est investi de l'autorité suprême sur son territoire et même au-delà, à certains égards. Ce territoire est inviolable puisque ce serait alors une atteinte à cette suprématie. Toute l'architecture du droit international est édifiée sur ces concepts fondamentaux. La notion moderne de souveraineté ne peut être comprise sans passer par le concept de territoire. Cela est vrai tant du point de vue international que sur le plan interne, c'est-à-dire au regard du droit constitutionnel. La mystique territoriale se manifeste au sommet et dans les racines de l'arbre juridique.

L'institution étatique, tout comme l'idée de souveraineté, répondent essentiellement d'un monopole de l'autorité sur le territoire. La souveraineté n'est-elle pas dans son essence la compétence des compétences ? Elles sont profondément marquées par une espèce de cohésion, une force centripète pour certains, un syndrome de possession au dire des autres, que confirme d'ailleurs la propension à la concentration, pour ne pas dire au paternalisme du pouvoir qui s'exerce en leur sein. À cela s'ajoute cette sorte de fiction juridique canadienne d'une Couronne dont l'unité et l'indivisibilité du pouvoir est représentative, à la fois de l'État et de la souveraineté.

Certes, la société politique est animée par des courants opposés qui peuvent donner naissance à des formats institutionnels diversifiés. Il appartient à l'ordre juridique constitutionnel d'aménager ces aspirations en développant des modèles de partage de l'autorité. Au Canada, le partage de la souveraineté s'inscrit dans une vision

⁷⁶ Jean-Maurice ARBOUR, *Droit international public*, 3e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 256.

⁷⁷ *Id.*, p. 252-3, citant Charles ROUSSEAU, *Droit international public*, t. 3, Paris, Dalloz, 1977, p. 8.

fédéraliste où coexistent un État central et des États fédérés. Un troisième ordre d'autorité est possible, tel celui de l'autonomie gouvernementale que réclament les communautés autochtones. Dans certains pays, comme en France, en Allemagne ou aux États-Unis⁷⁸, on accorde même une certaine protection constitutionnelle aux collectivités locales. Enfin, au delà de l'ordre constitutionnel, il existe des institutions dont la personnalité ne dépend que de la loi. Tel est le cas des municipalités qui ne sont pas un troisième ordre de gouvernement⁷⁹ puisqu'elles ne jouissent que de pouvoirs délégués sous forme d'autonomie administrative⁸⁰.

L'espace de la compétence peut prendre trois formes : la compétence exclusive, la compétence partagée et la compétence décentralisée, la première étant l'apanage d'un État unitaire, la seconde, d'un État fédéral, et la troisième pouvant se retrouver dans l'un et l'autre. Quant à la décentralisation, elle peut, comme au Québec, être construite en épousant différents modèles. Il peut s'agir d'un modèle fonctionnel, un domaine d'activité étant attribué à une entité relativement autonome, comme c'est le cas par exemple des diverses sociétés d'État, Hydro-Québec en étant un exemple éloquent. Il peut également s'agir d'un modèle organique⁸¹ territorialisé, aux compétences uni ou pluri-fonctionnelles. Les commissions scolaires et les municipalités en sont les archétypes. Au surplus, dans ces derniers cas, le modèle peut être élaboré dans un format hiérarchisé en prenant lui-même l'apparence d'une fédération, avec ses divers paliers locaux et régionaux.

Au regard de ces fondements de l'ordre juridique qui marquent la relation entre les diverses institutions qui se partagent ce pouvoir, la collectivité municipale n'a pas d'existence consacrée sur le plan constitutionnel canadien. Il est d'ailleurs devenu un

⁷⁸ Robert BENNETT, *Territory and Administration in Europe*, Londres et New York, Pinter Publishers, 1989, 313p. Aux États-Unis, la protection est accordée dans le cadre de la doctrine du "Home Rule", notion qui sera étudiée à la section IV sur la délimitation de l'autorité municipale.

⁷⁹ En ce sens, en droit canadien, les termes anglais de "municipal government" et de "local state" sont impropres.

⁸⁰ Jacques L'HEUREUX, "Le partage des pouvoirs et les municipalités", dans Richard SIMEON, *Les relations intergouvernementales*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 205-245; Reid COOPER, "Municipal Law, Delegated Legislation and Democracy", (1996) 39/3 *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada* 290-313.

⁸¹ Sur la différence entre la conception organique et la conception fonctionnelle, voir par exemple: Henri ROUSSILLON, *Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir*, Paris, L.G.D.J., 1972, 491p. Le livre vert de 1995 du ministre Guy CHEVRETTE fait plutôt la distinction entre la décentralisation administrative (ou fonctionnelle) et la décentralisation politique (ou territoriale): *Décentralisation. Un choix de société*, Ministère du Conseil exécutif, avant-propos et p. 66-69.

lieu commun de rappeler que la municipalité est une créature de l'État québécois, en invoquant l'autorité de l'article 92 (8) de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁸². En effet, cette disposition se limite à attribuer une compétence à l'État québécois sur les affaires municipales⁸³. Elle n'accorde aucune indépendance institutionnelle aux municipalités.

La prépondérance constitutionnelle de l'État québécois sur les affaires municipales est presque absolue. Elle s'inscrit dans l'ordre du partage de la souveraineté convenu dans le pacte confédératif de 1867⁸⁴. Pourtant, il aurait pu en être autrement, tel qu'il appert du débat sur le sujet lors de l'adoption de l'*Acte d'Union* en 1840, mais le Parlement britannique refusa de maintenir les dispositions sur le régime municipal projeté dans la loi organique donnant naissance au Canada-Uni⁸⁵.

Le domaine juridique de la compétence municipale n'a de sens que par rapport au concept de souveraineté dont est investi l'État québécois, en notant par ailleurs que dans l'ordre juridique canadien les compétences municipales sont circonscrites dans celles des provinces. Enfin, parce que la municipalité ne peut se prévaloir des prérogatives de la souveraineté, elle ne peut invoquer les principes d'une immunité juridictionnelle sauf, en ce dernier cas, celle que reconnaît la jurisprudence à l'égard du pouvoir décisionnel et politique de puissance publique⁸⁶ (comme autorité législative).

⁸² (R.-U.) 30-31 Vict., c. 3 (L.R.C. (1985), App. II, no. 5). Ce paragraphe se limite à indiquer: "Les institutions municipales dans la province". Il est à noter que si le Projet de loi 1, *Loi sur l'avenir du Québec* (Assemblée nationale du Québec, Première session, 35e législature, 1995, 27 articles) avait été mis en vigueur après le référendum du 30 octobre 1995, les règles applicables auraient pu être modifiées. En effet, l'article 9 prévoyait que la nouvelle constitution québécoise affirmerait le principe de la décentralisation avec l'attribution de pouvoirs spécifiques et de ressources fiscales et financières correspondantes aux autorités locales et régionales. V.a. G. CHEVRETTE, *Op. cit.*, note 81, p. 45-50. Enfin, le Projet de loi 99, *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* déposé en fin de première session de la 36e législature réitère le même principe (décembre 1999).

⁸³ Et plus spécifiquement sur les institutions municipales, mais pas nécessairement sur tout le droit municipal: André TREMBLAY et Daniel TURP, "L'incidence des politiques urbaines sur l'exercice des compétences fédérales et provinciales en matière de gouvernement local", (1981-82) 16 *R.J.T.* 280, 284-286.

⁸⁴ La plénitude de compétence de la souveraineté provinciale a notamment été confirmée dans l'arrêt *Hodge c. The Queen*, (1883) 9 A.C. 117. De plus, cet arrêt reconnaît le pouvoir des provinces de déléguer aux municipalités tous les pouvoirs qui relèvent de leur compétence.

⁸⁵ J. L'HEUREUX, *Loc. cit.*, note 80, p. 228-229.

⁸⁶ Lorsqu'elle exerce ses pouvoirs par acte législatif ou quasi-judiciaire, il n'y a pas de lien de droit avec les citoyens qui ont demandé ces actes ou qui les subissent. Elle peut bénéficier d'une immunité relative: *Welbridge Holdings Ltd c. Greater Winnipeg (Metropolitan Corporation of)*, [1971] R.C.S. 957; *Laurentide Motels Ltd c. Beauport (Ville de)*, [1989] 1 R.C.S. 705. V.a. Jean-Denis ARCHAMBAULT, *La*

Conclusion : pas de suprématie, seulement une subordination de la municipalité dans le cadre d'un pouvoir délégué. L'aménagement de ce principe, vu sous l'angle des relations avec les agents gouvernementaux, sera exploré plus amplement sous le thème de la compétition territoriale.

2- L'intégrité territoriale

Le principe de l'intégrité territoriale commande le respect de l'espace juridictionnel contre l'intervention des agents étrangers qui pourraient vouloir étendre leur autorité. La frontière constitue le point limite par excellence de l'exercice de la souveraineté sur le territoire en établissant le périmètre géographique. Sur le plan international, on sait à quel point la frontière est souvent au coeur des enjeux et des conflits qui animent les relations entre les pays. Elle est à la fois un témoin éloquent des susceptibilités, un symbole ardent de l'autorité et un facteur d'organisation de l'espace périphérique, autant d'ingrédients qui colorent les jalousies territoriales. Pourtant, si la frontière constitue une barrière, elle est aussi une membrane perméable et répercute ses effets de proximité sur toute une zone de transition. Parallèlement, on constate à quel point les frontières se dissipent avec les progrès des télécommunications et les impératifs économiques de la libéralisation des marchés.

Au Québec, il suffit par exemple pour se convaincre de l'importance de la frontière, notamment dans le discours, de souligner les énergies consacrées à l'examen en profondeur de la question des frontières provinciales et de certains dossiers frontaliers comme ceux de l'Outaouais et du Labrador lors des travaux de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire⁸⁷, le malaise créé par les

responsabilité extracontractuelle de l'État. Le politique et l'opérationnel, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, 256p.

⁸⁷ COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'INTÉGRITÉ DU TERRITOIRE DU QUÉBEC, *Rapport*, (1) *Les problèmes de la région de la capitale canadienne*, 10 vols.; (2) *La frontière Québec-Ontario*, 2 Vols.; (3) *La frontière du Labrador*, 18 Vols.; (4) *Le domaine indien*, 6 Vols.; (5) *Les frontières septentrionales*, 4 Vols.; (6) *Les frontières méridionales*, 2 Vols.; (7) *La frontière dans le golfe du Saint-Laurent*, 7 Vols.; (8) *Les droits territoriaux fédéraux*, 10 Vols.; (9) *Considérations sur les politiques d'intégrité territoriale au Québec*, 3 Vols.; Québec, Éditeur officiel du Québec, 1968-1972. V.a. Jacques BROSSARD, "L'intégrité territoriale. Les droits et pouvoirs du gouvernement central et du Québec à l'égard du territoire québécois", dans Jacques BROSSARD *et al.*, *Le territoire québécois*, Montréal, P.U.M., 1970, p. 199-271.

"revendications" autochtones, ou encore le débat émotif autour de l'idée de "partition" territoriale qui pourrait accompagner l'indépendance⁸⁸.

Le concept d'intégrité territoriale souvent invoqué au niveau national ou international, possède une portée très restreinte en droit municipal. Cet attribut du principe juridique de la souveraineté, qui protège en droit international la reconnaissance mutuelle de la frontière des États et en droit constitutionnel canadien la frontière des provinces⁸⁹, ne connaît qu'une protection bien relative dans la législation municipale québécoise. En effet, la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* prévoit un processus de modification des limites municipales, notamment par l'annexion, sans compter la possibilité pour le législateur d'intervenir d'autorité dans une loi, généralement à caractère privé. En somme, la limite municipale n'est opposable à l'État que dans la limite du cadre légal qu'il définit.

Le principe de l'intégrité territoriale dépasse cependant la dimension du débordement frontalier pour englober d'une part la multiplication des propriétés publiques qui échappent en grande partie à l'autorité municipale et, d'autre part, la propension gouvernementale à restreindre la portée de l'intervention municipale, que ce soit en l'assujettissant à diverses formes de contrôle (approbation des schémas d'aménagement des MRC, par exemple) ou à la primauté de la législation sectorielle (ce qui est le cas de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, par exemple). Ces divers aspects demeurent au coeur du débat sur la compétition territoriale et illustrent la relativité du concept d'intégrité territoriale.

Il n'existe pas d'intégrité territoriale⁹⁰ pour les municipalités, mais seulement l'arbitrage des autorités constituées sous la gouverne de la loi. Certains diront qu'il est heureux qu'il en soit ainsi, puisqu'on serait alors confronté avec une inflexibilité des structures, comme c'est largement le cas en France et aux États-Unis.

⁸⁸ À la rigueur, une théorie juridique d'autonomie et d'intégrité territoriale des municipalités établirait une forme de "droit à l'autodétermination" en faveur des municipalités que pourraient invoquer les promoteurs de la "partition" territoriale. L'arrêt *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville de)*, [1994] 1 R.C.S. 231 fait échec à cette théorie. Il sera question de cet arrêt au chapitre sur la compétition territoriale.

⁸⁹ *Loi constitutionnelle de 1871*, L.R.C. (1985), App. II, no. 11, art. 3 et *Loi constitutionnelle de 1982*, L.R.C. (1985), App. II, no. 44, art. 43(a).

⁹⁰ Quant à "l'intégrité" domaniale qui renvoie au concept de propriété, elle est traitée au chapitre sur l'appropriation.

B- Les découpages de la compétence

Dans la plénitude de son affirmation, c'est-à-dire dans le cadre du principe de souveraineté, la compétence traduit la capacité de l'État de déterminer, d'imposer et de sanctionner, le cas échéant, la règle de droit applicable. Cette règle de droit s'adresse et gouverne fondamentalement la personne puisque, ultimement :

"All legislation concerns itself with the rights and duties of persons, some with respect to right and duties which arise out of the ownership, possession and use of land. It is people who have rights and duties, not land."⁹¹

La règle de droit peut donc viser la qualité de la personne, un bien de la personne ou un comportement de la personne, que ce soit un geste ou son résultat. Cette autorité sur la personne définit le champ opérationnel de la compétence personnelle, l'autorité la plus étendue qui domine tous les autres découpages possibles du concept de compétence.

Cette notion de compétence peut en effet être caractérisée en fonction du territoire où s'exerce l'autorité ou encore du secteur d'activité où se manifeste cette autorité, d'où les qualifications de compétence territoriale et de compétence sectorielle. Elle peut également se prêter à des enchevêtrements, d'où l'intérêt de distinguer, par exemple, entre l'espace juridictionnel et le territoire juridictionnel, ou encore entre la compétence concurrente et le simple intérêt juridique. La compétence constitue en réalité un faisceau, l'autorité étant offerte en partage au bénéfice de plusieurs intervenants. Par ailleurs, au delà des dimensions personnelle, sectorielle et territoriale de la compétence, se dessine la distinction entre le pouvoir législatif et le pouvoir gestionnaire qui démarque le rôle de puissance publique de la simple capacité civile d'agir.

La municipalité se positionne à tous les niveaux d'expression de ce concept de compétence, tirant parti de chacun, dans la mesure du pouvoir délégué, aux fins de

⁹¹ *Delta c. Aztec Aviation Group*, (1985) 28 M.P.L.R. 215 (B.C.S.C.). Voir cependant *Greater Toronto Airports Authority c. Mississauga (City)*, (1999) 50 M.P.L.R. (2d) 54 (O.C.J.-Gen. Div.) où la cour souligne qu'au-delà de cette évidence il faut identifier l'objet véritable de la loi (en l'espèce la compétence fédérale sur les terres d'un aéroport).

l'accomplissement de sa mission d'intérêt public et de l'affirmation de sa propre dynamique.

1- Les dimensions personnelle, sectorielle et territoriale de la compétence

Si le lien de droit d'une autorité publique s'exerce d'abord sur la personne, d'où la qualification de compétence personnelle, il se manifeste ensuite en fonction de la relation existant entre cette personne et un territoire, en l'occurrence le territoire de cette autorité publique. En ce sens, la compétence territoriale, "porte sur le droit de régir les personnes et les biens qui se trouvent sur un territoire en utilisant pour se faire ses droits de propriété et ses pouvoirs législatifs"⁹².

La relation peut aussi être en fonction de la propriété ou du contrôle d'un droit ou d'une obligation, incluant un bien (meuble ou immeuble), de la résidence ou de la simple présence sur le territoire. Elle met en évidence une distinction entre l'espace juridictionnel et le territoire juridictionnel, notions dont la signification diffère selon que l'on se situe dans l'ordre du droit international, du droit constitutionnel ou du droit municipal.

a- L'espace juridictionnel et le territoire juridictionnel

Si la compétence personnelle de l'État s'exerce sur les personnes qui se trouvent à un moment donné sur son territoire, elle permet par ailleurs de rejoindre les ressortissants partout dans le monde afin de leur reconnaître des droits ou de leur imposer des obligations. En droit international public,

"L'exercice de la compétence personnelle signifie essentiellement qu'un État possède toute l'autorité voulue pour étendre les dispositions de sa législation à ses ressortissants qui se trouvent sur le territoire d'un autre État, bien que la réalisation effective de cette compétence reste toujours subordonnée au retour ou à l'extradition de l'intéressé dans son pays. C'est le principe de la compétence personnelle active.

Ce principe, qui est fondé essentiellement sur l'existence d'un lien de nationalité, constitue la base la plus importante et la plus universellement acceptée de toute la théorie de l'extraterritorialité des lois, à un point tel qu'on confond assez souvent extraterritorialité et compétence personnelle. Bien qu'incorrecte, on comprend facilement

⁹² Jacques BROSSARD, "Les frontières fédérales et les accroissements territoriaux", dans Jacques BROSSARD *et al.*, *Le territoire québécois*, Montréal, P.U.M., 1970, p. 173.

cette équation : par définition, la compétence personnelle n'est utile que dans la mesure où elle vise des nationaux qui se trouvent à l'extérieur du territoire national, sinon elle se confond avec la compétence territoriale."⁹³

Il existe une distinction entre l'espace juridictionnel et le territoire juridictionnel, le premier exprimant un champ d'action du juridique et le second une délimitation spatiale (géographique). En matière d'extraterritorialité⁹⁴, cette distinction est particulièrement évidente alors que l'espace de la compétence dépasse le territoire de la compétence⁹⁵.

Cette notion d'extraterritorialité permet de projeter la distinction en fonction d'une compétence interne et d'une compétence externe. En effet, si l'État possède une compétence absolue sur son territoire, sous réserve des droits qu'il peut accorder aux autres États, l'État peut aussi, à certains égards et dans une certaine mesure, exercer une autorité à l'extérieur de son territoire, d'où la qualification de compétence extraterritoriale⁹⁶, l'exercice de cette autorité étant alors défini en fonction du droit international.

Sur les plans du droit international et du droit constitutionnel, la compétence personnelle crée un double lien d'attachement. D'une part, l'État exerce une autorité sur la personne alors que, d'autre part, la qualité de citoyen ou, le cas échéant, de résident, est attributive de droits et de privilèges, comme c'est le cas dans la participation à la vie politique du pays et dans le bénéfice de divers avantages sociaux.

⁹³ J.M. ARBOUR, *Op. cit.*, note 76, p. 266.

⁹⁴ Grâce au droit d'extraterritorialité, un État souverain peut légiférer à l'égard des personnes ou des biens de ses citoyens qui se trouvent à l'étranger: Jacques BROSSARD, *L'extra-territorialité*, Vol. A- Droits et pouvoirs extra-territoriaux du Canada et du Québec, Université de Montréal, Institut de recherche en droit public, 1964, p. 1.

⁹⁵ Voir à ce sujet Albert BRIMO, "La notion d'espace et le droit", dans *Mélanges offerts à Pierre Montané de la Roque*, Université des sciences sociales, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1986, t. 1, p. 69-80 qui cite également en exemple le cas de la mer territoriale.

⁹⁶ Certains préfèrent le mot "exterritorialité" qu'ils définissent ainsi:

"Privilège accordé à une personne ou à un lieu, qui échappent aux lois du pays où ils se trouvent, et sont soumis par convention aux lois du pays extérieur dont ils relèvent. C'est normalement le cas des ambassades (et des ambassadeurs), des navires, des avions, et des concessions jadis arrachées par de grandes puissances à des pays néanmoins souverains, comme la Chine du XIXe siècle. On dit souvent, mais à tort, "extraterritorialité".

L'Église dans la ville a longtemps eu ce genre de privilège, son ambition étant de rassembler un peuple en un lieu dans la ville et hors la ville à la fois, ne serait-ce qu'un instant, d'où le droit d'asile": R. BRUNET, R. FERRAS et H. THÉRY, *Op. cit.*, note 47, p. 207.

Pour sa part, la compétence sectorielle se manifeste à l'égard de choses ou, par extension, sur des objets matériels tout comme sur des secteurs d'activité. À l'égard du droit international, le concept de souveraineté accapare la totalité des domaines sectoriels, mais peut néanmoins consentir une aliénation partielle en s'obligeant par entente ou par traité. Sur le plan constitutionnel canadien, les domaines sectoriels d'activité font l'objet d'un partage, certains pouvoirs pouvant être attribués exclusivement et d'autres exercés conjointement. Les principales balises du partage se retrouvent aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Pour Paul Alliès, un peu à l'exemple de la distinction du *Code de procédure civile* entre la compétence *ratione materiae*, la compétence *ratione personae* et la compétence *ratione loci*,

"Point n'est besoin de parler de "compétence territoriale" qui recouvre en fait deux notions distinctes :

- celle de compétence spatiale (*ratione loci*); autrement dit la faculté des organes d'accomplir les actes de leur fonction dans une sphère territorialisée (problème du lieu d'exercice des pouvoirs);
- celle de la faculté des organismes d'accomplir des actes concernant une certaine portion d'espace (problème de l'objet de l'action) donc de poursuivre à l'extérieur, et ne peut se faire que si on peut atteindre les effets ou les auteurs.

L'usage traditionnel de la notion de territoire permet de confondre ces deux notions : le territoire serait cet unique espace, en réalité double, celui où un organe peut agir et celui auquel se rattache l'objet de ses actes."⁹⁷

Enfin, sur le plan municipal, la distinction entre l'espace juridictionnel et le territoire juridictionnel tend à se confondre dans le principe voulant que la municipalité n'ait, sauf exception, compétence que sur son territoire. Une ouverture existe cependant sur un espace qui déborde ce territoire. La section portant sur la compétence extraterritoriale, au chapitre sur la compétition territoriale, permettra d'étudier l'autorité, la capacité et le rôle de la municipalité à l'extérieur de son territoire, qu'il s'agisse d'une intervention sur le territoire d'une municipalité voisine ou de par le vaste monde.

⁹⁷ Paul ALLIÈS, *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1980, p. 18. V.a. H. REID, *Op. cit.*, note 46, quant à la distinction entre la compétence territoriale (*ratione loci*) et la compétence d'attribution (*ratione materiae*) (p. 108-109).

b- Un faisceau de compétences municipales

En droit administratif, et plus spécifiquement en droit municipal, la portée de la qualification distinguant entre les compétences personnelle, sectorielle et territoriale est évidemment moins étendue que celle de l'État puisque soumise à l'encadrement d'une délégation de pouvoir. Elle peut prendre plusieurs formes, de l'habilitation législative générale au simple intérêt juridique, en passant par la compétence subordonnée.

La compétence personnelle⁹⁸ de la municipalité découle de ses qualités de personne morale et d'autorité publique, la seconde s'exerçant par l'intermédiaire de son statut corporatif, à l'intérieur de l'encadrement légal qui définit la nature de ses droits, de ses prérogatives et de ses obligations. Ces deux aspects seront explorés ultérieurement dans la distinction entre le pouvoir législatif et le pouvoir gestionnaire. Cet encadrement légal est morcelé en fonction de domaines sectoriels dans lesquels elle peut intervenir et du territoire sur lequel elle peut exercer soit sa capacité de personne morale, soit ses attributions d'autorité publique.

La compétence sectorielle rend compte pour sa part de l'habilitation à jouer un rôle d'intervenant dans les secteurs d'activité, comme c'est le cas en matière de voirie, d'alimentation en eau potable ou de loisir, autant de domaines reconnus comme relevant, à tout le moins partiellement, de l'autorité municipale. Cet aspect de la compétence n'est pas restreint à un seul domaine sectoriel, comme c'est le cas des organismes de transport en commun ou des régies intermunicipales qui, par exemple, n'occupent qu'un seul champ d'activité. Au contraire, la municipalité est une institution polyvalente, gérant simultanément plusieurs secteurs d'activité, ce qu'on qualifie en anglais de "multi-purpose institution", par opposition à la "one-purpose institution" qu'est au Québec, par exemple, la commission scolaire ou la société de transport.

Enfin, la compétence territoriale met en évidence la dimension spatiale qui, à la fois soutient le champ opérationnel de l'intervention municipale et définit son identité institutionnelle. En ce sens, le territoire est "attributif" de compétence personnelle

⁹⁸ Certains définissent la compétence personnelle en fonction de la qualité personnelle de l'organisme ou de ses membres (Denis LEMIEUX, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Farnham, Publications CCH Ltée, 1998, p. 335). La majorité des auteurs et le présent texte adoptent plutôt la perception en fonction des personnes assujetties à l'autorité d'un organisme.

puisqu'il établit le cadre spatial d'application de la loi. Ainsi, bien que la municipalité soit par définition une personne morale formée des habitants et des contribuables de son territoire, sa compétence s'exerce d'abord sur le territoire et en fonction d'un territoire, l'autorité sur les personnes qui sont liées à ce territoire (qui l'habitent, qui le fréquentent, qui exercent des activités ou qui y possèdent des biens) étant accessoire et subordonnée. La compétence territoriale est intimement reliée aux deux autres modes d'expression de la compétence.

Le domaine des compétences constitue en réalité un faisceau enchevêtré où les distinctions qui s'imposent sont souvent difficiles à départager tant elles sont interreliées. Certains aspects méritent cependant une attention particulière.

i- Les critères de l'habilitation législative

La lecture de l'ordre des compétences peut être comprise en fonction du qui, du quoi et du comment, en adoptant par exemple le point de vue de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau. En 1970, cette commission examinait la compétence municipale par rapport à un champ sectoriel précis, et soulignait les critères de l'habilitation à élaborer des normes juridiques.

"En droit, la compétence ou l'habilitation d'un agent à élaborer des normes juridiques est attribuée selon trois critères principaux. Le premier pourrait être qualifié de personnel en ce qu'il sert à déterminer à l'égard de qui l'agent sera compétent, quels sujets de droits seront liés par ses normes. Ce fractionnement de la collectivité peut être opéré selon deux modalités qui ne s'excluent d'ailleurs pas : le mode territorial et le mode purement personnel. Le premier consiste à délimiter un cadre spatial à l'intérieur duquel les normes seront applicables : son utilisation donne un aspect territorial à la compétence de l'agent. Le second est purement personnel. Il attache l'applicabilité des normes juridiques à une qualification des personnes qui se trouvent ainsi liées en raison d'attributs tenant exclusivement à leur statut personnel; par exemple le statut professionnel, le sexe, l'âge, la qualité de propriétaire, etc. Notons que l'on utilise très souvent les expressions compétence territoriale et compétence personnelle comme s'il s'agissait de deux entités distinctes. Mais cet usage est trompeur : une norme juridique s'applique toujours à des personnes, jamais à un territoire, car on ne commande qu'à des personnes. Le territoire n'est qu'un mode de dénomination des personnes auxquelles des normes sont applicables.

Le deuxième critère d'attribution de compétence, en droit, est celui de l'objet ou du contenu, de l'habilitation : à l'égard de quoi l'agent

sera-t-il compétent ? C'est l'aspect matériel de la compétence. La détermination des matières constituant le "domaine" de l'agent peut être effectuée selon plusieurs modalités (liste limitative, attribution résiduaire etc.) mais doit toujours être opérée au moyen d'une norme supérieure valide et précieuse.

Enfin, le droit étant essentiellement formaliste, les agents qu'il habilite doivent toujours agir d'une certaine manière pour poser des actes juridiques valides. Le troisième critère d'attribution de la compétence est donc (sic) la forme. Comment l'agent doit-il agir, selon quelle "procédure", pour utiliser valablement sa compétence à l'égard des sujets de droit qu'il est habilité à réagir ? Tel est l'aspect formel, procédural ou organique de la compétence. Lorsqu'il agit selon une forme déterminée l'agent devient un organe dont les actes, s'il s'agit d'un agent public, sont imputés à une collectivité.

Telles sont les principales modalités juridiques de la compétence. Lorsqu'il s'agit d'organes, i.e. d'agents de caractère public, on parle également de juridiction ou de pouvoir. Lorsqu'il s'agit d'agents privés la compétence devient, selon le langage courant, capacité. Dans tous les cas néanmoins, il s'agit de pouvoir juridique dont la détermination est faite selon le "qui", le "quoi" et le "comment" esquissés plus haut. Ainsi, celui qui veut prendre la mesure précise de la compétence d'un organe doit-il l'examiner sous ses trois aspects personnel, matériel et formel. Tel est notre dessein pour les principaux éléments de la compétence générale des corporations municipales et des communautés urbaines.⁹⁹

Ce texte est révélateur de la perception qui marque le droit administratif, où l'aspect juridictionnel au coeur de la doctrine de l'*ultra vires*, est une préoccupation constante.

ii- La compétence et l'intérêt juridique

Une autre lecture de la compétence peut être proposée en fonction de l'intérêt juridique à intervenir dans un recours judiciaire ou encore dans l'institution de procédures pour mieux gérer le territoire. Cet intérêt juridique peut être directement lié à une habilitation législative dans un champ sectoriel ou encore être attribué spécifiquement, même si le champ sectoriel est déjà occupé par une autre autorité publique.

⁹⁹ COMMISSION D'ÉTUDE DES PROBLÈMES JURIDIQUES DE L'EAU, *Analyse et synthèse de la législation municipale dans le domaine de l'eau*, Étude 1.3, Avril 1970, p. 141-143. Ce texte identifie quatre types de compétence, soit le personnel, le matériel, le territorial et le formel. Par ailleurs, D. LEMIEUX, *Op. cit.*, note 98, ajoute la compétence temporelle pour tenir compte des conditions pouvant être liées aux délais (p. 393).

Sur le plan de l'habilitation législative, la municipalité possède effectivement la qualité de puissance publique. Le législateur souligne d'ailleurs que les règlements municipaux sont considérés comme des lois publiques sur le territoire¹⁰⁰. La réglementation municipale s'adresse à toutes les personnes qui se trouvent sur son territoire, qui ont un lien de droit avec un immeuble situé sur ce territoire ou qui posent un geste sur ce territoire, quelle que soit leur qualité juridique, que ce soit des citoyens canadiens ou non, des résidents québécois ou non, des habitants ou des contribuables de la municipalité ou non. Ainsi, sauf le cas des immunités légales (qu'elles émanent du législateur canadien ou québécois), le contrevenant à un règlement municipal est susceptible d'être poursuivi devant un tribunal, le contribuable est susceptible de se voir réclamer la taxe, la licence¹⁰¹, la compensation ou le tarif exigible en raison de sa qualité de propriétaire, d'occupant ou d'usager. La contraignabilité de la personne et ensuite l'exécution du jugement relèvent alors des règles applicables à l'autorité des tribunaux et à l'exécution des jugements, aspects faisant pour l'essentiel l'objet du droit judiciaire, quoique des dispositions de droit municipal puissent avoir effet, comme c'est le cas d'un recours institué en vertu des articles 227 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Parfois, le législateur attribue à la municipalité, en raison de son rôle comme organisme public, le pouvoir d'agir comme intermédiaire pour rendre obligatoire un contrôle souhaité par une majorité de citoyens. Tels est le cas, par exemple, en matière d'acte d'accord ou de société de développement commercial^{101.1}.

En sa qualité d'autorité publique, la municipalité possède l'intérêt juridique requis pour faire appliquer sa réglementation et peut, à cette fin, utiliser des recours à caractère civil ou à caractère pénal, la sanction pénale étant d'ailleurs une prérogative généralement réservée à l'autorité publique. De plus, le législateur a reconnu le rôle

¹⁰⁰ Art. 367 L.C.V. alors que les avis publics affectent et obligent les propriétaires et les contribuables domiciliés en dehors du territoire de la municipalité, de la même manière que ceux qui y ont leur domicile (Art. 436 C.M. et 347 L.C.V.).

¹⁰¹ La licence est requise à l'égard de la détention d'un bien meuble, que ce soit un animal, une bicyclette ou un véhicule non motorisé: art. 554, 994 C.M.; 412 (19.1), 415 (31) L.C.V.; 626 (2) C.S.R.

^{101.1} Acte d'accord: 776 et suiv. C.M.; *McMillan c. Onslow (Corporation of the South Part of the Township of)*, (1939) 77 C.S. 331; *Kamouraska (Corporation du comté de) c. Ouellet*, [1949] BR 317. Société de développement commercial: art. 634 et suiv. C.M.; 458.1 et suiv. L.C.V.; *Bélanger c. Sherbrooke (Ville de)*, C.S. Saint-François, 450-05-000245-882, 10 février 1989; *Briand (Gérald) Inc. c. Shawinigan (Ville de)*, J.E. 98-453 (C.A.).

que pouvait jouer la municipalité sur des questions d'ordre public et lui a spécialement accordé un intérêt juridique suffisant pour demander une injonction ou une ordonnance afin qu'elle puisse faire appliquer diverses législations sans qu'il y ait nécessairement une contravention à sa réglementation. Tel est le cas, principalement en matière d'environnement¹⁰² et d'ordre public, par exemple pour :

- faire enlever des nuisances sur des terrains¹⁰³;
- empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent¹⁰⁴;
- faire disparaître une nuisance ou une cause d'insalubrité, ou empêcher qu'elle ne se répète¹⁰⁵;
- faire évacuer ou démolir un immeuble, en interdire l'entrée, ou prendre les mesures requises pour assainir les lieux¹⁰⁶;
- faire évacuer le bâtiment de ses occupants ou exécuter des travaux requis sur une construction afin d'assurer la sécurité des personnes¹⁰⁷;
- faire révoquer le permis ou le certificat ou toute autorisation afin de faire cesser une activité ou un usage susceptible de mettre en danger la vie ou la santé des personnes, ou de causer un dommage sérieux ou irréparable aux biens ou encore qui est exercé de manière à troubler la tranquillité publique¹⁰⁸;
- faire cesser une contravention à la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*¹⁰⁹.

Cette attribution d'un intérêt juridique suffisant est parfois tellement large qu'elle consacre sur un plan sectoriel une véritable compétence concurrente à celle de

¹⁰² Sur le principe de l'intérêt juridique à poursuite, Lorne GIROUX, "L'intérêt à poursuivre et la protection de l'environnement en droit québécois et canadien", (1977) 23 *McGill L.J.* 292-305. La Cour supérieure a également considéré qu'une municipalité avait l'intérêt requis pour faire valoir qu'une procédure d'intérêt public n'avait pas été accomplie, en l'espèce des audiences du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement: *Saint-Jean-de-Matha (Municipalité de) c. Procureur général du Québec*, [1999] R.J.Q. 143 (C.S.). Toutefois, il n'est pas certain que la municipalité voisine possède l'intérêt juridique requis pour faire cesser l'exploitation d'une sablière située sur le territoire de sa voisine: *Saint-Cyrille-de-Wendover (Municipalité de) c. 3103-8965 Québec Inc.*, J.E. 2000-54 (C.S.).

¹⁰³ Art. 546 C.M.; 463 L.C.V.; 29 L.C.M.

¹⁰⁴ Art. 19.1 à 19.3 L.Q.E.

¹⁰⁵ Art. 80 et 81 L.Q.E.

¹⁰⁶ Art. 82 L.Q.E.

¹⁰⁷ Art. 231 L.A.U.

¹⁰⁸ Art. 437.5 C.M.; 348.3 L.C.V.

¹⁰⁹ Art. 85 L.P.T.A.A.

l'autorité gouvernementale¹¹⁰. Outre le domaine environnemental, tel est le cas en matière de sécurité routière, alors que l'article 591 du *Code de la sécurité routière* permet de poursuivre une personne qui contrevient à l'une de ses dispositions et ce, même si la norme enfreinte a été édictée par le législateur québécois et non par la municipalité qui possède également le pouvoir d'adopter une réglementation.

Si la municipalité ne pouvait se prévaloir que de son statut corporatif, elle serait tenue d'exercer ses droits et obligations comme les autres personnes dans la société sans pouvoir exercer de prérogative particulière à l'égard de quiconque. En ce sens, par exemple, elle doit faire valoir un intérêt juridique suffisant au sens de l'article 55 du *Code de procédure civile* pour faire instituer une demande en justice. Ainsi, dans une affaire de *Latrémouille*¹¹¹, la municipalité demanda une injonction pour qu'il soit ordonné à un propriétaire riverain d'enlever l'équipement de captage d'eau installé dans un cours d'eau municipal. La Cour supérieure souligne que l'interprétation de la réglementation municipale doit être effectuée en fonction du contexte d'égouttement des eaux que visent les articles 773 et suivants du *Code municipal du Québec*, de sorte qu'il faut démontrer une nuisance au drainage, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. La municipalité n'avait donc pas l'intérêt requis pour intenter le recours à moins de faire valoir des droits en vertu du droit civil en fonction de sa qualité de propriétaire riverain.

iii- Les chevauchements de compétence

Parfois les champs de compétence de la municipalité chevauchent ceux de l'intervention gouvernementale ou même de l'administration régionale. La distinction, l'harmonisation et l'exclusion mutuelle le cas échéant, s'établit alors tantôt en fonction de l'objet, du territoire ou même du libellé des textes attributifs de compétence. Parfois, aussi, le législateur accorde une compétence de substitution permettant à une autorité "supérieure" de prendre une décision¹¹² ou d'accomplir une obligation¹¹³ que la municipalité a omis d'exécuter ou ne peut accomplir.

¹¹⁰ *Harris c. Dorval (Cité de)*, [1975] C.S. 327. Des exemples de compétence concurrente se retrouvent également au *Code municipal du Québec* à l'égard des pouvoirs partagés par les municipalités locales et les MRC, notamment en matière de subvention: *Hampden (Municipalité de) c. Le Haut Saint-François (MRC)*, J.E. 99-1120 (C.S.).

¹¹¹ *Pontiac (Municipalité de) c. Latrémouille*, J.E. 99-1124 (C.S.).

¹¹² La compétence de substitution de la MRC intervient lorsque la majorité des membres du conseil local possède un intérêt particulier dans une affaire: art. 163 C.M.; *Beauce (Corporation of the County of) c.*

Outre la compétence d'application du *Code de la sécurité routière*, le champ de concurrence avec l'intervention gouvernementale par rapport au territoire et aux ressources naturelles sera au centre du débat sur la compétition territoriale. Quant aux matières de compétence concurrente confiées aux administrations régionales, elles sont présentées d'une part dans l'ordre hiérarchique de la composition territoriale et d'autre part en fonction de leur articulation dans l'arène de la compétition territoriale.

L'intérêt juridique et la compétence concurrente ont cependant des limites. Dans une affaire de *Tousignant*¹¹⁴, la Cour supérieure a ainsi refusé à une municipalité une demande d'injonction pour ordonner au défendeur de s'abstenir de conduire un véhicule sans permis valide. Elle a considéré que le permis est un privilège attaché à une personne. Il est valide sur tout le territoire de la province et peut même être utilisé à l'étranger. Il dépasse quant à son émission et à son utilisation la juridiction législative et territoriale de la ville. Si la ville peut demander une injonction pour faire observer ses règlements en plus de prescrire des pénalités, elle ne le peut pas pour faire appliquer une loi publique si le pouvoir ne lui est pas conféré par le législateur, même s'il peut être d'intérêt public d'empêcher un comportement récidiviste.

Par ailleurs, cette affaire de *Tousignant* met en évidence les distinctions de juridiction (en l'occurrence du tribunal pour entendre le litige, de la municipalité pour se porter partie poursuivante, des préposés de la municipalité pour constater l'infraction et éventuellement intercepter le contrevenant), le territoire servant en l'espèce de lien de référence commun à l'exercice d'une compétence personnelle pour la sanction d'un comportement.

Breakey, (1906) 15 B.R. 520; *Saint-Charles-des-Grondines (Corporation de la paroisse de) c. Portneuf (Corporation du comté de)*, (1909) 18 B.R. 381; *Lachapelle c. Saint-Paul-l'Ermitte (Corporation de la paroisse de)*, (1920) 26 R.J. 470 (C.C.); *Grondin c. Saints-Anges (Corporation de la paroisse des)*, (1920) 57 C.S. 475 (C.R.); *Drummond (Corporation du comté de) c. Mathieu*, [1944] B.R. 404.

¹¹³ La MRC peut, lorsque la municipalité locale omet de rendre son plan ou un règlement d'urbanisme conforme aux objectifs d'un schéma d'aménagement ou aux dispositions du document complémentaire, le faire à sa place: art. 42, 109.12, 137.8 L.A.U. Le ministre des Affaires municipales peut aussi exercer ce pouvoir de substitution à l'égard d'une municipalité en défaut (art. 238 L.A.U.), mais il ne peut outrepasser ses pouvoirs: *Services sanitaires Leclerc Ltée c. Saint-Joachim (Corporation municipale de)*, J.E. 91-398 (C.S.); appel accueilli sur un autre point: J.E. 92-585 (C.A.).

¹¹⁴ *Greenfield Park (Ville de) c. Tousignant*, J.E. 91-561 (C.S.).

iv- La compétence municipale subordonnée

Parfois, la loi accorde une compétence, non pas à la municipalité, mais à une personne nommée par la municipalité ou encore à un organe de cette dernière, comme c'est le cas de la Cour municipale qui exercera une juridiction pour l'application de certaines lois provinciales (ex. le *Code de la sécurité routière* du Québec) ou même fédérales (le *Code criminel* du Canada). Parfois, ce sont seulement ses officiers, employés ou représentants qui en leur seule qualité, fondée sur leur lien d'attachement à la municipalité, sont investis directement par la loi d'une compétence personnelle (d'où l'utilisation des mots "persona designata" pour les qualifier). Le maire peut faire saisir par mandat des meubles aux fins de payer les taxes municipales¹¹⁵. Le maire ou le greffier peuvent assermenter des citoyens¹¹⁶. L'inspecteur agraire agit comme arbitre du voisinage en milieu rural (découvert, fossé ou clôture de ligne)¹¹⁷. Le territoire de leur juridiction n'est pas nécessairement celui de la municipalité. La Cour municipale exerce sa juridiction sur toutes les municipalités faisant l'objet d'une entente¹¹⁸. Le policier municipal a compétence sur le territoire soumis à l'autorité du Service de police dont il relève et peut, en sa qualité d'agent de la paix, intervenir partout lors de la commission d'un acte criminel¹¹⁹. L'inspecteur agraire a une compétence concurrente avec son homologue de la municipalité voisine lorsque l'ouvrage est situé sur la limite municipale¹²⁰.

La compétence personnelle de la municipalité, de ses agents ou représentants, n'est pas l'objet du présent texte bien que son impact et sa portée puissent être balisés

¹¹⁵ Seuls les meubles trouvés sur le territoire peuvent être saisis par mandat du maire: art. 1013 C.M.; 505 L.C.V.

¹¹⁶ Art. 15 C.M.; 12 L.C.V.; *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., c. T-16, art. 219. Le maire et le secrétaire-trésorier ne peuvent faire prêter serment que lorsqu'ils sont sur le territoire de la municipalité: *Porter c. Saint-Ambroise-de-Kildare (Corporation de la paroisse de)*, (1906) 12 R.J. 449 (C.S.); *Audette c. Saint-Charles (Corporation de)*, (1917) 23 R.J. 200 (C.S.); *Wright c. Pagé*, [1961] R.P. 165 (C. Mag.). Ils peuvent recevoir un serment même si c'est pour une autre municipalité: *Bernier c. Saint-Marcel (Corporation de la paroisse de)*, (1910) 16 R.J. 294 (C.S.).

¹¹⁷ Art. 224 à 237 C.M.; 110 et 111 L.C.V.

¹¹⁸ Art. 19 L.C.M.

¹¹⁹ Lorsque le Service de police applique la réglementation d'une ville, il agit au nom de celle-ci et en est le mandataire: *Amusement Daniel Inc. c. Montréal (Ville de)*, [1995] R.J.Q. 2303 (C.M.). Cela explique que l'art. 2.1 de la *Loi de police* (L.R.Q., c. P-13) établit une imputation supplétive de responsabilité au Procureur général du Québec lorsqu'un agent de la paix exerce ses fonctions à l'extérieur du territoire municipal. Voir: *Rodrigue c. Cyr*, [1994] R.J.Q. 2580 (C.S.); *Quane c. Lagrange*, J.E. 99-648 (C.S.) (en appel).

¹²⁰ Art. 224 C.M.; 110 et 111 L.C.V.

par une dimension sectorielle ou territoriale. La compétence sectorielle n'est pas, elle non plus l'objet du présent texte, bien que l'on doive encore ici considérer son impact et sa portée dans le cadre des limitations personnelles et territoriales qui lui sont imposées, sans oublier les contraintes d'ordre procédural, par exemple. Quant à la compétence territoriale, celle qui met particulièrement en évidence le contenant (aire spatiale), le contenu (les objets sectoriels, mais uniquement par rapport à la dimension territoriale, ce qui est le cas de la planification territoriale et de la gestion du territoire) et le lieu d'exercice de la compétence, elle est traitée sous les trois angles de la composition territoriale, de l'appropriation et de la compétition territoriale dans les chapitres qui forment la deuxième partie du présent texte.

2- L'autorité législative et le pouvoir de gestionnaire

La capacité d'intervention des municipalités dans l'exercice de leur compétence se divise en deux catégories qui se chevauchent et se complètent : le pouvoir législatif¹²¹ et le pouvoir de gestionnaire, ce dernier incluant le droit de propriété¹²².

La première se rattache au rôle de puissance publique confié à la municipalité et est assujettie aux règles du droit administratif ainsi que, dans une moindre mesure, du droit constitutionnel. La seconde confirme la fonction administrative et opère à l'intérieur du format juridique de la personne morale soumise à la fois aux règles générales de la société civile, aux règles particulières du droit municipal et aux règles statutaires propres à divers secteurs d'activité (droit de l'environnement, droit agricole, droit du travail, etc.). À ce titre, par exemple, l'accomplissement des actes normaux de gestion, que ce soit d'un secteur d'activité ou d'une propriété, peut se réaliser par l'intermédiaire d'autres personnes autorisées à cet effet, par exploitation directe en utilisant ses propres ressources ou tout simplement par la mise en oeuvre de diverses mesures de conservation (travaux, subventions, etc.).

¹²¹ Ou pouvoir décisionnel et politique de puissance publique, s'exprimant le plus souvent par la procédure réglementaire. Sur le plan constitutionnel, les auteurs Henri BRUN et André TREMBLAY, distinguent l'autorité de l'État souverain de celle de l'État gestionnaire, cette dernière pouvant se manifester dans l'exercice du droit de propriété, lequel "détermine simplement un lien entre les personnes et les choses": *Droit constitutionnel*, 3e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 92-93. V.a. "L'exposé des motifs du projet de loi sur la propriété - Titre II, Livre II du Code civil présenté le 26 nivôse an XII" de Jean-Étienne-Marie PORTALIS, *Écrits et discours juridiques et politiques*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1988, p. 115-117.

¹²² Les distinctions sont souvent limitées à la compétence législative par rapport au droit de propriété (ou entre domaniaité et souveraineté): D. ALHÉRITIÈRE, *Op. cit.*, note 45, p. 34.

Cette dernière catégorie englobe les aspects reliés à la détention et à l'exploitation d'un patrimoine immobilier à des fins que la loi québécoise peut considérer d'intérêt public même si, parfois, la compétence législative relève du fédéral, comme c'est le cas en matière portuaire et aéroportuaire. Ainsi, par exemple, la municipalité peut être propriétaire d'un terrain et gérer un équipement sans qu'elle puisse pour autant réglementer en matière de navigation maritime, ferroviaire ou aérienne¹²³. Une gestion municipale peut également être effectuée dans certains secteurs d'activités (gestion des forêts publiques, application de la réglementation sur les installations septiques, dispense de services en matière d'immatriculation, etc.), sans que la municipalité détienne de pouvoir législatif ni un droit de propriété, quoique, sur ce dernier aspect, l'activité de gestion est le plus souvent indissociable de l'existence d'un espace de référence, quel qu'en soit le mode de tenure.

À diverses occasions, principalement à l'égard du partage des attributions, les tribunaux ont distingué entre le droit de propriété et le pouvoir de légiférer¹²⁴, principalement pour situer la place offerte sur le plan constitutionnel aux compétences fédérale et provinciale. Dans l'arrêt *Simon*¹²⁵, par exemple, la Cour d'appel du Québec, a rappelé cette distinction pour conclure que la réglementation municipale en matière de zonage pouvait, en l'absence de réglementation fédérale, s'appliquer à un immeuble appartenant à un Indien sur une terre propriété de la Couronne fédérale, mais utilisé pour une fin d'intérêt privée. Cette distinction est particulièrement importante lorsqu'il faut déterminer le rôle respectif de la propriété de l'État québécois sur le lit et les rives d'un plan d'eau, la juridiction fédérale sur la navigation et les pêcheries, la compétence partagée en matière environnementale et, par-dessus le tout, l'autorité municipale en matière de zonage et de fiscalité à l'endroit des activités d'un occupant privé.

La capacité d'agir peut revêtir sur le plan juridique de nombreuses formes alors que la dimension territoriale occupe une position fort variable dépendant des activités. L'emprise de la municipalité sur son territoire varie en fonction de la catégorie d'intervention, son expression la plus ferme se manifestant dans la conjugaison de

¹²³ *Grand Trunk Railway c. Toronto (City of)*, (1900) 32 O.R. 120.

¹²⁴ *Attorney General for the Dominion of Canada c. Ritchie Contracting and Supply Co.*, [1919] A.C. 999.

¹²⁵ *Simon c. Oka (Municipalité d')*, [1999] R.J.Q. 108 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi en Cour suprême du Canada rejetée, 27212, 21 octobre 1999. V.a. *Burrard Power Co. c. The King*, [1919] A.C. 87.

l'autorité législative, du pouvoir gestionnaire et du droit de propriété. Ce découpage sommaire effectué pour fins de compréhension réapparaîtra dans le traitement de la territorialité municipale aux titres de la composition, et surtout de l'appropriation et de la compétition. Dans ce dernier chapitre, il sera d'ailleurs opportun de positionner la municipalité parmi les divers acteurs et enjeux du territoire sur les plans opérationnels des pouvoirs de régulation, de taxation, d'acquisition et d'exécution de travaux qui recourent l'autorité législative et le pouvoir gestionnaire.

SECTION III- L'AUTONOMIE MUNICIPALE ET LA DÉCENTRALISATION GOUVERNEMENTALE

C'est le champ de compétence confié à la municipalité, conjugué avec la marge de manoeuvre dont elle dispose pour l'occuper, qui définit la réalité juridique de l'autonomie municipale. Or, cette autonomie rend compte un mode de déploiement territorial puisque l'État québécois a choisi de décentraliser une partie de ses activités en accordant aux institutions municipales la capacité juridique de les exercer à sa place.

Les concepts d'autonomie et de décentralisation gouvernementale ne peuvent se comprendre qu'en fonction, d'une part "de l'idée qu'on se fait de la municipalité et de la démocratie" et, d'autre part, du rôle de la municipalité dans l'appareil de l'État. Les points de vue sont confrontés; il importe de les réconcilier. Ainsi, à cet égard, le professeur Jacques L'Heureux, souligne que :

"Les institutions municipales ont deux buts. En premier lieu, elles doivent fournir efficacement certains services à la population. En second lieu, elles doivent permettre à la population de diriger ses propres affaires locales elle-même, de façon autonome.

Le premier but est donc de nature administrative. Une administration locale est plus en mesure de fournir efficacement certains services, qu'elle peut adapter aux préférences et aux besoins locaux.

Le second but, beaucoup plus fondamental, est de nature politique. La population se dote d'une autorité politique. Elle est autonome relativement aux questions qui relèvent de sa compétence et n'est donc pas sans cesse contrôlée par d'autres autorités administratives. Elle peut se distinguer des autres municipalités par ses choix et ses priorités. Le citoyen peut donc choisir entre diverses municipalités voisines celles dont les choix, les priorités et les services correspondent le plus à ses préférences personnelles. La municipalité

est source d'initiative et d'indépendance. Elle permet la représentation des populations locales."¹²⁶

Alors que la citation qui précède mise sur l'importance de la municipalité comme institution démocratique, Maryse Grandbois, dans sa thèse de doctorat, insiste plutôt sur la fonction d'agence de l'État.

"Pour fragmenter et uniformiser à la fois le territoire, l'État recourt aux techniques de décentralisation. (...) Qu'il procède par centralisation ou par décentralisation, l'État obtient un renforcement sans précédent du noyau central. Des compétences sont transférées à des organismes, mais le transfert est toujours partiel et imparfait. L'État continue d'intervenir dans la gestion et le fonctionnement des organismes, à la fois financièrement et matériellement. Certes l'État ne gère plus lui-même, mais il impose aux organismes les conditions de la gestion, en produisant toutes les normes. L'État veille à ce que organismes décentralisés accomplissent leur mandat, par le biais des contrôles administratif et parlementaire. Cette décentralisation a pour effet de renforcer l'État, c'est-à-dire de donner à l'État davantage de pouvoirs dans les champs importants de décision.

En fait, en déléguant une partie de ses fonctions, l'État regagne en efficacité ce qu'il perd en omnipotence. La décentralisation vient rationaliser l'accaparement par l'État de la vie publique."¹²⁷

Les concepts d'autonomie et de décentralisation sont porteurs d'une signification sur les plans politique et juridique, le discours libéral sur le premier plan étant mitigé par le sens restrictif du second.

Sur le plan juridique, l'autonomie municipale, expression communément employée pour qualifier la liberté relative dont peuvent se prévaloir les collectivités territoriales, correspond d'abord et avant tout à un symbole. Elle répond d'une légitimité locale, mais cette légitimité, comme l'ont souvent souligné les tribunaux, est soumise à l'ordre prioritaire de la légalité, puisque l'État québécois possède, dans le cadre de l'exercice de sa propre souveraineté, le pouvoir exclusif de créer¹²⁸, modifier,

¹²⁶ J. L'HEUREUX, *Loc. cit.*, note 80 p. 206. Ce texte rejoint la théorie dite des choix publics. Voir à cet effet Danielle PILLETTE, "Les spécificités locales et le découpage du territoire dans la région métropolitaine de Montréal", dans Charles DUBUC *et al.*, *Coopération et concurrence. Stratégies et pratiques d'organisation municipale dans la région métropolitaine de Montréal*, Montréal, Guérin Éditeur, 1996, p. 11-78 et Andrew SANCTON, *La frénésie des fusions - Une attaque à la démocratie locale*, Westmont, Price-Patterson Ltée, 1999, p. 81-91.

¹²⁷ M. GRANDBOIS, *Op. cit.*, note 7, p. 304.

¹²⁸ *Commission municipale du Québec c. Aylmer (Ville d')*, (1933) 71 C.S. 117. V.a. Dale GIBSON, "The Constitutional Position of Local Government in Canada", (1980-81) 11 *Manitoba Law Journal* 1-19.

transformer, voire éliminer¹²⁹ les institutions municipales¹³⁰. Les municipalités n'ont que des compétences "prêtées" et le Parlement du Québec peut leur transférer, puis récupérer des pouvoirs et des obligations sans qu'elles puissent en contester légalement la teneur¹³¹, même si cela entraîne des dépenses et des contraintes qu'elles ne veulent pas assumer. Depuis longtemps, les tribunaux ont reconnu l'exclusivité de la compétence provinciale sur l'organisation institutionnelle municipale¹³², incluant tous les aspects accessoires¹³³. Il ne peut donc être question d'invoquer l'autorité de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de la *Charte canadienne des droits et libertés* (sur la base des droits à la liberté d'expression, d'association ou à l'égalité devant la loi), non plus que de conventions constitutionnelles au soutien de l'autonomie municipale.

Il appartient ultimement à l'autorité provinciale de déterminer le type d'autonomie qu'elle désire conférer à sa créature municipale et de définir le mode de relation qu'elle compte établir avec cette dernière. L'autonomie de la municipalité est subordonnée à la discrétion parlementaire. Il s'agit d'une autonomie administrative encadrée qui bénéficie d'une reconnaissance sur le plan juridique¹³⁴.

¹²⁹ John P. McEVOY, "Democracy, the Constitution and Municipal Reorganization: *Borough of East York v. Attorney General of Ontario*", (1997) 36 *Alberta Law Review* 237-251; *East York (Borough of) v. Attorney General of Ontario*, (1997) 41 M.P.L.R. (2d) 137 (O.C.J. - Gen. Div.), conf. (1998) 43 M.P.L.R. (2d) 155 (O.C.A.). Cet arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario confirme le pouvoir de l'Assemblée législative ontarienne d'éliminer la Communauté urbaine de Toronto et de regrouper ses six municipalités afin de former la "mégacité" de Toronto (*City of Toronto Act*, S.O. 1997, c. 2). Il importe cependant que ce soit l'autorité légalement habilitée à exercer le pouvoir qui procède à la restructuration, puisque les tribunaux pourront faire échec à un détournement de pouvoir: *Saint-Jacques (Village de) c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation)*, (1998) 42 M.P.L.R. (2d) 25 (N.B.C.Q.B.). V.a. *Pontiac (Municipalité de) c. Ryan*, [1996] R.D.J. 560 (C.A.).

¹³⁰ Par ailleurs, l'autonomie véritable implique une forme d'indépendance et peut éventuellement donner ouverture à l'autodétermination, de sorte qu'elle nécessite une reconnaissance constitutionnelle: André LAJOIE, *Les structures administratives régionales. Déconcentration et décentralisation au Québec*, Montréal, P.U.M., 1968, p. 218. V.a. *Supra*, note 89.

¹³¹ *O'Brien c. Allen*, (1900) 30 R.C.S. 340; *Sainte-Rose-du-Nord (Municipalité de la paroisse de) c. Procureur général du Québec*, (1994) 17 M.P.L.R. (2d) 80 (C.S.Q.), conf. [1994] R.J.Q. 2113 (C.A.) et autorisation de pourvoi en Cour suprême refusée: (1995) 26 M.P.L.R. (2d) 157 (C.S.C.).

¹³² *Attorney General of Ontario c. Attorney General of Canada*, [1896] A.C. 348; *O'Brien c. Allen*, (1900) 30 R.C.S. 340.

¹³³ Ajustement des obligations financières réciproques suite à une restructuration, sans prétention d'invasion des compétences fédérales en matière d'insolvabilité et d'intérêt, par exemple: *Ladore c. Bennett*, [1939] A.C. 467; *Mississauga (City of) c. Peel (Regional Municipality)*, [1979] 2 R.C.S. 244. V.a. *Commission municipale du Québec c. Aylmer (Ville d')*, (1933) 71 C.S. 117; *Saint-Joachim-de-Châteauguay (Corporation de la paroisse de) c. Léry (Ville de)*, (1936) 74 C.S. 246.

¹³⁴ P. GARANT, *Op. cit.*, note 66, p. 25-27.

A- Les principes de l'autonomie et de la décentralisation

À défaut de profiter des prérogatives de la souveraineté étatique, la municipalité constitue néanmoins une institution autonome dans cette mesure où l'autonomie est reconnue et consacrée par la capacité :

- 1° de s'administrer par l'intermédiaire de personnes spécifiquement élues par la population à cette fin;
- 2° de promouvoir des objectifs locaux¹³⁵ en réalisant par elle-même des projets qu'elle initie dans des secteurs d'activités déterminés; et
- 3° d'imposer et de prélever elle-même des revenus pour financer ses activités¹³⁶.

L'autonomie s'avère toujours une question de degré, un statut en état de redéfinition constante dont les pôles extrêmes vont de la déconcentration institutionnalisée jusqu'à l'affirmation d'un véritable "self-government"¹³⁷.

Au Québec, le discours autonomiste est rattaché au concept de décentralisation et se réclame à la fois d'une volonté d'efficacité, de légitimité et d'effectivité (contrôle réel)¹³⁸. Ses principes ont été énoncés à diverses occasions, dont notamment le projet de *Livre blanc sur la décentralisation* rédigé en 1977, mais jamais publié :

"La décentralisation suppose une autonomie de gestion, de fonctionnement et de financement. Il importe que les organismes envisagés disposent d'une base territoriale suffisante, d'une capacité réglementaire ainsi que de ressources fiscales dont ils pourront disposer selon leurs priorités."¹³⁹

¹³⁵ Cette perspective peut paraître contradictoire dans la mesure où la municipalité doit aussi respecter les orientations gouvernementales notamment prescrites dans le cadre législatif, gouvernemental ou ministériel: K.G. CRAWFORD, *Canadian Municipal Government*, Toronto, University Press, 1954, p. 3, cité dans R. COOPER, *Loc. cit.*, note 80, p. 298.

¹³⁶ Ces principes sont dilués lorsqu'ils sont appliqués au niveau régional puisque la représentation et la taxation sont exercés indirectement, par l'intermédiaire des municipalités locales, d'où l'obligation parfois de réclamation de la quote-part par action judiciaire: *Roberge c. Lévis (Corporation de)*, (1875) 7 R.L. 642 (B.R.); *Drummond (Corporation du comté de) c. Quesnel*, (1890) 19 R.L. 470 (B.R.); *Bonaventure (Corporation du comté de) c. Pointe-à-la-Croix (Corporation municipale de)*, C.S. Bonaventure, 105-05-000046-78, 8 septembre 1983 (J.I.D.M. C.S. 83-09-08); *Les Etchemins (MRC) c. Saint-Prosper (Municipalité de)*, C.P. Beauce, 350-02-001128-821, 6 décembre 1983 (J.I.D.M. C.P. 83-12-06.1); *Lac-Brome (Ville de) c. Brome-Missisquoi (MRC de)*, J.E. 87-447 (C.S.).

¹³⁷ V. LEMIEUX, *Op. cit.*, note 6; A. GÉLINAS, *Loc. cit.*, note 66.

¹³⁸ Jean-Claude NEMERY, *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, Paris, L.G.D.J., 1981, Coll. Bibliothèque de droit public, t. CXLI, p. 23.

¹³⁹ Gouvernement du Québec, *Livre blanc sur la décentralisation*, Québec, 12 décembre 1977, p. 43. Sur l'odyssée québécoise et les enjeux de la décentralisation, voir: Marc-Urbain PROULX (dir.), *Regards sur la*

Cette approche sera reprise ultérieurement, bien que diluée dans les fascicules du livre vert de 1978¹⁴⁰ et dans le livre vert sur la décentralisation de 1995¹⁴¹.

L'institution centrale qu'est l'État permet à une autre institution subordonnée de manifester sa présence comme organisme différent au service d'une collectivité, en l'espèce d'une collectivité territoriale, puisque son champ opérationnel est établi en fonction d'un territoire. Il s'agit par ailleurs d'une autonomie limitée non seulement par son obligation de respecter la loi, mais aussi par la nécessité de rendre des comptes (tutelle administrative, approbation ministérielle) et d'agir comme intermédiaire au service de l'État dont elle prend à sa charge de plus en plus d'activités, sans pouvoir toujours et entièrement manifester son propre pouvoir décisionnel d'établir et d'appliquer ses propres normes. Enfin, elle est soumise au pouvoir de contrôle et de surveillance des tribunaux, quant à la légalité de ses gestes, l'opportunité pouvant cependant faire valoir une relative immunité par rapport à l'autorité judiciaire.

Le concept d'autonomie municipale est porteur d'une signification et d'un discours qui a évolué dans le temps. À l'époque de l'isolement profond des communautés locales et du retrait réservé de l'État des affaires publiques, on pouvait endosser la relative plénitude du principe de l'autonomie locale alors que l'intervention de l'État demeurait l'exception à la règle¹⁴². Le concept de "local self-government" avait une portée étendue et un sens communautaire très autarcique. Aujourd'hui, le principe de l'autonomie s'inscrit dans une perspective d'interdépendance relative,

décentralisation gouvernementale au Québec, Chicoutimi, GRIR-UQAC, 1995, 422p. et Marc-Urbain PROULX, "L'organisation des territoires au Québec", (1998) 88/2 et 88/3 *L'action nationale* 97-161 et 85-136.

¹⁴⁰ Seuls cinq d'une série de dix fascicules furent publiés: *SECRETARIAT À L'AMÉNAGEMENT ET À LA DÉCENTRALISATION, La revalorisation du pouvoir municipal, Décentralisation. Perspective communautaire nouvelle. La décentralisation*, 1978, Fascicule 1 - *Une vue d'ensemble*, 30p.; Fascicule 2- *Les expériences étrangères*, 45p.; Fascicule 3- *L'aménagement et l'urbanisme*, 37p.; Fascicule 4- *L'organisation politique des comtés renouvelés*, 40p.; Fascicule 6- *Le territoire des comtés politiques renouvelés*, 61p. Une version administrative du fascicule 5 circulera mais soulèvera une vive opposition: *Chapitre 5- Les compétences des communautés de comté*, 17p.

¹⁴¹ G. CHEVRETTE, *Op. cit.*, note, 99p.

¹⁴² *Contant c. Montcalm (Corporation du comté de)*, (1921) 27 R.J. 22 (C.S.); *Lalumière c. Chambly (Corporation du comté de)*, (1921) 27 R.J. 214 (C.C.); *Brais c. Iberville (Corporation du comté d')*, (1926) 34 B.R. 398. Dans *Copping c. Joliette (Cité de)*, (1924) 30 R.J. 128 (C.S.), la cour présente un exposé éloquent sur le concept de l'autonomie municipale, notamment en effectuant une comparaison avec le contexte anglais (p. 145-192). Le juge va jusqu'à dire que les municipalités constituent de véritables États dans l'État.

respectueuse de la primauté de l'État sur le plan juridique et, puissances politiques et financières obligent, de son intervention active.

B- Le confinement de l'autonomie municipale

Au delà du principe de la délégation de compétence dont la délimitation est étudiée à la section IV, la notion d'autonomie apparaît un concept bien relatif d'une part parce que les moyens sont limités et, d'autre part, parce que la municipalité respecte son rôle de composante indissociable de l'appareil de l'État. En ce sens, la compétence municipale n'a aucune signification sans sa considération dans le fonctionnement de l'État, d'où l'attention accordée à la participation de la municipalité à son environnement institutionnel en exploitant simultanément les modèles d'interaction / intégration et de cohabitation / concurrence mettant en présence les institutions étatiques et municipales oeuvrant "ensemble" sur un même territoire.

Si les représentants du gouvernement, politiciens et fonctionnaires, se complaisent souvent à affirmer la primauté décisionnelle de l'Assemblée nationale, qui elle-même soutient celle de l'administration ministérielle, il n'est pas rare par ailleurs que les édiles municipaux se replient avec déférence et soumission sur la décision gouvernementale, que cette décision se manifeste dans la loi, dans la directive bureaucratique ou dans le discours politique, pour expliquer leur "impuissance" et la limite de leur pouvoir d'intervention.

Le renouvellement de l'institution régionale avec la création des communautés urbaines et ensuite le remplacement des corporations de comté par les MRC est souvent indiqué comme un moyen de consolidation de l'emprise de l'État. S'il est vrai que la petite municipalité peut jouer et trouver une certaine sécurité et une force par l'intermédiaire de la MRC en misant par exemple sur la promotion de son rôle de coopérative de services, les plus grandes conservent leur distance et leur méfiance à l'endroit d'une institution dont les attributions proviennent moins d'une dévolution de pouvoirs de l'État que du rapatriement des fonctions assumées auparavant par les municipalités locales. La MRC est devenue une institution concurrente à la municipalité avec les pouvoirs de délégation / déclaration. Au surplus, l'organisme régional apparaît partout comme un véhicule de transmission et d'imposition des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire. Plusieurs auteurs se sont interrogés sur la signification véritable de la décentralisation, en étudiant

le rôle effectivement exercé par les municipalités locales et régionales. Leur diagnostic est parfois sévère :

"Sous une apparente volonté de décentralisation, l'appareil gouvernemental québécois procède en fait à un affaiblissement du pouvoir des élites traditionnelles locales et une homogénéisation des pratiques d'aménagement fusionnant les espaces urbains et ruraux".¹⁴³

L'émergence du pouvoir régional laisse voir une autorité encadrée, moins autonome qu'il ne paraît en raison des contrôles gouvernementaux et locaux, de la vulnérabilité financière, de la dépendance politique et de l'assujettissement juridique à diverses approbations. Doit-on plutôt y voir une érosion des pouvoirs municipaux simultanément à une forme de consolidation, à moins que la consolidation ne soit qu'un moyen de renforcer la délégation administrative ? À quoi sert-il de "décentraliser" vers les municipalités si ces dernières doivent obtenir des autorisations à tout propos et à tout instant, en plus de suivre les normes rigides et uniformes dictées par les instances centrales ? Ne serait-ce pas plutôt une nouvelle forme de centralisation ?

La municipalité est dans une certaine mesure un exécutant, un mandataire et un agent de l'État¹⁴⁴. Certes, tous les champs d'activité de son administration ne sont pas directement gouvernés par l'État, mais l'État a trouvé dans les municipalités un moyen de manifester sa présence et de faire exécuter des tâches par un intermédiaire docile. Elles apparaissent d'ailleurs à cet égard de plus en plus de simples gestionnaires de programmes ou de directives mises en place par l'État comme, par exemple, dans l'application du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées*¹⁴⁵, ou encore, de manière plus subtile, dans l'inscription des orientations gouvernementales dans les schémas d'aménagement. En ce sens,

¹⁴³ Pierre DELORME, *L'ordre urbain. Administration publique de l'espace urbain au Québec*, Hull, Éditions Asticou, 1986, p. 188; Michel LÉGARÉ, *Jeux et enjeux de pouvoir régional: le cas de quatre municipalités régionales de comté au Saguenay-Lac-Saint-Jean*, Mémoire de maîtrise en études régionales, Université du Québec à Chicoutimi, 1990, p. 57. V.a. Hugues DIONNE, Christiane GAGNON, Juan-Luis KLEIN, *Du local à l'État: les territorialités du développement*, Chicoutimi, GRIR et GRIDEQ, 1986, 141p.

¹⁴⁴ Comme ce peut être le cas en vertu de la *Loi sur le bâtiment*, L.R.Q., c. B-1.1, art. 28.1 et 132. La municipalité peut également offrir d'autres services normalement dispensés par des organismes gouvernementaux, comme en matière d'immatriculation, suite à une entente à cet effet avec la Société d'assurance automobile. Lorsqu'elle agit en cette qualité, elle ne peut cependant pas bénéficier des immunités et prérogatives d'un mandataire du gouvernement: *Saint-Rémi (Ville de) c. Centre communautaire St-Rémi Inc.*, J.E. 95-247 (C.S.).

¹⁴⁵ R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.8, art. 88.

l'autonomie municipale tend à se diluer dans une stratégie de régulation territorialisée de l'appareil de l'État.

La volonté de contrôle est constante à travers l'histoire. Lors de l'instauration du régime municipal en 1840, l'État imposa une tutelle stricte sur les districts municipaux en retenant le pouvoir de nommer un gardien (warden), de désavouer les règlements et de dissoudre le conseil. Le Code municipal de 1870 mit en place un contrôle sur les municipalités locales par le droit d'appel à la corporation de comté. L'affranchissement du comté en 1916 laissa place à un contrôle gouvernemental avec la création du ministère des Affaires municipales en 1918 et de la Commission municipale du Québec en 1932 pour l'approbation des emprunts et des engagements de crédits. Les villes ont pour leur part été assujetties aux contrôles de ces organismes en plus d'être obligées, de 1876 à 1982¹⁴⁶, de transmettre leurs règlements au ministre qui pouvait les désavouer. Les MRC ont également été soumises au pouvoir de désaveu à l'égard des règlements de contrôle intérimaire adoptés pendant la période d'élaboration des schémas d'aménagement de première génération¹⁴⁷.

Les moyens de contrôle ont changé, mais l'État conserve néanmoins une autorité de surveillance et d'intervention : contrôle sur les règlements d'emprunt et les engagements de crédits à long terme, approbation des règlements de contrôle intérimaire et des schémas d'aménagement, intérêt juridique accordé au Procureur général du Québec pour instituer divers recours¹⁴⁸, décret de tutelle ou d'enquête de la Commission municipale, etc. Ces moyens de contrôle lourds s'ajoutent au confinement imputable à l'insertion dans l'appareil juridico-administratif, ce qui oblige à tout moment à tenir compte de la présence d'une norme, d'un intervenant ou d'une autorisation relevant des instances gouvernementales. Cette nécessaire coexistence, traitée au chapitre de la compétition territoriale, mérite une illustration pour saisir comment l'attribution d'une compétence qui paraît au premier abord relativement étanche s'avère en réalité restreinte de toutes parts.

¹⁴⁶ L'art. 409 L.C.V. a été abrogé en 1982 par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités*: L.Q. 1982, c. 63, art. 132. Il n'était en pratique jamais utilisé: A. TREMBLAY et R. SAVOIE, *Op. cit.*, note 17, p. 49.

¹⁴⁷ Art. 63 et suiv. L.A.U. tels qu'ils se lisaient avant 1996.

¹⁴⁸ En cassation de règlement municipal (art. 19 (2) C.M.; 14.1 (1) L.C.V.), en disqualification d'un membre du conseil (art. 19 (1) C.M.; 14.1 (2) L.C.V.; 308 L.E.R.M.), en demande de conformité (art. 240 L.A.U.), en révision de l'évaluation foncière (art. 126 L.F.M.), etc.

L'exemple en matière de construction est révélateur¹⁴⁹. Ainsi, l'article 118 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* reconnaît une compétence municipale de réglementer la construction des bâtiments et d'ouvrages divers. Cette autorité réglementaire se manifeste d'abord dans la définition de normes applicables, ensuite dans l'obligation d'observer une procédure conduisant à l'obtention d'un permis pour construire, enfin dans l'existence de sanction à l'encontre des contrevenants.

En réalité, cependant, le pouvoir de la municipalité est limité. D'abord, les ouvrages des administrations fédérales et provinciales sont soustraits à la réglementation municipale. Il en est de même, dans une certaine mesure, des constructions pour lesquelles des droits acquis peuvent être invoqués. Ensuite, le champ opérationnel de la construction peut, sous certains aspects, être assujéti à d'autres exigences qui, le cas échéant, ont préséance sur les normes municipales. Tel est le cas, par exemple, des édifices publics ou même des composantes précises de la construction où le rôle des associations professionnelles ainsi que des réglementations gouvernementales spécifiques s'imposent avec plus ou moins d'ampleur. Par ailleurs, certaines constructions sont assujétiées simultanément à des autorisations ou à des normes fixées par d'autres agents publics selon que les caractéristiques architecturales ou historiques (bâtiments patrimoniaux) ou même environnementales (installations septiques) s'y prêtent. Les agents privés viennent également opposer leurs propres contraintes (coûts de réalisation, exigences des institutions financières prêteuses, perception du voisinage ou du milieu d'insertion). Enfin, la municipalité sert d'agent intermédiaire notamment lorsqu'elle doit incorporer à ses normes celles fixées ailleurs (en matière de zones inondables, par exemple) ou encore relayer un contrôle sur les entreprises de construction (exigence d'information dans les demandes de permis de

¹⁴⁹ L'exemple est tout aussi révélateur en matière de voirie qui constitue un domaine de compétence privilégié où la municipalité peut pourtant exercer la plus grande discrétion. En théorie, elle peut en effet fixer les normes applicables au tracé, à la localisation et à la construction des voies de circulation. En pratique cependant, elle doit tenir compte des orientations fixées par la MRC et les critères relatifs aux ouvrages routiers énoncés par le ministère des Transports. Elle est également assujétiée aux exigences uniformes prescrites par le *Code de la sécurité routière* en matière de signalisation routière, en plus d'être obligée d'obtenir l'avis de l'Office de la langue française en matière de désignation toponymique. Elle peut aussi être invitée à partager l'emprise d'une route dont elle est pourtant pleinement propriétaire avec des entreprises d'utilité publique ou encore avec des citoyens (en matière d'affichage, par exemple), sans oublier la possibilité de s'en faire ravir (ou encore rétrocéder) le contrôle par le ministère des Transports suite à un décret gouvernemental, lorsqu'il s'agit de chemins qui ont un caractère régional ou national. La voie de circulation pourra enfin, dans certains cas, nécessiter des autorisations gouvernementales lorsque la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et la *Loi sur la qualité de l'environnement* trouvent application.

construction). Non seulement ces multiples limites restreignent-elles la portée d'une véritable autonomie municipale, mais elles témoignent de l'indissociabilité de chaque champ de compétence avec les autres champs d'activité et avec les autres agents privés et publics. Elles attestent enfin de l'omniprésence de critères régulateurs qui agissent comme justificatif d'intervention ou d'encadrement.

Paradoxalement, l'État apparaît dans ce contexte à la fois la principale menace et le principal garant de l'autonomie municipale. Entre ces deux repères de tutelle s'est établi un certain équilibre dans la mesure où la légitimité acquise protège la municipalité et compense en partie pour sa subordination administrative et juridique (tant légale que constitutionnelle).

L'autonomie municipale dans le vocabulaire autant politique, qu'administratif ou juridique, demeure une notion bien relative, d'autant plus que la marge de manoeuvre des édiles municipaux doit également composer avec des aléas politiques (locaux et nationaux) et les impératifs économiques, par exemple. On comprend dès lors la signification profonde des expressions voulant que la politique soit l'art du possible, tout autant que l'art du compromis.

SECTION IV- LA DÉLIMITATION DE L'AUTORITÉ MUNICIPALE

L'État québécois a investi les municipalités d'une mission publique et leur a délégué des pouvoirs à caractère administratif et législatif. En ce sens, les municipalités participent de l'exercice de la souveraineté, en exerçant une autorité¹⁵⁰, mais sans pouvoir cependant définir les limites de leur autorité, cette compétence n'appartenant ultimement qu'à l'État.

Le principe du pouvoir délégué a des conséquences déterminantes sur la construction de l'ordre juridique gouvernant les interrelations entre les municipalités et l'appareil gouvernemental, mais également entre les municipalités et les autres personnes physiques et morales (privées et publiques) de la société civile. C'est toute la configuration du pouvoir qui est marquée par ce lien de dépendance, tant au niveau de sa nature que celui de son exercice.

¹⁵⁰ Ce qui faisait dire à la Cour de révision en 1911 qu'elles doivent être souveraines dans l'exercice de ces attributions pourvu qu'elles restent dans les limites de leurs pouvoirs et agissent avec une discrétion raisonnable: *Fontaine c. Desrosiers*, (1911) 17 R.J. 95 (C.R.).

En premier lieu, la personnalité municipale doit son existence à une décision formelle de l'État et sa capacité juridique est définie en fonction du cadre législatif consacrant son existence.

En second lieu, la municipalité ne possède aucun pouvoir propre. Tout pouvoir lui étant attribué par délégation, elle ne peut intervenir que dans la limite des pouvoirs qui lui sont expressément délégués. Au surplus, elle ne peut déléguer des pouvoirs, "à moins qu'une disposition législative expresse ne le permette ou qu'il s'agisse de pouvoir de nature [administrative ou] ministérielle"¹⁵¹.

Enfin, en troisième lieu, le pouvoir réglementaire des municipalités est sujet, en plus du contrôle judiciaire sur la constitutionnalité et la conformité aux chartes des droits et libertés de la personne, au pouvoir de surveillance des tribunaux :

"... les règlements municipaux peuvent être annulés pour fins impropres, considérations non pertinentes, discrimination, mauvaise foi ou irrationalité. Ils peuvent aussi être annulés pour non-respect des règles procédurales imposées par des dispositions législatives."¹⁵²

La perception de dépendance s'est inscrite dans les moeurs juridiques par une attitude du législateur à formuler de manière limitative les pouvoirs attribués alors que les tribunaux ont adopté une approche restrictive d'interprétation.

A- La personnalité municipale

La collectivité locale n'existe sur le plan juridique que par l'intermédiaire de l'institution municipale et plus spécifiquement dans sa reconnaissance officielle comme personne morale distincte¹⁵³.

¹⁵¹ J. L'HEUREUX, *Loc. cit.*, note 80, p. 220.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ Une régie intermunicipale ou un bureau des délégués, qu'il soit constitué en vertu du *Code municipal du Québec* ou d'une loi spéciale (*Loi concernant le bureau des délégués spécial des municipalités régionales de comté de Vaudreuil-Soulanges, Beauharnois-Salaberry et du Haut-Saint-Laurent*, L.Q. 1990, c. 105) n'ont pas le statut de municipalité. De plus, le bureau des délégués n'a pas de personnalité juridique distincte: *Dunbar c. Sainte-Sophie-de-La-Corne (Corporation de la paroisse de)*, (1908) 14 R.J. 120 (C.C.).

La municipalité locale, tout comme la municipalité régionale de comté, est une personne¹⁵⁴ morale de droit public formée des habitants et des contribuables de son territoire¹⁵⁵. Une municipalité peut avoir une population¹⁵⁶ de 0 habitant, mais recenser des résidents¹⁵⁷, notamment aux fins de l'éligibilité à certaines charges publiques. Parfois, la loi établit un lien de droit avec les habitants par l'intermédiaire de la notion de domicile légal¹⁵⁸. Quant au contribuable, il s'agit de tout propriétaire, locataire, occupant ou autre personne qui, en raison des biens immeubles possédés ou occupés, ou encore de ses biens meubles ou de son occupation, profession, commerce, art ou métier, peut être obligé au paiement de taxes municipales¹⁵⁹.

Sur le plan régional, les MRC sont des municipalités¹⁶⁰, mais tel n'est pas le cas des communautés urbaines qui sont que des personnes morales formées par les municipalités, les habitants et les contribuables de leur territoire¹⁶¹, ce qui n'empêche pas certaines lois de les considérer comme des municipalités¹⁶².

¹⁵⁴ Dans certaines lois, la municipalité n'est pas considérée comme une personne pour les fins de son application. Tel est le cas de l'art. 1 (9) de *Loi sur la qualité de l'environnement: Lessard c. Procureur général du Québec*, J.E. 95-145 (C.A.). Cette distinction n'enlève rien à la qualité de personne morale de la municipalité puisqu'elle sert essentiellement à établir un régime différent d'application de la loi.

¹⁵⁵ Art. 13 et 210.5 L.O.T.M. Avant cette loi, la législation municipale faisait une distinction entre la corporation municipale (personne morale) et la municipalité (territoire): *Sillery (Corporation de) c. McCone*, (1904) 26 C.S. 464 (C.C.); *Chambly-Canton (Municipalité de) c. Davignon*, (1942) 46 R.P. 328 (C.S.).

¹⁵⁶ L'art. 29 L.O.T.M. indique que la population d'une municipalité locale est le nombre des habitants du territoire qui est établi par décret du gouvernement. Quant à la population d'une MRC, elle totalise celle des municipalités locales et des territoires non organisés qui la composent (art. 210.22 L.O.T.M.). Voir le décret annuel établissant cette population. Pour l'année 1999, il s'agit du décret 1433-98 du 27 novembre 1998, (1998) 130 G.O. II, 16-12-98, 6452.

¹⁵⁷ *Supra*, notes 100 et 101.

¹⁵⁸ Art. 26 C.M.; 6 in fine L.C.V.; 47 et suiv. et 518 et suiv. L.E.R.M.

¹⁵⁹ Art. 25 (21) C.M.; 6 (7) L.C.V.

¹⁶⁰ Art. 2 L.O.T.M.; *Charny (Ville de) c. Les Chutes-de-la-Chaudière (MRC)*, C.S. Québec, 200-05-001964-829, 7 juin 1982 (J.I.D.M. C.S. 82-06-07). Certaines municipalités peuvent disposer d'un statut spécial en bénéficiant des attributions et pouvoirs qui étaient ceux des corporations de comté en 1980: art. 1132 C.M.; *Île-aux-Coudres (Corporation de l') c. Charlevoix (Corporation de la deuxième division du comté de)*, (1910) 19 B.R. 361.

¹⁶¹ Art. 1 L.O.T.M.; 2 L.C.U.O.; 2 L.C.U.M.; 2 L.C.U.Q. L'Administration régionale Kativik (L.R.Q., c. V-6.1) et le Conseil régional de zone de la Baie James (L.R.Q., c. C-59.1) ne sont pas non plus des municipalités mais de simples "corporations" publiques à base territoriale.

¹⁶² D'ailleurs les articles 248 L.C.U.O., 317 L.C.U.M. et 234 L.C.U.Q. précisent qu'elles sont des municipalités au sens de la *Loi sur le ministère des Affaires municipales et de la Métropole*, de la *Loi sur la Commission municipale* et de la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* afin qu'elles soient assujetties à ces lois. L'art. 1 (9) L.Q.E. les assimile également à des municipalités. En ce sens, le fait que les communautés ne soient pas des municipalités n'a aucune importance, le législateur se chargeant, le cas échéant, de préciser les dispositions applicables ou non.

La municipalité est une entité hybride, alliant les pouvoirs de l'autorité publique (pouvoir réglementaire) à certaines capacités dont peut bénéficier une personne morale en vertu du droit privé, ce que les tribunaux ont mis en évidence dans la distinction entre la "corporation" publique et la "corporation" civile¹⁶³, en soulignant par exemple que les droits et obligations d'une ville relativement à l'aliénation de son domaine ne sont pas nécessairement les mêmes qu'en matière réglementaire¹⁶⁴. Elle est le lieu politique central d'une communauté locale ou régionale et en affirme l'identité civique à travers un organe constitué et reconnu juridiquement. Ses pouvoirs usuels de personne morale se retrouvent pour l'essentiel dans les lois municipales et, à titre supplétif, dans le *Code civil du Québec*¹⁶⁵.

Elle constitue une espèce de mandataire de ses habitants et de ses contribuables¹⁶⁶ et agit en tant qu'administrateur de leurs intérêts. Elle les représente collectivement, de sorte qu'un jugement rendu en sa faveur ou contre elle, peut, lorsqu'il y a identité d'objet et de cause, être opposé à tout contribuable¹⁶⁷. Elle peut acquérir des biens et faire tout autre contrat dans la limite des pouvoirs qui lui sont attribués et, sous ce rapport, elle est soumise au droit commun. Dans ses relations avec les autres intervenants de la société, elle est imputable de ses interventions et peut engager sa responsabilité¹⁶⁸.

Le statut de personne morale dont l'existence dépend de l'autorité exclusive de la loi participe de la logique restrictive se démarquant clairement de la capacité des

¹⁶³ *Brown c. Montreal (City of)*, (1871) 4 R.L. 7 (C.S.).

¹⁶⁴ *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368, 417.

¹⁶⁵ Art. 300 C.c.Q. Ainsi, à certains égards, comme en matière d'avis et de prescription applicables lors de recours en responsabilité, la municipalité peut bénéficier de prérogatives particulières en vertu du droit statutaire : J. HÉTU, Y. DUPLESSIS et D. PAKENHAM, *Op. cit.*, note 17, p. 904-972.

¹⁶⁶ *Wilshire c. Saint-Louis-du-Mile-End (Corporation du village de)*, (1899) 8 B.R. 429; *Lefebvre c. Grand-Mère (Town of)*, (1917) 55 R.C.S. 121; *Berard c. Vincent*, (1922) 28 R.J. 70 (C.S.). V.a. *Saint-Timothée (Ville de) c. Hydro-Québec*, J.E. 99-1804 (C.S.).

¹⁶⁷ *Stevenson c. Montreal (City of)*, (1896) 6 B.R. 107, conf. (1897) 27 R.C.S. 593; *Naud c. Pinault et Deschambault (Corporation de)*, (1930) 48 B.R. 401; *Deschênes (Corporation du village de) c. Loveys*, [1936] R.C.S. 351; *Développements Île Perrot Inc. c. L'Île-Perrot (Ville de)*, J.E. 90-227 (C.S.); *Saint-Jean-de-Matha (Municipalité de) c. Gadoury*, [1993] R.J.Q. 2208 (C.S.); *Dorais c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1993] R.D.J. 412 (C.A.); *Irwin c. Baillargeon*, J.E. 94-1879 (C.S.); *Martineau c. Batiscan (Municipalité de)*, J.E. 98-875 (C.S.). V.a. *Du Cap c. Sablières (Les) Laurentiennes Liée*, C.S. Terrebonne, 700-05-000666-853, 24 juillet 1986; *Saint-Timothée (Ville de) c. Hydro-Québec*, J.E. 99-1804 (C.S.).

¹⁶⁸ *Laurentide Motels Inc. c. Beauport (Ville de)*, [1989] 1 R.C.S. 705. V.a. J.D. ARCHAMBAULT, *Op. cit.*, note 86.

personnes physiques¹⁶⁹. Alors que théoriquement ces dernières peuvent faire tout ce qu'elles veulent sauf ce qui est interdit, l'approche est inverse dans le cas des municipalités qui ne peuvent faire que ce qu'elles sont spécifiquement habilitées à faire. Par ailleurs, les municipalités ne sont pas considérées des personnes pouvant se prévaloir des libertés fondamentales reconnues par l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁷⁰.

La personne morale a succession perpétuelle, ce qui signifie qu'elle se perpétue malgré les changements de conseils municipaux¹⁷¹. Un changement de nom ou de limite territoriale n'affecte en rien son existence légale et l'amplitude de ses pouvoirs. Seule l'intervention officielle du législateur ou, le cas échéant, un acte juridique pris conformément à une disposition législative habilitante, peut mettre fin à cette existence juridique.

B- Les principes et les règles d'interprétation de la compétence municipale

Toutes les parcelles de l'autonomie institutionnelle municipale doivent trouver une place et une justification dans le champ de délégation qui délimite la compétence attribuée.

Il n'est jamais inutile de rappeler les multiples limitations de la notion de compétence qui encadrent l'institution municipale. La pratique quotidienne du droit municipal les ramène constamment à la surface, tout en mettant souvent en évidence les contraintes avec lesquelles la municipalité doit composer. Ces limitations apparaissent dans la norme posée par le législateur et se retrouvent dans la doctrine et la jurisprudence. L'approche restrictive qui a marqué le confinement de l'autonomie municipale tend cependant à laisser place aux nouvelles tendances qui se dessinent dans l'ouverture récente des tribunaux et de la législation anglo-canadienne, par exemple.

¹⁶⁹ Comme les personnes morales ont des droits, des prérogatives et des aptitudes que n'ont pas les personnes physiques, et vice-versa, la distinction fondée sur la personnalité apparaît à plusieurs égards inappropriées. On peut difficilement comparer des choses dont la nature est fondamentalement différente.

¹⁷⁰ L'article 7 protège le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne. *Irwin Toys Ltd c. Procureur général du Québec*, [1989] 1 R.C.S. 927, 1006. Elles ne peuvent pas non plus être victimes de discrimination au sens de l'art. 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne: Cheers Management Inc. c. Montréal (Ville de)*, [1991] R.J.Q. 794 (C.S.).

¹⁷¹ Art. 314 C.c.Q., 6 C.M.; 28 L.C.V.

1- Les normes posées par le législateur

Le législateur, tant canadien que québécois, a posé des principes fondamentaux devant guider l'exercice de la compétence municipale. Ces principes s'insèrent autant dans l'ordre constitutionnel que dans l'expression législative et dans la mission de l'institution.

a- Les principes constitutionnels

Au delà des domaines sectoriels de la compétence, plus ou moins partagés dans la *Loi constitutionnelle de 1867* et qui, pour plusieurs, seront examinés sous l'angle de la compétition territoriale, la *Charte canadienne des droits et libertés* impose sa prépondérance aux municipalités. La Cour suprême du Canada en a décidé ainsi dans le premier arrêt *Blaikley*¹⁷² en considérant que l'assujettissement de la Couronne du chef du Canada et des provinces inclut aussi les municipalités. Il en résulte, par exemple que les droits consacrés par cette charte en matière sécurité de la personne ont préséance sur les règlements municipaux. C'est en matière d'aménagement du territoire, principalement en ce qui a trait à l'affichage et aux clôtures¹⁷³, que la réglementation municipale a été le plus souvent confrontée à cette autorité.

¹⁷² *Procureur général du Québec c. Blaikley*, [1979] 2 R.C.S. 1016. V.a. Patrice GARANT, *Traité de droit administratif*, 3e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais Inc., 1992, Vol. 3- *Les chartes*, p. 36-40; Richard VERDON, "Charte canadienne des droits et libertés: les municipalités ont-elles toujours une vie privée ?" (1992) 33 *Développements récents en droit municipal* 79-98; *Godbout c. Longueuil (Ville de)*, [1997] 3 R.C.S. 844.

¹⁷³ Felix HOEHN, *Municipalities and Canadian Law. Defining the Authority of Local Governments*, Saskatoon, Purish Publishing, 1996, p. 348-350. En matière de clôtures: *Lanoraie d'Autray (Corporation municipale de la paroisse de) c. Pelletier*, (1986) 32 M.P.L.R. 25 (C.S.Q.); *Guerrera c. Saint-Sauveur-des-Monts (Village de)*, J.E. 88-948 (C.S.); *Montréal (Ville de) c. 110744 Canada Inc.*, C.M. Montréal, 26-5356, 17 mai 1988; *Lac-aux-Sables (Corporation municipale de) c. Julien*, (1989) 49 M.P.L.R. 181 (C.S.Q.); *Senneville (Village de) c. David*, J.E. 90-1674 (C.S.); *Dollard-des-Ormeaux (Town of) c. Razac*, J.E. 93-120 (C.M.); *Dorval (Ville de) c. Provost*, [1994] 29 M.P.L.R. (2d) 130 (C.A.Q.). En matière d'affichage: *Roy c. La Reine*, [1979] C.S. 149; *Buczynsky c. Montréal (City of)*, (1990) 59 C.C.C. (3d) 302 (C.S.Q.); *Piedmont (Corporation municipale de) c. Ultramar Canada Inc.*, [1991] R.J.Q. 1366 (C.S.); *Cabaret Sex Appeal Inc. c. Montréal (Ville de)*, J.E. 92-1343 (C.S.), conf. [1994] R.J.Q. 2133 (C.A.); *Quickfall c. La Reine*, [1993] R.J.Q. 468 (C.A.); *Longueuil (Ville de) c. Laplante*, J.E. 93-1351 (C.M.); *Sainte-Agathe-Sud (Corporation municipale du village de) c. Blocs Normand Inc.*, J.E. 94-301 (C.S.); *Enseignes André Inc. c. Saint-Germain (Municipalité de la paroisse de)*, [1994] R.J.Q. 1092 (C.S.); *Restaurants (Les) McDonald du Canada Ltée c. Magog (Ville de)*, [1996] R.J.Q. 570 (C.A.); *Guignard c. Saint-Hyacinthe (Ville de)*, J.E. 97-2051 (C.S.), conf. C.A. Montréal, 500-10-001150-97, 17 novembre 1999; *177380 Canada Inc. c. Saint-Léonard (Ville de)*, REJB 98-08010 (C.M.), conf. J.E. 2000-625 (C.S.) (en appel).

b- Les législations générales et sectorielles

La loi peut reconnaître la compétence municipale et même assujettir le comportement des institutions gouvernementales à l'autorité administrative de la municipalité. Il faut cependant une disposition claire pour lier le gouvernement ou un organisme mandataire de la Couronne à l'autorité municipale. C'est ce que précisent d'ailleurs les lois fédérale et provinciale¹⁷⁴ d'interprétation des lois. Le législateur, tant fédéral que provincial, est cependant avare et jaloux de ses prérogatives.

Parfois, le gouvernement fédéral désigne des municipalités pour appliquer une réglementation fédérale¹⁷⁵, mais avec l'accord de la province. La municipalité n'a alors d'autre autorité que celle d'une administration exécutante sans possibilité d'adapter la législation ou la réglementation. Toutefois, si la réglementation municipale est adoptée par renvoi de la loi fédérale dans un domaine ou sur des terres relevant de la compétence fédérale, elle sera pleinement applicable aux personnes qui en auraient normalement été soustraites¹⁷⁶.

La loi québécoise d'interprétation endosse le même principe, mais les municipalités en sont rarement bénéficiaires¹⁷⁷. L'exemple des articles 2 et 149 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* témoigne à l'évidence de la parcimonie et de la réserve avec lesquels le consentement est donné. Ni le *Code municipal du Québec*, ni la *Loi sur les cités et villes*, et encore moins, les chartes municipales, ne comportent de disposition d'assujettissement de l'État, comme c'est pourtant le cas par exemple de l'article 126 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou de l'article 2 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, et, en matière municipale, des articles 208 et 488 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

Pour le reste, ce sont principalement le *Code municipal du Québec*, la *Loi sur les cités et villes* et les chartes municipales qui indiquent les pouvoirs délégués aux

¹⁷⁴ *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), c. I-23, art. 16; *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16, art. 42.

¹⁷⁵ *R. c. Furtney*, [1991] 3 R.C.S. 89 (délégation de pouvoir reliée à l'application de la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. (1985), c. A-2). V.a. J. L'HEUREUX, *Op. cit.*, note 17, p. 24. et du même auteur *Loc. cit.*, note 80, p. 218.

¹⁷⁶ Exemple: la réglementation sur la circulation en zone aéroportuaire: *Regina c. Roy*, (1973) 3 O.R. 366 (O.C.A.).

¹⁷⁷ D'ailleurs, l'art. 723 C.M. précise que les terrains de la Couronne ne sont pas assujettis aux travaux de chemins, ponts et cours d'eau municipaux. Le même principe s'applique aux immeubles fédéraux: *La Reine c. Breton*, [1967] R.C.S. 503.

municipalités. Toutes ces lois empruntent un style de rédaction strict, sous forme d'une énumération des pouvoirs accordés. Certes, on retrouve une disposition sur les pouvoirs accessoires¹⁷⁸ et une disposition sur le pouvoir général de réglementation sur le bien-être, la paix, l'ordre et le bon gouvernement¹⁷⁹, mais les tribunaux ont tendance à les interpréter restrictivement.

Le législateur québécois a dans le passé proposé une ouverture à une approche plus générale. Tel est le cas, par exemple, de la *Charte de la ville de Québec*¹⁸⁰, tout comme de la *Charte de la ville de Montréal*¹⁸¹ et des lois sur les communautés urbaines dont le style de rédaction hybride formule un pouvoir général en même temps qu'il procède à une énumération détaillée de pouvoirs. Là encore, sauf exception¹⁸², la tendance jurisprudentielle a penché en faveur de l'interprétation restrictive.

Enfin, la théorie des champs inoccupés¹⁸³ est parfois invoquée pour agrandir le domaine et justifier le rôle de suppléance de la municipalité, mais cette théorie est limitée en droit administratif. Mieux connue en droit constitutionnel eu égard au partage des pouvoirs législatifs qui sont véritablement autonomes l'un par rapport à l'autre, sa portée est plus restreinte en matière municipale en raison de la subordination

¹⁷⁸ Art. 6 (6) C.M.; 28 (1) (6) L.C.V.; *Outremont (Ville d') c. Tennex Inc.*, C.S. Montréal, 05-00881-72, 20 mars 1974 (J.I.D.M. C.S. 74-03-20); *Vallée c. Omerville (Municipalité du village d')*, (1983) 22 M.P.L.R. 221 (C.S.Q.).

¹⁷⁹ Art. 490 C.M.; 410 L.C.V.; F. HOEHN, *Op. cit.*, note, 173, p. 2-4; Yvon DUPLESSIS, "Le pouvoir général des municipalités de réglementer pour assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement", (1996) 74 *Développements récents en droit municipal* 1-36 et (1996) 3 *B.D.M.* 2-9 et 20-28.

¹⁸⁰ S.Q. 1929, c. 95, art. 335.

¹⁸¹ S.Q. 1959-60, c. 102, art. 517. Les dispositions du pouvoir général sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement, en s'inspirant de la *Loi constitutionnelle* de 1867 ont été introduites dans la charte de la ville lors de la refonte de 1899, (52 Vict., c. 58, art. 299), ce que l'on considérait un progrès important à l'époque et que l'on qualifiait d'ailleurs de "home rule": S. Morley WICKETT, "Some Notes on the Charters of Montreal and Related Statutes," et "Municipal Government in Canada", dans S. Morley WICKETT, *Municipal Government in Canada*, University of Toronto Studies - History and Economics, Vol. II, University of Toronto, 1907, p. 197-372.

¹⁸² Ainsi, à l'égard du pouvoir général de la Communauté urbaine de Montréal de "faire des règlements relatifs à l'élimination des agents polluants de l'air", la Cour supérieure souligne: "Qu'il soit conçu en termes généraux, cela est évident mais il appartient précisément aux tribunaux de voir à ce que ce pouvoir ne soit pas utilisé de façon discriminatoire": *Simard-Beaudry Inc. c. Montréal (Communauté urbaine de)*, C.S. Montréal, 36-214-760, 29 septembre 1976, p. 11.

¹⁸³ La théorie des champs inoccupés rejoint les principes du double aspect et de la théorie de la prépondérance mieux étudiés dans le partage des compétences entre les autorités fédérales et provinciales. Voir, par exemple, François CHEVRETTE et Herbert MARX, *Droit constitutionnel. Notes et jurisprudence*, Montréal, P.U.M., 1982, Chapitre 6 et Gérald-A. BEAUDOIN, *Le partage des pouvoirs*, 2e éd., Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1982, p. 43-50.

liée au pouvoir délégué à la municipalité¹⁸⁴. Le concept de pouvoir résiduaire que sous-tend cette théorie signifie qu'en l'absence d'une autre autorité, c'est la municipalité qui assume la gestion des espaces publics de voirie¹⁸⁵ ou qui doit contrôler le développement sur le territoire¹⁸⁶, bien que sa réglementation doive cependant céder le pas à celle de l'autorité supérieure lorsque celle-ci décide de légiférer¹⁸⁷. Cette théorie heurte cependant d'autres contraintes, comme en matière environnementale¹⁸⁸, alors que le législateur a réservé à l'État la part d'autorité la plus étendue en édictant l'article 124 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* pour reléguer à la périphérie toute réglementation municipale qui porte atteinte à un objet visé par la réglementation gouvernementale décrétée en vertu de cette loi.

c- La finalité institutionnelle

La municipalité ne doit pas être considérée comme une personne morale ordinaire; elle n'est ni une société commerciale ni un organisme philanthrope. Bien que le législateur soit porté à élargir de plus en plus ses domaines d'intervention, il faut garder à l'esprit que la mission d'intérêt public¹⁸⁹ de la municipalité tend à façonner ses

¹⁸⁴ Ian Mac F. ROGERS, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2e éd, Toronto, Carswell, 1971, Vol. I, p. 309. V.a. *LaSalle (Ville de) c. Valade*, J.E. 85-3 (C.S.); *Beach c. Perkins (Municipalité de)*, [1975] C.S. 85. Cette théorie peut cependant revêtir plusieurs formes. À l'application de la législation provinciale et de la réglementation municipale à caractère général sur les immeubles fédéraux (tant que les autorités fédérales n'ont pas adopté des règles pertinentes), s'ajoute le maintien en vigueur du règlement d'une ville jusqu'à ce que l'organisme régional ait adopté un règlement sur le même objet suite au transfert de compétence: *Saputo (Giuseppe) & Ligli Ltée c. Montréal (Cour municipale de)*, [1974] C.S. 56.

¹⁸⁵ Art. 6 L.V. Lors de l'abandon au public d'un chemin par dédicace, c'est la municipalité et non l'État qui en devient propriétaire: *De La Chevrotière c. Montréal (Cité de)*, (1886) 12 A.C. 149; *Saint-Thuribe (Corporation de la paroisse de) c. Bélanger*, (1920) 58 C.S. 1 (C.R.); *Bernard c. Varennes (Corporation du village de)*, (1941) 79 C.S. 205, ce qui est une exception au principe du rattachement au domaine de l'État des immeubles abandonnés et sans maître: art. 936 C.c.Q.

¹⁸⁶ *Oka (Municipalité d') c. Simon*, [1993] R.J.Q. 2416 (C.S.), conf. [1999] R.J.Q. 108 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi en Cour suprême du Canada rejetée, 27212, 21 octobre 1999.

¹⁸⁷ Les exemples proposés s'insèrent tous à l'intérieur d'une compétence sectorielle déjà dévolue à la municipalité.

¹⁸⁸ *Saint-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.); *Sainte-Pétronille (Municipalité de) c. Welch*, J.E. 94-439 (C.S.). V.a. *Agrégats Dufferin c. Aylmer (Ville d')*, J.E. 84-670 (C.S.); *Gestion Raymond Denis Inc. c. Val-Bélair (Ville de)*, J.E. 96-2190 (C.A.); *Sainte-Marie-Salomé (Municipalité de) c. Rivest*, B.J.C.M.Q. 99-010.

¹⁸⁹ Les art. 492, 678 C.M. et 410 L.C.V. relatifs aux pouvoirs généraux de réglementation indiquent les finalités de l'institution municipale. V.a. *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville de)*, [1994] 1 R.C.S. 231.

champs de compétence, de sorte que le réflexe de la vérification de la finalité de l'exercice du pouvoir demeure une préoccupation constante¹⁹⁰.

2- La perception de la doctrine et des tribunaux

Les tribunaux refusent de se prononcer sur les questions d'opportunité qui s'inscrivent à l'intérieur du champ de compétence délégué. Ils acceptent la rançon de la démocratie, jusqu'au droit à l'erreur et, qui plus est, reconnaissent qu'une municipalité peut être mal avisée et n'a pas une obligation légale d'être bien administrée.

In the absence of fraud or corruption, municipal councils have within of the limits of the powers delegated to them by law the right to be wrong, stupid, and misguided. If they make mistakes, it is the essence of our democratic system that they pay the price therefore at the polls and not before the courts.¹⁹¹

Ce n'est qu'en cas d'illégalité, d'abus de pouvoir, d'injustice flagrante équivalant à fraude que les tribunaux acceptent d'intervenir¹⁹² sur les aspects d'opportunité. Souvent, lors de conflits entre la municipalité et l'instance gouvernementale¹⁹³, ils n'hésitent pas à renvoyer le débat vers l'arène politique, tout en cautionnant au nom du pouvoir discrétionnaire l'attitude du législateur et du gouvernement.

Toutefois, les auteurs¹⁹⁴, s'appuyant sur une jurisprudence abondante¹⁹⁵, mettent en évidence le principe de la délégation et la perception de créatures dépendantes de

¹⁹⁰ Cet aspect sera plus spécifiquement considéré aux chapitres de l'appropriation (l'acquisition et la gestion pour des fins municipales) et de la compétition.

¹⁹¹ *Gazette Printing Co. Ltd c. Montreal (City of)*, C.S. Montréal, 18-000076-72, 11 avril 1973 (J.I.D.M. C.S. 73-04-11).

¹⁹² *Nemec c. Cowansville (Ville de)*, [1975] C.S. 527. V.a. *Supra*, note 152.

¹⁹³ "La décentralisation administrative implique sans doute l'existence de collectivités locales autonomes et indépendantes. Elle n'exclut cependant nullement l'exercice d'un droit de regard de l'autorité administrative sur les actes des administrations décentralisées": *Deux-Montagnes (Ville de) c. Ryan*, [1992] R.J.Q. 728 (C.S.), infirmé pour d'autres motifs dans *Ryan c. Deux-Montagnes (Ville de)*, [1992] R.J.Q. 2706 (C.A.). V.a. *Pontiac (Municipalité de) c. Ryan*, [1996] R.D.J. 560 (C.A.).

¹⁹⁴ À cet égard, citant *Halsbury's Laws of England*, 1952, vol. 1, p. 222-3, René DUSSAULT et Louis BORGÉAT, (*Traité de droit administratif. Les contrôles exercés sur l'administration*, 2e éd, t. II, 1986) s'expriment ainsi: "Contrairement au droit civil, où la capacité est la règle, le droit public présuppose l'incapacité des agents qu'il régit: l'agent public ne peut rien faire d'autre que ce que la loi l'autorise à faire". (p. 917). V.a. A. TREMBLAY et R. SAVOIE, *Op. cit.*, note 17, p. 43-45; J. L'HEUREUX, *Op. cit.*, note 17, p. 24, 309-310; J. HÉTU, Y. DUPLESSIS et D. PAKENHAM, *Op. cit.*, note 17, p. 44-59.

l'autorité de l'État, pour souligner que les municipalités ne possèdent que les pouvoirs qui leur ont formellement été accordés alors qu'il faut interpréter de manière restrictive les textes de délégation. En ce sens, ils véhiculent la règle (connue comme étant la "règle de Dillon" ou doctrine de l'"express authority") énoncée par un auteur américain réputé en droit municipal qui s'exprimait en ces termes :

"It is a general and undisputed proposition of law that *a municipal corporation possesses and can exercise the following powers, and no others* : First, those granted in *express words*; second, those *necessarily or fairly implied in or incident to the powers expressly granted*; third, those *essential to the accomplishment of the declared objects and purposes of the corporation, - not simply convenient, but indispensable*. Any fair, reasonable, substantial doubt concerning the existence of power is resolved by the courts against the corporation, and the power denied."¹⁹⁶ (soulignements de l'auteur)

Cette règle soutient l'interprétation limitant l'exercice de la compétence au territoire municipal ainsi qu'aux aspects précis indiqués dans la loi, à moins que le législateur ne l'ait spécifiquement prévu. En ce sens, les municipalités doivent non pas rechercher ce qui leur interdit de poser un geste, mais plutôt spécifiquement la disposition législative qui le leur permet. L'exercice d'un pouvoir de bon gouvernement est peut être suffisant pour justifier la légitimité de leur décision mais pas nécessairement pour soutenir leur validité.

Les principes de l'interprétation restrictive des pouvoirs, se fondant sur les règles de la délégation, laissent progressivement place à une extension et à une ouverture nouvelle. Certains invoquent la complexité croissante du milieu municipal et plaident résolument en faveur d'une interprétation qui facilite davantage l'exercice des pouvoirs par les municipalités¹⁹⁷, dans le sens d'ailleurs du principe de l'interprétation libérale des lois que soutient l'article 41 de la *Loi d'interprétation* du Québec.

¹⁹⁵ Dont notamment: *Hamilton (City of) c. Hamilton Distillery Co.*, (1907) 38 R.C.S. 239; *Saint-Jérôme (Corporation du village de) c. Lake St-John Light and Power Co.*, (1928) 45 B.R. 20; *Phaneuf c. Saint-Hugues (Corporation du village de)*, (1936) 61 B.R. 83, *Sun Oil Co. Ltd c. Verdun (City of)*, [1952] 1 R.C.S. 222, conf. [1951] B.R. 320; *Saint-Laurent (Ville de) c. Marien*, (1953) B.R. 792; *Mont-Saint-Hilaire (Ville de) c. Raffinerie de sucre du Québec*, [1985] C.S. 994; *Laurentide Motels Ltd c. Beauport (Ville de)*, [1989] 1 R.C.S. 705; *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650; *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674.

¹⁹⁶ John F. DILLON, *A Treatise on the Law of Municipal Corporations*, 5e éd., Boston, Little, Brown, and Co., 1911, p. 448-450. V.a. Gerald A. FRUG, "The City as a Legal Concept", (1980) 93 *Harvard Law Review* 1057, 1109-1115; G. L. CLARK et M. DEAR, *Op. cit.*, note 8, p. 144. La règle de Dillon est souvent citée dans la jurisprudence canadienne : F. HOEHN, *Op. cit.*, note, 173, p. 1 et suiv.

¹⁹⁷ J. HÉTU, Y. DUPLESSIS et D. PAKENHAM, *Op. cit.*, note 17, p. 45-59, 592.

Cette dernière tendance s'est exprimée dans la plupart des domaines liés à l'exercice d'une compétence territoriale, que ce soit en matière d'organisation territoriale ou de propriété, par exemple. Tel est le cas de la réserve foncière¹⁹⁸ et du programme particulier d'urbanisme¹⁹⁹.

L'environnement²⁰⁰ et l'aménagement du territoire²⁰¹ sont des domaines d'activité où se manifestent les divers courants d'interprétation restrictive et libérale. L'école d'interprétation large et libérale met l'accent sur l'intérêt public, la nécessité de préserver l'environnement et l'importance d'assurer l'intégration des usages dans le voisinage et dans le paysage²⁰². Elle adopte une approche propre à donner à la réglementation une interprétation conforme d'une part à l'intention du législateur et, d'autre part, à l'ensemble des dispositions²⁰³. Les tenants de l'interprétation restrictive favorisent plutôt les droits et libertés du citoyen, en insistant sur le droit de propriété et la liberté de commerce²⁰⁴. Une tendance mitoyenne se dessine en faveur de la priorité de l'intérêt public tout en favorisant le citoyen en cas de doute.

¹⁹⁸ *Leiriao c. Val-Bélair (Ville de)*, [1991] 3 R.C.S. 349.

¹⁹⁹ *Sainte-Anne-des-Plaines (Ville de) c. Forget*, [1990] R.L. 187 (C.A.).

²⁰⁰ *Simard-Beaudry Inc. c. Montréal (Communauté urbaine de)*, C.S. Montréal, 36-214-760, 29 septembre 1976; *Hatley, Partie Ouest (Corporation municipale du canton de) c. Développement Bacon's Bay Inc.*, J.E. 90-1675 (C.S.); *Lalande c. Procureur général du Québec*, [1991] R.J.Q. 1629 (C.S.); *Abitibi (MRC d') c. Ibitiba Ltée*, [1993] R.J.Q. 1061 (C.A.).

²⁰¹ Pour une revue des diverses tendances en matière d'aménagement du territoire, voir: Jean-Pierre ST-AMOUR et Marc-André LECHASSEUR, *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme annotée*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. [I]V/197-199. V.a. J. HÉTU, Y. DUPLESSIS et D. PAKENHAM, *Op. cit.*, note 17, p. 55-57.

²⁰² *Montreal (City of) c. Morgan*, (1919-20) 60 R.C.S. 393; *Prévost (Corporation du village de) c. Miller*, [1953] R.L. 140 (C.S.); *Bertrand c. Montréal (Cité de)*, [1960] B.R. 1018; *Bayshore Shopping Centre Ltd c. Nepean (Corporation of the Township of)*, [1972] R.C.S. 755; *Soo Mill Lumber Co. c. Sault-Sainte-Marie (Ville de)*, [1975] 2 R.C.S. 78; *Drummondville (Cité de) c. Duchesne*, C.A. Québec, 09-000007-74, 8 novembre 1976 (J.I.D.M. C.A. 76-11-08); *Hartel Holdings Co. c. Calgary City Council*, [1984] 1 R.C.S. 337; *Saint-Romuald-d'Etchemin (Ville de) c. Bisson*, [1985] C.S. 84 (C.A.); *Saint-Hubert (Ville de) c. Modlivco Inc.*, J.E. 92-1278 (C.S.); *Abitibi (MRC d') c. Ibitiba Ltée*, [1993] R.J.Q. 1061 (C.A.); *Entreprises D.D.B. Ltée c. La Pocatière (Ville de)*, J.E. 94-373 (C.S.).

²⁰³ *Sherbrooke (Cité de) c. King Street Shopping Centre Ltd*, [1963] B.R. 340; *Saint-Hubert (Ville de) c. Riberdy*, [1977] C.S. 409; *Lavertu c. La Jonction pour elle Inc.*, C.S. Québec, 200-05-002380-843, 13 novembre 1984; *Cie de construction & Immeubles Beurivage Inc. c. Montréal-Nord (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-002246-856, 24 juillet 1985; *Saint-Jean c. Saint-Lambert (Ville de)*, (1987) 34 M.P.L.R. 248 (C.S.Q.); *139028 Canada Ltée c. Pincourt (Ville de)*, J.E. 91-1729 (C.S.); *Piedmont (Corporation municipale de) c. Ultramar Canada Inc.*, [1991] R.J.Q. 1366 (C.S.); *Les Chutes-de-la-Chaudière (MRC) c. 1846-0832 Québec Inc.*, [1994] R.J.Q. 618 (C.A.); *Levesque c. Groupe Ray Lacroix*, J.E. 97-914 (C.A.).

²⁰⁴ *Saint-Jean (Ville de) c. Barrière*, [1954] R.L. 499 (C.S.); *Dupuis c. Sherbrooke (Cité de)*, [1973] C.S. 13; *Le Moine c. Notre-Dame-du-Portage (Corporation municipale de)*, [1974] C.S. 46; *Prince George (Ville de) c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458; *Transportbec Inc. c. Procureur général du Québec*, [1986] R.J.Q.

La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Shell*²⁰⁵, a bien mis en évidence les deux tendances de l'interprétation restrictive et de l'interprétation libérale, les trois juges en provenance du Québec, minoritaires dans cet arrêt, participant de la seconde tendance. Elle a néanmoins penché en faveur de l'approche traditionnelle d'une interprétation restrictive des pouvoirs municipaux, de sorte qu'il faudra probablement une intervention législative pour résolument infléchir en faveur d'une approche libérale l'interprétation de la législation et de la réglementation municipale.

C- L'inspiration étrangère dans la définition d'une tendance d'avenir

Une nouvelle approche de l'administration municipale se profile sur l'horizon juridique en valorisant une délégation de pouvoir conçue dans une perspective d'habilitation élargie afin que l'institution assume pleinement sa mission publique.

Cette théorie s'inspire dans une certaine mesure de la doctrine du "Home Rule"²⁰⁶ qui soutient le principe du "Self-government" en présidant à l'administration municipale de plus de la moitié des États américains. Le "Home Rule", lorsqu'il est inscrit dans la constitution d'un État, consacre l'autorité municipale contre diverses intrusions abusives dans les affaires locales dont le contrôle est laissé aux municipalités. Bien qu'il puisse comporter de nombreuses variantes, il consiste habituellement à affirmer la priorité de la législation municipale sur la législation de l'État, sauf lorsque cette dernière concerne des sujets d'intérêt général. En laissant notamment aux

2089 (C.S.); *Brasserie Au Petit Tonneau Inc. c. Montréal-Nord (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 2852 (C.S.); *Parc Isabeau Inc. c. Gaudreau et Trois-Rivières (Ville de)*, C.S. Trois-Rivières, 400-05-000727-892, 20 avril 1990; *Loubert c. Pointe-au-Père (Ville de)*, [1992] R.D.I. 37 (C.S.); *Bronsard c. Rivière-à-Pierre (Municipalité de)*, J.E. 95-1107 (C.S.).

²⁰⁵ *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville de)*, [1994] 1 R.C.S. 231. La section traitant de la compétence extraterritoriale étudie plus amplement cet arrêt.

²⁰⁶ Howard Lee McBAIN, *The Law and the Practice of Municipal Home Rule*, New York, Columbia University Press, 1916, 724p.; Gordon L. CLARK, *Judges and the Cities. Interpreting Local Autonomy*, Chicago, University of Chicago Press, 1985, 247p.; Eugene McQUILLIN, *The Law of Municipal Corporations*, Callaghan, Willmette Ill., 1987, 3e éd., Vol. 1, §1.40; Gerald E. FRUG, *Local Government Law*, St-Paul, Minn., West Publishing, 1988, p. 56-98; James D. COLE, "Local Authority to Supersede State Statutes", (1991) 63 *New York State Bar Journal* 34-37, 64. L'idéologie d'autogestion locale aux États-Unis repose sur un contexte historique et juridique fort différent de celui des provinces canadiennes. Ce serait une erreur d'effectuer des comparaisons sans discernement. Au surplus, même si le principe quasi-constitutionnel du "home rule" est reconnu dans de nombreux États américains, la portée de cette affirmation doit être relativisée en raison de l'application de la règle de Dillon rattachant le pouvoir local à l'autorité et à la suprématie des États, même dans les États où s'applique le "home rule": G. L. CLARK et M. DEAR, *Op. cit.*, note 8, p. 44-48.

municipalités le pouvoir de modeler leur charte, en ce qui a trait, par exemple, à leur structure administrative et au processus électoral, il permet de reconnaître le droit des municipalités de décider des questions purement locales et ainsi d'offrir une gamme variée de services. Il s'agit sans contredit d'une forme de protection constitutionnelle qui se démarque de l'ordre juridique des diverses provinces canadiennes.

Cependant, la revalorisation du rôle des municipalités se manifeste surtout dans un nouveau courant d'affirmation des pouvoirs d'une personne physique²⁰⁷ ("natural person powers" ou "broad corporate powers"). Elle rejoint de plus en plus d'adeptes dans les provinces anglophones. Elle est à la base des nouvelles lois municipales de l'Alberta depuis 1994²⁰⁸, du Manitoba depuis 1996²⁰⁹, de la Colombie-Britannique²¹⁰ ainsi que de la Nouvelle-Écosse²¹¹ depuis 1998. L'approche est retenue pour dessiner les contours de la nouvelle législation municipale ontarienne²¹² dont l'adoption est prévue pour le tournant de l'an 2000.

La rédaction de cette législation municipale innovatrice indique les principes et les objectifs visés, tout en formulant de manière générale les pouvoirs, obligations et responsabilités de la municipalité relativement à divers secteurs d'activités, plutôt que de procéder à une énumération détaillée des pouvoirs délégués. Elle définit les champs

²⁰⁷ Cette expression apparaît impropre. Sa nouveauté n'a pas encore été assimilée dans l'ordre juridique en la désignant par un concept clair et simple de plénitude de droits civiques. Si la personne morale, et plus particulièrement la personne morale de droit public, et la personne physique sont toutes deux sujets de droits, c'est-à-dire aptes à être titulaires de droits et d'obligations, il n'y a pour le reste rien de commun entre un être fictif et un être humain. En raison de cette différence de nature, elles ne pourront jamais posséder et exercer entièrement les mêmes droits et obligations. *Supra*, note 169.

²⁰⁸ *Municipal Government Act*, S.A. 1994, c. M-26.1; F. HOEHN, *Op. cit.*, note 173, p. 8-9; Don J. MANDERSCHIED, "The Alberta Municipality: The New Person on the Block", (1998) 36 *Alberta Law Review* 692-705; Diane GAUMOND, "La nouvelle loi municipale en Alberta. Un renversement de tendances dans la formulation des pouvoirs municipaux", *Municipalité*, août-septembre 1998, p. 20-21.

²⁰⁹ *Municipal Act*, S.M. 1996, c. 58 (C.C.S.M., c. M-225); *Loi sur les municipalités*, L.M. 1996, c. 58 (C.P.L.M., c. M-225).

²¹⁰ *Local Government Statutes Amendment Act, 1998*, S.B.C. 1998, c. 34. Les modifications au *Municipal Act* étant échelonnées sur quelques années, une deuxième loi a été mise en vigueur en juillet 1999: *Local Government Statutes Amendment Act, 1999*, S.B.C. 1999, c. 37. Elle porte sur d'autres aspects.

²¹¹ *Municipal Government Act*, S.N.S. 1998, c. 18. La Nouvelle-Écosse n'a pas retenu l'approche de l'élargissement des pouvoirs corporatifs, mais seulement celle de la reformulation des pouvoirs et des règles d'interprétation, tout en reconnaissant aux municipalités un statut officiel de "responsible order of government".

²¹² L'ébauche a été diffusée sur le réseau internet par le ministère ontarien des Affaires municipales en février 1998: *A proposed New Municipal Act. Draft Legislation, Including Explanatory Notes* (<http://www.mmah.gov.on.ca/business/act>). V.a. Carolyn P. STOBO, "Ontario Municipal Act", dans *Municipal World*, juin 1997, p. 3-7, 25; juillet 1997, p. 14-19.

de compétence municipale et énonce un principe d'interprétation libérale, tout en soulignant cependant que les règlements municipaux sont sans effet s'ils sont incompatibles avec une loi ou un règlement provincial ou fédéral. De plus, elle précise les restrictions ou les adaptations qui peuvent s'avérer opportunes, notamment en fonction de la taille ou de la localisation géographique de la municipalité. Des exemples de rédaction de ces législations anglo-canadiennes sont fournis au tableau 1 (pages 87 et 88).

Ce style législatif a l'avantage de simplifier considérablement l'attribution de pouvoir, tout en misant sur de nouvelles règles d'interprétation. Dorénavant, au principe que la municipalité ne peut faire que ce qui lui est spécifiquement permis, on opposera le principe inverse à l'effet que la municipalité peut exercer tous les pouvoirs dans les champs de compétence attribués, sauf ceux spécifiquement déniés²¹³.

D- La reformulation des compétences municipales

S'inspirant de la tendance émergeant dans les provinces anglophones et de la *Charte européenne de l'autonomie locale*²¹⁴, l'Union des municipalités du Québec proposait en 1997 l'adoption d'une conception renouvelée des compétences municipales²¹⁵. Les avant-projets publiés prévoient la reconnaissance du principe de l'autonomie locale, c'est-à-dire "le droit et la capacité effective pour la municipalité locale de régler et de gérer sous sa propre responsabilité les affaires locales". L'avant projet de Charte des municipalités du Québec recommande que la municipalité puisse disposer librement de ses ressources financières et exercer toute compétence qui n'est pas attribuée à une autre autorité. L'adoption d'une charte des municipalités fondée sur ces principes obligerait le gouvernement à consulter les municipalités dans le cadre de la planification susceptible d'avoir une incidence sur les questions locales. Elle

²¹³ L'interprétation libérale des pouvoirs généraux accordés par la nouvelle loi albertaine ne permet cependant pas à la municipalité d'effectuer une discrimination, sauf disposition claire de la loi: *United Taxi Driver's Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (City of)*, (1998) 45 M.P.L.R. (2d) 16 (A.C.Q.B.), appliquant le principe énoncé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368.

²¹⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport explicatif sur la Charte européenne de l'autonomie locale*, Strasbourg, 1986, 29p. (Série des traités européens no 122). V.a. INSTITUT DU FÉDÉRALISME, *La répartition territoriale du pouvoir en Europe*, Fribourg, Éditions universitaires, 1990, 395p.

²¹⁵ UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Avant-projets de loi portant sur: la Charte des municipalités du Québec, la création d'un comité Québec-Municipalités, les compétences des municipalités*, Montréal, 1997, n.p.

consacrerait un caractère quasi-constitutionnel en liant les autorités gouvernementales à son respect et en exigeant un vote d'une majorité accrue de l'Assemblée nationale pour sa modification. Cette suggestion rejoint celle formulée par le professeur Jacques L'Heureux d'une protection des municipalités à l'intérieur de la constitution provinciale par l'inclusion de principes fondamentaux à peu près au même effet²¹⁶.

Pour sa part, l'avant-projet de loi concernant la compétence des municipalités propose des modifications à la *Loi sur les cités et villes* et au *Code municipal du Québec* afin de confirmer l'élargissement de la capacité juridique des municipalités et l'attribution des pouvoirs généraux en matière municipale. Il suggère le maintien du principe selon lequel "la compétence d'une municipalité, limitée en principe à son territoire, porte sur toute matière de nature locale pourvu qu'il n'y ait pas d'incompatibilité avec quelque disposition d'une loi du Canada ou du Québec", comme l'indiquent d'ailleurs respectivement les articles 410 et 490 de ces deux lois. Enfin, il souscrit à un énoncé d'interprétation large et libérale qui assure l'accomplissement de son objet.

Le ministère québécois des Affaires municipales semble ouvert à cette approche comme en témoigne, dans le cadre de l'opération de révision des lois municipales entreprise en 1987, la publication d'un document de réflexion sur les compétences des municipalités²¹⁷.

Présentée comme une reformulation des compétences municipales, la nouvelle approche se veut une réponse à la demande de simplification et de flexibilité, sans pour autant diminuer les pouvoirs existants. Au contraire, cette reformulation, tout en s'inscrivant dans un contexte de continuité veut contribuer à accroître l'autonomie, sans cependant déléguer de nouvelles attributions. En somme, l'opération se distingue de la perspective de décentralisation dans cette mesure où le changement de cap en matière de rédaction législative invite à respecter le cadre des responsabilités et des

²¹⁶ J. L'HEUREUX, *Loc. cit.*, note 80, p. 230-231. Les provinces de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse prévoient une consultation des organismes représentant les municipalités mais sans exiger ni leur consentement ni une majorité parlementaire accrue pour la modification des lois municipales: Voir le tableau 1 (relations avec le gouvernement). Au Québec, la Table Québec-municipalités (*Loi sur le ministère des Affaires municipales et de la Métropole*, L.R.Q., c. M-22.1, art. 21.1), dont la composition est déterminée par le ministre, conseille ce dernier sur toute question qui lui est soumise.

²¹⁷ Diane GAUMOND, *Proposition d'une nouvelle approche législative. Travaux sur le livre 5. Les compétences municipales*, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 1999, 11p.

compétences qui sont dévolues aux municipalités. Par ailleurs, comme la nouvelle approche législative s'inscrit dans la démarche de révision des lois municipales, elle pourrait compléter l'objectif de réunir dans une seule législation les dispositions dispersées dans une multitude de lois sectorielles et de chartes particulières.

Toutefois, le ministère souligne qu'il se garde

"de procéder à une uniformisation des dispositions législatives afin qu'elles s'appliquent à toutes les municipalités indistinctement. Lorsque pertinentes, des différences pourront être établies selon la taille des municipalités ou selon d'autres caractéristiques. Ces différences apparaîtront dans une même loi générale." (p. 8).

comme c'est d'ailleurs le cas à l'heure actuelle dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, par exemple.

Sur le plan territorial, cette conception de l'habilitation législative est susceptible d'avoir un impact important sur l'exercice du droit de propriété, et même sur l'aménagement du territoire, par exemple. Enfin, en matière de compétition territoriale, la nouvelle législation, bien que préservant la préséance des autorités gouvernementales, consolide néanmoins la présence et les pouvoirs des municipalités.

En somme, on conçoit que l'adaptation du droit québécois à l'approche proposée par l'Union des municipalités et le ministère des Affaires municipales, en s'inspirant des tendances lourdes des provinces anglophones, constituerait une affirmation de l'autonomie municipale, moins en opérant un exercice de décentralisation qu'en consolidant l'autorité municipale sur les champs de compétence existants, et jusqu'à maintenant définis de manière restrictive. Il appartiendrait ensuite aux tribunaux de réorienter leur vision des textes réglementaires en privilégiant une approche véritablement libérale quitte, le cas échéant, à exercer leurs pouvoirs de contrôle et de surveillance en fonction des critères bien connus en droit administratif et à trancher par ailleurs les "conflits de compétence" qui pourraient marquer les champs de concurrence des autorités gouvernementales.

Tableau 1 - Libellé des dispositions législatives traduisant la reformulation des compétences municipales dans les provinces anglophones

OBJET	DISPOSITION	RÉFÉRENCE
Reconnaissance de l'autonomie gouvernementale	* † Whereas the Province recognizes that municipalities have legislative authority and responsibility with respect to the matters dealt with in this Act; And Whereas municipalities are a responsible order of government accountable to the people; † Recognizing that local government is an independent, responsible and accountable order of government within its jurisdiction (...)	LNE, préambule LCB, art. 1
Finalité	† The purposes of a municipality are (a) to provide a good government, (b) to provide services, facilities or other things that, in the opinion of council, are necessary or desirable for all or a part of the municipality, and (c) to develop and maintain safe and viable communities.	LA, art. 3 LM, art. 3 LNE, art. 2 (c) LCB, art. 2
Compétences Générales	† A municipality (a) has the powers given to it by this and other enactments; (b) has the duties that are imposed on it by this and other enactments and those that the municipality imposes on itself as a matter of policy, and (c) has the functions that are described in this and other enactments.	LA, art. 5 LM, art. 231
Capacité	† A municipality has natural person powers, except to the extent that they are limited by this and any other enactments.	LA, art. 6 LM, art. 250 (1) PLO, art. 8
Attributions	† A council may pass bylaws for municipal purposes respecting the following matters : a) the safety, health and welfare of people and the protection of people and property; (...) † Without restricting section (...), a council may in a bylaw passed under this Division (a) regulate or prohibit; (b) deal with any development, activity, industry, business or thing in different ways, divide each of them into classes and deal with each class in different ways;	LA, art. 7, 8 LM, art. 232 (1), (2) LNE, art. 172 (1) (2) PLO, art. 11

Interprétation	<p>✦ The power to pass bylaws under this Division is stated in general terms to</p> <p>(a) give broad authority to councils and to respect their right to govern municipalities in whatever way the councils consider appropriate under this or any other enactments, and</p> <p>(b) enhance the ability of councils to respond to present and future issues in their municipalities.</p>	LA, art. 9 LM, art. 231 LNE, art. 2 (a), (b) LCB, art. 3 PLO, art. 9
Primauté	<p>✦ If there is an inconsistency between a bylaw and this or another enactment, the bylaw is of no effect to the extent of the inconsistency.</p>	LA, art. 13 LM, art. 230 LNE, art. 171 (1) PLO, art. 16
Relations avec le gouvernement	<p>* ✦ The relationship between local governments and the Provincial government in relation to this Act is based on the following principles :</p> <p>(a) cooperative relations between the Provincial government and local governments are to be fostered in order efficiently and effectively meet the needs of the citizens of British Columbia;</p> <p>(b) local governments need the powers that allow them to draw on the resources required to fulfill their responsibilities;</p> <p>(c) notice and consultation is needed for Provincial Governments and their communities have different needs and circumstances and so may require different approaches;</p> <p>(e) the independence of local government is balanced by the responsibility of the Provincial government to consider the interests of the citizens of British Columbia generally.</p>	LCB, art. 4 LNE, art. 518
Territoire	<p>✦ A bylaw of a municipality applies only inside its boundaries unless</p> <p>(a) one municipality agrees with another municipality that a bylaw passed by one municipality has effect inside the boundaries of the other municipality and the council of each municipality passes a bylaw approving the agreement, or</p> <p>(b) this or any other enactment says that the bylaw applies outside the boundaries of the municipality.</p>	LA, art. 12 LM, art. 229 LCB, art. 36 (175) PLO, art. 23

N.B. Le texte indiqué est, sauf exception*, celui de la loi albertaine. Les textes des autres lois peuvent varier, surtout dans le cas de la Colombie-Britannique et du projet ontarien.

LA (Alberta) : *Municipal Government Act*, S.A. 1994, c. M-26.1

LM (Manitoba) : *Municipal Act*, S.M. 1996, c. 58 (C.C.S.M., c. M-225)

LNE (Nouvelle-Écosse) : *Municipal Government Act*, S.N.S. 1998, c. 18

LCB (Colombie-Britannique) : *Local Government Statutes Amendment Act*, S.B.C. 1998, c. 34

PLO (Ontario) : Ébauche de loi sur les municipalités diffusée en 1998

CHAPITRE 2

L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE JURIDIQUE

L'histoire du Québec est généralement divisée en quatre grandes étapes d'évolution qui témoignent d'une succession dans l'ordre institutionnel : l'époque pré-européenne, le régime français, le régime anglais et le régime confédératif. Chacune de ces étapes comporte des périodes plus ou moins longues, marquées le plus souvent par des événements charnières. Notons à cet égard, par exemple, sous le régime anglais, la période du gouvernement constitutionnel de 1791 et le régime de l'Union des Canadas de 1841, le passage entre les deux s'étant effectué temporairement sous l'autorité d'un Conseil spécial²¹⁸ créé dans la suite de la rébellion de 1837-38. C'est d'ailleurs à ce moment charnière qu'est né le régime municipal québécois. Par ailleurs, en période confédérative, les deux grandes guerres mondiales et la Révolution tranquille sont des tournants déterminants qui ont conduit à la situation actuelle.

Toutefois, au delà de cette division à la fois historique et constitutionnelle, il est possible, dans la perspective de l'institution municipale, d'identifier quatre périodes qui recoupent les précédentes : la période d'absence d'institutions, la période d'instauration du régime municipal, puis sa consolidation et, enfin, sa modernisation²¹⁹.

Au fil de l'évolution historique, la société québécoise émerge et progresse dans un espace qu'il s'agit d'abord de conquérir, qu'il importe ensuite de coloniser, qu'il convient enfin d'urbaniser. L'espace continental est ramené à la dimension d'un territoire laurentien qu'il faut administrer dans le soutien d'une structure étatique en formation. Le territoire est un élément déterminant du développement d'une collectivité québécoise qui affirme son identité et qui porte le déploiement des institutions qui consacreront progressivement son autonomie gouvernementale, tant sur le plan national qu'au niveau local.

²¹⁸ Antonio PERRAULT, "Le Conseil spécial 1838-1841", (1943) 3 *R. du B.* 130-144, 213-230, 265-274 et 299-307.

²¹⁹ Dans leur texte sur "L'évolution de la législation relative à l'espace urbain au Québec", les auteurs Jacques LÉVEILLÉE et Marie-Odile TRÉPANIÉRIER proposent un schéma d'urbanisation en trois périodes: l'émergence (1850-1900), la généralisation (1900-1945), la consolidation (1945-1980). Ils étudient l'évolution de la législation en fonction de trois secteurs fortement liés à la dynamique urbaine, soit les "utilités publiques", les institutions municipales et les pouvoirs d'urbanisme: (1981-82) 16 *R.J.T.* 19, 22.

SECTION I- LA "PRÉ-HISTOIRE" MUNICIPALE (1660-1838)

L'institution municipale est un concept d'origine politique européenne, totalement étranger aux populations amérindiennes qui se partageaient le territoire nord-américain.

A- Le régime français (1660-1760)

Sous le régime de la colonisation française²²⁰, à part quelques embryons éphémères, point d'organisation municipale²²¹, cette institution ayant été perçue comme une menace intolérable à l'absolutisme monarchique. Cela ne signifie cependant pas que le territoire de la Nouvelle-France ne connaît pas de division territoriale pour des fins administratives diverses. La France avait en effet choisi de développer sa colonie en s'inspirant des institutions existant dans la métropole. Trois orientations allaient imprimer la territorialité québécoise pendant cette époque : l'administration publique centralisée, le régime seigneurial, l'autorité religieuse, chacun de ces aspects portant dans son sillon le modèle d'une institution territoriale.

Sur le plan administratif, ce qui constituait le Québec méridional actuel était subdivisé en trois "gouvernements" (Montréal, Trois-Rivières et Québec) où l'autorité du roi se manifestait par l'intermédiaire du gouverneur et de l'intendant, assistés du Conseil souverain²²². Sauf pour le territoire riverain au fleuve, la limite des territoires de ces trois gouvernements était plutôt floue, d'autant plus que l'emprise et la présence de cette autorité se manifestaient en décroissant de la localité centre vers le vaste intérieur. Il s'agissait d'une autorité militaire, judiciaire et civile, mais dans sa plus simple expression. L'administration des affaires civiles locales relevait essentiellement de l'intendant et des juges royaux dans les trois principales villes, lesquelles ne regroupaient à la fin de l'époque française qu'une population totale d'à peine 15 000

²²⁰ Le régime français commence avec l'établissement de Champlain à Québec en 1608. L'effort réel de peuplement s'amorce avec la fin du régime des compagnies en 1663 et le rattachement de la Nouvelle-France au domaine royal.

²²¹ Gustave LANCTÔT, "Le régime municipal en Nouvelle-France", (1948) 9 *Culture* 255-283; Jacques L'HEUREUX, "Les premières institutions municipales au Québec ou "machines à taxer"", (1979) 20 *C. de D.* 315-356; Robert PETRELLI et Sylvain DUBOIS, *Les collectivités territoriales au Québec: une vision d'avenir. Volet 2: La réforme des municipalités locales et régionales au Québec et à l'étranger*, UQAM, Service aux collectivités, document no. 45, 1994, p. 7-8.

²²² Marcel TRUDEL, *Initiation à la Nouvelle-France. Histoire et institutions*, Montréal, Holt, Rinehart et Winston Ltée, 1971, p. 129-135.

habitants. Les quelques institutions à caractère municipal qui virent le jour (les syndicats d'habitation) connurent une existence éphémère et ne laissèrent aucune trace dans la vie politique coloniale²²³.

C'est cependant moins l'ordre politique "gouvernemental" qui devait s'imposer dans le paysage socio-politique que le cadre géographique de l'axe laurentien qui sera investi et structuré localement avec un modèle (territorial et institutionnel) d'inspiration féodale. Le mode d'établissement par la concession et l'administration seigneuriales constitue un moyen de colonisation en confiant à des "seigneurs-entrepreneurs" le rôle d'intermédiaire dans la gestion de la seigneurie avec obligation de promouvoir son occupation. Il propose également une prise de possession du paysage selon une trame singulière de découpage de l'espace et d'appropriation des terres. Le rang épousant le cours d'eau a été le trait dominant de ce peuplement, puis de l'émergence d'un regroupement de population. Bien qu'à la Conquête de 1759-60 la plupart des seigneuries²²⁴ ne connaissent qu'un embryon de peuplement, généralement limité aux rangs riverains, une impulsion profonde avait été donnée et devait se poursuivre.

Le monopole religieux accordé à l'Église catholique, et singulièrement à l'évêque de Québec, constituait un autre caractère dominant de la société coloniale française. Non seulement le clergé occupe-t-il une place prépondérante dans la dispense de services communautaires, il établit une hiérarchie administrative, en plus d'exercer une autorité morale et une oeuvre colonisatrice²²⁵. La mission²²⁶ religieuse qui investit l'établissement (le fort, le poste de traite, la seigneurie, la colonie de peuplement) donne naissance aux paroisses qui favorisent une solidarité locale et une régulation sociale autour du clocher. L'érection canonique des paroisses et leur

²²³ La charge de syndic d'habitation exista de façon intermittente à Québec, Trois-Rivières et Montréal de 1647 à 1674. Le Conseil souverain permit également pendant quelques mois d'élire un maire et des échevins à Québec en 1663 et en 1673.

²²⁴ Les quelque deux-cent trente fiefs et seigneuries concédés pendant le régime français étaient concentrés dans l'axe du Saint-Laurent et de la vallée du Richelieu. Une description sommaire est fournie dans l'ouvrage de Jean BOUFFARD, *Traité du domaine*, Québec, Le Soleil, 1921 (Réimp. P.U.L., 1977), 172-231p.

²²⁵ L'Église constitue à cette époque une institution territoriale, tant dans son mode d'occupation que d'administration du territoire. Sur l'investissement territorial de l'Église, voir: R. D. SACK, *Op. cit.*, note 42, p. 92-130.

²²⁶ Dans sa double signification de prosélytisme et de structure embryonnaire de concentration de population.

reconnaissance civile²²⁷ constitue une première forme d'institutionnalisation de la communauté locale²²⁸ avec la tenue de registres officiels et la prise en charge de diverses activités socio-religieuses (gestion des biens paroissiaux incluant l'église, le presbytère et le cimetière, par le conseil de fabrique dominé par le curé) et d'animation de toutes sortes de bonnes oeuvres²²⁹. À la fin du régime français, les paroisses ont réussi à s'enraciner. Elles sont au nombre de 113 et regroupent le plus souvent plusieurs seigneuries.

En résumé, la géographie coloniale française a imprimé dans le paysage laurentien une marque indélébile à trois niveaux : l'axe de peuplement fluvial, le cadastre seigneurial et la paroisse catholique. Chacun de ces niveaux dessine les premiers traits d'une carte administrative qui allait se raffiner et se consolider bien au delà de la succession politique coloniale. C'est en effet avec cette trame géographique et institutionnelle que le conquérant anglais devra composer.

B- La conquête et la mise en place du régime anglais (1760-1838)²³⁰

Si la conquête anglaise de 1760 entraîne à plusieurs égards une rupture, elle témoigne aussi d'une forme de continuité puisque les nouveaux maîtres sont obligés de tenir compte de l'héritage français qui imprègne l'environnement laurentien, tout autant

²²⁷ L'institution paroissiale fut consacrée civilement par un règlement du 20 septembre 1721 de Messieurs Vaudreuil et Bégon et Mgr de St-Vallier, confirmé par un arrêt du Conseil d'État du roi du 3 mars 1722. Les 82 districts paroissiaux sont répartis ainsi: 41 dans le gouvernement de Québec, 13 dans celui de Trois-Rivières et 28 dans celui de Montréal: "Procès-verbaux du procureur général Collet sur le district des paroisses de la Nouvelle-France, annotés par l'Abbé Ivanhoe Caron", (1921-22) *Rapport de l'archiviste de la Province de Québec* 264-333; Hubert CHARBONNEAU et Yolande LAVOIE, "Cartographie du premier découpage territorial des paroisses du Québec, 1721-1722", (1973) 27 *Revue de géographie de Montréal* 81-87. Avec le régime anglais, les paroisses commencent à se dissocier du territoire seigneurial: Serge COURVILLE (dir.), *Plans de paroisses, région de Montréal 1790-1871*, Sainte-Foy, Outils de recherche du C.E.L.A.T. no 2, 1988, 175p.

²²⁸ Les quatre éléments déterminants d'une paroisse selon le droit canonique sont un territoire déterminé, une église, un curé ayant charge d'âmes et une population: Patrick McCLUSKEY, "La paroisse dans l'église", dans *Semaines sociales du Canada*, XXXe session - Edmunston, 1953, *Compte rendu des cours et conférences*, Tome 30 - *La paroisse*, Montréal, Institut social populaire, p. 39.

²²⁹ Morel note que la paroisse, étant la seule véritable forme d'organisation locale, son rôle dépassera "largement la protection des intérêts purement religieux de la collectivité.": André MOREL, "La municipalité, la paroisse, et le Code civil du Québec", (1968) 22 *Revue juridique et politique Indépendance et coopération* 661, 664.

²³⁰ L'annexe C du Rapport Durham publié en 1839 brosse un tableau particulièrement intéressant des institutions mises en place pendant cette période coloniale: "Reports of Commissioners of Inquiry Into the Municipal Institutions of Lower Canada", dans C.P. LUCAS, *Lord Durham's Report on the Affairs of British North America*, Vol. III - *Appendices*, Oxford, Clarendon Press, 1912, p. 132-237.

que des nouvelles données de la géopolitique coloniale américaine. Lors de la *Proclamation royale* de 1763, le cadre territorial de la Nouvelle-France est remplacé par une "Province of Quebec". L'administration coloniale conserve cependant le format opérationnel des trois gouvernements de Montréal, Trois-Rivières et Québec, chacune de ses divisions ayant eu son propre gouverneur. Elle se sert également de ce territoire pour diviser la province en trois districts²³¹ judiciaires et administratifs.

L'*Acte constitutionnel* de 1791²³² sépare la province en deux : le Haut et le Bas-Canada²³³, tout en abandonnant les trois gouvernements au profit d'une seule administration avec un gouverneur résidant dans la capitale, Québec, alors la ville la plus peuplée de la colonie. Le Bas-Canada, adossé à la rivière des Outaouais, englobe l'essentiel de l'oekoumène francophone, en circonscrivant l'espace seigneurial concentré dans la vallée du Saint-Laurent et de quelques-uns de ses tributaires. Ce sont les juges de paix nommés par le gouverneur qui exercent la plupart des fonctions civiles et l'administration de la justice.

L'article 14 de l'*Acte constitutionnel* prévoit par ailleurs la mise en place d'une assemblée législative élue et retient un modèle de représentation en fonction du territoire. On s'inspire du "county" anglais (unité divisionnaire et toponymique) pour procéder à la division territoriale de l'espace laurentien en comtés²³⁴, dont les limites épousent celles des paroisses et des seigneuries en territoire concédé. Il est vrai que ces comtés, à l'origine au nombre de 21, ne servent que d'assise pour des fins de représentation électorale²³⁵, mais ils acquièrent lentement une importance politique indéniable en raison du rôle du député pour l'obtention d'octrois et la réalisation de

²³¹ La première redivision de ces districts intervint quelques mois avant la première loi municipale. Le nombre de districts fut alors porté à 5: 1840, 4 Vict. c. 45. Ces districts sont à l'origine de la division actuelle en districts judiciaires.

²³² (R.-U.), 1791, 31 Geo III, c. 31 (L.R.C. (1985), App. II, no. 3).

²³³ La plupart des lois et des textes comportent un trait-d'union. Font notamment exception l'*Acte des chemins et municipalités du Bas Canada* de 1855 ainsi que le *Code civil (du Bas Canada)* de 1866.

²³⁴ *Proclamation qui divise la Province du Bas-Canada, en Comtés, Cités et Villes*. Proclamation du 7 mai 1792 signée par le Gouverneur Alured Clarke, publiée dans *Ordonnances faites et passées par le gouverneur et le Conseil législatif de la province de Québec actuellement en force dans la province du Bas-Canada*, Québec, Guillaume Vondenvelden, 1795, p. 4-14. Cette proclamation délimite le territoire des villes de Montréal et de Québec pour les mêmes fins.

²³⁵ La première carte électorale du Bas-Canada sera déterminée sans norme, selon une estimation approximative de la population dans les diverses régions de la province. Quant aux villes, selon leur importance, elles auront droit à un, deux ou quatre représentants: Denis LAFORTE et André BERNARD, *La législation électorale au Québec 1790-1967*, Montréal, Éditions Sainte-Marie, 1969, p. 36.

travaux publics²³⁶. En 1829, une loi de la Chambre d'assemblée ratifiée par le gouverneur²³⁷, redécoupe la colonie en 40 comtés, adoptant une toponymie plus représentative de la majorité française et établissant des normes pour la délimitation des comtés. À partir de 1791, le maillage territorial commence à prendre forme au niveau "régional"²³⁸, mais en tenant compte de l'autorité religieuse sur le territoire des paroisses et de l'autorité seigneuriale sur le territoire concédé au peuplement.

S'inspirant de l'institution rudimentaire mise en place dans le Haut-Canada à la demande des loyalistes, l'administration coloniale adopte en 1818 une loi de police qui permet aux bourgs²³⁹ de prendre diverses mesures de protection publique. Les bourgs sont des établissements comportant pas moins de 30 maisons habitées sur un espace d'au moins 15 arpents de superficie. Leurs habitants peuvent nommer des syndics, c'est-à-dire des officiers locaux (inspecteurs de voirie et de clôture, gardiens d'enclos public, cotiseurs et percepteurs de taxes) chargés d'appliquer les lois du Parlement provincial et de certains règlements locaux qu'ils adoptent en matière d'incendie, de marché public et de salubrité. Il appartient cependant à la Chambre d'assemblée et au gouverneur de voter les lois et de déterminer depuis la capitale les projets publics à être réalisés au niveau local. Bien que l'autorité soit centralisée à Québec, le législateur attribue diverses fonctions à ces officiers locaux et aux juges de paix. Ces premières institutions à caractère local et l'amorce d'un régime de représentation politique tracent les premiers traits du régime municipal à venir.

Sur le plan religieux, en raison du conflit latent sur le rôle du clergé catholique, l'administration coloniale ne veut d'abord accorder aucune importance aux paroisses reconnues civilement pendant le régime français, tant et si bien qu'aucune nouvelle

²³⁶ À cet égard, il convient de souligner l'adoption de la loi de 1796 en matière de voirie pour confier à un officier public dans chaque district, le grand-voyer, une autorité sur l'ouverture des chemins publics: *Acte pour faire, réparer et changer les chemins et ponts dans cette province, et pour d'autres effets*, S.P.B.C. 1796, 36 Geo. III, c. 9. Cette loi sera abrogée en 1855 avec l'adoption de l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas Canada*.

²³⁷ *Acte pour faire une division nouvelle et plus commode de la province en comtés, afin d'avoir une représentation dans l'Assemblée plus égale que ci-devant*, S.P.B.C. 1829, 9 Geo IV, c. 73. Cette loi sera remplacée en 1853. V.a. Joseph BOUCHETTE, *Plan Showing the New Subdivision of the Province of Lower Canada by Counties*, Québec, 1829, sans échelle.

²³⁸ Fernand HARVEY, "La genèse des espaces régionaux au Québec", (1996) 11 *Trames. Revue de l'Aménagement* 33-42.

²³⁹ *Acte pour pourvoir à la police de certains bourgs et villages*, S.P.B.C. 1818, 58 Geo. III, c. 16. Comme la plupart des lois de cette époque étaient temporaires, il y eut en fait plusieurs lois relatives à la police des bourgs. Voir à cet égard l'annexe C du rapport Durham, *Op. cit.*, note, p. 162-165.

paroisse ne sera érigée pendant près de trois quarts de siècle. Le pragmatisme colonial anglais fut cependant obligé de composer avec la hiérarchie catholique et, tout en cherchant à attribuer un rôle de première importance au clergé protestant, le contentieux entre l'Église et l'État se résorbe progressivement avec l'acceptation de la prérogative accordée à l'évêque de procéder à l'érection canonique des paroisses. En 1831, les paroisses érigées pour des fins religieuses obtiennent une reconnaissance juridique sur le plan civil²⁴⁰. On observe dès lors la multiplication des paroisses canoniques et en 1836 le grand diocèse de Québec qui couvre le pays est divisé en deux²⁴¹. Comme la loi ne permet pas de changer, mais seulement de confirmer les paroisses, cette division territoriale de la communauté locale échappe désormais à l'autorité coloniale.

Sur le plan foncier, l'Angleterre choisit en 1763 de respecter la tenure seigneuriale, allant même jusqu'à concéder quelques seigneuries, mais, après quelques hésitations, elle impose résolument à compter de 1792 l'instauration d'un modèle cadastral nouveau en milieu non concédé : le township²⁴². Les instructions officielles introduisent cependant une trame modifiée de division des terres, différente de celle existante dans les autres colonies anglaises nord-américaines, et obligent l'arpentage préalable des townships avant de procéder à la concession des terres. En fait, si la politique foncière propose un mode systématique inédit de découpage de l'espace, elle impose aussi un nouveau mode d'appropriation et de tenure, en plus de favoriser une occupation ségrégationniste, les townships étant d'abord réservés aux loyalistes et autres colons britanniques, restreignant ainsi l'espace francophone à l'aire seigneuriale.

Le régime seigneurial honni par les colons anglais mais toléré par les autorités coloniales est de plus en plus contesté. La Chambre d'assemblée qui est composée

²⁴⁰ *Acte pour constater, établir et confirmer d'une manière légale et régulière, et pour les effets civils, les subdivisions paroissiales de différentes parties de cette province*, S.P.B.C. 1831, 1 Guill. IV, c. 51. C'est en 1839 (2 Vict., c. 29), sous l'autorité du Conseil spécial, que la pleine reconnaissance fut confirmée: Antonio PERRAULT, *Loc. cit.*, note 218, p. 130, 268. Cette législation est la base de la loi actuelle sur les fabriques.

²⁴¹ Jean-Vianney FRENETTE, "Divisions administratives et organisation de l'espace au Québec: essai d'interprétation", (1974) 28/1 *Revue de géographie de Montréal* 41, 48. On connaîtra ensuite le rôle des diocèses dans l'organisation sociale des milieux régionaux.

²⁴² L'utilisation du mot "canton" pour désigner en français le "township" se répandra à compter des années 1860. Il est formellement consacré sur le plan législatif par l'art. 19 du Code municipal de 1870. Pour un historique de la division cadastrale des cantons, voir: Fernand MARTEL, *Le système du canton au Québec*, Ministère de l'Énergie et des Ressources, Service de l'arpentage, 1982 (révisé 1986), 88p. et Ministère de l'Énergie et des Ressources, *Répertoire des cantons*, 1990, 72p.

majoritairement de Canadiens s'oppose à sa disparition. Toutefois, la contestation croissante du régime seigneurial entraîne finalement sa disparition en 1854 et laisse le champ libre à l'entité qui avait réussi à imposer son autorité sur le plan religieux, mais également civil, la paroisse. Quant au township, il demeure essentiellement un territoire de référence sur le plan du cadastre et de la concession puis de l'appropriation des terres.

Dans les agglomérations les plus peuplées, le régime de police des bourgs est insuffisant pour répondre aux besoins locaux et satisfaire la demande d'autonomie institutionnelle, de sorte que l'administration coloniale se voit obligée de tenir compte des demandes de plus en plus pressantes des villes de Québec et de Montréal. Dans ce dernier cas, il apparaît nécessaire de contrer le lobby annexionniste du Haut-Canada²⁴³. Ces villes, alors majoritairement peuplées d'anglophones et sous l'autorité des juges de paix, désirent obtenir des pouvoirs pour administrer les affaires locales, d'où l'adoption des premières chartes leur attribuant le territoire décrit dans la Proclamation de 1792²⁴⁴.

Le territoire du Bas-Canada est une colonie singulière, avec sa dualité nationale : un rameau français enraciné dans un espace seigneurial, soumis à une autorité religieuse et marqué par une démographie galopante; un contingent britannique formé surtout de loyalistes envahissant les principales agglomérations et s'emparant des nouveaux townships de la frange laurentienne. À la fin des années 1830, le comté électoral, la paroisse religieuse et le township cadastral jouent un rôle bien relatif. Ces espaces sont néanmoins clairement identifiés et impriment leur trace dans le paysage socio-politique et dans la configuration de l'atlas administratif colonial. La carte du Bas-Canada publiée par l'arpenteur général Joseph Bouchette²⁴⁵ révèle les traits majeurs

²⁴³ Jacques LÉVEILLÉE, *Développement urbain et politiques gouvernementales urbaines dans l'agglomération montréalaise, 1945-1975*, Montréal, Société canadienne de science politique, 1978, p. 157.

²⁴⁴ Le territoire reconnu dans la Proclamation de 1792 pour former une cité distincte des comtés avait été séparé de leur paroisse respective en 1799, 39 Geo. III, c. 5. La première charte de Montréal (1 Guill. IV, ch 54) et celle de Québec (1 Guill. IV, c. 53) furent mises en vigueur en 1832. Elles expirèrent en 1836.

²⁴⁵ Joseph BOUCHETTE, *Topographical Map of the Province of Lower Canada, Shewing Its Division Into Districts, Counties, Seigniories and Townships, With All the Land Reserved Both for the Crown and the Clergy, etc.*, Londres, William Faden, 1815, Carte 1:164 000 (Carte topographique de la province du Bas-Canada sur laquelle sont indiquées les limites des districts, des comtés, des seigneuries et des cantons ainsi que les terres de la couronne et celles du clergé, etc., etc. (Réimp. Montréal, Éd. Élysées, 1980, 8p. et 40 feuillets). V.a. Joseph BOUCHETTE, *Description topographique de la province du Bas-Canada, avec des remarques sur le Haut-Canada, et sur les relations des deux provinces avec les États-Unis de l'Amérique*, Londres, William Faden, 1815 (Réimp. 1978), 664p.; Joseph BOUCHETTE, *The British Dominions in North America; or A Topographical and Statistical Description of the Provinces of Lower Canada and Upper Canada, Nova Scotia, the Islands of Newfoundland, Prince Edward and Cape Breton, Including*

de la composition et de l'appropriation territoriale. Elle indique l'enchevêtrement irrégulier des limites administratives, expose l'état encore embryonnaire de la trame villageoise et de la division cadastrale des seigneuries et des cantons dans l'axe laurentien. Bref, elle dessine la trame de base d'un maillage territorial qui servira de fondement spatial à l'instauration du régime municipal. L'État colonial divise le territoire pour mieux l'administrer, pour mieux exercer son autorité.

SECTION II- LES ORIGINES DE L'INSTITUTION MUNICIPALE (1838-1860)

L'époque pré-confédérative couvre la période qui commence avec le régime transitoire de Conseil spécial en 1838, englobe et se prolonge au delà du régime constitutionnel de l'Union des Canadas proclamé en 1841, pour se terminer avec le début de la décennie qui voit la création de la Confédération canadienne. Sur le plan législatif, elle est marquée par quatre législations créant autant de régimes municipaux distincts, quoique le dernier propose une synthèse évoluée et améliorée des expériences antérieures.

Le territoire laurentien façonné dans l'ordre colonial est marqué à la fois par une progression rapide du peuplement, par le quadrillage des limites administratives jusqu'au niveau local et par la mise en place des structures institutionnelles permettant d'asseoir les bases d'une autonomie politique. Il s'agit d'un espace essentiellement rural, les agglomérations villageoises et urbaines étant encore à leur stade embryonnaire²⁴⁶.

A- L'instauration du régime municipal (1838-1850)

La rébellion de 1837-38 a été l'élément déclencheur d'une véritable révolution administrative et politique dans la colonie anglaise du Bas-Canada. Le contexte géopolitique était alors très différent de celui qui existait un demi-siècle plus tôt. Les États-Unis ne constituaient plus la même menace et la population française avait plus

Considerations on Land-Granting and Emigration, to Which are Annexed Statistical Tables and Tables of Distances, etc., Londres, Longman, 1832, 2 vol.; Jean-Marc AUDET, "La description topographique de la province du Bas-Canada de Joseph Bouchette", (1991) 93 *R. du N.* 408-420; Claude BOUDREAU, *La cartographie au Québec. 1760-1840*, Sainte-Foy, P.U.L., 1994, p. 81-96.

²⁴⁶ Le développement fulgurant des villages dans le Bas-Canada se manifestera dans la période 1815-1850 autour de l'église, point de cristallisation des rangs: Serge COURVILLE, *Entre ville et campagne. L'essor du village dans les seigneuries du Bas-Canada*, Québec, P.U.L., 1990, 335p.

que décuplé, au point d'occuper la presque totalité du territoire seigneurial. Cette population pauvre et non éduquée, confinée dans l'axe laurentien, côtoyait maintenant un peuplement anglophone qui, bien que concentré dans le Haut-Canada, devenait de plus en plus nombreux. À la fin des années 1830, le Bas-Canada comportait une population de 600 000 habitants (dont plus de 80% francophones) alors que la population du Haut-Canada s'élevait à 400 000 habitants.

La rébellion provoqua un choc politique dans l'administration anglaise qui répondit d'abord par la suspension de la constitution de 1791, la formation d'un Conseil spécial de gouvernement et l'institution d'une commission d'enquête sous la direction de Lord Durham²⁴⁷. Elle justifia ensuite l'Angleterre d'adopter sur le plan constitutionnel l'*Acte d'Union*²⁴⁸, faisant disparaître la province du Bas-Canada et l'intégrant dans une nouvelle Province du Canada. La décennie 1840-1850 constitue une décennie charnière dans le remodelage de la carte du territoire, l'une des plus importantes de toute l'histoire québécoise. L'instauration du régime municipal et d'un régime scolaire, l'institution d'un régime de cadastre et d'enregistrement foncier²⁴⁹, la reconnaissance des privilèges du clergé sur l'organisation paroissiale, le maintien du découpage de la carte des comtés pour fins de représentation électorale, mais également pour des fins de statistiques officielles et d'enregistrement foncier, furent des décisions capitales pour l'organisation administrative et politique du territoire.

Sur le plan historique, la rébellion entraîna la suspension de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada. Londres nomma Lord Durham gouverneur général avec mission d'effectuer une enquête sur les problèmes du Canada et de présider un Conseil législatif spécial qui dirigerait la colonie jusqu'à ce que la métropole ait déterminé son nouveau statut constitutionnel. Malgré ses propos peu flatteurs sur les Canadiens français, Lord Durham considéra que l'une des causes principales de l'inefficacité administrative de la colonie et de la dépendance des citoyens résidait dans le manque d'organisation générale de la société civile²⁵⁰. Il proposa donc l'instauration d'un régime municipal dans une nouvelle constitution unissant les provinces, le nouveau

²⁴⁷ Durham fut gouverneur à peine six mois en 1838 et publia son rapport en janvier 1839. Marcel-Pierre HAMEL, *Le rapport de Durham présenté, traduit et annoté*, Éditions du Québec, 1948, 376p. (sur les institutions municipales, voir les p. 158-159 et 302-3). V.a. *Supra*, note 230.

²⁴⁸ (R.-U.) 1840, 3-4 Vict., c. 35 (L.R.C. (1985), App. II, no. 4).

²⁴⁹ *Acte concernant les bureaux d'enregistrement, et les privilèges et hypothèques dans le Bas-Canada*, S.B.C. 1860, 23 Vict. c. 59.

²⁵⁰ M.U. PROULX, *Loc. cit.*, note 139, p. 97-104.

régime devant promouvoir la décentralisation des services publics, en élargissant le concept embryonnaire de la police des bourgs, mais aussi en considérant les principes du régime municipal fondé sur la paroisse tant en Angleterre qu'en France²⁵¹.

C'est dans l'annexe C du Rapport²⁵² que l'on retrouve les grandes lignes d'une proposition de régime municipal articulé dans une structure composée de huit districts municipaux²⁵³, elle-même subdivisée en paroisses et en townships. Durham n'eut cependant pas l'occasion de mettre en pratique ses recommandations puisqu'il fut remplacé comme gouverneur général par Poulett Thompson (lord Sydenham²⁵⁴) avant la publication de son rapport en 1839.

1- Les ordonnances-lois de 1840

Lord Sydenham avait reçu des instructions de Londres de pourvoir à la constitution d'un régime municipal. Favorable à l'instauration rapide d'un régime municipal et s'inspirant du rapport de son prédécesseur, il tenta de faire inscrire les assises de l'administration municipale dans le premier projet d'acte d'union introduit en juin 1839 en proposant la division du territoire en cinq districts municipaux. Ce projet fut très critiqué. Londres refusa, préférant laisser à l'administration coloniale le soin de déterminer les règles applicables en cette matière. L'*Acte d'Union* voté en 1840 par le Parlement anglais et mis en vigueur le 10 février 1841 fut donc adopté sans que soient incorporées les dispositions relatives aux institutions municipales. La méfiance de Sydenham à l'endroit de l'assemblée élue de 1791 l'incita à mettre le futur Parlement du Canada-Uni devant un fait accompli²⁵⁵. Il profita de l'une des dernières assemblées du Conseil spécial pour faire adopter le 29 décembre 1840 deux ordonnances-lois²⁵⁶ qui

²⁵¹ Alors que le régime communal français date de la Révolution, l'Angleterre adoptait en 1835 le *Municipal Corporations Act* consacrant la paroisse comme entité municipale: (R.-U.) 5-6 Will. IV, c. 76. Bien que récente et connue des autorités coloniales canadiennes, cette législation inspira peu le contenu des ordonnances de 1840. Il apparaît cependant que Durham a tenu surtout compte du régime institutionnel de la Nouvelle-Angleterre, importé par les Loyalistes dans le Haut-Canada et dont les traits dominants se retrouvent dans les assemblées de citoyens formant les bourgs. Le mode de fonctionnement de ce régime est expliqué dans l'ouvrage d'Alexis de TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique & Souvenirs & L'ancien régime et la révolution*, Introduction et notes de Jean-Claude Lamberti et Françoise Mélonio, Paris, Laffont, 1986, p. 86.

²⁵² *Op. cit.*, note 230, p. 132-237.

²⁵³ À l'exclusion de la Gaspésie dont on proposait le rattachement au Nouveau-Brunswick.

²⁵⁴ Adam SHORTT, *Lord Sydenham*, Coll. The Makers of Canada, Vol. 15, Toronto, Morang & Co., 1908, 367p.

²⁵⁵ *Id.*, p. 276.

²⁵⁶ Pour une étude du régime des ordonnances de 1840, voir: J. L'HEUREUX, *Loc. cit.*, note 221.

allaient être les premières bases du régime municipal québécois. Cette initiative fut limitée au Bas-Canada puisque c'est le Parlement du Canada-Uni qui adopta en août 1841 la première loi municipale devant régir le Haut-Canada²⁵⁷.

La première de ces ordonnances, l'*Ordonnance pour pourvoir à, et régler la nomination de certains officiers, dans les différentes paroisses et townships de cette Province, et pour faire d'autres dispositions concernant les intérêts locaux des habitants de ces divisions de la Province*²⁵⁸ instituait un régime institutionnel au niveau local sur la base territoriale de la paroisse et du township. Il s'agissait d'une véritable "corporation"²⁵⁹, mais sans conseil municipal. En effet, les juges de paix nommés par le gouverneur présidaient à des assemblées des habitants tenues annuellement. Ces assemblées procédaient à l'élection d'officiers publics, dont entre autres un greffier, des collecteurs, des inspecteurs et des gardiens d'enclos. Elles votaient les règlements et des cotisations. Si la population était moins de 300 habitants, le gardien de district (warden) devait réunir le township ou la paroisse à une autre. Ces premières corporations avaient également le pouvoir d'ester en justice et d'acquérir des biens fonds à l'usage des habitants.

La seconde ordonnance, l'*Ordonnance qui pourvoit au meilleur gouvernement de cette Province, en établissant des autorités locales et municipales en icelle*²⁶⁰ instituait un régime complémentaire au niveau d'une nouvelle entité géographique, le district municipal. L'ordonnance accordait le pouvoir au gouverneur de constituer par proclamation des districts. Chacun des districts constituait une corporation qui devait

²⁵⁷ *Acte pour mieux pourvoir au Gouvernement intérieur de cette partie de la Province qui constituait la ci-devant Province du Haut-Canada, par l'établissement d'autorités locales ou municipales en icelle*, S.H.C. 1841, 4-5 Vict., c. 10. Cette loi fut remplacée en 1849 par le "Baldwyn Act" qui est la base de la loi municipale ontarienne encore en vigueur à l'heure actuelle et qui a servi de source d'inspiration à la législation municipale des autres provinces canadiennes: *Acte pour pourvoir, par une loi générale, à l'établissement de corporations municipales et à l'établissement de règles dans les divers comtés, cités et villes, townships et villages du Haut-Canada*, S.H.C. 1849, 12 Vict., c. 81.

²⁵⁸ S.P.B.C. 1840, 4 Vict., c. 3. Cette loi s'inspire largement de la loi sur la police des bourgs de 1818, mais sa portée est généralisée à l'ensemble du territoire. *Supra*, note 239.

²⁵⁹ L'art. XVIII de cette ordonnance est clair. "Et qu'il soit de plus ordonné, &c, que chacune et toutes les paroisses ou townships, ou paroisses ou townships réputés comme tels, et unions de paroisses ou townships, ou paroisses ou townships réputés comme tels dans cette Province comme susdit, seront à des fins civiles, et sont par les présentes constitués corporations, et comme telles pourront poursuivre et être poursuivies, acquérir et posséder des terres et biens-fonds situés dans les limites de telles divisions locales comme susdits, à l'usage des habitants d'icelles." Les paroisses de Saint-Roch, de Québec et de Montréal dans les cités de Québec et de Montréal furent soustraites à ce régime.

²⁶⁰ S.P.B.C. 1840, 4 Vict., c. 4.

être composée des paroisses et townships situés à l'intérieur des limites établies dans la proclamation. Le conseil de district était présidé par un gardien (warden) nommé par le gouverneur et par un ou deux conseillers élus par les assemblées de paroisses et de townships, chaque localité de 300 à 3000 habitants ayant droit à un conseiller et celles de plus de 3000 habitants à deux. Les principaux fonctionnaires du district, soit le greffier et le trésorier, étaient aussi nommés par le gouverneur. Le district exerçait une juridiction sur la voirie et les ouvrages publics, en plus d'apporter son soutien aux activités locales²⁶¹. Cette municipalité pouvait acquérir des immeubles au bénéfice des habitants du district. Enfin, les règlements du district étaient assujettis au pouvoir de désaveu du gouverneur.

La mise en application des deux ordonnances ne fut amorcée qu'après la proclamation de l'union des deux Canadas, la création des districts municipaux, la détermination de la représentation locale au conseil de district²⁶² et la nomination des officiers de district²⁶³. Vingt-deux districts furent ainsi établis en 1841 dans une proclamation émise par le successeur de Sydenham, Lord Colborne. Deux autres districts furent créés l'année suivante²⁶⁴.

Bien que les critères ayant servi à découper le territoire des districts n'apparaissent pas dans la loi ni dans les proclamations, il est néanmoins possible de déceler l'importance de certains facteurs géographiques, comme les cours d'eau, consacrant ainsi le rôle des voies d'accès et de peuplement. Les 24 districts municipaux ne correspondaient aucunement au territoire des entités administratives ou représentatives existantes. Ainsi, aucune correspondance avec les districts judiciaires institués, non plus qu'avec la division électorale en comté effectuée en 1791 et révisée en 1829 pour les fins de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada.

²⁶¹ Les responsabilités du district, des paroisses et des cantons englobaient le domaine scolaire. Ces pouvoirs furent confiés aux corporations scolaires en 1846.

²⁶² Les proclamations du 24 juillet 1841 et du 3 janvier 1842 précisent la représentation territoriale locale des corporations civiles au sens de la première des ordonnances. Sont ainsi désignées 212 paroisses, 37 townships, 6 unions de townships, 27 unions de townships, 14 unions de paroisses et de townships, pour un total de 296. *The Gazette of Quebec published by authority (Supplement)*, 29 juillet 1841 et *The Canada Gazette*, no 15, 8 janvier 1842, p. 202.

²⁶³ Proclamation nommant les "wardens" et les officiers des 22 premiers districts: *The Canada Gazette*, no 14, 1er janvier 1842, p. 197.

²⁶⁴ Proclamations du 15 avril 1841 (*La Gazette de Québec publiée par autorité*, t. XVIII, no 27, 6 mai 1841, p. 361-363) et du 3 janvier 1842 (*The Canada Gazette*, no. 15, 8 janvier 1842, p. 201-202).

Comme le soulignait un texte paru à l'époque dans une revue juridique, "Par la loi de 1840, il y avait l'organisation de la municipalité et l'organisation de la paroisse (voir 4 Vict., c. 3 et 4) deux systèmes distincts et pourtant destinés à marcher ensemble et l'un par l'autre : d'où il est résulté beaucoup d'embarras et de confusion"²⁶⁵, de sorte que dans la réalité politique les districts municipaux²⁶⁶ ne furent jamais opérationnels²⁶⁷.

Il convient de terminer cet épisode en ouvrant une parenthèse pour noter l'exception des deux grandes cités bas canadiennes de Montréal et de Québec. En effet, ces deux "cités" ont bénéficié d'une charte temporaire en 1832 et furent à nouveau dotées de nouvelles chartes, cette fois permanentes en 1841²⁶⁸. Ces chartes se perpétueront après diverses refontes pour donner les chartes municipales actuellement en vigueur dans ces villes. Le régime d'exception privilégiant ces deux entités, tour à tour métropole et capitale, puise ses racines jusqu'aux origines du régime municipal.

2- La loi de 1845

Sans lien d'appartenance avec les communautés et boycotté par la population canadienne-française, le réseau artificiel du district municipal ne survivra pas. Les ordonnances-lois furent donc abrogées et remplacées par une loi du Parlement du Canada-Uni adoptée spécifiquement pour le Bas-Canada. Le législateur reconnaîtra lui-même dans le premier attendu de l'*Acte pour abroger certaines ordonnances y mentionnées, et faire de meilleures dispositions pour l'établissement d'autorités locales*

²⁶⁵ An., "Du régime municipal en Canada", (1846-7) 2 *Revue de législation et de jurisprudence* 386, 394; A.D. DECELLES et W.D. LIGHTHALL, "The Municipal System of Quebec", dans Adam SHORTT et Arthur G. DOUGHTY (Ed.), *Canada and its Province*, Vol. XV, *The Province of Quebec*, Toronto, Glasgow Book, 1914, p. 285-295, sont d'avis que les objectifs opposés des deux ordonnances expliquent en partie l'échec du régime. Ils considèrent d'ailleurs que le moment était mal choisi pour introduire des institutions municipales.

²⁶⁶ Les textes commentant les raisons de l'échec des régimes institués avant 1855 sont nombreux. Entre autres motifs, il faut noter l'aversion des Canadiens à l'égard du Conseil spécial qui avait présidé à la répression des troubles de 1837, la hantise des taxes depuis les exactions de Bigot, l'opposition à l'union, le maintien du contrôle administratif gouvernemental. Les premières lois municipales furent perçues comme des moyens d'oppression et c'est par l'élection de conseillers qui avaient promis de ne rien faire (régime des Éteignoirs) qu'on empêcha le système de fonctionner: A.D. DECELLES, et W.D. LIGHTHALL, *Loc. cit.*, note 265, p. 285-295; Edmond LAREAU, *Histoire du droit canadien depuis les origines de la colonisation jusqu'à nos jours*, Vol. 2- *Domination anglaise*, Montréal, Librairie A. Periard, 1889, p. 257-8.

²⁶⁷ Sauf dans la région de l'Estrie: John LITTLE, "State Formation and Local Reaction in the Eastern Townships: A Brief Overview", dans Serge COURVILLE et Normand SÉGUIN, *Espace et culture. Space and Culture*, Sainte-Foy, P.U.L., 1995, p. 110.

²⁶⁸ *Ordonnance pour incorporer les cité et ville de Québec*, 1840, 3-4 Vict., c. 35; *Ordonnance pour incorporer les cité et ville de Montréal*, 1840, 3-4 Vict., c. 36. Les ordonnances furent mises en vigueur en 1841.

*et municipales dans le Bas-Canada*²⁶⁹, sanctionné le 29 mars 1845 et entré en vigueur le 1er juillet 1845, que les ordonnances de 1840 "ne conviennent pas et ne peuvent convenir dans l'état actuel du Bas-Canada". Il est cependant étonnant de constater que le dernier article de cette loi de 1845 précise qu'elle a une durée temporaire de deux ans.

La loi de 1845 indique que les habitants de toute paroisse ou township, ou autre division territoriale reconnue ou désignée comme une municipalité, forme une corporation. Ces territoires sont érigés de plein droit en municipalité locale s'ils comportent une population d'au moins 300 âmes. Elle prévoit également la création de villages et de villes, avec des pouvoirs plus étendus. Elle ne s'applique cependant pas aux cités de Montréal et de Québec, puisque dotées de chartes spéciales.

Une proclamation publiée en juillet 1845²⁷⁰ indique le nom des 321 municipalités reconnues, mais il n'y a jamais eu de désignation de leur territoire, ce dernier étant constitué des paroisses déjà érigées civilement et des cantons érigés par proclamation antérieure.

La loi de 1845 permet de réunir des municipalités qui n'ont plus 300 âmes avec des voisines ou encore de les diviser lorsqu'elles peuvent en former d'autres de 300 âmes. Elle autorise également le gouverneur en conseil à redéfinir le territoire pour tenir compte de la non-concordance des territoires des paroisses catholiques et protestantes, en prenant en considération la division des townships ainsi que les distances, mais il ne peut le faire sans le consentement des intéressés. Les habitants peuvent présenter des requêtes pour regrouper les territoires municipaux. Les habitants des bourgs, villages et villes, contenant 60 maisons ou plus, érigées dans un espace de 30 arpents ou acres en superficie (soit environ 10 hectares), peuvent aussi présenter une pétition au conseil municipal pour fixer les limites de leur localité, sans empiéter sur un autre village, bourg ou ville. C'est donc le conseil municipal qui propose les limites de la nouvelle localité dont l'érection intervient lors d'une proclamation du gouverneur.

²⁶⁹ S.B.C. 1845, 8 Vict., c. 40.

²⁷⁰ *The Canada Gazette*, Montréal, no 195, 21 juin 1845, p. 1867-1893 (erratum: no 198, 12 juillet 1845, p. 1933). La description de ces territoires est indiquée dans le document: *Subdivisions du Bas-Canada en paroisses et townships en réponse à l'adresse ci-jointe de l'Assemblée législative*, Québec, Imp. Frechette, 1853, 146p.

Les municipalités de village, de bourg ou de ville possèdent quelques pouvoirs additionnels (protection contre l'incendie, police intérieure, marchés). De plus, les municipalités dans le district de Gaspé peuvent réglementer la pêche dans les rivières. Les municipalités peuvent acquérir des biens-fonds dans les limites de leur territoire n'excédant pas au total un revenu annuel de 200 livres, mais elles doivent néanmoins indemniser les intéressés pour les terrains requis. Est aussi permise la division du territoire en arrondissements d'inspecteurs et de sous-voyers. Une juridiction extraterritoriale est accordée en matière de chemin, de pont ou de cours d'eau. Quant à la coopération intermunicipale, elle peut notamment être réalisée par un bureau des délégués, dont les décisions sont obligatoires.

Le comté qui sert aux fins de division électorale au niveau provincial et comme base de la juridiction territoriale de la Cour des commissaires entendant les causes intéressant les municipalités, n'a toutefois aucune reconnaissance comme municipalité.

3- La loi de 1847

Ce régime municipal ne connut guère plus de succès, de sorte que la loi de 1845 ne sera pas renouvelée au delà des deux années pour lesquelles elle avait été établie. Elle sera remplacée par une autre loi adoptée par le Parlement du Canada-Uni, encore une fois uniquement pour le Bas-Canada. L'*"Acte pour faire de meilleures dispositions pour l'établissement d'autorités municipales dans le Bas-Canada"*²⁷¹ entre en vigueur le 1er septembre 1847. Il prescrit que les habitants de chaque comté du Bas-Canada (pour des fins de représentation électorale) forment une corporation et détermine leur chef-lieu. Toutefois quelques comtés électoraux sont subdivisés pour fins municipales, de sorte que 46 municipalités de comté sont érigées. Le conseil municipal (de comté) est composé de deux conseillers provenant de chaque paroisse ou township, à l'exclusion des villages et des villes qui ne font pas partie de cette municipalité de comté.

La loi prévoit cependant la possibilité d'incorporation de villages et de villes lorsqu'ils comportent au moins 40 maisons dans un espace de 30 arpents ou acres en superficie. Ces municipalités peuvent se prévaloir de pouvoirs additionnels reliés aux problèmes d'agglomération, surtout en matière de protection contre l'incendie.

²⁷¹ S.B.C. 1847, 10-11 Vict., c. 7.

Le conseil de comté peut diviser les paroisses ou townships en arrondissements d'inspecteurs ou de sous-voyers. Il peut acquérir des biens fonds annuellement pour une valeur réelle n'excédant pas deux cents livres courant.

La loi de 1847 ne connaît pas plus de succès que les deux précédentes. Son territoire est très vaste et la population résiste encore à son implantation.

B- La première législation municipale durable : la loi de 1855

La deuxième décennie du régime de l'Union des Canadas est marquée par l'accentuation des différences entre les deux colonies. Le Haut-Canada consolide un modèle uniforme d'institution et d'occupation du territoire fondé sur l'héritage loyaliste, auquel s'ajoute l'apport continu d'une immigration anglo-saxonne. Le Bas-Canada chemine parallèlement dans la dualité coloniale avec d'une part un univers francophone relativement clos et démographiquement prolifique, confiné à l'aire seigneuriale et, d'autre part, une minorité anglophone dominant le gouvernement et l'économie, contrôlant les deux "grandes" villes et imposant son propre modèle de peuplement fondé sur le diagramme cantonal, principalement dans les Cantons de l'Est et dans l'Outaouais. L'Assemblée législative accroît lentement son autorité au détriment de l'administration coloniale et obtient pendant le ministère Baldwin-La Fontaine la reconnaissance de la responsabilité ministérielle.

La population augmente rapidement, au point de déborder l'aire seigneuriale, mais aussi d'amplifier les contraintes imposées par le mode de tenure féodale. C'est le début de l'exode vers les manufactures de la Nouvelle-Angleterre, mais c'est aussi la lutte épique de l'assaut des francophones sur les territoires fermés de l'Estrie (les Cantons de l'Est aux mains de quelques spéculateurs anglais), du Saguenay et de l'Outaouais (domaines des barons de l'exploitation forestière). L'État répond à la demande pressante de la minorité anglophone d'abolition de la tenure seigneuriale en 1854²⁷² et des réserves du clergé dans les townships. C'est aussi une période d'émergence et de multiplication des villages et des petites villes dans une province foncièrement agricole, encore dépendante des cours d'eau comme voies de circulation. Certains d'entre eux bénéficient des premiers élans de la révolution industrielle.

²⁷² *Acte décrétant l'abolition des droits et devoirs féodaux*. S.B.C. 1854, 18 Vict., c. 3.

Sur le plan municipal, à peine huit ans après la création des municipalités de comté, une nouvelle législation est adoptée en 1855 par le Parlement du Canada-Uni. Cette nouvelle loi est présentée dans son préambule comme une double réforme des systèmes des municipalités et de la voirie, ce qu'indique d'ailleurs son titre : *l'Acte des municipalités et des chemins du Bas Canada*²⁷³. Elle tient compte des récriminations à l'encontre des lois précédentes en éliminant leurs irritants majeurs et instaure un régime municipal à deux paliers, la corporation de comté et la corporation locale (paroisses, townships, villages et villes), les secondes faisant parties des premières, mais ne leur étant cependant pas subordonnées. Elle opère une forme de synthèse entre les éléments contenus dans les lois antérieures tout en accordant un large degré d'autonomie. Elle prévoit cependant un statut spécial aux villes de Trois-Rivières et de Sherbrooke, en plus d'attribuer à certaines municipalités locales (Sainte-Anne-des-Monts et les "Isles de la Magdeleine") des pouvoirs que détiennent normalement les comtés. Elle s'applique à toutes les municipalités sauf Montréal et Québec, ainsi que Saint-Hyacinthe dotée d'une charte spéciale deux ans plus tôt²⁷⁴. Bien qu'encore critiquée, cette loi est beaucoup mieux acceptée et réussit cette fois à s'imposer dans les municipalités érigées qui sont au nombre de 437 corporations locales, dont 32 villages et villes, et 61 corporations de comtés.

Comme en 1845, la loi de 1855 constitue en municipalité locale les paroisses et les cantons comportant une population de plus de 300 âmes, tout en précisant que la paroisse est "tout territoire érigé en paroisse par autorité civile ou ecclésiastique" alors que le township est "tout territoire érigé en township". Elle érige en municipalité de comté la division territoriale des comtés servant comme districts électoraux (au Parlement du Canada-Uni). Ainsi, tout comté défini par l'acte de représentation parlementaire de 1853²⁷⁵ forme un comté municipal, sauf l'Île d'Orléans qui forme un comté municipal supplémentaire. Alors que la corporation regroupe les habitants en corps publics, la "municipalité" désigne le territoire incorporé.

La loi de 1855 prévoit les modalités de création de nouvelles municipalités locales à partir de territoires non organisés ou par démembrement de municipalités

²⁷³ S.B.C. 1855, 18 Vict., c. 100, sanctionnée le 30 mai et mise en vigueur le 1er juillet 1855.

²⁷⁴ *Acte pour pouvoir plus amplement à l'incorporation de la ville de St. Hyacinthe, et pour étendre ses limites*. S.B.C. 1853, 16 Vict., c. 236.

²⁷⁵ *Acte pour augmenter la représentation du peuple de cette Province en Parlement*. S.B.C. 1853, 16 Vict., c. 152.

existantes en plus de permettre l'érection de villes et de villages suite à une requête des électeurs au conseil de comté et approbation gouvernementale. Elle accorde aux municipalités de villages et de villes quelques pouvoirs supplémentaires et leur permet de se regrouper²⁷⁶. Elle indique la possibilité d'annexion des "places extraterritoriales" de moins de 300 âmes et établit des modalités d'ajustement des paroisses et des townships, notamment afin de respecter l'appartenance à un même comté lorsqu'il y a chevauchement de territoire. C'est officiellement le critère de la population qui détermine quand les contribuables peuvent demander la création d'une municipalité, la norme de 300 âmes devant être respectée pour chacune des municipalités résultantes. C'est donc principalement au niveau du comté que se dessine la carte municipale.

Dès 1856, la loi est modifiée pour prévoir que le chef-lieu du comté sera situé au même endroit que le bureau d'enregistrement, en plus de permettre la formation d'une ville lorsque la population atteint 3000 âmes²⁷⁷.

Le compromis territorial et l'accroissement de l'autonomie municipale réalisés avec la loi de 1855, que viendra ultérieurement chapeauter un gouvernement provincial québécois, favoriseront l'acceptation progressive de l'institution municipale dans la population. Contrairement aux législations antérieures, la municipalité entre dans les moeurs politiques et la loi de 1855 est mise en application sur le territoire.

C- La composition territoriale

Sur le plan de la composition territoriale, le législateur pré-confédératif veut asseoir la légitimité de la territorialité municipale sur un horizon spatial délimité et connu, que ce soit sur le plan local ou au niveau "régional". Dans ce dernier cas, il choisit l'espace de représentation législative. Sur le plan local, il se réfère fondamentalement à une institution bien enracinée dans l'espace occupé par les seigneuries : la paroisse religieuse. À l'extérieur de l'aire seigneuriale, le législateur favorise le développement du modèle cantonal d'inspiration anglo-américaine, le township reflétant à la fois un mode de division cadastrale, un régime de tenure et le cadre d'émergence d'une communauté locale que l'on avait voulu à l'origine anglo-protestante. Le législateur propose donc un découpage par référence, mais en réalité il

²⁷⁶ Cette possibilité sera omise dans les lois municipales subséquentes.

²⁷⁷ S.B.C. 1856, 19-20 Vict., c. 101.

n'a guère le choix. Quant aux agglomérations, leur territoire peut être défini localement, mais en tenant compte de normes minimales de population et de superficie.

Ces normes de référence apparaissent d'autant plus importantes que la société essentiellement rurale a tendance au début à bouder la nouvelle institution. Les quatre lois pré-confédératives traduiront une recherche et un tâtonnement pour définir une norme de référence juridique à consonance spatiale. La décision demeurera cependant essentiellement politique. Elle ne connaîtra pas de contestation judiciaire puisque l'opposition sera populaire, le législateur prévoyant dans les diverses lois des mesures pour contrer le fameux règne des éteignoirs avec son mot d'ordre de non-participation aux élections permettant de constituer les conseils municipaux²⁷⁸.

Avant la confédération, sauf les principales agglomérations bénéficiant de chartes spéciales, il n'y aura qu'un régime juridique s'appliquant à toutes les municipalités, quelle que soit leur désignation de paroisse, de township, de village ou de ville. Certes, le législateur prévoira la possibilité d'accorder une autonomie institutionnelle aux villages, aux villes et aux cités dotées d'une charte, mais contrairement aux paroisses et aux townships érigés presque automatiquement, les petites agglomérations ne pourront être incorporées que suite à une demande d'une majorité de propriétaires, tout en respectant des critères de densité et d'étendue (d'abord 40 maisons sur 30 arpents ou acres, et plus tard 60 maisons habitées sur 30 arpents).

Le territoire de base des comtés constitué en 1847, légèrement remanié en 1853, ne sera pas modifié en 1855 et ne changera plus pour les fins municipales²⁷⁹, sauf la nécessité de subdiviser certains comtés compte détenu de l'augmentation de la population. Par ailleurs, le comté servira de référence à de multiples objets, puisque au delà de son utilité pour des fins électorales et municipales, il sera utilisé pour définir le territoire des divisions de recensement²⁸⁰ et des divisions d'enregistrement²⁸¹. Le comté

²⁷⁸ An., *Loc. cit.*, note 265, p. 386-406.

²⁷⁹ Leur territoire sera défini ultérieurement dans la *Loi sur la division territoriale*, laquelle décrit en plus des districts électoraux, les divisions d'enregistrement, les districts judiciaires. Elle prévoit, au surplus, la correspondance géographique entre les limites de ces divers divisions territoriales. Cette loi (devenue L.R.Q., c. D-11) présidera au découpage territorial des municipalités de comté jusqu'à la création des municipalités régionales de comté au début des années 1980.

²⁸⁰ L'utilisation pour des fins de recensement remonte au premier recensement décennal de 1851. Cette division de recensement subsistera, sous réserve des divisions intervenues en raison de la croissance de la population, jusqu'au recensement de 1991 alors que le territoire des MRC prit la relève.

sera un moule à toutes fins utiles immuable qui persistera dans la géographie administrative pendant près d'un siècle et demi.

En quinze ans, la carte territoriale du Québec est dessinée sur les plans local et régional dans un schéma de hiérarchie. Alors que la seigneurie est "cantonnée" dans sa plus simple expression cadastrale, le maillage territorial se cristallise dans la paroisse, le township, le village et le comté qui se voient attribuer le statut d'entités municipales.

Toutefois le Québec d'alors connaît une croissance démographique prononcée qui allait nourrir pendant près d'un siècle trois mouvements simultanés de population : l'urbanisation, la colonisation de nouveaux territoires, l'émigration vers les États-Unis. Les deux premiers ont laissé des traces indélébiles sur le paysage municipal en suscitant la multiplication des municipalités, la proclamation de nouveaux cantons, l'érection de nouvelles paroisses, la formation de villages dont certains se transforment en villes, qui débordent à leur tour leur horizon spatial d'origine.

Enfin, les municipalités ont toujours pu adapter l'administration de leur territoire en le divisant, pour les fins de voirie ou les besoins de l'agriculture, en arrondissements sous la responsabilité d'un inspecteur. Les rangs et les villages ont constitué dans les faits les bases infralocales de la subdivision territoriale.

D- L'appropriation territoriale

Les premières législations municipales sont d'abord constituées pour former une autorité administrative locale. Bien que la municipalité possède des pouvoirs d'acquisition, elle n'a pas pour fonction la gestion d'un vaste patrimoine immobilier.

Ce n'est qu'avec la loi de 1855 que le législateur précisera les moyens accordés à la municipalité pour enraciner sa présence dans le territoire. Ainsi, avant 1855, elle pouvait acquérir des biens, mais pour une valeur n'excédant pas plus de 200 livres par année. La loi de 1855 établit vraiment le principe de l'acquisition et de l'aliénation de biens pour des fins municipales, en plus de déterminer les modalités d'appropriation des

²⁸¹ La loi de 1847 indiquait que les comtés municipaux servaient de territoire pour les divisions d'enregistrement.

chemins et de leur attribuer la voirie existante. Pendant longtemps, les chemins²⁸² constitueront la principale, sinon la seule composante du patrimoine immobilier de nombreuses municipalités rurales.

E- La compétition territoriale

En raison de l'isolement des communautés locales et du confinement de la présence de l'État (alors unitaire) à quelques secteurs d'activités, les possibilités de rencontre de l'administration municipale et de l'autorité gouvernementale étaient relativement réduites dans la plupart des municipalités.

Toutefois, la division de l'échelon municipal en deux paliers était susceptible de créer quelques conflits, principalement dans les limites du voisinage de leur champ de compétence, ce qui était le cas des chemins, des ponts et des cours d'eau, domaines que le législateur avait attribués en 1855 à chacun selon le caractère strictement local ou intermunicipal des ouvrages. Le législateur favorisera l'harmonie entre les deux niveaux d'autorité, par exemple, en désignant les inspecteurs locaux pour s'occuper des ouvrages de comté ou encore en restreignant le pouvoir de taxation des comtés. Quant aux ouvrages "inter-comtés", ce sera un bureau des délégués, dont les membres proviennent de chacun des conseils de comté concernés, qui exercera la supervision. Les tribunaux, tout autant que les élus municipaux, auront tôt fait de restreindre le rôle des comtés (et, le cas échéant, des bureaux des délégués) sur ces aspects, limitant autant que faire se pouvait leur autorité aux pouvoirs exclusifs qui leur avaient été attribués (palais de justice, bureau d'enregistrement, territoires non organisés).

Quant à la compétence extraterritoriale, elle est plutôt limitée. Ainsi, les deux principales villes, Montréal et Québec, se verront attribuer dès la fin des années 1840 le pouvoir de construire ou d'accorder un privilège exclusif de construire un réseau

²⁸² "Les municipalités ont été établies spécialement pour maintenir les chemins en ordre parfait afin de pouvoir non seulement y voyager, mais y voiturier de lourdes charges en toutes saisons de l'année. Elles sont responsables de tous les dommages qui résultent pour les individus à cause des mauvais chemins. Il faut que les chemins soient toujours tenus en bon ordre; c'est la première condition de la prospérité du pays, surtout pour assurer le succès de la colonisation de toutes terres incultes qui sont non seulement très fertiles, mais d'une grande richesse minérale - chacun doit être pénétré de cette question et les conseillers municipaux avant tout": *Gaudet c. Chester Ouest (Corporation du township de)*, (1869) 1 R.L. 75, 76. L'expérience d'intégration de deux réformes dans le régime municipal (organisation municipale et voirie) sera répétée 125 ans plus tard avec la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (organisation municipale régionale et aménagement du territoire).

d'aqueduc à l'extérieur de leur territoire. Cette autorité sera progressivement étendue à d'autres domaines d'activités et essaiera dans les chartes de nombreuses municipalités avant d'apparaître dans les lois générales s'appliquant aux municipalités. Quant aux municipalités rurales, une loi de 1851 sera votée pour leur permettre d'acquérir des chemins hors de leur territoire et de percevoir les droits de péage²⁸³.

En somme, le régime opérationnel de 1855, qui subsistera et s'enracinera dans le paysage politique et juridique québécois, établit les règles de la coexistence de deux types d'administration municipale avec des prérogatives distinctes compte tenu des services à offrir. Le territoire municipal est déjà inséré dans un maillage administratif dont les traits dominants marqueront profondément le siècle qui suivra.

SECTION III- LA CONSOLIDATION DU RÉGIME MUNICIPAL (1860-1960)

Le territoire se peuple rapidement et le mouvement de colonisation étend son emprise en ouvrant de nouvelles régions à l'agriculture. Le territoire s'industrialise, en même temps que se développent les réseaux de circulation ferroviaire et routière, que le capital étranger s'empare des ressources naturelles pour dominer l'exploitation forestière et minière, puis hydroélectrique, et donner vie à de nouvelles agglomérations. Le territoire s'urbanise, d'abord en attirant à la ville un nombre sans cesse croissant de gens, ensuite en transformant les techniques, les pratiques et les mentalités qui existent à la campagne. Bref, le territoire se transforme et les municipalités sont confrontées avec un nouveau contexte opérationnel de gestion. L'espace sera témoin du développement des réseaux de l'industrialisation et de l'urbanisation alors que la législation municipale naissante sera consolidée sur les bases tracées à l'origine.

La carte municipale change de physionomie en conservant cependant les grands traits dessinés dans son maillage d'origine. Non seulement est-elle témoin de l'arrivée de nouvelles entités par démembrement de villages ou de nouvelles localités dans les régions de colonisation, elle connaît également une reconfiguration par la multiplication des annexions, autant dans le voisinage des villes en expansion que dans le remodelage des trames cantonales afin d'épouser les aléas de la géographie et l'expansion "naturelle" des paroisses, que ce soit dans les vieux townships des Bois-Francs et de l'Estrée, ou dans les régions de peuplement francophone récent, comme l'Abitibi-

²⁸³ S.B.C. 1851, 14-15 Vict., c. 57.

Témiscamingue ou le Saguenay-Lac-Saint-Jean. Sur le plan urbain, à l'exemple de Montréal, de Québec, puis de Saint-Hyacinthe et des autres agglomérations émergentes, les principales villes du réseau urbain québécois tissent la toile d'une législation exubérante, quoique répétitive, et colorent la carte municipale, la transformant en véritable puzzle juridique.

La loi de 1855, refondue en 1860²⁸⁴, demeure en vigueur jusqu'à l'adoption du *Code municipal* de 1870 par la nouvelle Législature de la Province de Québec. En effet, entre-temps, l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*²⁸⁵ de 1867, qui a remplacé l'*Acte d'Union* sur le plan constitutionnel, avait consacré la compétence des provinces sur l'administration municipale et les affaires locales. La Confédération ne marqua cependant pas de manière spécifique l'évolution du régime municipal puisque les lois municipales conçues et administrées séparément pour le Bas-Canada pendant le régime de l'Union continuèrent à s'appliquer sur le territoire. Le pivot de la structure constitutionnelle sous-jacent fut simplement déplacé et consolidé à Québec, plutôt qu'à Kingston ou à Ottawa. Ce sera désormais la Législature de Québec qui gouvernera les affaires municipales et cette dernière ne tarda pas à restructurer le cadre législatif de l'administration municipale.

Le législateur québécois prend acte de la mutation qui s'opère dans une colonie qui se peuple rapidement, qui s'urbanise et qui se transforme en État fédéré autonome. Tout en reprenant les fondements déjà articulés dans la loi de 1855 sur deux paliers, il propose à compter de 1870 un régime municipal en deux volets, porteurs de deux législations distinctes. L'une sera adaptée pour le milieu rural. Ce sera le *Code municipal de la Province de Québec*²⁸⁶ de 1870, prolongeant la loi de 1855. Il connaîtra une version révisée dans le *Code municipal de la province de Québec*²⁸⁷ de 1916. L'autre tentera de composer avec la réalité urbaine. En effet, les lois de 1855 et de 1870 sont insuffisantes pour satisfaire les aspirations des agglomérations émergentes. De plus en plus de villages, maintenant devenus des petites villes, réclament et obtiennent des chartes spéciales. Comme le législateur cherche à limiter la tendance à multiplier les chartes locales propres à chaque nouvelle ville, il adopte l'*Acte des*

²⁸⁴ *Acte concernant les municipalités et les chemins dans le Bas Canada*, S.R.B.C., c. 24.

²⁸⁵ Le *British North America Act* est devenu la *Loi constitutionnelle de 1867*, (R.-U.) 1867, 30-31 Vict., c. 3 (L.R.C. (1985), App. II, no. 5).

²⁸⁶ S.Q. 1870, c. 68, sanctionné le 24 décembre 1870 et mis en vigueur le 2 novembre 1871.

²⁸⁷ *Loi adoptant la Loi concernant le Code municipal de la province de Québec*, S.Q. 1916, 1^{re} session, c. 4: sanctionnée le 16 mars 1916 et mise en vigueur le 1er novembre 1916.

*clauses générales des corporations de ville*²⁸⁸ en 1876, reformulé dans la *Loi des cités et villes* de 1903²⁸⁹ et sa version révisée de 1922²⁹⁰. À la différence de Montréal et de Québec, les autres cités et villes pourront être dotées d'une charte locale, mais se rabattant pour l'essentiel sur le corps commun de la *Loi des cités et villes*²⁹¹.

L'année 1870 marque une séparation sur le plan juridique entre le monde rural et le monde urbain. Les cités et villes (mais uniquement, dans ce dernier cas, celles constituées par acte spécial) ne feront désormais plus partie des corporations de comté^{291.1}. On croyait que les municipalités urbaines étaient autonomes et n'étaient pas concernées par les problèmes ruraux dont traitaient les municipalités locales composant le conseil de comté. Il s'agira d'une erreur qui contribuera à l'anémie des corporations de comté et qui incitera à leur renouvellement un siècle plus tard dans les municipalités régionales de comté qui les réintégreront.

Les décennies qui suivent voient donc la mise en place d'un double régime législatif général, composé de deux législations générales, pour présider à la gestion des municipalités. Il sera côtoyé par le régime particularisé des chartes municipales et par la multiplication de lois sectorielles traitant de divers aspects plus ou moins reliés au domaine municipal, comme c'est le cas de la *Loi sur la fraude et la corruption des affaires municipales*²⁹², la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*²⁹³, la *Loi sur*

²⁸⁸ S.Q. 1876, c. 29. Loi sanctionnée et entrée en vigueur le 28 décembre 1876.

²⁸⁹ S.Q. 1903, c. 38. Loi sanctionnée le 25 avril 1903.

²⁹⁰ S.Q. 1922, c. 65. Loi entrée en vigueur le 1er juillet 1923.

²⁹¹ Le législateur indique à l'art. 1 L.C.V. les règles de priorité entre les dispositions des chartes et celles de la loi générale. Les tribunaux seront occasionnellement saisis de litiges mettant en évidence la disparité des pouvoirs conférés par ces deux sources législatives, en tenant notamment compte des dates d'adoption respectives, du caractère général ou spécifique ainsi que des clauses "nonobstant": *Sainte-Cunégonde-de-Montréal (City of) c. Gougeon*, (1894-96) 25 R.C.S. 78; *Mercier c. Belleau*, (1903) 23 C.S. 136 (C.C.); *Lachapelle c. Pauzé*, (1907) 13 R.J. 405 (C.C.); *Trois-Rivières (Cité des) c. Hébert*, (1924) 36 B.R. 229; *Schwisberg c. Saint-Jérôme (Ville de)*, (1934) 40 R.L. 337 (C.S.); *Binette c. Saint-Jean (Cité de)*, (1941) 47 R.J. 500 (C.S.); *Constructions (Les) Penan Ltée c. Hull (Cité de)*, [1975] C.A. 395; *Bell Canada c. Sillery (Cité de)*, J.E. 83-141 (C.S.); *Woolworth (F.W.) Co. Ltd c. Salaberry-de-Valleyfield (Cité de)*, [1985] C.S. 591; *Belcourt Inc. c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1990] R.J.Q. 1122 (C.S.); *Disco bar Le Globe Inc. c. Procureur général du Québec*, J.E. 97-742 (C.S.) ou encore du régime municipal autonome reposant sur les chartes de Montréal et de Québec: *Montreal (City of) c. Bell Telephone Co. Ltd*, (1906) 12 R.J. 95 (C. Rec.); *Juneau c. Québec (Ville de)*, [1991] R.J.Q. 2781 (C.A.).

^{291.1} Il est à noter qu'en 1847, la loi excluait du comté les villages, les villes et les cités constitués. En 1855, seules étaient exclues les trois cités existantes.

²⁹² L.R.Q., 1977, c. F-6. La loi fut adoptée en 1886 (49-50 Vict., c. 23). Ses dispositions ont été révisées et se retrouvent aujourd'hui pour l'essentiel dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*.

²⁹³ L.R.Q., c. I-15.

*les travaux municipaux*²⁹⁴, ainsi que les lois connexes, comme la *Loi sur les chemins de colonisation*²⁹⁵, la *Loi sur les abus préjudiciables à l'agriculture*²⁹⁶, etc., autant de lois qui s'appliquent à toutes les municipalités, quelle que soit la loi de base qui les régit.

Les gouvernements Mercier, Gouin, Taschereau, puis Duplessis avec l'intermède Godbout, quelle que soit leur dénomination politique, seront tous animés d'une même ferveur libérale en misant sur un discours conservateur favorable à l'agriculture et à la colonisation, tout en restreignant l'action socio-économique de l'État à ses fonctions traditionnelles. L'institution municipale prend forme et exerce son autorité dans des champs de compétence essentiels à la vie locale ou régionale selon le cas, l'État s'étant réservé le contrôle de la concession des terres et l'administration des grandes fonctions publiques, l'esprit de libéralisme économique occupant le reste de la scène. Pourtant l'État devient davantage plus présent au niveau local²⁹⁷, au fur et à mesure que s'étendent et s'améliorent les réseaux de circulation qui désenclavent les communautés rurales. Cet encadrement accroît son importance avec la réduction de l'autorité des conseils de comté lors de la refonte du Code municipal de 1916, puis la création du ministère des Affaires municipales en 1918²⁹⁸ et enfin, en 1932, lors de la Grande crise, avec la mise en place de la Commission municipale du Québec²⁹⁹, autant d'événements qui surviennent en période où les contraintes de l'environnement politique et économique imposent un rappel à l'ordre. À cela s'ajoute évidemment l'intervention croissante de l'État dans des domaines jusque là occupés presque exclusivement par les municipalités, comme en matière de voirie³⁰⁰.

Alors que la municipalité rurale a pour mission fondamentale de favoriser l'essor d'un réseau de voirie et d'arbitrer les aspects liés à la gestion du terroir (drainage des terres, relations de voisinage agraire), le village et la ville se préoccupent surtout des problèmes d'agglomération (prévention des incendies, marché public). Ils interviennent de plus en plus en matière de service d'alimentation en eau potable,

²⁹⁴ L.R.Q., c. T-14.

²⁹⁵ L'Acte concernant les chemins de colonisation fut adopté en 1868: (31 Vict., c. 19). La loi a été abrogée en 1992 par la *Loi sur la voirie*, L.Q. 1992, c. 57, art. 56.

²⁹⁶ L.R.Q., c. A-2.

²⁹⁷ Voir, par exemple, M.U. PROULX, *Loc. cit.*, note 139, p. 106-110 et Ian GOW, *Histoire de l'administration québécoise 1867-1970*, Montréal, P.U.M., 1986, p. 40.

²⁹⁸ *Loi créant un département des Affaires municipales et amendant en conséquence les Statuts refondus, 1909, les Statuts refondus, 1888, et le Code municipal de Québec*, S.Q. 1917-8, c. 20.

²⁹⁹ *Loi créant la commission municipale*, S.Q. 1931-32, c. 56.

³⁰⁰ *Loi des bons chemins*, S.Q. 1912, c. 23 et *Loi concernant le département de la voirie*, S.Q. 1922, c. 34.

d'évacuation des eaux usées et même d'éclairage, souvent en accordant des privilèges d'exploitation à l'entreprise privée sous forme de franchise pouvant aller jusqu'à 25 ans. Le cadre paroissial demeure la cellule de base de la communauté locale (de plus en plus scindée sur le plan municipal en deux corporations), tant en milieu rural qu'en milieu urbain, alors que les paroisses sont le point de repère des quartiers avec leur église, leur école et, plus tard, leur centre communautaire et leur caisse populaire. Quant aux corporations de comté, elles ont reçu pour fonction la mise en disponibilité des édifices nécessaires à l'administration de la justice, en plus de veiller à l'administration des territoires non organisés et de superviser la gestion des chemins et des cours d'eau intermunicipaux dits de comté.

La période dont le début coïncide avec la naissance de la Confédération sera marqué par une consolidation du régime municipal, une caractérisation de la législation municipale dans un cheminement en deux grandes étapes, une étape de structuration (1860-1925) et une étape de stabilisation (1925-1960).

A- Une dualité législative : caractérisation de la législation municipale

1- Première époque : la structuration (1860-1925)

La période qui s'étend de la naissance de la Confédération canadienne jusqu'à la fin de la Première guerre mondiale est témoin d'une multiplication des ensembles législatifs appelés à régir les institutions municipales. Il s'agit d'une période de structuration qui s'articule autour des deux grands espaces composant le Québec méridional, l'espace rural et l'espace urbain.

a- Le milieu rural

i- Le Code municipal de 1870

Le Code municipal mis en vigueur en 1871 s'applique à près de 670 municipalités (dont 64 comtés municipaux), une dizaine de cités et de villes régies par des chartes spéciales y étant soustraites.

Le préambule du Code de 1870 rappelle les problèmes qui commencent à se manifester avec la multiplication des législations municipales. Il paraît clairement à la

lecture de ce Code que le législateur a voulu refondre et harmoniser les dispositions existantes, en présentant dans un ensemble structuré les diverses règles devant gouverner la création et l'administration municipale partout au Québec, sauf à Québec et à Montréal, ainsi que dans les cités et les villes constituées par acte spécial. L'ordre des titres, des chapitres et des sections est construit logiquement afin de déterminer les modalités de constitution et de transformation des municipalités, l'élection des conseils municipaux, les champs de compétence ainsi que les modalités de financement. Le principe de codification s'inscrit dans la suite des codes récemment édictés en 1866, le *Code civil (du Bas Canada)* et le *Code de procédure civile*.

Le Code indique au départ que le régime municipal est constitué de deux paliers institutionnels, la municipalité locale et le comté municipal. Il définit la paroisse comme étant tout territoire érigé par l'autorité civile alors que le canton est tout territoire érigé en canton par proclamation. Par ailleurs, tout territoire érigé en comté pour des fins de représentation parlementaire dans l'Assemblée législative forme un comté municipal. Un titre entier est consacré à l'érection et à la transformation des municipalités, principalement par annexion et par démembrement, encore que ce terme ne soit pas spécifiquement utilisé. La section sur la composition territoriale exposera la complexité des règles applicables en ce domaine, en tenant compte du rôle déterminant joué par la corporation de comté dans la formation des municipalités.

Le Code indique les divers aspects relatifs au fonctionnement d'un conseil municipal, en précisant les règles régissant le lieu de ses sessions. Il prévoit les modalités de l'élection par rotation et accorde même le pouvoir aux villages et aux villes de créer des quartiers municipaux. Il énumère les pouvoirs confiés aux conseils municipaux en accordant une attention particulière à la voirie et aux cours d'eau en milieu rural, la municipalité pouvant établir des arrondissements de voirie et des arrondissements champêtres aux fins de surveiller l'exécution des travaux requis. Dans les agglomérations, ce sont l'alimentation en eau potable, la protection des incendies et les marchés qui attirent l'attention, les municipalités de villages et de villes bénéficiant de pouvoirs plus étendus en ces matières. Alors que la corvée demeure le moyen privilégié d'exécution des travaux en matière de voirie et de cours d'eau, le conseil peut établir des aqueducs ou accorder des franchises d'exploitation, lorsque sollicité par requête des intéressés. Le Code permet clairement de n'assujettir à certains travaux que les secteurs déterminés suite à une requête des propriétaires. Enfin, les règles relatives à l'acquisition par expropriation sont énoncées explicitement.

L'institution régionale joue un rôle prééminent dans l'administration municipale avec l'autorité confiée à la corporation de comté en matière de constitution des nouvelles municipalités, mais surtout avec la possibilité de porter en appel³⁰¹ au conseil de comté les décisions des municipalités locales.

ii- Le Code municipal de 1916

Le Code municipal de 1870 sera révisé et refondu en 1916 en s'inspirant notamment des recommandations formulées par une commission d'étude ayant déposé son rapport en 1912³⁰². Le Code de 1916 reprend l'essentiel du Code de 1870 et le simplifie, notamment au chapitre de la constitution et de l'annexion de parties de territoires, où le rôle de la corporation de comté est diminué pour être relégué à une simple fonction consultative. Les normes et les principes restent fondamentalement les mêmes, mais le législateur exige plus de précision lors de la présentation d'une requête demandant l'érection de nouvelles municipalités ou l'annexion de territoires. Toutes les règles relatives aux villes, ainsi que la possibilité de constituer des quartiers, sont enlevées. Le droit d'appel au conseil de comté disparaît.

Le Code municipal de 1916 ne sera ensuite refondu qu'en 1984 pour devenir le *Code municipal du Québec*³⁰³. Il est le fondement de la législation encore applicable dans près de 1100 municipalités québécoises, essentiellement localisées en milieu rural, sans oublier les municipalités régionales de comté.

b- Le milieu urbain

L'un des objectifs visés par le législateur avec l'adoption du Code de 1870 ne peut être atteint en raison de la multiplication des villages et des villes en formation. Comme le législateur répond à la pièce aux nombreuses demandes de constitution par charte autonome, la prolifération des dispositions statutaires dans des lois particulières

³⁰¹ Voir à titre d'exemples de l'exercice d'un droit d'appel d'une décision municipale: *Fréchette c. Saint-Maurice (Corporation du comté de)*, (1912) 18 R.J. 49 (C.R.); *Sainte-Foye (Corporation de) c. Québec (Corporation du comté de)*, (1912) 18 R.J. 99 (C.S.).

³⁰² *Loi autorisant la refonte, la révision et la modification du Code municipal*, S.Q. 1908, c. 8; An., *Rapport de la Commission chargée de refondre, de réviser et de modifier le Code municipal de la Province de Québec*, Québec, Imprimeur du Roi, 1912.

³⁰³ L.R.Q., c. C-27.1.

pose des difficultés majeures en milieu urbain. Il est donc décidé en 1876 de procéder à un exercice de codification et de systématisation par l'adoption d'une législation générale devant régir l'administration des villes. Cet *Acte des clauses générales des corporations de ville* devait établir un ensemble normatif cohérent pour l'ensemble des villes, sauf celles dotées d'une charte spéciale, c'est-à-dire Québec et Montréal. Toutefois, les autres villes pouvaient continuer à demander des législations spéciales dérogeant à la loi générale sur divers aspects. Cette législation allait constituer le premier jalon d'un véritable régime juridique de gestion des localités urbaines.

i- La loi de 1876

Comme l'indique le premier article du chapitre préliminaire de la loi, son champ d'application s'étend à toutes les corporations ou municipalités "de ville qui sera établie à l'avenir par la législature de cette province, et (ses dispositions) feront partie de l'acte spécial relatif à telle ville, de manière à ne faire qu'un seul et même acte, à moins qu'elles ne soient expressément modifiées ou exceptées." Le législateur entend donc continuer à former des villes par loi privée spéciale, mais au lieu d'inscrire dans ces chartes l'ensemble des dispositions devant les régir comme il l'avait fait antérieurement, il choisit de coupler la loi constitutive particulière avec un corpus général, l'ensemble devant constituer pour chaque ville les dispositions du régime juridique applicable. Ce corpus comporte des chapitres sur la composition du conseil municipal et sur les élections, les officiers municipaux et les règles de procédure administrative, les attributions (pouvoirs généraux de réglementer) et les services municipaux, les modes de financement et les recours judiciaires. Ces corporations municipales posséderont également des pouvoirs plus étendus que les municipalités régies par le Code municipal.

ii- La *Loi des cités et villes* de 1903

La loi de 1903 reprend, restructure et développe la loi de 1876 qui avait été refondue en 1888, en s'inspirant de la *Charte de la ville de Montréal*³⁰⁴, elle-même refondue quatre ans plus tôt. Elle ajoute un chapitre sur l'organisation territoriale des municipalités, étend les champs de compétence, principalement en matière d'infrastructures municipales et d'intervention publique pour la prévention des

³⁰⁴ S.Q. 1899, c. 58.

incendies, la salubrité et l'hygiène publique. Les pouvoirs conférés en ces matières, notamment, sur l'adoption et l'homologation de plans de rues, la localisation des bâtiments et les mesures de sécurité, constituent les rudiments annonciateurs de la délégation à venir de pouvoirs élargis en matière d'urbanisme.

iii- La *Loi des cités et villes* de 1922

Pour l'essentiel, la loi de 1922 qui remplace la loi de 1903 (refondue en 1909), reprend les dispositions existantes et incorpore les ajustements somme toute mineurs intervenus pendant les vingt années précédentes. La *Loi des cités et villes* de 1922 soutient, malgré sa refonte périodique comme les autres lois statutaires, l'architecture de l'actuelle *Loi sur les cités et villes* et s'applique dans près de 250 municipalités.

2- Deuxième époque : la stabilisation (1925-1960)

La période qui va de la fin de la Première guerre mondiale à la Révolution tranquille, est une époque de consolidation des institutions mises en place antérieurement et dont le rôle dans l'administration des affaires publiques est indéniable. L'État prend progressivement son essor, occupant des champs d'activités qu'il avait jusqu'alors soit délégués à l'autorité municipale (en matière de santé publique et de justice, par exemple, mais aussi en matière de voirie), soit laissés à l'initiative privée (incluant autant l'entreprise commerciale que l'institution religieuse ou charitable, ou même la famille). La présence de l'État sera un facteur de plus en plus déterminant avec lequel les municipalités devront composer.

Après la révision du Code municipal en 1916 et de la *Loi des cités et villes* en 1922, seule la *Loi sur les cités et villes* fera l'objet d'une refonte en 1925, en 1941 et en 1964³⁰⁵, en même temps que les refontes générales des lois publiques.

Bien que le cadre législatif général demeure le même, de nombreuses modifications mineures sont apportées amplifiant d'autant l'épaisseur du cadre normatif. Des législations spéciales seront requises pour régler le cas de différents types de municipalités. Le législateur ne se gênera pas pour trouver toutes sortes de "solutions" adaptées, en constituant des municipalités de villégiature ou religieuses, par

³⁰⁵ Soit respectivement: S.R.Q. 1925, c. 102; S.R.Q. 1941, c. 233; S.R.Q. 1964, c. 193.

exemple, ou encore en intervenant de façon particulière pour fixer des règles spéciales (modalités d'élection et d'administration) applicables à diverses catégories de municipalités, principalement en fonction des caractéristiques de leur environnement : la *Loi sur la formation des municipalités dans le comté d'Abitibi et du Témiscamingue au nord du 48e parallèle*³⁰⁶, la *Loi relative à l'organisation, pour fins judiciaire, municipale et d'enregistrement de certains territoires desservis par le chemin de fer national Transcontinental*³⁰⁷, la *Loi sur les villages miniers*³⁰⁸, la *Loi sur les villes minières*³⁰⁹ ou la *Loi sur l'organisation municipale de certains territoires*³¹⁰. Par ailleurs, le législateur multipliera les législations ponctuelles et les chartes particulières, accédant aux demandes des villes et statuant pour élargir les pouvoirs municipaux, tout comme pour déterminer les limites territoriales ou la division en quartier, ou encore pour accorder des pouvoirs spéciaux d'appropriation en divers champs d'activités ou à l'extérieur du territoire. Près du tiers des recueils annuels de cette période est consacré à la législation municipale, au point où la Commission de refonte des lois municipales fera la recension au début des années 1970 de près de 350 chartes municipales³¹¹. Enfin, c'est dans cette période que les municipalités reçoivent progressivement des pouvoirs en matière d'urbanisme, notamment en matière de zonage³¹².

L'oekoumène québécois atteint sa plus grande expansion avant de connaître les effets d'un dépeuplement de ses régions périphériques. Le nombre de municipalités connaîtra une croissance fulgurante. Elles seront au nombre de 674 en 1861 et près de 1660, cent ans plus tard, tel qu'il apparaît au tableau 2 (page 149). Pendant ce temps, la population du Québec augmentera de 600 % entre 1861 et 1961, passant de 890 000 à 5 260 000 habitants. Les recensements indiquent que la proportion rurale-urbaine s'est inversée passant dans la même période de 18,3 % à 74,9 % de la population totale³¹³.

³⁰⁶ S.Q. 1916, c. 8, abrogée en 1988 par la L.O.T.M.: L.Q. 1988, c. 19, art. 263.

³⁰⁷ S.Q. 1916, c. 59, restructurant la division territoriale dans le corridor entre l'Abitibi et le lac Saint-Jean.

³⁰⁸ S.Q. 1939, c. 64, abrogée en 1988 par la L.O.T.M.: L.Q. 1988, c. 19, art. 261.

³⁰⁹ S.Q. 1953, c. 24, abrogée en 1988 par la L.O.T.M.: L.Q. 1988, c. 19, art. 262.

³¹⁰ L.Q. 1971, c. 54, abrogée en 1988 par la L.O.T.M.: L.Q. 1988, c. 19, art. 258.

³¹¹ Soit 267 chartes de municipalités urbaines et 67 de municipalités rurales, COMMISSION DE REFONTE DES LOIS MUNICIPALES, Document no 5. *Inventaire historique des chartes municipales*, juillet 1973.

³¹² Pour un historique de l'émergence du pouvoir de zoner, voir: J. LEVEILLÉE et M.O. TRÉPANIÉ, *Loc. cit.*, note 219, p. 65-67.

³¹³ Données des recensements décennaux: Alain BACCIGALUPO, *Système politique et administratif des municipalités québécoises. Une perspective comparative*, Montréal, Éditions Agence d'Arc, 1990, tableau 4, p. 44.

Le phénomène d'agglomération incite le gouvernement à instituer certains organismes à caractère régional, comme la Commission métropolitaine de Montréal créée en 1921³¹⁴ pour exercer un contrôle sur les finances et sur les emprunts d'une quinzaine de municipalités sur l'île de Montréal. Cet organisme, qui fut la première forme d'administration régionale au Canada, sera remplacé en 1959 par la Corporation du Montréal métropolitain. Cette entité jouera un rôle bien modeste avant d'être remplacée, dix ans plus tard, par la Communauté urbaine de Montréal.

Parmi les éléments importants la fin de cette période, soulignons les travaux de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Commission Tremblay, 1951-1955) dont un chapitre formule des recommandations à l'égard de l'administration municipale³¹⁵.

Cette période est essentiellement marquée par les normes gouvernant la modification territoriale contenues dans les lois municipales et les contestations judiciaires seront relativement moins nombreuses que pendant la précédente, sauf pour les aspects reliés à la mise en disponibilité de services d'utilité publique³¹⁶ et à la responsabilité civile. La territorialité municipale semble donc trouver un équilibre dans la multiplicité des entités et dans l'effacement progressif du comté municipal en raison de l'action incessante de l'urbanisation (par le retrait des villes) et de l'État (par l'accaparement des pouvoirs municipaux).

La période qui se termine avec l'arrivée de la Révolution tranquille est essentiellement témoin d'une consolidation du régime municipal. La stratégie territoriale a maintenant enraciné au niveau local l'autorité d'une institution municipale, non sans connaître cependant une dynamique d'adaptation aux demandes locales avides de nouvelles entités en région de colonisation et de particularismes en milieux qui s'affirment de plus en plus urbains.

³¹⁴ Cette solution fut retenue en raison du refus de Montréal de poursuivre la politique d'annexion qui avait marqué depuis une trentaine d'années l'expansion fulgurante de son territoire par l'absorption d'une vingtaine de municipalités de banlieue: Paul-André LINTEAU, *Histoire de Montréal depuis la Confédération*, Montréal, Boréal, 1992, p. 206-7.

³¹⁵ COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, *Rapport* (Rapport Tremblay) Vol. III, t. 2: *Les problèmes municipaux et scolaires*, Imprimeur de la Reine, Québec, 1956.

³¹⁶ Pour une étude historique de l'intervention municipale: J. LÉVEILLÉE et M.O. TRÉPANIÉ, *Loc. cit.*, note 219.

B- La composition territoriale

C'est d'abord et avant tout dans l'ordre de l'organisation territoriale que s'exprime l'activité institutionnelle relative à la composition territoriale. La procédure de formation et de transformation des municipalités révèle à la fois une grande complexité et une intense activité, tant au niveau local/régional que gouvernemental.

1- Le régime du Code municipal

Le régime consacré par le Code municipal de 1870 restera fondamentalement le même pendant plus d'un siècle, à cette différence près qu'avant 1916 la corporation de comté jouera un rôle essentiel dans la création de nouvelles municipalités, principalement dans les cas de démembrements territoriaux.

Les Codes de 1870 et de 1916 indiquent la procédure de création d'une municipalité à partir de territoires non organisés ou de démembrement d'une municipalité. Ils comportent des dispositions quant à l'annexion partielle ou totale du territoire d'une municipalité par une autre, mais ne prévoient pas la possibilité de regroupement de municipalités. Ils fixent les critères pour la transformation d'une municipalité en village ou encore l'érection d'un village séparé de la paroisse ou du township. Enfin, ils ne manquent pas de prévoir les règles de succession en cas de réorganisation territoriale. Cependant, le législateur tient particulièrement à regrouper dans un comté le territoire entier de municipalités, des territoires non organisés pouvant subsister à proximité et sur lesquels le comté exerce un droit de regard absolu pour les fins municipales.

L'organisation territoriale participe d'un scénario fort complexe, selon que la municipalité existait auparavant ou qu'elle appartenait à la catégorie de la paroisse, du canton ou du village, et selon qu'elle se situait dans un comté francophone (basses terres du Saint-Laurent, anciennement de tenure seigneuriale) ou dans un comté plus anglophone (contreforts laurentiens, outaouais et estriens). La confusion qu'entraînera le régime de 1870 sera partiellement résorbée dans le processus révisé de 1916.

Dès cette époque les tribunaux considéreront qu'ils n'ont rien à voir sur l'opportunité d'ériger ou non un territoire. Ils rappelleront qu'ils n'ont pas de juridiction pour déterminer si une érection est d'intérêt public car il s'agit d'une matière

purement discrétionnaire. Ils souligneront également que la municipalité démembrée n'a pas d'intérêt dans le recours judiciaire contestant la procédure³¹⁷.

a- Les paroisses et les cantons

Dans les territoires des paroisses et des cantons, tantôt le législateur reconnaît des effets juridiques à une situation existante, tantôt il permet l'intervention de la corporation de comté dans le processus de création des municipalités.

Tout comme les textes antérieurs de 1845 et de 1855, le Code municipal de 1870 se limite à déclarer que les paroisses existantes érigées civilement forment des municipalités de paroisse. Il indique cependant que "tout territoire situé en entier dans un seul et même comté, forme, par lui-même, une municipalité de paroisse, dans toute son étendue, sauf toutefois ses parties comprises dans un township ou dans une municipalité de ville ou de village"³¹⁸. Il suffit dès lors qu'une nouvelle paroisse religieuse³¹⁹, soit érigée en paroisse civile par proclamation du lieutenant-gouverneur sur une partie du territoire non divisée en canton, après avis des commissaires civils agissant comme comité d'enquête³²⁰, pour qu'elle devienne automatiquement, par l'effet de la loi, une municipalité distincte que la corporation de comté et le gouvernement doivent reconnaître à ce titre sans qu'ils interviennent dans cette organisation municipale³²¹. Quant à la paroisse érigée civilement dans un canton, elle ne pouvait constituer une municipalité distincte que suite à l'adoption d'une résolution par le conseil de comté³²².

³¹⁷ *Martin c. Arthabaska (Corporation du comté d')*, (1906) 12 R.J. 556 (C.R.), conf. (1902) 21 C.S. 119. V.a. *Sainte-Philomène (Corporation de la paroisse de) c. Lotbinière (Corporation du comté de)*, (1914) 46 C.S. 112; *Roberge c. Lévis (Corporation de)*, (1914) 46 C.S. 273.

³¹⁸ Code municipal de 1870, art. 26 et 29.

³¹⁹ Sauf sur le territoire de la paroisse de Notre-Dame à Montréal ou de Saint-Roch à Québec.

³²⁰ Sur la procédure de l'enquête "*de commodo in commodo*" conduisant éventuellement à l'érection d'une paroisse canonique et ensuite d'une corporation civile, voir: Serge COURVILLE (dir.), *Paroisses et municipalités de la région de Montréal au XIXe siècle (1825-1861). Répertoire documentaire et cartographique*, Québec, P.U.L., 1988, p. 10. V.a. *Alexandre c. Brassard*, [1895] A.C. 301, conf. *Samoisette c. Brassard*, (1893) 2 B.R. 69.

³²¹ *Sainte-Barbe (Corporation de la paroisse de) c. Huntingdon (Corporation du comté de)*, (1895) 1 R.J. 1 (C.S.).

³²² Code municipal de 1870, art. 32: *Saint-Émile (Corporation de la paroisse de) c. Ross*, (1915) 21 R.L. 143 (C.C.).

De même, le township érigé comme entité cadastrale constituait lui aussi automatiquement, s'il avait une population de plus de 300 âmes, une municipalité distincte³²³. La corporation de comté pouvait cependant briser son organisation municipale en érigeant en municipalité une partie du canton d'au moins 300 âmes, pour former deux municipalités si chacune possédait cette population et en transformant la partie restante en territoire non organisé si le résidu ne comportait plus une population de 300 âmes³²⁴. L'érection d'une municipalité pouvait également être réalisée par résolution du comté, approuvée par le lieutenant-gouverneur en conseil³²⁵.

En milieu rural, le territoire municipal repose donc sur l'entité de base qu'est le canton ou la paroisse, en maintenant le critère de 300 âmes pour constituer une municipalité rurale, qu'il s'agisse d'une municipalité de paroisse, de township, incluant la partie de canton et les cantons-unis. Mais au gré du peuplement ou des démembrements, on devra composer avec les blocs résiduels selon qu'ils ont ou non la population cible de 300 âmes permettant de constituer de nouvelles municipalités ou obligeant au contraire à les annexer à une localité voisine... jusqu'à ce qu'ils atteignent le chiffre magique et puissent gagner leur autonomie.

Au regard de la transformation des municipalités locales, le législateur accorde un rôle de première importance aux corporations de comté dont le territoire est constitué de cantons. Il semble que le législateur ait voulu, dans les régions principalement peuplées par des anglophones, auxquelles correspondaient les territoires de townships, accorder aux instances locales une autorité plus grande en cette matière³²⁶, sachant par ailleurs que l'évolution institutionnelle sur le territoire "anciennement" seigneurial relèverait de l'autorité diocésaine, la paroisse religieuse étant créée par un décret canonique.

L'assujettissement de l'organisation territoriale municipale à l'évolution territoriale de la paroisse religieuse érigée civilement ou du canton proclamé officiellement créera de nombreux problèmes. S'il pouvait apparaître normal en 1845,

³²³ Code municipal de 1870, art. 35.

³²⁴ *Delorme c. Berthier (Corporation du comté de)*, (1890) 19 R.L. 608 (C.S.).

³²⁵ Voir par exemple le cas de Ham-Nord par le comté de Wolfe: (1878) 9 R.L. 410.

³²⁶ Cette autorité correspond par ailleurs à la protection accordée par l'article 80 de la *Loi constitutionnelle* de 1867 aux comtés anglophones jusqu'à la fin des années 1960. Voir: Jean-Charles BONENFANT, "Les douze circonscriptions électorales "privilégiées" du Québec", (1962) 6/12 *Cahiers de géographie de Québec* 161-166; *Montplaisir c. Procureur général du Québec*, [1997] R.J.Q. 109 (C.S.).

puis en 1855, d'asseoir territorialement l'autorité municipale sur un espace géographique connu, il devint fort périlleux de soumettre l'évolution territoriale municipale aux proclamations officielles de reconnaissance civile. Il était en effet loin d'être évident que tous les administrateurs municipaux connaissaient, d'une part, l'existence de ces proclamations (même si elles étaient publiées à la *Gazette officielle du Québec*) et, d'autre part, leurs conséquences juridiques. Il suffit d'examiner les archives locales de l'époque (quand elles existent), par exemple en matière de procès-verbaux de chemins et de cours d'eau, pour concevoir l'ampleur du problème. Cela est d'autant plus vrai que les officiers municipaux n'exerçaient leur tâche qu'à temps partiel, sans oublier l'isolement des communautés, ainsi que l'ignorance et l'analphabétisme qui régnaient à l'époque.

Le Code municipal de 1916 fera disparaître à la fois le principe de la constitution "automatique" avec l'érection civile et l'intervention directe du comté pour valoriser une procédure formelle ultimement soumise à la décision du lieutenant-gouverneur en conseil. Il simplifiera les scénarios existants et ramènera l'ordre en confiant le contrôle à l'administration gouvernementale.

b- Les villages et les villes

Contrairement aux autres entités rurales (les paroisses, les cantons ou les autres désignations), les villages ne sont pas soumis à la norme minimale de 300 âmes. La création d'un village est toutefois assujettie à une procédure stricte et il faut une résolution de la corporation de comté.

Pour la création des municipalités de village, le législateur maintient dans les deux codes le critère de base pour la délimitation (40 maisons habitées sur un maximum de 60 arpents de superficie - soit environ 20 hectares, en plus d'exiger une évaluation minimale de 50 000 \$), donnant ainsi ouverture aux demandes de démembrement des paroisses et des cantons municipalisés. Il suffit par ailleurs de consulter quelques plans d'arpenteurs-géomètres présentés au soutien des demandes de constitution de nouveaux villages pour constater que le territoire est alors déterminé en fonction du respect des critères minimaux imposés dans la loi. On cherche à définir l'agglomération et on englobe généralement la totalité de la terre de ceux qui étaient favorables au

démembrement³²⁷. La limite municipale de l'entité démembrée est donc établie sur une base volontariste en fonction de la division des propriétés. Les contestations judiciaires portant sur la création des nouvelles municipalités se feront, moins en fonction de l'identification "géographique" ou "sociologique" du territoire de l'agglomération que de l'adhésion des pétitionnaires. Les batailles de requêtes devant les conseils de comtés sont épiques. L'une propose l'érection d'une municipalité, l'autre, parfois avec les mêmes signatures, s'y oppose. Le comté prend connaissance du rapport du surintendant spécial nommé pour examiner le dossier puis l'homologue³²⁸. Les citoyens pourront toujours contester des décisions locales mais aura toujours préséance l'autorité discrétionnaire ultime du législateur ou du gouvernement qui le plus souvent approuve les décisions des comtés, que ce soit par loi spéciale ou dans les diverses proclamations. Nombre de villages ont ainsi connu le syndrome de la "séparation" municipale.

Sauf pour les villages dont l'érection nécessitait une description officielle, le système territorial municipal ne s'est affranchi de la territorialité paroissiale et cantonale qu'en 1916. À cette date, le "nouveau" code municipal restreindra le rôle de la corporation de comté à une fonction simplement consultative, toute l'autorité décisionnelle étant désormais et définitivement rapatriée au sein de l'appareil de l'État.

Enfin, le Code municipal de 1870 prévoit que le lieutenant-gouverneur peut ériger un village en ville s'il le croit dans l'intérêt public, mais aucun critère de référence n'est indiqué. Le Code de 1916 ne permet plus la création de nouvelles villes, puisqu'il faut désormais procéder en vertu de la *Loi des cités et villes* ou d'une loi particulière.

2- Le régime des cités et villes

En milieu urbain, alors que l'Acte de 1876 ne traite pas de l'organisation territoriale, la loi de 1903, restructurée en 1922, aménage clairement la création de deux types de municipalités. Les villages contenant une population de 2000 âmes peuvent demander à être érigés en villes alors que les villes comportant une population de 6000 âmes peuvent présenter une requête pour être constituées en cités. Dès la

³²⁷ Voir, par exemple la description technique dans l'*Acte pour étendre les limites de la municipalité du village de St. Jérôme, dans le district de Terrebonne*, S.Q. 1870, 34 Vict., c. 34.

³²⁸ *Tremblay c. Chicoutimi (Corporation du comté de)*, (1912) 41 C.S. 333 (C.R.); *Rioux c. Témiscouata (Corporation du comté de)*, (1915) 47 C.S. 491 (C.R.).

proclamation du lieutenant-gouverneur ou encore dès l'entrée en vigueur d'une loi particulière constituant une ville, cette dernière cesse de faire partie de la municipalité de comté, sauf pour certaines fins particulières comme les bureaux d'enregistrement et les cours d'eau. La loi prévoit également les formalités à observer pour annexer le territoire de municipalités rurales avoisinantes, en totalité ou en partie. Souvent, le législateur est néanmoins intervenu directement par diverses modifications aux chartes municipales afin d'arbitrer d'autorité l'appartenance territoriale.

Les deux grandes métropoles sont également un milieu territorial dont la physionomie évolue rapidement. Bien qu'échappant à l'autorité des lois générales, nombre de municipalités situées dans leur voisinage y étaient assujetties. C'est généralement par loi spéciale ou par des dispositions particulières incorporées dans leur charte qu'il était possible de procéder à des annexions de territoire. Ainsi, le démembrement des paroisses mères de Montréal et de Québec dans les années 1860 entraînera progressivement, à l'instigation des promoteurs, l'émergence d'une multitude de municipalités dans la zone d'expansion urbaine de la ville-centre, puis, sur une période d'une trentaine d'années au tournant du siècle, cette dernière absorbera par annexion totale un grand nombre d'entre elles jusqu'au seuil d'indigestion par endettement³²⁹. La carte municipale de ces deux agglomérations demeurera instable jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale, pour ne plus bouger ensuite jusque dans les années 1960.

3- Les répercussions sur la carte municipale

Le contexte dans lequel le législateur québécois a structuré l'organisation territoriale n'était pas facile, puisqu'il fallait concilier des intérêts fort diversifiés en tenant compte de nombreuses contraintes. Outre les défis posés par la croissance de la population dans un double mouvement de colonisation et d'urbanisation, il devait manoeuvrer en ménageant la dualité socio-linguistique, elle-même répercutée dans la division entre un espace seigneurial et un espace cantonal. À cela s'ajoutent évidemment les influences politiques et les considérations partisanses, sans oublier les "esprits de

³²⁹ Entre 1883 et 1918, Montréal annexe 16 villes, 7 villages et 5 parties de villes et villages. Quatre autres municipalités sollicitèrent leur annexion mais Montréal refusa et on préféra créer la Commission métropolitaine de Montréal en 1921 pour surveiller la situation financière: Gérard DIVAY et Jean-Pierre COLLIN, *La Communauté urbaine de Montréal. De la ville centrale à l'île centrale*, Montréal, INRS-Urbanisation, 1977, 250p.; V.a. P.A. LINTEAU, *Op. cit.*, note 314.

clocher". À cet égard on soulignera la perception à courte vue des villages qui ne voulaient pas payer pour les chemins et les clôtures de rang alors que les campagnes refusaient d'assumer le coût des trottoirs. Pourtant, la législation permettait dans une certaine mesure d'imposer les immeubles en fonction des services offerts.

Le législateur québécois demeurera très actif en matière municipale. Son intervention se manifesterá principalement dans les villes où les législations privées occuperont pendant longtemps une place déterminante dans les recueils annuels de l'Assemblée législative. Il ne faut donc pas s'étonner de la complexité, de la disparité et de la confusion qui en a résulté, non plus que des profondes répercussions dans la composition de la carte des territoires municipaux.

Sur le plan normatif, le régime d'organisation municipale des codes de 1870 et de 1916 est hybride. Il propose des critères de référence : une norme de population pour les paroisses et les cantons, une norme de densité pour l'agglomération du village. Les critères de référence de la territorialité municipale seront en fonction de la taille dans le cas des cités et villes. L'histoire enseignera cependant que ces normes et les procédures établies dans les lois municipales ne seront que des balises bien relatives, le législateur ne respectant pas toujours les critères qu'il se fixe dans les lois générales et se permettant de nombreuses exceptions en multipliant les solutions particulières (localités de villégiature, banlieues huppées, etc.). En ce sens, l'activité politique soutiendra et complétera le cadre normatif de la législation municipale, en dessinant la carte municipale au gré des pressions et des intérêts.

Le législateur, tout comme le gouvernement, ont toujours eu un souci minimal quant à la délimitation du territoire municipal en exigeant que les dossiers de demandes d'annexions, de nouvelles constitutions ou de démembrements soient accompagnés de plans sur toile préparés par un arpenteur géomètre, ce qui n'a pas empêché les problèmes à ce niveau, notamment en raison de la déficience des techniques, mais également à cause du laisser-aller dans le morcellement du territoire par aliénation, avec l'utilisation de la méthode descriptive des tenants et aboutissants, souvent par référence au propriétaire qui occupait les lieux à l'époque.

Le territoire municipal québécois qui résulte de cette turbulence ressemble donc fondamentalement à un jeu de casse-tête, un véritable puzzle aux pièces prédécoupées avec des variantes propres à l'espace seigneurial ou cantonal, un nombre

impressionnant de villages enclavés dans leur auréole cantonale ou paroissiale, les espaces urbains ou métropolitains fragmentés politiquement et juridiquement, sans oublier les municipalités dispersées au statut particulier, jalouses de leur autonomie.

Il suffit d'ailleurs de jeter un coup d'oeil sur l'arbre généalogique municipal préparé aux fins de reconstitution des résultats des recensements décennaux³³⁰ pour constater l'activité prolifique marquant l'évolution territoriale de la carte municipale. Cette évolution témoigne cependant, non seulement d'une quantité impressionnante de modifications (annexions totales ou partielles de territoire, démembrements et nouvelles constitutions sous toutes sortes de désignations, changements de nom, etc.), mais également d'une grande confusion à l'origine d'un climat d'incertitude juridique qui se manifeste encore aujourd'hui quant à la délimitation des entités en mutation³³¹. Par ailleurs, à plusieurs endroits, les formalités ne furent pas toujours respectées. Cette confusion résulte autant de la complaisance du législateur, que du laxisme du gouvernement et des aléas de la vie politique et de l'administration locale, que ce soit au niveau du clergé ou des comtés municipaux³³². Il ne faut donc pas s'étonner des difficultés qui en découlent au niveau de la délimitation des municipalités, mais aussi quant à la preuve de l'existence de certaines municipalités, d'autant plus que les archives officielles n'ont pas toutes été conservées. Cette ambiguïté explique par exemple l'intervention du législateur en 1981 dans une loi déclaratoire pour confirmer l'existence de diverses municipalités, principalement dans la vallée de la Gatineau³³³. Elle justifie également les dispositions de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* pour le redressement des limites territoriales, sans compter les annexions de territoire effectuées par exemple sans nécessité autre que de clarifier la situation.

³³⁰ STATISTIQUE CANADA, *Changements chronologiques dans la formation des municipalités*, Ottawa, 1960, 74 tab. V.a. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Chronologie des transformations municipales de 1961 à 1979*, Direction de la recherche et des politiques, décembre 1980, n.p.

³³¹ Sur les difficultés historiques de refaire la carte territoriale, malgré les ouvrages publiés au siècle dernier quant à la délimitation territoriale, voir: S. COURVILLE (dir.), *Op. cit.*, note 320, p. xii. Ce n'est qu'avec la confection des plans cadastraux dans la période 1870-1880 qu'une première cartographie municipale relativement fiable put être élaborée.

³³² On notera au surplus, pour saisir la complexité des divisions territoriales locales, la division parallèle des corporations scolaires par rapport à l'institution municipale. En effet, une annexion à des fins municipales n'entraînait pas de modification au scolaire: *Montreal (Protestant Board of School Commissioners of) c. Montreal (City of)*, (1907) 32 C.S. 90. À cette époque et jusqu'à la Révolution tranquille, le territoire érigé en municipalité servait à la fois des fins municipales et scolaires.

³³³ *Loi confirmant l'existence de certaines municipalités*, L.Q. 1981, c. 21. Les actes constitutifs de la plupart de ces municipalités ont été détruits avec les archives des anciens comtés d'Ottawa et de Wright lors du grand feu de Hull en 1900: Raymond OUMET, *Une ville en flammes*, 2e éd., Hull, Éditions Vents d'Ouest Inc., 1997, p. 102.

Les règles du jeu définies au début du siècle gouverneront la multiplication des entités municipales pendant un autre demi-siècle alors que le nombre de municipalités continuera à augmenter. Seules les contraintes d'agglomération en milieu urbain et la stabilisation de la population en milieu rural réussiront à freiner cette croissance. Si le législateur demeure aussi prolifique en milieu municipal, c'est désormais moins pour restructurer le territoire municipal que pour modeler la trame des pouvoirs municipaux, le plus souvent à la demande des édiles locaux.

C- L'appropriation territoriale

La période 1870-1920 voit définitivement consacrée la possibilité pour les municipalités de se doter d'un domaine public et privé leur permettant d'assumer pleinement leurs obligations.

Alors qu'en milieu rural bon nombre de corporations de comté procèdent à la construction des édifices publics relevant de leur autorité et dont certains constituent aujourd'hui des joyaux du patrimoine rural, les municipalités locales étendent leur réseau de voirie et de cours d'eau "verbalisés" en fonction des besoins du peuplement, mais la règle demeure la répartition des travaux sous forme de corvée, selon le régime général prévu dans le Code municipal. Bien que le rapport des codificateurs du Code de 1916 ait proposé le remplacement du régime de corvée par un régime de taxation sous l'autorité municipale, cette proposition fut rejetée, le législateur préférant maintenir le caractère facultatif de la transformation, qui perdure encore aujourd'hui comme en témoignent les articles 800 et 882 du *Code municipal du Québec*.

En milieu urbain, les municipalités de ville voient leur autorité confirmée et étendue sur les divers équipements et infrastructures à caractère public (approvisionnement et évacuation des eaux, éclairage, chemins de fer urbain, voirie et places publiques, marchés publics). Toutefois, en raison de leurs ressources limitées et de l'esprit de libre entreprise, les autorités municipales sont plutôt portées à concéder au secteur privé les services d'utilité publique d'aqueduc, d'énergie et de transport en commun, par l'intermédiaire de la franchise exclusive³³⁴.

³³⁴ Sur le régime juridique des premiers réseaux d'utilités publiques au Québec, voir: J. LEVEILLÉE et M.O. TRÉPANIÉ, *Loc. cit.*, note 220, p. 28 et suiv.

L'élément marquant de la deuxième époque est le retrait progressif de l'entreprise privée des franchises et la généralisation de l'intervention municipale sur les services publics, autant dans les domaines conventionnels (voirie, aqueduc, égout, éclairage) que dans de nouveaux champs d'activité (transport en commun, téléphonie, électrification rurale). Parallèlement, l'État s'emparera de milliers de kilomètres de routes en les affectant au statut de chemin de colonisation ou de route nationale, alors qu'il se substituera à l'autorité municipale dans les domaines de l'administration de la justice et des services socio-sanitaires.

D- La compétition territoriale

La période d'application du Code municipal de 1870 fut en définitive l'âge d'or de la corporation de comté, non seulement dans la mise en place de quelques équipements publics, mais surtout en raison de son droit de regard sur la structuration et même dans l'administration des municipalités, autant dans l'approbation des requêtes relatives à la transformation du territoire que dans le droit d'appel dont disposaient les citoyens de toutes les décisions prises par le conseil municipal local. Le Code municipal de 1916 a aboli le droit d'appel au conseil de comté, tout en réduisant le rôle essentiel de cette institution dans la création et la transformation des municipalités. Le nouveau Code sonnera en fait, comme en droit, le glas de la corporation de comté dont l'agonie se prolongera sur un demi-siècle.

En conférant à la municipalité locale rurale et urbaine une autorité déterminante sur la presque totalité des infrastructures et équipements publics, l'État demeure relativement absent de la scène locale, puisque le guichet unique du service public reste fondamentalement la municipalité. Mais l'État québécois va plus loin. Il élargit progressivement la base du pouvoir réglementaire de la municipalité sur le domaine privé. Les attributions municipales couvrent non seulement la prévention des incendies (contrôle réglementaire de la construction en bois pour résoudre le problème des conflagrations), mais également l'autorité sanitaire (contrôle de la salubrité publique, sans oublier la possibilité de jouer un rôle actif en matière de quarantaine, de vaccination, d'inspection alimentaire, etc.), la paix civile et le bon gouvernement (pouvoir de police, la décence et les bonnes moeurs, la tempérance et l'observance du dimanche), voire le droit de vie et de mort sur les commerces (discretion sur les licences de commerce, taxation des colporteurs et des non-résidents, etc.). Au tournant

du siècle, la municipalité est le principal organisme de réglementation et de dispense de services d'utilité publique³³⁵. Pourtant, il faut souligner que tant la *Loi des cités et villes* de 1903 que celle de 1922 accordent au lieutenant-gouverneur un pouvoir de désaveu des règlements municipaux³³⁶.

C'est essentiellement dans les villes les plus peuplées que les municipalités étaient susceptibles d'être confrontées aux interventions gouvernementales. Ailleurs, la coexistence des commissions scolaires et des fabriques paroissiales a toujours constitué un défi. Toutefois, il faut noter que ces institutions étaient souvent administrées par les mêmes personnes et leurs activités se manifestaient dans des champs de compétence différents.

Cette période est également témoin d'un nouveau type d'intervenant, celui qui peut se prévaloir de la prérogative fédérale. Si le gouvernement fédéral est relativement absent de la scène locale, sauf lorsque les projets sont réalisés par des sociétés de la Couronne, l'autorité fédérale joue cependant un rôle croissant dans les domaines de la navigation fluviale et des opérations portuaires, mais surtout dans le développement des réseaux ferroviaires.

Après la Première Guerre mondiale, l'État québécois accroît progressivement son intervention dans différents champs de compétence jusque là occupés par l'administration municipale ou même l'entreprise privée. Le développement de la voirie provinciale a été un point de départ marqué de l'intervention de l'État au début des années 1920. La présence de l'État s'est également manifestée en matière sanitaire et sociale, complétant l'activité des institutions religieuses. Les normes gouvernementales et les programmes de subvention envahissent tous les champs d'activité. Par ailleurs l'État et les tribunaux tendent à mieux encadrer le pouvoir discrétionnaire municipal, principalement dans les champs de compétition de l'entreprise privée. Quant à l'État fédéral, sa présence déborde le domaine des

³³⁵ *Id.*, p. 45. Par ailleurs, citant le Rapport Tremblay de 1956 (*Op. cit.*, note 315), le Rapport Parizeau de 1985 souligne qu'en 1939, le fédéral accaparait 42% des sommes affectées à l'administration publique, le Québec, 27,1%, et les municipalités 30,7%. En 1985, la répartition des sommes s'établissait à 4,2 milliards \$ aux municipalités et 27,2 milliards \$ au provincial: UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités* (Rapport Parizeau), Montréal, 1985, p. 43 et 85.

³³⁶ *Loi des cités et villes* de 1903, art. 380; *Loi des cités et villes* de 1922, art. 412. Ce pouvoir de désaveu disparaîtra en 1982: V. *Supra*, note 146.

transports traditionnels (navigation et chemin de fer) pour s'étendre à l'aéronautique, absorber les infrastructures de télécommunication et répandre la manne de son soutien financier (habitation résidentielle), autant d'aspects qui auront une influence déterminante sur la transformation des paysages urbanisés et la modernisation de la société.

SECTION IV- LA MODERNISATION DU RÉGIME MUNICIPAL (1960-2000)

Les quarante dernières années du XXe siècle peuvent être divisées en deux périodes. La première, celle de la Révolution tranquille, débute en 1960. Elle marque une époque un peu fétiche dans l'histoire du Québec qui connaît alors une profonde mutation politique et socio-économique. La société politique québécoise toute entière pose le défi d'un renouvellement, non seulement de ses institutions mais aussi de ses mentalités, en s'ouvrant sur le monde et en s'accaparant les leviers de son développement. La seconde, que certains considèrent parfois comme un soubresaut de la première, prend son essor à la fin des années 1970 pour se poursuivre encore à la fin du siècle. L'année 1976 n'est pas véritablement une charnière, non plus qu'un tournant, car on conçoit plutôt un passage progressif quoique les changements de gouvernements apportent souvent dans leur sillage de nouvelles approches à la gestion des affaires publiques. Toutes deux véhiculent un message de modernisation en misant notamment sur la valorisation de l'État. Elles s'inscrivent dans les réseaux de l'urbanisation qui s'ouvrent de plus en plus sur les réseaux de la mondialisation.

Sous l'angle de la territorialité municipale, ces deux époques sont marquées par une volonté gouvernementale de rationalisation qui voudra prendre la forme d'une restructuration de l'organisation municipale, d'une institutionnalisation de l'aménagement du territoire et d'un développement de la hiérarchie régionale. Ces trois aspects seront intimement liés, au point de ne pouvoir être dissociés sur le plan politique, comme en attestera l'accouchement de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui présidera simultanément à la réforme des institutions régionales et à une politique de coordination / planification / réglementation territoriale³³⁷.

³³⁷ J. LEVEILLÉE et M.O. TRÉPANIÉ, *Loc. cit.* note 219, p. 79-86: voient dans cette période trois étapes: l'idéalisme réformateur: 1963-1968 avec la Commission provinciale d'urbanisme et le Plan Laporte dans la suite de la régionalisation scolaire et de la régionalisation administrative: la perspective hiérarchique; 1969-1973 avec l'ambiguïté et la politisation de l'avant-projet de loi de 1972; et 1973-1977: le repli stratégique ayant conduit à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. V.a. Marc-Urbain PROULX,

Il faut également garder à l'esprit le rôle qu'ont pu jouer dans leur positionnement politique les efforts consacrés à la promotion économique régionale, ainsi que la volonté de mieux articuler les assises territoriales du fonctionnement de l'État. En ce sens, les objectifs de développement³³⁸, et plus spécifiquement le développement régional (qui soutient la perspective d'une territorialité régionale³³⁹), gouverneront les interventions publiques visant à mieux organiser l'évolution de la société dans son ensemble. Il s'agit cependant d'un concept qui porte une dualité floue, celle du développement et celle de la région. Son ambiguïté se manifeste particulièrement lorsqu'il s'agit de définir ce qu'est la région : le Québec par rapport à l'espace politique canadien, la grande région administrative, la petite région d'appartenance ... La région demeurera dans l'ombre de la réalité municipale.

Le front sera ouvert pendant quatre décennies sur tous les axes simultanément. Toutes sortes de décisions et d'événements surviendront, d'abord en privilégiant la vague centralisatrice, ensuite en naviguant dans le courant officiel de la décentralisation, mettant en scène tantôt le palier local, tantôt l'échelon régional intermédiaire, tantôt un échelon régional supérieur. Ces années connaîtront toutes sortes de mesures et de politiques officielles, des commissions d'enquêtes et des livres blancs, des lois publiques à caractère général et des lois spéciales à caractère privé, une réforme en profondeur de la structure municipale régionale et un nouvel encadrement opérationnel de la structure d'évolution des municipalités locales³⁴⁰.

"Trois décennies de planification territoriale au Québec", dans Marc-Urbain PROULX (dir.), *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy, P.U.Q., 1996, 334p.

³³⁸ Bien que l'accent ait principalement été mis sur la dimension municipale, le bilan historique donne à voir une perspective d'évolution territoriale où se côtoient en parallèle deux axes ou plutôt deux plans cadres d'intervention politique et sociétale à l'échelle locale et régionale. Ainsi, en plus de l'évolution municipale, on ne saurait ignorer les multiples efforts de promotion du développement. Voir par exemple: Jean-Vianney FRENETTE, "La recherche d'un cadre régional au Québec méridional: Quelques étapes de 1932 à 1966", (1973) 17/40 *Cahiers de géographie de Québec* 69-84; Jean-Vianney, FRENETTE, "Division administratives et organisation de l'espace au Québec: essai d'interprétation", (1974) 28/1 *Revue de géographie de Montréal* 41-54; Isabel BROCHU et Marc-Urbain PROULX, "La construction institutionnelle des régions du Québec", (1995) 38/1 *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada* 94-111; Hugues DIONNE, "Le nouveau maillage géopolitique de l'État québécois: les municipalités régionales de comté (MRC)", (1986) 28 *Cahiers nantais* 13-20; F. HARVEY, *Loc. cit.*, note 238.

³³⁹ Et, par conséquent, l'occupation institutionnelle des territoires par les nouveaux organismes: M.U. PROULX, *Loc. cit.*, note 139, p. 124.

³⁴⁰ Cette période fait l'objet de nombreuses études d'évaluation: Jean MEYNAUD et Jacques LÉVEILLÉE, *La régionalisation municipale au Québec*, Montréal, Nouvelle Frontière, 1973, 237p.; G. DIVAY, J. LÉVEILLÉE et Bernard McCANN, *Op. cit.*, note 2, 106p.; J. LEVEILLÉE et M.O. TRÉPANIÉ, *Loc.*

Quant à la carte municipale, elle est également objet de nouveautés. La mode des démembrements est terminée et elle laisse place à un mouvement de regroupement qui réduira sensiblement le nombre de municipalités locales. Sur le plan régional, les comtés municipaux disparaissent et sont remplacés par les communautés urbaines et les municipalités régionales de comté.

A- La redéfinition des paramètres de la législation municipale

Le Code municipal de 1916 connaît de nombreuses modifications ponctuelles. Il est refondu en 1984 pour devenir le *Code municipal du Québec*, sans cependant jamais être révisé en profondeur dans une vision d'ensemble, de sorte que des chapitres entiers, notamment en matière de voirie et de cours d'eau, subsisteront en véhiculant la tradition d'une autre époque, non seulement celle de 1916, mais également celle de 1870.

La *Loi sur les cités et villes* en vigueur reprend la *Loi des cités et villes* de 1922, non sans avoir fait l'objet de multiples refontes, en plus d'incorporer une quantité phénoménale de modifications ponctuelles. En cours de route, le législateur aura abandonné toute distinction entre les cités et les villes, d'abord en faisant disparaître les normes de référence du 2000 et du 6000 habitants définissant la ville et la cité, et ensuite, dans les années 1970, sous le couvert d'un "lifting" linguistique, en éliminant presque toutes les cités³⁴¹.

En matière de législation territoriale, deux grands changements interviennent. D'abord, sur le plan local, les dispositions concernant l'organisation territoriale contenues dans les deux lois de base, le *Code municipal du Québec* et *Loi sur les cités et villes*, ont été remplacées en 1987 par la *Loi sur l'organisation territoriale*

cit., note 219, p. 20-121; Jean-Pierre COLLIN, *et al.*, *La politique de renforcement des agglomérations au Québec. Bilan et réflexion sur une stratégie d'intervention*, Montréal, INRS-Urbanisation, 1999, annexe F, p. 163-170.

³⁴¹ C'est en 1968 que le statut de "cité" est disparu des lois municipales (S.Q. 1968, c. 55, art. 9), pour ne laisser que des "villes", les cités existantes ayant pour la plupart, au hasard de lois privées modifiant leur charte, de regroupements municipaux ou de la promulgation de lettres patentes, modifié leur désignation en conséquence. Alors que l'abandon de la norme du 6000 habitants date de 1968, celle du 2000 habitants date de 1996 (L.Q. 1996, c. 2). Le mot "cité" a été partiellement banni du vocabulaire juridique suite à un avis de normalisation de l'Office de la langue française, (1979) 111 G.O. I, 26-05-79, 5808. Le nombre de cités est passé de 56 en 1961 à 2 en 1999. Subsistent les cités de Dorval et de Côte-Saint-Luc.

municipale, sauf celles concernant le changement de statut, c'est-à-dire le régime législatif pour passer de la régie par le *Code municipal du Québec* à celle de la *Loi sur les cités et villes* qui sont entrées en vigueur en 1996. Par ailleurs, l'adoption en 1979 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* emporte le renouvellement de la structure du comté municipal dans la municipalité régionale de comté, alors que les dispositions applicables à ces institutions renouvelées sont relocalisées en 1993 dans la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*.

1- La Révolution tranquille (1960-1976)

La profonde mutation qu'a connue le Québec à l'aube des années 1960 a affecté le monde municipal, tant au niveau des administrations locales et régionales qu'au niveau de l'autorité gouvernementale. Les credos de l'efficacité administrative et de la modernisation institutionnelle ont fait écho aux réformes entreprises dans de nombreux États européens et dans quelques provinces canadiennes pour promouvoir une réorganisation de l'administration municipale. Un discours de rationalisation et de restructuration a répondu au constat jugé élevé du nombre de municipalités au Québec et de leur soi-disant incapacité, en raison de leur petite taille et de leurs ressources limitées, d'exercer les fonctions que l'État leur a confiées.

À compter de 1964, le ministère des Affaires municipales anime un exercice constant de réflexion et un effort marqué de réforme en invoquant la nécessité de rénover une structure considérée en plusieurs endroits inadaptée. La première des campagnes de sensibilisation menée par le ministre Pierre Laporte en 1964-65 plaide en faveur de l'efficacité administrative et de la qualité des services au meilleur coût, avec la perspective de réduire le nombre de municipalités de 1700 à environ 900. Les arguments au soutien de la réforme³⁴² mettent en évidence trois aspects :

- la notion d'agglomération dépasse les limites artificielles des municipalités locales;
- les municipalités n'ont en général pas les ressources suffisantes pour satisfaire la demande accrue de services;
- la nécessité d'assurer un aménagement rationnel du territoire.

Ainsi, la direction à la fois technocratique et politique du ministère des Affaires municipales espère mener une opération semblable à celle effectuée en matière scolaire

³⁴² R. PETRELLI et S. DUBOIS, *Op. cit.*, note 221, p. 19-20.

avec la Commission Parent et la réforme de l'enseignement et des institutions scolaires³⁴³. Toutefois, la démarche ministérielle ne s'appuie sur aucune étude des implications³⁴⁴. En plus d'être confrontée à l'opposition du milieu municipal, elle fait face à un dilemme autour de la problématique régionale posée simultanément sur deux axes opérationnels. D'une part, les défis de l'urbanisation et de l'efficacité administrative soulèvent une interrogation en fonction d'une structuration unitaire (le régime municipal à un palier) ou fédérative (le régime municipal à deux paliers). D'autre part, l'expansion inégale de l'économie suscite des efforts de développement sur deux autres tangentes d'intervention, dans la dualité-complémentarité du centre et de la périphérie, de la métropole en coopération-compétition avec les régions. Ces axes opérationnels sont eux-mêmes portés par une vague refluant tantôt dans un esprit de centralisation vers l'appareil de l'État et tantôt vers un discours de décentralisation en faveur des municipalités.

Sur le plan opérationnel, le milieu des années 1960 voit :

- la tenue d'une commission d'étude en matière d'aménagement du territoire pour définir le contenu d'une législation d'urbanisme étrangement absente au Québec alors que la plupart des autres provinces canadiennes en sont dotées³⁴⁵;
- l'adoption d'une législation favorisant le regroupement des municipalités, sur une base volontaire, la *Loi sur la fusion volontaire des municipalités*³⁴⁶;
- la réalisation d'études sur les problèmes métropolitains de Montréal (principalement les deux grandes îles de l'archipel montréalais), puis l'intervention d'autorité pour imposer la fusion des municipalités de l'Île Jésus³⁴⁷;

³⁴³ Le ministère des Affaires municipales n'a jamais caché son espoir d'effectuer un exercice semblable à celui effectué en matière scolaire. En effet, dans la foulée du rapport Parent produit par la Commission royale d'enquête sur l'éducation en 1964, le législateur avait procédé à une révision en profondeur des structures et des modes de fonctionnement, restructurant les 1800 commissions scolaires locales en 55 commissions scolaires régionales (Opération 55) et en une centaine de commissions scolaires locales. D'autres réformes intervenues ultérieurement, dont la plus récente suite à une modification constitutionnelle, ont réduit le nombre total de commissions scolaires à moins d'une centaine.

³⁴⁴ Gilles BEAUDRY, *Le regroupement municipal: Une solution pour réaliser une politique d'urbanisme*, Thèse de maîtrise en urbanisme, Université de Montréal, 1968, p. 90-98.

³⁴⁵ COMMISSION PROVINCIALE D'URBANISME, *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme* (Rapport La Haye), Montréal, Imprimeur de la Reine, 1968. 10 vol.

³⁴⁶ L.Q. 1965, c. 56.

³⁴⁷ A. SYLVESTRE, *Commission d'étude sur les problèmes internes de l'Île Jésus*, décembre 1964, t. 1, 110p., t. 2, 267p., t. 3, 154p.; Camille BLIER, *Commission d'étude des problèmes intermunicipaux dans l'île de Montréal*, 1964, 197p. *Charte de la Ville de Laval*, S.Q. 1965, c. 89. De nombreuses études furent effectuées par des commissions, des comités ministériels ou des consultants privés à l'égard de diverses régions du Québec.

- la publication tardive d'un projet de réforme global proposant 40 régions municipales en s'inspirant de la carte des régions administratives adoptée parallèlement³⁴⁸.

Cette régionalisation administrative était apparue nécessaire pour harmoniser les interventions des divers ministères et organismes gouvernementaux, chacun possédant son propre découpage territorial pour l'exercice de ses activités. La carte des régions administratives rendue officielle par un décret de 1966³⁴⁹ et désignant 10 régions et 25 sous-régions faisait suite à une vaste enquête effectuée par le ministère de l'Industrie et du Commerce en 1965 sur les pôles d'attraction et leurs zones d'influence³⁵⁰. Elle devait ensuite servir de tremplin aux activités de l'Office de planification et de développement du Québec (O.P.D.Q.), des Conseils régionaux de développement (C.R.D.) et des Conférences administratives régionales (C.A.R.). Au surplus, elle devait éventuellement soutenir des régions de planification. Plusieurs ministères ajustent leur territoire opérationnel sur cette nouvelle division territoriale.

Le changement de gouvernement intervenu en 1966 étire puis marque la fin du premier épisode en matière de restructuration municipale. Toutefois, s'inspirant à la fois du modèle français et du modèle torontois, le gouvernement propose en 1969, l'adoption de législations créant, chacun pour des motifs différents, les deux communautés urbaines de Montréal et de Québec et la Communauté régionale de l'Outaouais³⁵¹. Parallèlement, l'administration gouvernementale, dans la suite des travaux du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, amorce la fermeture de

³⁴⁸ Le projet de 1965-66 est basé sur la nouvelle carte administrative: J. MEYNAUD et J. LÉVEILLÉE, *Op. cit.* note 340, p. 63.

³⁴⁹ *Décret sur la division administrative du Québec*, Arrêté en Conseil 524-66 du 29 mars 1966 (non publié) mais formant le R.R.Q. 1981, c. D-11, r.1; Révisé en 1987 pour tenir compte de la nouvelle réalité territoriale des MRC: Décret 2000-87 du 22 décembre 1987, 120 G.O. II 13-01-88, 120; mod. par Décret 1399-88 du 14 septembre 1988, 120 G.O. II, 05-10-88, 5120; Décret 1389-89 du 23 août 1989, 121 G.O. II, 13-09-89, 5069; Décret 965-97 du 30 juillet 1997, 129 G.O. II, 20-08-97, 5338. Les décrets sont officiellement adoptés en se fondant sur la *Loi sur la division territoriale*, L.R.Q. c. D-11, quoique cette dernière ne prévoit aucunement cette possibilité.

³⁵⁰ MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE, *Les pôles d'attraction et leur zone d'influence*, Québec, Bureau de recherches économiques, 1967, 145p. V.a. Jacques GIRARD, *Division du Québec en dix régions administratives et vingt-cinq sous régions administratives*, Québec, Ministère de l'Industrie et du Commerce, 1966, 34p. (éd. rév. 1967, 38p.)

³⁵¹ Respectivement, L.Q. 1969, c. 84, c. 83 et c. 85. V.a. Jean-Pierre COLLIN, "La création de la Communauté urbaine de Montréal en 1969: circonstances et antécédents", dans Yves BÉLANGER, *et al.* (Dir.), *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*, Sainte-Foy, P.U.Q., 1998, p. 5-17.

paroisses marginales et la relocalisation des populations locales³⁵², mais l'opération s'avère un échec et suscite une vive opposition.

Par ailleurs, quelques semaines avant les élections de 1970, le gouvernement dépose un projet de réforme des structures municipales (le plan REMUR)³⁵³. Si le projet n'avait pas été abandonné avec l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle équipe ministérielle, quatre nouvelles communautés urbaines ainsi que 16 communautés régionales auraient probablement vu le jour avec un territoire correspondant à la carte des régions administratives adoptée en 1966. Le plan REMUR considérait également l'opportunité de regrouper les municipalités en fonction d'une norme jugée optimale de 8000 à 10000 habitants.

Le nouveau ministre des Affaires municipales, l'Honorable Maurice Tessier, ne tarde pas à publier son propre livre blanc sur la réforme des structures municipales³⁵⁴ dont le concept de base retient le principe d'une fédération de municipalités prenant la forme des communautés municipales. Le livre blanc, tout en suggérant le critère de 15 000 habitants, contient une carte³⁵⁵ de 131 secteurs territoriaux pouvant servir de cadres de référence pour le regroupement des municipalités. L'Assemblée nationale amorce cette réforme en remplaçant dès 1971 la *Loi sur les fusions volontaires* par la *Loi favorisant le regroupement des municipalités*³⁵⁶ qui, pour l'essentiel, reprend le principe volontariste de la loi antérieure, en plus de bonifier financièrement les municipalités participant au processus et de formaliser l'idée du secteur de regroupement comme unité de référence d'une initiative ministérielle. Ce dernier aspect ne sera jamais appliqué dans le cadre de cette loi en raison de son impopularité. Le ministre sera d'ailleurs obligé de renoncer à son portefeuille suite à la

³⁵² Arrêtés en conseil (non publiés) 2525 du 27 août 1969 et 1621 du 8 avril 1970, *Concernant une expérience-pilote de fermeture de territoires marginaux et de relocalisation de population dans la région de l'Est du Québec*; Arrêtés en conseil (non publiés) 1874 du 27 septembre 1972 *Concernant un programme d'aide aux migrants applicable à l'arrière-pays de la région de l'Est du Québec*, et 1452 du 14 avril 1974, *Concernant la suspension du programme d'aide aux migrants*. V. à cet égard: An. "Dossier. Les paroisses marginales", (1974) 1/4 *Développement-Québec. Revue mensuelle de l'O.P.D.Q.*, 4-12; Alain-G. GAGNON, *Développement régional. État et groupes populaires. Le cas de l'Est du Québec*, Hull, Éditions Asticou, 1986, 290p.

³⁵³ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *REMUR, Renouveau municipal et urbain. Le défi municipal des cinq prochaines années*, Québec, 1970.

³⁵⁴ M. TESSIER, *Op. cit.*, note 54.

³⁵⁵ "Cette carte tente donc de réconcilier sur le territoire un certain nombre de facteurs d'implantation des divers types de services susceptibles d'être mis en place, ainsi que des critères techniques établis à partir de recherches faites à l'étranger, dans les autres provinces canadiennes et au Québec." *Id.*, p. 13.

³⁵⁶ Respectivement, S.Q. 1965, c. 53 et L.Q. 1971, c. 53.

malencontreuse annonce d'une disparition prochaine des corporations de comté. Comme la réforme ne peut politiquement être réalisée, le gouvernement devra intervenir en proposant l'adoption de législations spéciales pour effectuer les regroupements jugés prioritaires³⁵⁷.

Quant à la législation en matière d'aménagement du territoire, elle prend forme par étape dont la première fut le dépôt d'un avant-projet de loi en décembre 1972³⁵⁸. Sa conception fortement centralisatrice et autoritaire endosse les principes du rapport de la Commission provinciale d'urbanisme. Elle propose des schémas d'aménagement élaborés par l'Office de planification et de développement du Québec à l'échelle des régions administratives pour constituer la base de la planification territoriale. Vivement contesté, le projet est abandonné.

En 1973, le gouvernement confie à un Groupe d'étude sur l'urbanisation le mandat de formuler les lignes directrices d'une politique d'urbanisation. L'année suivante, il crée une Commission de refonte des lois municipales. Le rapport du groupe d'étude³⁵⁹ déposé en 1976 met l'accent sur les problèmes d'agglomération et propose le regroupement des municipalités plutôt que la valorisation d'organismes régionaux. Il invite également à l'adoption d'une planification territoriale. Bien que le gouvernement ne donne pas suite aux recommandations quant à la restructuration municipale, le *Projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal*³⁶⁰ déposé en 1976 s'inspire du rapport. Il développe le concept de conseil d'agglomération pour l'encadrement de la planification municipale sous la direction d'une municipalité centrale. Ce projet de loi n'eut pas de suite et le gouvernement élu

³⁵⁷ *Loi concernant les environs du nouvel aéroport international*, L.Q. 1970, c. 48, *Loi concernant certaines municipalités de l'Outaouais et du Haut-Saguenay*, L.Q. 1974, c. 88, *Charte de la ville de Gaspé*, L.Q. 1970, c. 76, *Charte de la ville de Percé*, L.Q. 1970, c. 77.

³⁵⁸ *Avant-projet de loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire*, Assemblée nationale du Québec, Troisième session, Vingt-neuvième législature, décembre 1972. L'effort dirigé sur le niveau des régions administratives constitue en réalité un scénario de repli suite à l'échec une décennie plus tôt du Conseil d'orientation économique de procéder à l'élaboration d'un plan de développement à l'échelle de l'ensemble du Québec en s'inspirant du plan quinquennal français (S.R.Q. 1964, c. 17, art. 3) : Voir le *Premier rapport annuel* de l'Office de planification et de développement du Québec en février 1971 et Jacques BENJAMIN, *Planification et politique au Québec*, Montréal, P.U.M., 1974, 142p.

³⁵⁹ Claude CASTONGUAY, *L'urbanisation au Québec. Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976, 347p. et Annexes.

³⁶⁰ *Projet de loi 12. Loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal*, Assemblée nationale du Québec, Troisième session, Trentième législature, juin 1976.

en 1976 devra reprendre l'exercice. Quant au rapport³⁶¹ volumineux de la Commission de refonte déposé en 1977, il demeure sur les tablettes.

2- La période récente (1976-2000)

Avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement en 1976, un projet de Livre blanc sur la décentralisation³⁶² est élaboré en proposant la création de 91 communautés de comté. Bien que jamais publié, il soulève beaucoup d'inquiétude en raison de l'ampleur des compétences que l'État indique vouloir confier au monde municipal. C'est plutôt sous la forme de documents de discussion ou "fascicules" d'un livre vert³⁶³ que le gouvernement énonce les objectifs et les principes d'une réforme qui devait être un compromis en revalorisant les corporations de comté et en les associant, avec le gouvernement et les municipalités locales, à un exercice "politique" de planification et d'urbanisme.

Toutefois, palliant au plus pressé et sans attendre la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire, le législateur adopte la *Loi sur la protection du territoire agricole*³⁶⁴ en 1978 et confie son application à un organisme autonome, la Commission de protection du territoire agricole du Québec (C.P.T.A.Q.). Tout en réduisant d'autant le rôle de planification des municipalités sur leur territoire, la loi prévoit néanmoins leur participation à la négociation de la zone agricole protégée en permanence.

L'année suivante, le concept de comté renouvelé qui apparaissait dans la première version du *Projet de Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*³⁶⁵ est formalisé dans la nouvelle structure de la municipalité régionale de comté (MRC) lorsque fut finalement adoptée la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*³⁶⁶. L'initiative de la création de cette nouvelle entité appelée à se substituer à la corporation de comté est laissée à l'autorité gouvernementale tout en étant cependant astreinte à une opération de

³⁶¹ COMMISSION DE REFONTE DES LOIS MUNICIPALES, *Rapport des commissaires chargés de la refonte des lois municipales*, Quatre tranches (5 livres) 1974-1977.

³⁶² *Supra*, note 139.

³⁶³ *Supra*, note 140.

³⁶⁴ L.Q. 1978, c. 10, devenu L.R.Q., c. P-41.1.

³⁶⁵ Projet de loi 125, Assemblée nationale du Québec, Quatrième session, Trente-et-unième législature, novembre 1978, Réimpression novembre 1979.

³⁶⁶ L.Q. 1979, c. 57, devenue L.R.Q., c. A-19.1.

consultation-négociation municipale sur la base des territoires municipaux existants³⁶⁷. Quarante-trois MRC sont formées entre 1981 et 1983³⁶⁸.

Cette loi-cadre sur l'aménagement et l'urbanisme, sanctionnée en décembre 1979 et mise en vigueur pour l'essentiel en 1980, réalise une double mission : présider à la structuration administrative des municipalités régionales de comté et encadrer les procédures d'élaboration et d'application des instruments d'aménagement et d'urbanisme aux niveaux régional (le schéma d'aménagement) et local (le plan et les règlements d'urbanisme).

Le législateur tranche le débat municipal en optant, comme il a été fait 150 ans plus tôt lors de l'instauration du premier régime municipal, pour une structure fédérative à deux paliers, la MRC et la municipalité locale. La première regroupe un ensemble de municipalités locales, quel que soit leur statut juridique. Elle aménage les règles de participation et prévoit la possibilité d'un exercice asymétrique des pouvoirs puisque les municipalités peuvent, dans certains cas, choisir de ne pas adhérer à l'intervention régionale. La MRC devient progressivement une institution de service, mais avec des services offerts à la carte, sauf quelques aspects obligatoires au menu³⁶⁹.

Pendant les années 1980, le législateur préfère, sauf pour un cas exceptionnel de fusion imposée³⁷⁰, respecter en matière de restructuration locale l'esprit volontariste instauré en 1965 et révisé en 1971. En matière d'aménagement du territoire,

³⁶⁷ SECRÉTARIAT À L'AMÉNAGEMENT ET À LA DÉCENTRALISATION, Groupe de consultation, *L'aménagement du territoire: un projet collectif*, 1980, 31p. et *La municipalité régionale de comté. Une région d'appartenance*, 1981, 4p.

³⁶⁸ Laval et Mirabel ne sont pas de véritables MRC en raison des art. 264 et 264.0.1 L.A.U. qui indiquent qu'elles constituent, "pour les fins de la présente loi, une municipalité régionale de comté". Ces pseudo-MRC sont composées d'une seule ville. La première est créée directement par la loi alors que la seconde fut l'objet d'un décret en 1984. Le cas de la MRC des Collines-de-l'Outaouais est aussi particulier puisqu'il résulte du démembrement de la Communauté régionale de l'Outaouais créée en 1969, dont la partie urbaine forme aujourd'hui la Communauté urbaine de l'Outaouais (L.Q. 1990, c. 85). Diverses lois assimilent d'autres entités municipales à une MRC, dont la municipalité de La-Côte-Nord-du-Golfe-du-Saint-Laurent. Voir. Jean HÉTU, Yvon DUPLESSIS et Dennis PAKENHAM, *Op. cit.*, note 17, p. 73.

³⁶⁹ Christian BOURQUE, *Dynamique de la diversification des fonctions des MRC: aménagement, mise en commun de services et concertation régionale*, Université de Montréal, Département de science politique, 1993, 106p. et annexes

³⁷⁰ Baie-Comeau en 1982 (*Loi regroupant les villes de Baie-Comeau et de Hauterive*, L.Q. 1982, c. 23). Bien qu'effectué par loi spéciale (*Loi concernant les villes de Rouyn et de Noranda*, L.Q. 1985, c. 48), le regroupement de Rouyn-Noranda fut néanmoins approuvé par référendum, mais fut ensuite l'objet d'une saga judiciaire jusqu'à la Cour suprême du Canada: *Sinclair c. Procureur général du Québec*, [1991] 3 R.C.S. 134 et [1992] 1 R.C.S. 579.

l'application de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est progressivement étendue aux communautés urbaines de sorte qu'à l'heure actuelle, seules les municipalités nordiques ainsi que les villes de Montréal et de Québec y sont soustraites. En 1984, le ministère des Affaires municipales entreprend un exercice de révision de l'ensemble de la législation municipale en vue d'élaborer un futur Code des municipalités. L'adoption en 1987 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* en sera le premier résultat concret.

Le domaine de l'organisation territoriale des municipalités constitue en 1988 le second volet de cette révision alors que le législateur regroupe dans la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* les dispositions applicables à la structuration et à la transformation du territoire des municipalités locales. En 1993, les dispositions concernant l'organisation territoriale des MRC sont rapatriées dans cette loi depuis la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* où elles logeaient depuis son adoption en 1979. En 1996, le législateur termine l'opération dans une législation omnibus sur l'harmonisation et la modernisation du langage juridique en cette matière. Pour la première fois depuis 1855 le milieu municipal est soumis à un régime de structuration territoriale unifié sur le plan législatif, encore que lui aussi comporte ses exceptions (Nord-du-Québec, Basse Côte-Nord, Montréal et Québec).

Toujours en 1996, le ministère des Affaires municipales réactive la politique de regroupement des municipalités, d'abord en misant sur les ensembles binaires villages-paroisses, en mettant en évidence le concept de communautés naturelles³⁷¹. La politique se veut hautement incitative mais demeure volontariste. Suite à la tenue d'une consultation auprès des municipalités par la Commission municipale du Québec, cette politique sera précisée en 1997 et élargie aux municipalités appartenant à des agglomérations urbaines. Après la publication en 1995 d'un livre vert sur la décentralisation³⁷², l'année 1997 voit la publication d'un livre blanc sur le développement régional³⁷³, dont un chapitre annonce une nouvelle consultation sur la restructuration territoriale, en visant particulièrement le territoire des MRC et des

³⁷¹ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *La consolidation des communautés locales. Problématique et objectifs*, 1996, 11p.; MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *La consolidation des communautés locales*, Québec, 1996, pag. mult.; MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *La consolidation des communautés locales (Version du 7 mars 1997)*, Québec, 1997, 45p.

³⁷² G. CHEVRETTE, *Op. cit.*, note 81.

³⁷³ Guy CHEVRETTE, *Politique de soutien au développement local et régional*, Secrétariat au développement des régions, 1997, 51p.

régions administratives. Enfin, en 1999, la discussion continue d'une part avec la publication d'un autre rapport préconisant le regroupement municipal, en plus d'une révision de la fiscalité municipale³⁷⁴. D'autre part, le ministère annonce la poursuite du processus de révision des lois municipales en préconisant une approche de reformulation des compétences municipales³⁷⁵. Le siècle se termine avec des opérations toujours en chantier de regroupement territorial et de révision législative.

B- La composition territoriale

Le plan de la composition territoriale, dont les éléments de l'actualité juridique sont traités dans le prochain chapitre, est le témoin d'une intense activité dans l'histoire récente, principalement sous l'angle de l'organisation territoriale.

Quatre mouvements de constitution de nouvelles entités territoriales se manifestent sur le plan local. D'abord, une *Loi sur l'organisation municipale de certains territoires*³⁷⁶ adoptée en 1971 vise à doter d'une forme d'administration municipale certains territoires périphériques peu peuplés. L'Abitibi-Témiscamingue du début des années 1980 voit ensuite la transformation de ses territoires non organisés les plus peuplés en municipalités autonomes. Par ailleurs, le grand nord, dans la suite à la Convention de la Baie James, est l'objet d'une attention particulière, autant sur le territoire de la Baie James que sur celui désormais soumis à l'autorité de l'Administration régionale Kativik. Enfin, la Basse Côte Nord du Golfe Saint-Laurent constituée en municipalité en 1963 mais dirigée par un administrateur résidant à Québec, joint le club des localités autonomes avec la création de communautés séparées dans plusieurs de ses localités composantes.

Toujours sur le plan local, comme aucune disposition ne réglait avant 1960 les cas de regroupement de municipalités et qu'une tendance au regroupement des municipalités prend son essor, le législateur doit intervenir avec des législations particulières³⁷⁷. Il choisit ensuite de mettre en place un cadre opérationnel mieux

³⁷⁴ COMMISSION NATIONALE SUR LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALE, *Pacte 2000. Rapport* (Rapport Bédard), 1999, 425p. V.a. le commentaire de Jean HÉTU, "Le rapport Bédard: Une invitation au chaos social?", (1999) 6 *B.D.M.* 64-69.

³⁷⁵ Diane GAUMOND, *Op. cit.*, note 217, 11p.

³⁷⁶ L.Q. 1971, c. 54.

³⁷⁷ Les regroupements intervenus à Alma, Vaudreuil et Laval entre 1962 et 1965 ont été effectués par législation spéciale (respectivement les lois S.Q. 1962, c. 72; S.Q. 1963, c. 93 et S.Q. 1965, c. 89).

articulé en adoptant la *Loi sur la fusion volontaire des municipalités* en 1965, puis la *Loi sur le regroupement des municipalités* en 1971 et enfin la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* en 1988. Au plan infralocal, le quartier est renouvelé dans la nouvelle structure du district électoral. Enfin, le législateur formalise puis élargit le régime des ententes intermunicipales³⁷⁸.

L'État cherche à se doter d'une carte municipale optimale. Les projets de politiques mettent en évidence des critères de référence et proposent pour la plupart les grands traits de cette carte. Le manuel d'information publié en 1967 par le ministère des Affaires municipales est très révélateur à cet égard :

Tôt ou tard, il lui (MAM) faudra établir une carte municipale optimum et déterminer une problématique du regroupement municipal. Il est donc nécessaire d'entreprendre une étude globale visant à définir une politique générale pour le regroupement des municipalités du Québec.

Dans une première étape (au moins une année), le ministère examinera les variables dont il faudra tenir compte pour la préparation d'une carte optimum des limites municipales au Québec. Dans une deuxième étape (au moins une année), le ministère s'attachera à définir une politique globale sur le regroupement et à préciser un programme de réalisation³⁷⁹.

Toutefois, la proposition "d'unités de regroupement, obligeant des municipalités à discuter entre elles des modalités de fusion, (donnera) des résultats peu convaincants"³⁸⁰.

Par ailleurs, la consultation effectuée par la Commission municipale du Québec à l'automne 1996³⁸¹ a permis de jeter un éclairage intéressant non seulement sur les craintes plus ou moins légitimes que peut susciter le projet politique de regroupement véhiculé par l'État, mais aussi sur l'identification des difficultés à surmonter et les valeurs à privilégier. Or, ces aspects ne concernent pas seulement l'encadrement

³⁷⁸ L.Q. 1979, c. 83.

³⁷⁹ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Manuel d'information sur le regroupement des municipalités*, 1967, p. 2.

³⁸⁰ Robert PETRELLI et Sylvain DUBOIS, *Les collectivités territoriales au Québec: une vision d'avenir. Volet 3: Le regroupement municipal au Québec*, UQAM, Service aux collectivités, document no. 46, 1994, p. 13.

³⁸¹ COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, *Consolidation des communautés locales (Volet 1). Rapport de la Commission de consultation sur le regroupement municipal*, Québec, Ministère des Affaires municipales, 1996, 206p. V.a. *Supra*, note 371.

juridique à améliorer ou la carte territoriale à dessiner, mais aussi et surtout le choix de société à promouvoir.

Au niveau régional, la corporation de comté instituée en 1847 et intégrée dans la dualité municipale de 1855, est réformée et revitalisée dans la dynamique des MRC et des communautés urbaines. La territorialité des comtés municipaux, passablement affaiblie par le retrait des villes, l'évolution démographique et l'anémie des pouvoirs, est récupérée afin d'être ajustée et renouvelée.

Le niveau régional est témoin de l'émergence d'une nouvelle vision dans la structuration de l'appareil administratif des affaires publiques avec l'insertion d'un nouveau palier dans le château de carte hiérarchique. L'État propose la reconnaissance de la région administrative en 1966 afin de mieux coordonner, articuler et unifier l'intervention des différents ministères en plus de servir de base territoriale de conception et de planification du développement. L'idée aura séduit les promoteurs de la carte des 40 régions municipales de 1965 puis les rédacteurs de l'*Avant-projet de loi sur l'aménagement du territoire* de 1972. Elle sera récupérée en 1983 dans le livre blanc sur le développement régional³⁸² proposant l'instauration d'une région de concertation où doivent siéger les élus municipaux en plus de représentants gouvernementaux. La carte des régions administratives est révisée dans son découpage en 1987 pour mieux s'adapter au territoire des municipalités régionales de comté. Ce niveau régional servira d'assise aux nouvelles politiques de développement régional mises en place dans le cadre du livre vert de 1997³⁸³ et de la *Loi sur le ministère des Régions* en 1997³⁸⁴. Parallèlement, la dynamique métropolitaine montréalaise sera invoquée pour justifier une coordination au sein d'une Commission de développement de la métropole³⁸⁵ qui sera cependant abandonnée dès sa naissance. La difficulté de soutenir les institutions qui sont proposées à ce niveau soulève une interrogation. En effet, on peut se demander si l'administration québécoise n'aurait pas atteint son niveau de "désoptimalité" entraînant avec elle l'implosion de la hiérarchie institutionnelle.

³⁸² François GENDRON, *Le choix des régions. Document de consultation sur le développement des régions*, 1983, 132p.

³⁸³ G. CHEVRETTE, *Op. cit.*, note 373.

³⁸⁴ L.Q. 1997, c. 91.

³⁸⁵ *Loi sur la Commission de développement de la métropole*, L.Q. 1997, c. 44.

Le paysage juridique et politique composant la carte municipale présente un portrait bien différent à l'aube des années 2000 de ce qu'il était au début de la Révolution tranquille.

C- L'appropriation territoriale

Le cadre juridique de l'appropriation territoriale est le théâtre d'un double mouvement à la fois de clarification et d'élargissement des champs d'intervention. La municipalité confinée à des fins d'utilité publique se voit reconnaître un véritable statut de personne responsable dans la gestion d'un domaine municipal (assouplissement des modalités d'acquisition, d'administration et de disposition des immeubles en pleine propriété, en démembrement de propriété ou en location), que ce soit le domaine privé ou le domaine public. La notion de fin publique déborde le sens de l'utilité publique étroite pour s'étendre et se propager en matière industrielle et commerciale, voire résidentielle, agricole et forestière, sans oublier la possibilité de constituer des réserves foncières. La municipalité rejoint à plusieurs égards le club des entreprises et des agents promotionnels, dans une vocation de contribution au développement local.

D- La compétition territoriale

L'omniprésence de l'État devient une réalité inéluctable et incontournable. Il est partout, avec ses immeubles et ses propres activités sectorielles, avec ses programmes de soutien financier, avec son œil inquisiteur et ses mandarins orthodoxes, avec son arsenal législatif et réglementaire. La municipalité est, avec son consentement implicite et parfois quelques résistances bien timides, associée étroitement à la structure administrative de l'État dans la gestion des affaires publiques. Elle est positionnée dans l'appareil institutionnel, tant au niveau local que sur le plan régional. Au surplus, l'État cherche à l'intégrer dans un nouveau palier hiérarchique macro-régional. La légitimité démocratique municipale assise au niveau local se démultiplie et est invoquée au soutien des autres instances régionales qui doivent servir les intérêts diversifiés, autant ceux de l'institution municipale que ceux de l'administration gouvernementale.

Les défis de la compétition se manifestent dans une arène où se déploient l'institution locale, mais également les instances gouvernementales, tant provinciales et fédérales, en plus des autres institutions publiques et des personnes du domaine privé, chacun imposant ses contraintes et ses exigences. En même temps que les droits

individuels, dont au premier plan le droit de propriété, sont appelés à composer avec les droits collectifs et les libertés publiques, la municipalité voit son rôle s'accroître face à ces citoyens et sa présence juridique se manifester dans une profusion réglementaire.

L'autonomie de la municipalité s'insère dans une forme de tutelle constante, ne serait-ce que celle de l'autorité de la loi et de la réglementation gouvernementale qu'elle doit observer et qu'elle doit appliquer. Le discours officiel de promotion de la décentralisation vient enfin soulever son lot d'interrogations dans la redéfinition du rôle des diverses instances publiques.

Tableau 2- Évolution historique de la distribution des municipalités

Année	Comtés	MRC	Districts	Cités	Villes	Villages	Paroisses	Cantons	C.U.	S.D.	Autres ¹	Total
1832				2								2
1842			24	2			212	37	27		20	322
1845				2			113	39		167		321
1847	46			2	1	9						58
1855	61			2	4	29	277	112	4	12		501
1861	62			4	6	39	292	114	4	81		602
1871	64			6	8	62	302	118	4	110		674
1881	64			8	16	91	353	140	10	120		802
1891	67			10	31	98	397	152	14	132		901
1901	69			10	43	136	439	165	16	145		1023
1911	71			15	57	171	487	182	16	159		1158
1921	74			25	82	263	520	203	24	195		1386
1931	74			28	93	305	541	198	25	247		1511
1941	76			29	105	313	554	196	25	283		1580
1951	76			34	129	330	559	186	21	339		1674
1961	74			56	172	333	558	171	13	371		1748
1971	72			43	221	278	505	155	13	375		1662
1981 ²	71	13		21	239	228	463	125	12	424	19	1615
1991		96		2	255	197	406	102	10	486	23	1577
1999		96		2	264	114	294	74	7	597	23	1471

¹ Les autres municipalités comprennent les corporations érigées en 1841 (formant des unions de paroisses et des unions de paroisses et de cantons) et, à compter de 1981, les municipalités érigées dans la suite des conventions du nord québécois, incluant les villages cris, les villages nordiques et le village naskapi.

² Les informations relatives aux MRC et aux comtés sont en date du 1er janvier 1981 alors que les autres chiffres sont en date du 19 juin 1981. Au 31 décembre 1981, il ne restait plus que 28 municipalités de comté alors que le nombre de MRC s'établissait à 70.

Les abréviations C.U. et S.D. signifient respectivement "cantons-unis" et "sans désignation". Quant aux MRC, elles incluent les "MRC" de Laval et de Mirabel.

Sources: Pour les années 1845 à 1971: Julien DRAPEAU, "Étude chronologique de la constitution et du regroupement des municipalités du Québec", dans *Municipalité* '73, Vol. 5 no 11, décembre 1973, p. 12. Tableau complété selon les informations contenues dans les proclamations gouvernementales de 1841 et de 1842 et dans les répertoires annuels des municipalités publiés en 1981, 1991 et 1999 par le Ministère des Affaires municipales.

DEUXIÈME PARTIE

EXPOSÉ OPÉRATIONNEL DE LA DIMENSION TERRITORIALE

La seconde partie propose sous l'angle du droit positif une vue d'ensemble sur les trois grands aspects de la dimension territoriale que sont la composition, l'appropriation et la compétition, chacun de ces aspects faisant l'objet d'un chapitre. Bien qu'elle vise à présenter un exposé relativement détaillé afin de saisir les manifestations de la territorialité dans l'ordre juridique municipal, il apparaît important de rappeler l'impératif premier de compréhension globale qu'exprime l'idée d'un schéma de systématisation.

Le chapitre sur la composition territoriale permet dans un premier temps d'étudier les dimensions de la morphologie territoriale. Il expose ensuite les éléments de l'organisation territoriale municipale en plus d'esquisser les traits déterminants de la planification territoriale. Enfin, il traite de la division territoriale intramunicipale.

Le thème de l'appropriation territoriale présente le concept de patrimoine municipal avant de discuter des volets relatifs à l'acquisition de propriété, à la gestion de la propriété et à l'aliénation de la propriété municipale.

Enfin, le chapitre sur la compétition territoriale s'intéresse d'abord au positionnement des acteurs et des enjeux. Il porte ensuite une attention à l'intervention des agents privés et publics qui exercent un rôle déterminant sur la construction et l'évolution du territoire. Il termine en débordant le territoire municipal pour s'ouvrir sur la compétence extraterritoriale.

CHAPITRE 1

LA COMPOSITION TERRITORIALE

Le territoire est lieu d'expression des phénomènes politiques et des règles juridiques qui encadrent l'activité des communautés humaines et des divers intervenants qui exercent leur autorité, en aménageant son apparence, en gérant son organisation et en se partageant sa propriété. Il est un assemblage à la fois irrégulier, polyvalent et complexe des pratiques, des juridictions et des tenures, soutenant la composition d'un maillage institutionnel et articulant les modes d'intervention ainsi que les domaines de compétence des agents publics et privés.

L'institution municipale n'est qu'un aspect de l'organisation de la communauté humaine qui habite cet environnement. Elle est partie intégrante de la communauté et du territoire qui l'anime, en même temps qu'elle produit sa propre composition de manière à asseoir et à perpétuer son autorité au sein de l'appareil de l'État dont elle est un chaînon essentiel. Sous l'angle territorial, le schéma opérationnel de cette composition se prête à une étude en quatre volets : la morphologie territoriale, l'organisation territoriale, la planification territoriale et la division territoriale. Ils seront examinés successivement en empruntant chaque fois une grille de lecture différente pour saisir leur dimension juridique dans le paysage municipal.

C'est une méthode de lecture cartographique qui sert à analyser la morphologie territoriale puisque, dans une certaine mesure, l'opération de normalisation qui caractérise le droit est comparable à la standardisation de la perspective du territoire réalisée lors de la conception d'une carte géographique³⁸⁶. L'analyse porte sur le mode de représentation de la municipalité, en fonction de l'échelle, de la projection et du symbolisme, révélateurs à la fois d'une hiérarchie politico-juridique, d'une variation dans l'exercice de l'autorité sur l'espace et d'une identité territoriale. Ces aspects

³⁸⁶ En prenant en considération cependant que la carte ne constitue qu'une image de la réalité, celle perçue par son concepteur. Sur le plan juridique, à moins d'avoir été officiellement reconnue par l'autorité publique, elle n'a qu'une valeur indicative: *The King c. Price Brothers and Company Ltd*, [1926] R.C.S. 28, 45.

seront complétés par une discussion sur un des principaux enjeux de l'actualité municipale : la restructuration territoriale.

L'organisation territoriale est pour sa part étudiée en mettant en relief les déterminants déjà consacrés sur le plan juridique par la loi du même nom. Enfin, après avoir effleuré le thème de la planification territoriale, il est opportun de s'intéresser à la division territoriale en abordant les quatre aspects pour lesquels la législation permet spécifiquement une forme de discrimination dans le traitement territorial des interventions municipales, soit les divisions pour fins administratives, fiscales, électorales et urbanistiques. Ce dernier aspect accorde une attention particulière à la technique du zonage du territoire et rejoint le thème de l'aménagement du territoire, non pas dans son mode de réalisation et d'exécution mais dans son format prévisionnel et intentionnel qu'est la planification territoriale.

Le thème de la composition territoriale est traité dans un style rédactionnel qui reflète la double approche juridique de l'impressionnisme et de la procédure. La norme juridique de référence ressemble en effet à une toile impressionniste lorsqu'il est question par exemple de morphologie et de planification, alors qu'elle propose un cheminement balisé en matière d'organisation territoriale, le zonage territorial étant en quelque sorte un thème de conjugaison des deux approches.

Le chapitre situe l'institution municipale sous un éclairage d'ensemble, à la fois en regardant la municipalité d'un point de vue extérieur (le positionnement de l'institution sur la carte du Québec) et en étudiant son ordre de découpage interne. Cette double perspective permet de mieux saisir les multiples facettes du maillage territorial de l'institution. Le défi consiste à percevoir l'ensemble avec ses interrelations par delà l'exposé de ses diverses composantes.

SECTION I - LA MORPHOLOGIE TERRITORIALE

Le territoire municipal, tant au niveau local que régional, est souvent perçu comme un espace bidimensionnel, c'est à dire comme une étendue en surface, occupant une portion modeste du territoire national. Cet espace est cependant plus étendu et plus complexe que l'horizon d'un patrimoine foncier, d'une assiette fiscale, d'une aire de peuplement ou d'exploitation. Il expose un étalage de formes et de structures, c'est-à-dire une morphologie du territoire, dont les traits déterminants peuvent sommairement

être observés sous deux angles d'étude : d'une part, celui de l'échelle et de la projection cartographique exprimant la thématique, d'autre part, celui du message symbolique. La carte est à la fois un produit d'analyse et de synthèse, mais demeure essentiellement un instrument de représentation d'un état factuel ou d'une stratégie.

Le premier angle révèle à la fois un déploiement et une géométrie territoriale. Il invite à l'examen de l'ordre territorial en fonction de deux perspectives qui, dans le langage de la géographie, correspondent à la petite et à la grande échelle, autrement dit la municipalité localisée et la municipalité positionnée. Le second angle, celui du symbolisme, révèle une autre facette de la dimension territoriale, celui de la représentation que l'on en fait, que ce soit au niveau de sa caractérisation ou de sa différenciation. Ces deux angles sont ensuite confondus au regard de l'interrogation "existentielle" qui anime le discours sur la structuration territoriale.

Bref, la morphologie territoriale permet, en utilisant le vocabulaire analogique de la personnalité, de dessiner la physionomie d'une institution, c'est-à-dire les traits de son anatomie et de son caractère, son "physique" et ceux de son profil "psychologique", et ce, dans une dynamique temporelle, puisqu'il s'agit d'une institution en évolution dans un État qui s'interroge sur le rôle et sur la place qu'elle doit occuper en son sein. C'est dans cette perspective que peut être mis en évidence l'enjeu actuel de la restructuration territoriale.

A- Le déploiement territorial

Le déploiement territorial de l'institution municipale se manifeste d'abord à l'intérieur d'une structure d'intégration à caractère pyramidal. Il révèle ensuite les traits d'une polarisation territoriale en épousant un modèle de type centre / périphérie. Ces deux dimensions peuvent être confondues dans la constitution d'un réseau et dans l'articulation d'un maillage territorial.

1- L'intégration territoriale : la structure pyramidale

L'observateur qui regarde une carte du Québec représentant la division territoriale à des fins municipales, que ce soit la carte des municipalités régionales de comté ou la carte des municipalités locales, est frappé par deux traits dominants complémentaires, la régularité linéaire du tracé des délimitations territoriales et la

puissance pénétrante des voies fluviales. Deux espaces échappent à ce schéma linéaire : l'insularité madelinienne et l'immensité nordique, toutes deux se retrouvant d'ailleurs le plus souvent en mortaise. La carte propose cependant une image bidimensionnelle de l'espace administratif municipal en désignant près de 1400 repères toponymiques locaux qui s'insèrent dans un emboîtement presque parfait d'une centaine d'entités régionales. Vu d'en haut, la carte symbolise la présence des multiples niveaux. Un trait mince délimite l'espace local. Un trait moyen découpe l'espace régional intermédiaire et un trait plus large trace le portrait des régions administratives.

Imaginée dans une projection en trois dimensions pour refléter l'ordre politico-juridique qu'elle représente, c'est-à-dire, vue de côté, la petite échelle de la carte administrative du territoire québécois expose une composition hiérarchisée dans un format pyramidal. Le Québec dans son ensemble, la strate supérieure, est divisé en régions administratives, regroupant elles-mêmes les territoires de régions intermédiaires (les MRC, les communautés urbaines et l'Administration régionale Kativik). Ces dernières sont subdivisées en localités individuelles qui occupent la base de la pyramide. Seuls les échelons de la localité et de la région intermédiaire bénéficient de la reconnaissance institutionnelle d'entités municipales autonomes sur le plan juridique. La région administrative demeure essentiellement un espace de référence pour l'exercice de l'autorité déconcentrée de l'État québécois. Elle est un lieu de déploiement territorial des activités de la plupart de ses ministères et organismes.

La décentralisation du pouvoir entre les autorités locales et régionales opère dans une structure à deux paliers, en l'occurrence deux niveaux à la fois complémentaires et autonomes. Ce ne sont cependant pas deux paliers étanches et superposés. En effet, à bien des égards, l'institution régionale possède des champs de compétence qui lui sont propres (évaluation foncière, cours d'eau régionaux, territoires non organisés) et en ce sens une MRC ou une communauté n'est pas un palier hiérarchique supérieur aux municipalités locales. Elle possède également des pouvoirs concurrents et des pouvoirs de substitution³⁸⁷, principalement en matière d'administration et de soutien à la collectivité, sans oublier les compétences acquises par déclaration ou par délégation qui éclipsent "temporairement" la présence du palier local. À certains autres égards, comme en matière d'aménagement du territoire,

³⁸⁷ Ces notions ont été définies au chapitre de la problématique. Elles sont également abordées en matière de compétition territoriale.

l'institution régionale est résolument une entité qui exerce un contrôle réel sur la planification municipale, et ce, à l'intérieur d'une structure chapeauté directement par l'autorité de l'État. Leurs territoires s'emboîtent certes, mais la division des pouvoirs est loin d'être cloisonnée. On observe plutôt des décalages fonctionnels, les niveaux se chevauchant les uns les autres, tout en étant en même temps, à l'égard de l'exercice des compétences propres, situés au même palier. La hiérarchie territoriale est partiellement dissociée de la hiérarchie fonctionnelle. Ce décalage juridictionnel se compare à la structure du système judiciaire, vu sous l'angle des différences entre les compétences pénales et civiles, dans le positionnement hiérarchique de la Cour du Québec et de la Cour supérieure, l'une par rapport à l'autre et chacune par rapport à la Cour d'appel.

2- La polarisation territoriale : le modèle centre / périphérie³⁸⁸

À la fois comme entité spatiale et comme organisme institutionnel, la municipalité s'insère dans un modèle opérationnel de complémentarité entre le centre et la périphérie. Alors que le centre est lieu de décision et d'activité intense, la périphérie prolonge dans l'espace l'aire d'influence du centre tout en contribuant à le nourrir de ses propres ressources. Entre le centre et la périphérie, l'interdépendance est constante, le premier exerçant sa domination et le second contestant moins son intégration que sa perception de laissé pour compte. La périphérie rencontre en s'éloignant du centre d'autres périphéries, au point où les aires d'influence s'interpénètrent dans des espaces ambivalents d'appartenance et de transition. Les régions et les localités prennent tout leur sens dans la composition d'ensemble qui les unit en formant un réseau d'interactions³⁸⁹.

Toutes sortes de théories ont été élaborées pour illustrer et expliquer en science régionale la structure polarisée du réseau territorial³⁹⁰. C'est d'ailleurs souvent en

³⁸⁸ Jacques CHEVALLIER, *et al.*, *Centre, périphérie, territoire*, Paris, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie et P.U.F., 1978, 352p.

³⁸⁹ Adapté d'Alain REYNAUD, *Société, espace et justice*, Paris, P.U.F., 1981, p. 173.

³⁹⁰ On notera à cet égard la théorie des places centrales de Walter Christaller, le modèle des espaces polarisés de Lösch, la théorie des pôles de croissance de Boudeville et le modèle de composition urbaine de Burgess (École de Chicago). Voir notamment: J. Brian McLOUGHLIN, *Planification urbaine et régionale. Une approche par l'analyse de systèmes*, éd. orig. 1969, trad. E. Janvier, Paris, Dunod, 1977, 333p.; Leslie KING et Reginald G. COLLEDGE, *Cities, Space and Behavior. The Elements of Urban Geography*, Englewood Cliffs N.J., Prentice-Hall, 1978, 393p.

s'inspirant de ces théories que les stratèges de l'administration publique³⁹¹ et les dirigeants des entreprises privées établissent le cadre territorial de leurs interventions et de leurs investissements, en misant sur la nécessité d'atteindre une plus large clientèle tout en minimisant les coûts.

Dessinée à petite ou à grande échelle, la carte municipale met constamment en évidence la problématique centre-périphérie dans une double signification qui fonde en grande partie la dualité du régime municipal : la distinction politique (la métropole dominant sa région, la ville-centre et sa banlieue) et spatiale (le milieu rural ou forestier parsemé de localités urbaines), le réseau s'inscrivant dans un balayage de l'espace sur le plan horizontal et répondant, sur le plan vertical, d'une intégration de la structure pyramidale.

Dans sa dimension municipale, la problématique centre-périphérie qui sous-tend la trame du réseau institutionnel québécois est porteuse de multiples significations. Elle est présente au sein même de la plupart des collectivités municipales et elle étend son emprise aux niveaux micro et macro-régional. Elle se manifeste d'abord sur le plan des découpages administratifs insérant les municipalités dans les réseaux régionaux. Elle s'exprime ensuite dans l'affirmation du lieu central où se matérialise l'exercice du pouvoir. Elle se prolonge enfin dans les politiques de mise en valeur de l'espace.

a- Les réseaux institutionnels

C'est dans la perspective d'une dualité centre / périphérie que l'État québécois a effectué au milieu des années 1960 l'opération de découpage des régions administratives. L'enquête réalisée en 1965 par le ministère de l'Industrie et du Commerce sur *Les pôles d'attraction et leurs zones d'influence*³⁹² a permis de dresser la hiérarchie régionale à la base des 10 régions administratives décrétées en 1966. Ces régions administratives devaient servir non seulement de référence aux activités ministérielles de la déconcentration gouvernementale, mais également, et on a souvent tendance à le négliger, comme division géographique à des fins de statistique. C'est sur la base des mêmes principes, ceux de la petite région d'appartenance que le territoire de la plupart des MRC a été défini quinze ans plus tard. La politique de consolidation des

³⁹¹ Voir par exemple la proposition de restructuration administrative s'inspirant de la théorie des places centrales: *Supra*, note 64.

³⁹² MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE, *Op. cit.*, note 350.

communautés locales reprend le même langage en favorisant le regroupement des municipalités de villages et de paroisses autour du concept de communauté naturelle.

Cette hiérarchie administrative épouse les traits structurels dominants du réseau socio-économique en plus de consacrer dans l'ordre politique les priorités du développement. Ainsi, au nom de la rationalisation de la vie administrative, on dote les pays de circonscriptions calquées sur les zones d'influence des villes³⁹³.

b- Les lieux d'exercice du pouvoir

Le modèle idéal de la collectivité municipale, autant sur le plan local que régional, voudrait que les noyaux de commande, l'hôtel de ville dans le premier cas et le chef-lieu dans le second cas, soient au centre géographique alors que la limite municipale se situerait à la ligne de partage des aires d'influences entre deux centres d'attraction. La carte municipale québécoise est cependant loin de refléter ce modèle.

L'hôtel de ville est dans la plupart des collectivités municipales le centre de l'administration locale. Il est localisé à l'endroit fixé par le conseil municipal³⁹⁴. Le *Code municipal du Québec* adopté à l'ère des démembrements territoriaux permet aux municipalités rurales de loger le bureau municipal et de siéger dans une municipalité voisine. Plusieurs municipalités de cantons et de paroisses connaissent cette situation qui rend compte d'une division de la communauté sur le plan politique et administratif. En même temps, la coexistence qu'implique cette situation contribue à tisser des liens, ce qui favorise d'abord la multiplication des ententes intermunicipales et ensuite le regroupement municipal.

Quant au chef-lieu (de comté), c'est-à-dire la localité où se situent les bureaux de la MRC, il est souvent le résultat d'un arbitrage politique³⁹⁵ et reflète la plupart du

³⁹³ P. CLAVAL, *Op. cit.*, note 5, p. 125.

³⁹⁴ Art. 91, 92 C.M.; 318 L.C.V.; *Pigeon c. Saint-Jean-Baptiste (Corporation de la paroisse de)*, (1866) 9 L.C.J. 92 (C.S.). V.a. *Lacombe c. Baie-Shawinigan (Village de la)*, [1951] R.P. 293 (C.S.). Le bureau municipal ne peut être établi dans un hôtel, dans une auberge ou dans une place d'entretien public, où il est vendu des boissons alcooliques: art. 183 C.M.

³⁹⁵ Art. 25 (8) C.M. L'arbitrage de la désignation des chefs-lieux repose sur un équilibre fragile: *Raymond c. Kamouraska (Corporation du comté de)* (1914) 46 C.S. 117 (C.R.); *Québec (Corporation du comté de) c. Loretteville (Corporation du village de)*, (1920) 29 B.R. 161.

temps un compromis fondé sur le critère de moindre distance moyenne entre les localités. Il peut être changé par décision du conseil régional.

c- Les stratégies de valorisation de l'espace

L'État, tout comme les municipalités, adoptent des stratégies territoriales, dont certaines visent le confinement ou la vitalité du centre alors que d'autres favorisent la périphérie³⁹⁶.

Outre les découpages administratifs mentionnés ci-dessus, l'État a lui-même, par ses politiques, orienté l'évolution de cette structure territoriale favorisant d'abord l'étalement urbain, puis recherchant un retour vers le centre. À cet égard, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* a été une mesure de première importance, quoique insuffisante, pour contrer l'urbanisation des campagnes. La délimitation des zones agricoles et des périmètres d'urbanisation apparaît indubitablement comme des stratégies territoriales de promotion des centres. À l'inverse, les efforts des municipalités pour multiplier les parcs industriels et l'engouement pour les programmes de crédit de taxe à la revitalisation soutenaient une concurrence propice à la dispersion.

Les administrations municipales participent de la même logique territoriale du centre et de la périphérie lorsqu'elles choisissent de rentabiliser les infrastructures ou de revitaliser les artères commerciales. Le législateur a d'ailleurs fourni des outils destinés à soutenir ces interventions, comme en témoignent les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme qui sont pour la plupart des fervents promoteurs d'une stratégie de valorisation des centres et d'intégration des périphéries.

La problématique des villes centres à l'échelle régionale ainsi que toutes les mesures relatives à la mise en valeur et à la stimulation des centres-villes³⁹⁷ s'inscrivent aussi dans la même dualité centre-périphérie. Sur le premier aspect, le gouvernement tend à promouvoir la consolidation des pôles urbains et se montre favorable à l'octroi

³⁹⁶ Pierre BRUNEAU, *Les villes moyennes au Québec. Leur place dans le système socio-spatial*, Sainte-Foy, P.U.Q., 1989, p. 38. V.a. Jean-Pierre COLLIN, *et. al.*, *Op. cit.*, note, 340, 188p.

³⁹⁷ François GENDRON, *Politique de revitalisation des centres-villes*, Québec, Ministère du Conseil exécutif, 1984, 57p.; Caroline ANDREW et Louise QUESNEL, *L'aménagement des centres-villes*, Ottawa, Université d'Ottawa et M Éditeur, 1990, 172p.; Fernand MARTIN, *Problématique des villes-centres au Québec. Rapport de la table ronde*, Québec, Ministère des Affaires municipales, 1994, 90p.

d'avantages financiers pour compenser les services généraux offerts à la collectivité régionale³⁹⁸. S'ajoutent également les pouvoirs offerts pour dynamiser les secteurs commerciaux par la constitution de Sociétés de développement commercial (S.D.C.)³⁹⁹ ou encore la réanimation des centres-villes ou des secteurs centraux avec l'aide d'un programme particulier d'urbanisme⁴⁰⁰ ou même de crédits de taxes à la revitalisation⁴⁰¹.

Ces divers aspects permettent de rejoindre non seulement le débat sur l'étalement urbain mais également la problématique de l'implantation et de la rentabilisation des équipements et des infrastructures publiques, jusque dans les points les plus éloignés où la présence municipale se limite à toutes fins pratiques à l'entretien des chemins publics et à la collecte des ordures. Les politiques de valorisation de l'espace mettent en évidence les stratégies de polarisation par rapport aux objectifs d'équilibre dans l'occupation du territoire, recoupant dès lors l'horizon de la planification territoriale.

B- La géométrie territoriale

La régularité des tracés et des formes répond à des règles de délimitation, tout en rendant compte d'une évolution. La carte administrative est dans sa linéarité, tout autant que dans ses sinuosités, le produit d'un arbitrage politique aux conséquences pratiques bien réelles. Dans cette perspective, le thème de la géométrie territoriale permet d'aborder les aspects relatifs à la configuration des municipalités, aux limites municipales et au domaine matériel du territoire municipal.

1- La configuration territoriale

Le territoire municipal québécois n'est pas un ensemble homogène. Il révèle plutôt une composition diversifiée et de grandes disparités⁴⁰² : des municipalités rurales

³⁹⁸ *Loi instituant le fonds spécial de financement des activités locales et modifiant la Loi sur la fiscalité municipale*, L.Q. 1997, c. 19, art. 5. Toutefois, les débats en faveur d'une péréquation intermunicipale piétinent depuis de nombreuses années.

³⁹⁹ Art. 634 et suiv. C.M.; 458.1 et suiv. L.C.V. V.a. *Supra*, note 101.1.

⁴⁰⁰ Art. 11 C.M.; 28.1 L.C.V.; 85.1 L.A.U.; *Saint-Laurent (Ville de) c. Nitti*, C.S. Montréal, 500-34-000196-871, 5 juin 1987: Expropriation pour réaliser un complexe immobilier au-dessus d'une station de métro.

⁴⁰¹ Art. 1009 et suiv. C.M.; 542.1 et suiv. L.C.V. Depuis 1996, les programmes de crédits de taxes ont été restreints aux espaces plus anciens et dont la densité d'urbanisation est importante.

⁴⁰² G. DIVAY, J. LÉVEILLÉE et B. McCANN, *Op. cit.*, note 7, p. 61.

peu peuplées côtoyant des villes plus densément peuplées, des banlieues gravitant dans l'orbite de centres plus influents, des localités isolées en régions éloignées. La corrélation n'est pas évidente entre l'organisation territoriale et la distribution géographique de la population ou la répartition des ressources. La distribution municipale au Québec peut être expliquée par le processus historique de peuplement et d'urbanisation, bien que cette urbanisation ne se soit pas embarrassée des limites officielles.

Sur le plan figuratif, la carte municipale indique la présence d'entités locales à superficie variable, de quelques centaines d'hectares à plusieurs dizaines de kilomètres carrés, voire quelques centaines de kilomètres carrés, ce qui est notamment les cas de municipalités regroupées d'autorité principalement au tournant des années 1970. Les unités régionales sont évidemment plus vastes et, sauf les deux cas de pseudo-MRC, elles englobent le territoire entier de plusieurs municipalités. Ces entités régionales, principalement celles débordant sur le bouclier laurentien, contiennent de grandes étendues de territoires non organisés.

Le territoire municipal est un tissu plein et continu. Il couvre toute l'étendue (ou presque⁴⁰³) du territoire québécois. Même si l'État fédéral n'est pas soumis à l'autorité municipale, son domaine, qu'il soit détenu en pleine propriété, en fiducie pour les Indiens, sous une autre forme administrative ou par un mandataire de la Couronne, n'en demeure pas moins partie intégrante du territoire municipal. Cette dimension de la compétence est traitée plus loin sous l'angle de la compétition territoriale.

En plus de témoigner de l'occupation et de la division de la totalité du territoire, la carte met en évidence, au niveau régional, l'application d'un critère de délimitation et d'une intention d'appropriation de l'espace entier, qu'il soit peuplé ou non, terrestre ou non. Ainsi, même le fleuve Saint-Laurent est sillonné jusque dans l'estuaire et le golfe⁴⁰⁴ de limites régionales rattachant les espaces aquatiques aux territoires riverains.

⁴⁰³ Toutes les réserves indiennes et le lit du golfe Saint-Laurent ne font pas nécessairement partie d'une municipalité, qu'elle soit locale ou régionale.

⁴⁰⁴ Les lettres patentes (décrets) des MRC riveraines prévoient que leur territoire s'étend jusqu'à une ligne médiane située dans le fleuve. Toutefois, il existe une incertitude quant aux frontières du Québec dans le golfe du Saint-Laurent de sorte que le trait du cartographe pour délimiter les MRC dans cet espace a une portée bien relative: J.M. ARBOUR, *Op. cit.*, note 76, p. 184-188; COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'INTÉGRITÉ DU TERRITOIRE DU QUÉBEC, *La frontière dans le golfe du Saint-Laurent*, 1972, 7 Vols.;

L'espace régional rend également compte d'une continuité territoriale, sous réserve du morcellement des municipalités locales composantes et de contextes singuliers résultant de facteurs fort diversifiés : dessertes routières, aires d'influence, considérations politiques.

Ces commentaires conjuguent les deux caractéristiques du territoire connues en géographie sous la désignation de complétude et de continuité territoriale⁴⁰⁵. La *Loi sur l'organisation territoriale municipale* normalise le premier de ces concepts à son article 1 et considère implicitement le second en obligeant les municipalités locales à ne faire partie que d'une MRC, par exemple⁴⁰⁶. À cela s'ajoute le principe du non-chevauchement⁴⁰⁷.

Sur le plan local, la configuration territoriale du maillage met en évidence trois caractéristiques intéressantes : un format marqué par la linéarité des trames, une ségrégation territoriale illustrée dans la métaphore du beigne et le contexte particulier des enclaves territoriales.

a- Le format territorial

Que l'on soit en territoire de cadastre originaire seigneurial ou cantonal, un élément marquant transparait de la carte municipale : l'autorité de la ligne droite. Elle révèle l'importance qu'a joué le cadastre non seulement dans l'appropriation privée du territoire mais également dans la structuration de la trame municipale, puisque les entités territoriales de base, les paroisses, les seigneuries et les cantons, ont servi de structure d'accueil aux municipalités. Le parcellaire a fourni la grille de référence tant

France MORRISSETTE, "Le statut du golfe du Saint-Laurent en droit international et en droit interne", (1985) 16 *R.G.D.* 273-334; Georges LABRECQUE, "La frontière maritime du Québec dans le Golfe du Saint-Laurent", (1993) 37/101 *Cahiers de géographie du Québec* 183-218)

⁴⁰⁵ La structure d'intégration territoriale est étudiée en géographie par ses quatre supports fondamentaux : "la compacité, l'accessibilité, la connectivité et la nodalité apparaissent, à l'évidence, comme des supports fondamentaux de toute intégration territoriale.": André-Louis SANGUIN, *La géographie politique*, Paris, P.U.F., 1977, p. 34. Pour Roger BRUNET, les caractéristiques du territoire sont la finalité (administrative), la complétude (couverture totale), la centralité, la hiérarchie, l'équivalence (toute maille étant semblable): "*L'espace, règles du jeu*", dans Frank AURIAC et Roger BRUNET (dir.), *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard-Fondation Diderot, 1986, p. 300-315.

⁴⁰⁶ Art. 38 (6), 67, 86 (10), 108 (8), 174, 214.1 L.O.T.M.

⁴⁰⁷ Une seule institution a compétence sur son territoire même si une autre municipalité peut être propriétaire de terrains. Les exceptions à ce principe sont rares. Outre le cas des pouvoirs de police, on soulignera les pouvoirs particuliers de la ville de Montréal pour gérer l'aqueduc qui dessert le territoire des municipalités voisines: *Charte de la ville de Montréal*, L.Q. 1959-60, c. 102, art. 32, 613 et suiv.

en milieu rural qu'urbain. Certes, la géométrie linéaire laisse souvent place à la borne sinueuse proposée par les cours d'eau, mais cette dernière est devenue partie intégrante du morcellement parcellaire. Toute l'organisation du peuplement est structurée en fonction du quadrillage cadastral qui a imposé une trame d'appropriation caractérisant le Québec comme société distincte dans le paysage géographique mondial⁴⁰⁸.

La grille des territoires municipaux propose toutes sortes de formats, de la silhouette compacte, allongée, perforée, fragmentée en passant parfois par le schéma triangulaire. Chaque format, compte tenu de la topographie des lieux, impose ses potentiels et ses contraintes à l'aménagement du territoire, mais également à l'organisation des services publics que dispensent les municipalités. En milieu urbanisé, souvent de manière plus évidente qu'à la campagne, cet emboîtement territorial et la coalescence des habitats produisent à la longue une articulation des réseaux d'infrastructures qui imprime de manière indélébile les contours du tissu urbain. Les remodelages des territoires municipaux qui interviennent lors d'une annexion ou d'un regroupement imposent des ajustements, non seulement dans l'organisation des réseaux, mais également dans les régimes de taxation et dans les plans de zonage. Le format territorial oriente le processus d'urbanisation qui en retour pose ses propres obstacles à l'intégration territoriale des collectivités dans des espaces en restructuration administrative.

b- La ségrégation territoriale

L'étude de la carte municipale met en évidence sur le plan territorial un triple phénomène de ségrégation illustré dans la métaphore du beigne⁴⁰⁹.

C'est par l'exemple du beigne qu'on représente le couple formé d'une localité centrale (une petite ville ou un village) complètement entourée par une municipalité rurale (un canton ou une paroisse) avec laquelle elle conserve des liens très étroits. Ces

⁴⁰⁸ Pierre DEFFONTAINES, "Le rang, type de peuplement rural du Canada français", (1953) *Cahiers de géographie de Québec* 19-32; Danièle ROUTABOULE, "Aux sources de la morphologie urbaine au Québec", (1969) 23/1 *Revue de géographie de Montréal* 189-196; Luc BUREAU, *Entre l'Éden et l'Utopie. Les fondements imaginaires de l'espace québécois*, Montréal, Québec-Amérique, 1984, 235p.; François HULBERT, *L'impact du cadre municipal sur l'organisation des agglomérations au Québec*, Université Laval, Cahiers d'aménagement du territoire et de développement régional 8502, 1985, 19p.; Louis-Edmond HAMELIN, *Le rang d'habitat. Le réel et l'imaginaire*, Montréal, Hurtubise HMH, 1993, 328p.

⁴⁰⁹ UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités* (Rapport Parizeau), Montréal, 1985, p. 36.

entités composites sont issues du démembrement d'anciennes municipalités au profit de l'agglomération qui voulaient une autonomie administrative. Elles forment aujourd'hui des communautés naturelles héritières d'une histoire commune (souvent aiguisée par une querelle de clochers, de clôtures ou de trottoirs) et qui ont évolué sur les plans politiques et juridiques sur une voie parallèle. Les paires composant le beigne ont pour la plupart développé de nombreuses ententes intermunicipales, marquant souvent les premiers pas vers leur réunification. Le ministère des Affaires municipales mise d'ailleurs sur le concept de communauté naturelle associant ces ensembles pour promouvoir une politique de regroupement municipal⁴¹⁰.

Dans le second cas, l'effet de beigne rend compte, généralement sur un plan métropolitain, de la désertion d'un centre au profit de la banlieue. L'urbanisation parasitaire dans le pourtour des villes et l'étalement urbain ont entraîné une mutation profonde des localités rurales périphériques en plus d'être à l'origine de la constitution de plusieurs localités autonomes. Cette tendance de l'évolution urbaine pose des défis à la gestion des agglomérations.

Le troisième cas est plus rare. Il s'agit de la constitution de localités enclavées afin de répondre aux besoins particuliers de citoyens, comme ce fut le cas de la création de plusieurs municipalités de villégiature à toutes les époques pendant les soixante premières années du XXe siècle.

Dans tous les cas, l'effet de beigne témoigne d'une rivalité qui va bien au delà du clivage "rural = paroisse" et "urbain = village ou ville". Il permet de mettre en évidence le jeu différentiel des réglementations et des taxations, qui influent sur le développement du territoire, tantôt privilégiant l'un ou l'autre, tantôt multipliant les problèmes d'urbanisme. Le phénomène est cependant beaucoup plus complexe puisqu'il repose également sur un facteur de rente urbaine. Comme les terrains en périphérie sont moins chers, ils sont convoités par les citadins en mal de participer à l'idéal de la résidence unifamiliale. La fuite vers la banlieue est d'ailleurs favorisée par le développement des réseaux de circulation et les faibles coûts relatifs de déplacement. La scission politique qui oppose le centre à sa périphérie répond d'un phénomène de civilisation qui renvoie au modèle de développement urbain⁴¹¹.

⁴¹⁰ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Supra*, note 371.

⁴¹¹ Voir, par exemple: Pierre A. LETARTE, "Stratégies et enjeux de la coopération intermunicipale", dans Charles DUBUC *et al.*, *Op. cit.*, note 126, p.299-353.

Si les ententes intermunicipales peuvent favoriser la mise en disponibilité de services, d'infrastructures ou d'équipements publics, il n'existe cependant pas de moyen faisant consensus pour assurer l'harmonie sur le plan de l'aménagement du territoire, non plus d'ailleurs que pour le partage équitable des ressources fiscales produites par ce territoire. En effet, si la conformité aux schémas d'aménagement doit en théorie viser cet objectif d'harmonie, les résultats sont loin d'être évidents, comme en témoignent l'adoption pour l'agglomération métropolitaine de la *Loi sur la Commission de développement de la métropole*⁴¹² et l'obligation de dresser un cadre d'aménagement métropolitain auquel devraient se conformer les schémas d'aménagement. Que dire enfin de la demande sans cesse éludée d'une péréquation fiscale, sinon qu'elle ne peut trouver le soutien politique et la base de référence territoriale pour asseoir adéquatement le principe d'une justice distributive⁴¹³.

c- L'enclave territoriale

L'enclave territoriale constitue une portion de territoire détachée du corps principal de l'entité municipale à laquelle elle appartient, ce qui oblige à parcourir le territoire d'une municipalité voisine, soit pour atteindre les autres parties de la municipalité soit pour dispenser les services appropriés. La carte municipale révèle encore la présence de quelques municipalités qui possèdent de telles enclaves. Il s'agit souvent de "résidus" de territoire qui, pour diverses raisons (îles, oppositions politiques, déclaves cadastrales^{413.1}) se sont retrouvés isolés d'une partie démembrée du territoire suite à la constitution d'une nouvelle municipalité ou à une annexion.

2- Les limites territoriales

Bien que la limite municipale rende compte d'une réalité juridique et d'une construction politique, sa présence physique demeure souvent très abstraite. Elle est en même temps une ligne de démarcation et un espace de transition. Elle est tout autant un point de contact qu'un symbole d'identité. À tous égards, elle est toujours un élément marquant de la carte d'un territoire. Il s'agit d'un discriminant territorial invisible qui opère efficacement sur l'échiquier de la planification régionale.

⁴¹² L.Q. 1997, c. 44. Bien qu'en vigueur, cette loi n'a pas été appliquée.

⁴¹³ *Pacte 2000, Op. cit.*, note 413, 425p.

a- La distinction entre la frontière et la limite municipale

Parfois comparée avec la frontière nationale, la limite municipale se révèle sans commune mesure avec son homologue, la distance qui les sépare étant aussi grande que celle qui distingue l'État de la municipalité. Contrairement à la frontière, elle n'est pas un point de rupture et de transbordement et sa fonction fiscale n'a rien à voir avec sa parente.

La limite municipale exerce essentiellement une fonction légale puisqu'elle détermine les confins et le contour de "l'aire à l'intérieur de laquelle (s'applique) un ensemble d'institutions juridiques et de normes qui règlent l'existence et les activités d'une société politique"⁴¹⁴. Tout comme la frontière, la limite municipale définit sur le plan juridique l'extension de l'autorité d'une institution sur l'étendue de territoire qui lui a été attribuée, bien que les signes concrets de sa présence sur ce territoire soient souvent imperceptibles. Ici, point de postes frontières, mais seulement, parfois, une affiche plus ou moins discrète de bienvenue ou de signalisation. Absence également de corridor frontalier (connu sous le nom de vista), comme la zone de dix mètres de déboisement le long de la frontière canado-américaine⁴¹⁵. Toutefois, l'idée d'enfermement de l'espace juridictionnel, comme c'est le cas en matière de propriété, peut inspirer la construction de clôtures autour du territoire municipal, comme c'est le cas dans certaines villes "privées" ("gated communities") américaines⁴¹⁶. Il s'agit d'un phénomène rare au Québec, la mosaïque du morcellement municipal étant moins ségrégonniste.

^{413.1} Berthier BEAULIEU, Yaïves FERLAND et Francis ROY, *L'arpenteur-géomètre et les pouvoirs municipaux en aménagement du territoire et en urbanisme*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1995, p. 15.

⁴¹⁴ C. RAFFESTIN, *Op. cit.*, note 2, p. 151.

⁴¹⁵ Une commission frontalière formée par le Canada et les États-Unis (*Loi sur la commission frontalière*, L.R.C. (1985), c. I-16) exerce un droit de regard sur de nombreuses questions relatives à la frontière internationale. Elle a notamment pour mandat de s'assurer de l'abornement, du maintien de la visibilité de la frontière (entretien des bornes frontières et de la vista) et de l'approbation des modifications aux "line-houses" (constructions érigées sur la frontière). Le pouvoir des municipalités situées près de la frontière entre le Québec et les États-Unis d'Amérique d'interdire dans le règlement de zonage (art. 113, al. 2 (7) L.A.U.) la construction à moins de trois mètres de distance de la frontière internationale constitue en réalité un moyen de surveillance et d'intervention de première ligne par le biais interposé d'une municipalité, puisque la *Loi sur la commission frontalière* comporte une interdiction similaire.

⁴¹⁶ Richard HÉTU, "La ville privée: le nouveau refuge de la classe moyenne", *La Presse*, 17 décembre 1995, p. 1-2.

Contrairement à l'État national qui marque physiquement sa présence par l'interruption du déplacement (formalités de douane, d'immigration et de police), le territoire municipal se confond dans l'espace. C'est uniquement dans le droit susceptible de régir les immeubles enfermés, et parfois les personnes qui agissent dans ses limites, que la municipalité exerce son autorité. Alors que la frontière nationale marque le lieu de rencontre de deux et parfois de plusieurs souverainetés étatiques, la limite municipale a un caractère plus simplement administratif et se compare mieux avec la limite d'une propriété dans un voisinage.

b- La délimitation d'un périmètre juridictionnel

Les critères de délimitation s'insèrent dans une double dimension politique et juridique. Sur le plan géopolitique, plusieurs facteurs peuvent être considérés : la communauté d'intérêt, la localisation des ressources financières et les caractéristiques démographiques de la population, le potentiel de croissance et d'expansion, la coopération et la planification spatiale, l'identité socio-historique et le désir des habitants. Sur les plans technique et juridique, le législateur et le gouvernement tentent toujours de fixer une frontière en fonction de repères facilement identifiables. Tantôt ils retiennent des traits géographiques comme une route, une voie ferrée ou un cours d'eau. Tantôt, et c'est le cas le plus fréquent, ils se servent de désignations cadastrales. Parfois, en milieu non cadastré, ils utilisent des coordonnées astronomiques. Bien qu'on dise souvent rechercher une frontière naturelle, le discours demeure éminemment subjectif. Toute limite n'est-elle pas conventionnelle et arbitraire ? D'ailleurs, une route ou un cours d'eau peut autant constituer un facteur d'unité qu'une ligne de démarcation⁴¹⁷. La proximité et le facteur commun sont en même temps porteurs de valeurs différentes. Comment peut-on dès lors prétendre ériger des frontières immuables sur des repères qui ne s'imposent pas clairement, aussi naturels soient-ils ?

La limite municipale est fondamentalement une ligne artificielle, généralement invisible dans l'espace sauf par quelques repères de référence. Tantôt, elle se bute à la frontière de l'État. Tantôt, elle parcourt le paysage, se faufilant dans des pâtés de

⁴¹⁷ On se souviendra à cet égard des débats qui ont entouré par exemple la création des MRC de Memphrémagog et de La Vallée-du-Richelieu. Dans ces deux cas, l'argument de préservation (les concepts antinomiques de conservation et de mise en valeur) des plans d'eau, facteur commun d'attrait pour les municipalités riveraines, est confronté avec la contrainte opposée de la faiblesse des liens socio-économiques et des flux de circulation qui s'explique justement par la présence de ce plan d'eau.

maisons, dans le fil des cours d'eau ou dans la peinture des pavages routiers. Tantôt, elle se repère dans les étoiles avec les coordonnées astronomiques et géodésiques. Il suffit d'examiner la description technique qui accompagne un décret récent de regroupement municipal pour comprendre la diversité des moyens de délimitation. L'exercice de repérage est encore plus savoureux lorsqu'il porte sur une lettre patente du siècle dernier alors qu'il faut retourner aux registres paroissiaux ou fonciers pour découvrir la généalogie de la propriété servant à délimiter l'horizon des 60 maisons habitées réparties sur 40 arpents⁴¹⁸.

La délimitation du territoire municipal comporte également son lot de litiges, dont la possibilité de soulever la nullité d'un acte posé par une municipalité hors de son territoire, ce qui peut être le cas lors de la vente pour défaut de paiement de taxes d'un immeuble alors qu'il est impossible de déterminer l'appartenance ou non de l'immeuble mis en vente par rapport au territoire de la municipalité⁴¹⁹.

Les lois et les lettres patentes anciennes font d'ailleurs référence à une terminologie que les tribunaux ont été obligés de préciser, notamment quant à la localisation des limites municipales dans un plan d'eau puisque la plupart se contentaient d'arrêter la limite à la rive, tout en rattachant les îles à proximité. Ainsi, par exemple, si le législateur a indiqué que la municipalité est bornée par un lac, cela signifie le bord du lac et non le milieu⁴²⁰. Si elle est bornée au fleuve ou à un cours d'eau sans autre précision, cela signifie la ligne des hautes eaux, à l'exclusion des grèves, des rives et du lit. Rien n'empêche cependant d'établir la limite municipale dans le milieu de la rivière⁴²¹, même navigable, parfois en utilisant l'expression courante du "fil de l'eau". Cette extension a pour effet de conférer à la municipalité la même compétence sur le territoire aquatique que celle qu'elle possède sur le milieu terrestre. L'extension des limites municipales dans une rivière n'a cependant pas pour effet de conférer à la municipalité quelque droit de propriété ou de servitude sur la rivière ou son lit⁴²². Par ailleurs, la construction d'ouvrages sur la rive, même par remblai, n'a pas pour effet d'étendre la limite municipale qui longerait la rive. En

⁴¹⁸ *Supra*, note 327.

⁴¹⁹ *Saint-Apollinaire (Corporation de la paroisse de) c. Roger*, (1909) 36 C.S. 520.

⁴²⁰ *Magog (Cité de) c. Magog (Corporation municipale du canton de)*, [1976] C.S. 501.

⁴²¹ *St-John's (Corporation of the Town of) c. Central Vermont Railway Co.*, [1889] 14 A.C. 590; *Bélair c. Sainte-Rose (Ville de)*, (1922) 63 R.C.S. 526.

⁴²² *Hurdman c. Thompson*, (1895) 4 B.R. 409; *Maisonneuve (Town of) c. Harbour Commissioners of Montreal*, (1911) 39 C.S. 36.

effet, une municipalité ne peut étendre son territoire par accession ou usucapion⁴²³, ou encore par acquisition de terrains à l'extérieur de ses limites territoriales⁴²⁴. Il importe de distinguer la dimension de l'appropriation qui obéit aux règles du droit civil de celles de la compétence territoriale qui reposent sur les principes du droit administratif⁴²⁵.

Si la délimitation du territoire municipal constitue aujourd'hui une opération relativement simple, se résumant dans un travail de description technique réalisé par un arpenteur géomètre, cela ne signifie pas qu'il soit toujours facile de délimiter de manière parfaitement satisfaisante. De plus, contrairement à la propension du droit international à faire consacrer les frontières par une opération de démarcation, tel n'est pas le cas en droit municipal. C'est par l'intermédiaire de la procédure civile ordinaire du bornage qu'un litige opposant des propriétés voisines, situées chacune dans des municipalités distinctes, sera réglé. Si le bornage affecte la limite municipale, les ajustements qui s'imposent pourront être effectués par l'opération du redressement des limites municipales. En cas d'imprécision de la limite municipale, il faut procéder par correction en vertu de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* et non par une requête en jugement déclaratoire ou un recours judiciaire en bornage⁴²⁶.

La limite municipale est donc une ligne imaginaire que l'on tente de rattacher à des repères identifiables sur le terrain afin de permettre non seulement à la collectivité locale, mais également aux gens de l'extérieur, de reconnaître et d'affirmer son identité autonome.

c- Les impacts de la limite municipale dans un voisinage

Si la fonction de la limite municipale est de séparer les espaces relevant de la compétence d'autorités différentes, elle n'empêche pas cependant le voisinage, non

⁴²³ *Texaco Canada Inc. c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1995] R.J.Q. 602 (C.Q.); *Kelemen et Beaconsfield (Cité de) c. Brosseau*, C.A. Montréal 500-09-001367-796, 23 février 1983 (J.I.D.M. C.A. 83-02-23), inf. C.S. Montréal, 500-05-002121-780, 10 octobre 1979.

⁴²⁴ *St. Vital (Rural Municipality of) c. Winnipeg (City of)*, [1946] R.C.S. 101.

⁴²⁵ *Supra*, notes 121 et 122.

⁴²⁶ Marie-Louis BEAULIEU, *Traité théorique et pratique. Le bornage. L'instance et l'expertise. La possession. Les actions possessoires*, Québec, Le Soleil, 1961, 546p.; *Irvine c. Iberville (Le maire et le conseil de la Ville d')*, (1874) 6 R.L. 241 (C.S.); *Sainte-Victoire (Corporation de la paroisse de) c. Hus*, (1905) 13 R.J. 506; *Saint-Xavier-de-Brompton (Corporation de la paroisse de) c. Salois*, (1908) 14 R.J. 436; *Lewis c. Montreal (City of)*, [1927] R.C.S. 213; *Maltais c. Price Brothers Ltd*, (1927) 43 B.R. 272; *Saint-Victor-de-Tring (Corporation du village de) c. Ouellette*, (1941) 48 R.L. 96 (C.S.); *Baie-de-Shawinigan (Corporation municipale du village de) c. Bournival*, [1994] R.D.J. 329 (C.A.).

seulement de communautés autonomes mais aussi de propriétés, d'ouvrages privés comme d'équipements publics. En même temps que la limite municipale traverse l'environnement, elle s'imprègne de son unité autant que de sa diversité. En ce sens, si la limite municipale est une ligne de division, elle est aussi un point de contact et de complémentarité, mais elle peut également être un lieu de litige et obliger à des ajustements particuliers.

Ainsi, par exemple, comme beaucoup de gens ne savent pas exactement où elle se situe, elle peut être à l'origine d'erreurs gênantes lors d'un sinistre ou d'un accident. Le camion d'incendie de la municipalité voisine pourra être requis, mais qui paiera la facture si l'on s'aperçoit ensuite que l'immeuble secouru était situé dans la municipalité voisine ?⁴²⁷ L'erreur pourra également être invoquée par la victime d'une chute sur un trottoir pour être relevée de son défaut de respecter le délai prescrit pour l'envoi d'avis d'accident, lorsque cet avis a été envoyé à la mauvaise municipalité⁴²⁸.

La configuration géographique des sites et de leur desserte en infrastructures incite par ailleurs les municipalités à se tourner vers des ententes intermunicipales ou à demander l'arbitrage des autorités compétentes⁴²⁹. Tel est le cas lorsque des travaux sont utiles à plusieurs municipalités⁴³⁰ ou lorsqu'une route est traversée par la limite commune des territoires de deux municipalités locales, de telle façon que la responsabilité de la gestion des parties de la route situées de part et d'autre de la limite doit être assumée par la même municipalité pour que la route soit maintenue en bon état à cet endroit⁴³¹.

⁴²⁷ *Henryville (Corporation municipale de) c. Coopérative fédérée du Québec*, [1974] C.S. 192; *Princeville (Corporation municipale de la paroisse de) c. Bouffard*, C.P. Arthabaska, 13753, 19 mars 1974 (J.I.D.M. C.P. 74-03-19.1); *L'Épiphanie (Corporation municipale de la paroisse de) c. Parent*, C.P. Joliette, 705-02-000289-76, 4 novembre 1976; *Lac-Etchemin (Ville de) c. Sainte-Rose-de-Watford (Corporation municipale de)*, (1980) 8 M.P.L.R. 79 (C.P.Q.); *Sainte-Rosalie (Corporation municipale du village de) c. Archambault*, C.P. Saint-Hyacinthe, 750-02-000594-79, 22 avril 1981 (J.I.D.M. C.P. 81-04-22); *Vallée c. Omerville (Municipalité du village d')*, (1983) 22 M.P.L.R. 221 (C.S.Q.); *Régie intermunicipale de la sécurité des Chutes c. Fréchette*, J.E. 96-1606 (C.Q.).

⁴²⁸ Art. 585 L.C.V.; *Labranche c. Montréal-Nord (Ville de)*, J.E. 93-844 (C.Q.). Bien que cet avis ne soit plus nécessaire en matière de dommages corporels depuis l'entrée en vigueur du nouveau *Code civil du Québec (Doré c. Verdun (Ville de)*, [1997] 2 R.C.S. 862), il demeure encore requis lorsque les dommages subis sont des dommages matériels ou moraux: J. HÉTU, Y. DUPLESSIS et D. PAKENHAM, *Op. cit.*, note 17, p. 928-971. Le principe s'applique aussi à l'art. 724 C.M.

⁴²⁹ Les aspects relatifs aux ententes et aux arbitrages sont traités dans le chapitre sur la compétition territoriale.

⁴³⁰ Art. 22, al. 2 L.C.M.

⁴³¹ Art. 711.22 C.M.; 461.17 L.C.V.

Des ententes sont également opportunes pour répondre aux besoins de propriétés qui ne peuvent être desservies que par les réseaux d'une municipalité voisine⁴³². Par ailleurs, les tribunaux pourront permettre à une autre d'intervenir dans la contestation de la validité d'un règlement de sa voisine susceptible d'avoir un impact sur son territoire⁴³³ ou même faire obstacle à la réalisation d'un projet dans une municipalité qui n'a pas prévu les conséquences de sa décision de modification du zonage en faveur d'un projet alors que tous les inconvénients doivent être subis par sa voisine⁴³⁴.

C'est notamment lorsque la limite municipale s'avise de scinder les propriétés qu'un contentieux se dessine sur une panoplie de situations allant de l'évaluation foncière à l'urbanisme, en passant par la dispense des services publics.

En matière d'évaluation foncière, la valeur d'un immeuble situé de part et d'autre de la limite municipale sera établie, s'il a une même utilisation⁴³⁵, en fonction d'un ensemble unique lorsqu'il a une grande superficie, chaque municipalité se partageant ensuite cette valeur selon la portion située sur son territoire. Le législateur a fixé une règle différente pour les droits de mutation, la *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières*⁴³⁶ précisant que les municipalités sur le territoire desquelles se situe l'immeuble vendu se partagent à parts égales le montant à percevoir, quelle que soit par ailleurs la valeur des immeubles situés dans leur territoire respectif⁴³⁷.

⁴³² Art. 561 C.M.; 443 L.C.V.

⁴³³ *Placements Bombardier Ltée c. Saint-Denis-de-Brompton (Municipalité de la paroisse de)*, J.E. 99-542 (C.S.); *Saint-Cyrille-de-Wendover (Municipalité de) c. 3103-8965 Québec Inc.*, J.E. 2000-54 (C.S.); *Loretteville (Ville de) c. Québec (Ville de)*, REJB 2000-12287 (C.S.).

⁴³⁴ *Parcours de golf Le Riviera Inc. c. Beauregard et Saint-Bruno-de-Montarville (Ville de)*, C.S. Longueuil, 505-05-000694-957, 14 juin 1995. Voir cependant *Bois-des-Filion (Ville de) c. Lorraine (Ville de)*, J.E. 99-1539 (C.S.) (en appel) et *Trudeau et Greenfield Park (Ville de) c. Les Pierres St-Hubert Inc.*, J.E. 99-2213 (C.S.).

⁴³⁵ *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 969 (C.S.); *Air Canada c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1991] R.J.Q. 1481 (C.Q.).

⁴³⁶ L.R.Q., c. D-15.1, art. 7.

⁴³⁷ *Lac-Supérieur (Municipalité de) c. Mont-Tremblant (Municipalité de)*, [1994] R.D.I. 46 (C.S.); *Saint-Jovite (Ville de) c. 3090-9626 Québec Inc.*, J.E. 99-2066 (C.Q.). On doit donc tenir compte du libellé des textes législatifs applicables. Dans le cas de l'ancienne *Loi concernant les droits sur les divertissements*, L.R.Q., c. D-14, la Cour supérieure avait décidé qu'un hippodrome situé sur le territoire de plusieurs municipalités commande un partage selon le territoire où sont situés les équipements qui forment le lieu d'amusement: *Montréal (Ville de) c. Richelieu Raceways Inc.*, [1975] C.S. 1153. Depuis le Projet de loi 95 (*Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, L.Q. 1999, c. 90, art. 21), la répartition des montants est en fonction de la base d'imposition des immeubles.

Lorsqu'il s'agit de l'application de la réglementation d'urbanisme à l'égard d'un immeuble partagé entre deux municipalités, les règles édictées pour chacune s'appliquent dans leur territoire respectif, indépendamment du fait que l'immeuble forme une entité plus vaste. Le propriétaire d'un terrain chevauchant deux municipalités doit donc remplir les exigences applicables sur le territoire de chacune pour obtenir un permis⁴³⁸. Ce problème peut cependant prendre d'autres proportions lorsqu'il faut concilier les contraintes posées par des affectations du sol incompatibles en raison, par exemple, de l'aménagement d'un parc industriel aux confins du territoire de l'une mais situé dans la cour arrière des lots résidentiels voisins de l'autre municipalité⁴³⁹. Certaines municipalités profitent même de ce contexte géographique pour diriger vers la périphérie les usages indésirables⁴⁴⁰. D'autres découvrent que les aléas de tels usages se répercutent bien au delà de la limite municipale⁴⁴¹.

Les exemples de situations à corriger abondent. Il existe même des cas où les résidences de toute une rue chevauchent la limite municipale. Bien que desservies par les réseaux d'infrastructures de l'une, les contribuables doivent payer deux comptes de taxes municipales, obtenir deux permis de construction. Quand les normes diffèrent, on peut imaginer le désarroi des propriétaires concernés. Mais, il n'y a pas que des désavantages, puisque habitant deux municipalités, ils ont accès aux services personnels offerts par chacune en faisant valoir leur statut de résident, en plus de pouvoir participer au processus d'approbation des modifications de zonage intervenant dans leur voisinage, quelle que soit la municipalité concernée.

Avec l'urbanisation, la multiplication des points de contact entre les collectivités locales et la coalescence des habitats ont mis en évidence les contraintes posées par des limites souvent arbitraires et peu adaptées aux besoins et aux réalités émergentes des communautés. S'il est vrai que la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* prévoit des mesures d'ajustement appropriées pour corriger et adapter les limites municipales

⁴³⁸ *Beauharnois-Salaberry (MRC de) c. Lejeune*, J.E. 84-926 (C.S.).

⁴³⁹ *Torchia Inc. c. Telpac Ltd*, [1978] C.S. 720; *Victoriaville (Ville de) c. Acier Victoria Ltée*, C.S. Arthabaska, 415-36-000019-897, 6 juin 1991. V.a. *Longueuil (Ville de) c. Bois de placages généraux Ltée*, B.J.C.M.Q. 98-022; *Trudeau et Greenfield Park (Ville de) c. Les Pierres St-Hubert Inc.*, J.E. 99-2213 (C.S.).

⁴⁴⁰ Cet aspect sera examiné lors de l'étude du zonage.

⁴⁴¹ Recours collectif institué contre la municipalité dont le site d'enfouissement situé près de la limite municipale est à l'origine de biogaz affectant un quartier de la ville voisine: *Roberge c. Sherbrooke (Ville de)*, REJB 98-08753 (C.S.); Détournement de circulation imputable à l'interdiction de circulation lourde sur un boulevard de la ville voisine: *Loretteville (Ville de) c. Québec (Ville de)*, REJB 2000-12287 (C.S.).

(redressement, extension, annexion), il n'en demeure pas moins que les modifications ponctuelles sont insuffisantes pour résoudre les problèmes, quand ce n'est pas de conciliation des préoccupations reliées au fonctionnement de collectivités dont le champ opérationnel dépasse l'aire d'autorité des institutions publiques existantes.

Dans un monde d'interdépendance, où la notion de distance n'a plus la même signification, les lignes de démarcation plus ou moins arbitraires dans l'espace laissent percevoir les contraintes qu'elles peuvent représenter pour la mise en disponibilité de services publics ou encore l'application de normes en matière d'urbanisme ou d'environnement. Les aléas de frontière obligent de plus en plus les municipalités voisines à coordonner leur activité que ce soit par l'intermédiaire d'ententes intermunicipales ou encore par la coordination de leur planification sous l'égide du schéma d'aménagement, par exemple. L'autorité de ce dernier est cependant bien relative et l'abrogation en 1996 de l'obligation de transmission des modifications au plan et aux règlements d'urbanisme aux municipalités voisines ne fait que témoigner du peu de cas qu'on faisait de ces documents.

La limite municipale est essentiellement une ligne de démarcation juridique, mais elle n'est pas un trait immuable et éternel parce qu'elle résulte et demeure à la merci d'une volonté politique qui change dans le temps. Le nombre somme toute élevé d'annexions et, dans une moindre mesure, de redressements de limites territoriales, qui intervient chaque année montre que les problèmes d'inadaptation de limites municipales sont loin d'être des cas isolés. La stabilité des limites municipales demeure donc tout à fait relative puisque même si plusieurs limites n'ont pas changé depuis plus d'un siècle et que l'histoire tend à perpétuer les traits permanents des entités cadastrales et communautaires paroissiales ou cantonales, il n'en demeure pas moins que la carte politique d'ensemble est en perpétuelle transformation.

Enfin, les frontières introduisent des discontinuités dans l'espace qui persistent malgré leur disparition. L'harmonisation intervenant suite à un regroupement, d'abord dans le décret de regroupement et ensuite dans la modification réglementaire, permet de faire disparaître progressivement certaines de ces différences. Il est cependant très difficile sinon impossible de masquer les aléas d'une trame de rue et le parcellaire construit dans le voisinage d'une ancienne limite municipale.

3- Le domaine matériel du territoire municipal

La carte du territoire représente l'espace municipal dans l'étendue de sa superficie. Elle projette une image à vol d'oiseau transposant sur un plan en deux dimensions les caractéristiques géographiques ou socio-économiques que le concepteur de la carte a voulu illustrer. La portion du territoire national sur laquelle s'exerce la compétence municipale n'est cependant pas limitée à la surface d'un relief. Il s'agit plutôt d'une interface qui revêt la forme d'un espace tridimensionnel en englobant, en plus du domaine terrestre et du domaine aquatique, un milieu souterrain et un milieu aérien.

Le législateur, à l'exemple du cartographe, maîtrise et normalise l'emprise horizontale de l'autorité sur l'espace, tout en renvoyant aux champs de compétence sectoriels le soin d'occuper la profondeur de cet espace. Si l'autorité sur l'étendue du territoire emporte la compétence sur le dessus et sur le dessous, son emprise réelle est limitée à l'espace véritablement accessible par les moyens technologiques existants en autant qu'il n'y a pas empiètement sur les champs de compétences attribués aux autres autorités publiques. Quant au droit de propriété, il est encore bien plus réduit puisque restreint à l'espace utile à la construction et à l'exploitation des ressources naturelles, dans la mesure évidemment où les administrations publiques ne se sont pas déjà accaparées ces ressources ou n'ont pas déjà investi et dilué ces droits en invoquant l'autorité d'une loi ou d'un règlement.

L'espace où exerce effectivement la compétence municipale s'étend au delà du plancher et du plafond de la propriété privée, mais en deçà de la sphère qu'occupe la souveraineté étatique qui l'éclipse totalement et avec laquelle elle entre d'ailleurs en compétition. Dans la réalité quotidienne, la géométrie territoriale se confond avec l'aire de la compétence sectorielle, c'est-à-dire sur un espace de quelques centaines de mètres en hauteur et de quelques dizaines de mètres en profondeur. Si la frontière de l'espace terrestre (et aquatique) peut facilement être déterminée par des bornes ou des repères relativement précis, tel n'est pas le cas des espaces souterrains et aériens. En somme, le volume spatial de la compétence municipale est en quelque sorte pris en sandwich entre le domaine de propriété / compétence provinciale sur lequel il repose et la compétence fédérale sur l'espace aérien qui l'enveloppe.

a- Le domaine aérien

Dans l'espace aérien, la compétence municipale se manifeste dans la construction des tours ou des gratte-ciel et rencontre bientôt l'espace utile des compétences fédérales en matières d'aéronautique et de télécommunication. La principale marque de l'autorité municipale demeure donc la possibilité de fixer la hauteur des ouvrages, ce qui peut être fait dans le cadre des pouvoirs en matière de zonage⁴⁴².

Pour le reste, la compétence sur l'espace aérien se confond avec la compétence sectorielle sur la qualité de l'air qui se rattache à la législation en matière environnementale, sauf pour ce qui peut entrer dans le domaine étroit du contrôle des nuisances, principalement en ce qui a trait aux odeurs⁴⁴³. La municipalité possède cependant un intérêt juridique pour instituer un recours à l'encontre de toute personne qui porte atteinte à la qualité du milieu⁴⁴⁴. Exceptionnellement, le législateur peut permettre à des autorités municipales, comme il l'a fait pour la Communauté urbaine de Montréal⁴⁴⁵, de jouer un rôle plus important.

b- Le domaine souterrain

L'espace souterrain peut être divisé en trois niveaux de pénétration, la classification du périmètre d'occupation et d'exploitation étant fonction de la profondeur et de la capacité relative d'utilisation à diverses fins. Alors que les géographes, les urbanistes et les ingénieurs identifient le proche espace, le moyen espace et le lointain espace⁴⁴⁶, les juristes proposent une division en trois horizons,

⁴⁴² Art. 113, al. 2 (5) et (14) L.A.U.; *Bourdeau c. Charlesbourg (Ville de)*, [1987] R.J.Q. 357 (C.S.), conf. *sub nom. Pires c. Charlesbourg (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 1257 (C.A.). V.a. *Lacroix c. The Queen*, [1954] R.C.E. 69 qui indique le droit du propriétaire du terrain d'utiliser cet espace, sans reconnaître de droit de propriété ni sur l'air ni sur l'espace aérien.

⁴⁴³ Une municipalité ne peut, même dans l'objectif d'une meilleure qualité de l'air, adopter un règlement sur le fumier: *Sainte-Pétronille (Municipalité de) c. Welch*, J.E. 94-439 (C.S.). Les principes de ce jugement doivent être lus en tenant compte des modifications législatives intervenues ultérieurement et accordant un pouvoir de réglementation aux municipalités: art. 113, al. 3 L.A.U.; *Saint-Thomas-de-Pierreville (Paroisse de) c. Nicolet-Yamaska (MRC de)*, (1998) 5 B.D.M. 150 (C.M.Q.).

⁴⁴⁴ *Supra*, note 102.

⁴⁴⁵ En matière d'assainissement de l'air: *Canadien Pacifique c. Montréal (Communauté urbaine de)*, J.E. 98-2194 (C.S.), mais sa réglementation ne s'applique pas à une activité maritime (ex. déchargement de navires): *Montréal (Communauté urbaine de) c. Fednav Ltée*, (1994) 17 M.P.L.R. (2d) 92 (C.M.).

⁴⁴⁶ Daniel J. BOIVIN, "De l'occupation du sous-sol urbain à l'urbanisme souterrain", (1989) 33/68 *Cahiers de géographie de Québec* 37-49 et Marc DURAND, "Le développement souterrain urbain à Montréal: son

s'appuyant sur les dispositions de l'article 951 *Code civil du Québec* et de la *Loi sur les mines*⁴⁴⁷. L'horizon A englobe le sol ou la couche arable. Il appartient exclusivement au propriétaire foncier. Le sous-sol ou tréfonds qui compose l'horizon B est la propriété de l'État québécois, sauf les droits miniers non révoqués par la *Loi sur la révocation des droits de mine et modifiant la Loi sur les mines*⁴⁴⁸ et les substances minérales inférieures (tels le sable, le gravier, etc.). Enfin, l'État est pleinement propriétaire de la roche-mère (l'horizon C) puisqu'on n'y décèle généralement par ces substances minérales inférieures⁴⁴⁹.

Bien que ces lois n'attribuent spécifiquement aucune place à l'autorité municipale, la présence juridique de la municipalité s'exerce néanmoins sur l'espace souterrain de la même manière qu'en surface, selon que l'on se situe du point de vue juridictionnel ou par rapport à la qualité de propriétaire. Ainsi, en profondeur, la compétence municipale dans le milieu souterrain s'exerce sur les espaces enterrés, les sous-sols, les tranchées et les tunnels. Elle se manifeste jusqu'à la limite possible des ouvrages souterrains et des structures de soutien aux bâtiments. La municipalité peut y exercer ses pouvoirs de puissance publique en matière d'urbanisme et de travaux publics, notamment en régissant les constructions et les usages autorisés⁴⁵⁰, tout comme s'il s'agissait d'ouvrages érigés en surface. Le développement du Montréal souterrain en est un exemple fort éloquent.

Quoique les ouvrages à une certaine profondeur, variable selon la nature et la composition du sous-sol, sont généralement peu susceptibles d'affecter la sécurité et la jouissance normale du droit de propriété en surface, les municipalités doivent néanmoins, lorsque l'espace n'est pas déjà situé sous leur propre propriété, se porter

milieu physique et géologique", dans Frank W. REMIGGI (dir.), *Montréal. Tableaux d'un espace en transformation*, Montréal, Association canadienne française pour l'avancement des sciences, 1992, p. 327-339.

⁴⁴⁷ L.R.Q., c. M-13; Denys-Claude LAMONTAGNE, "Les droits du propriétaire dans le sol et le sous-sol", (1989) 3 *C.P. du N.* 141-211; Denys-Claude LAMONTAGNE, *Le droit minier*, Montréal, Éditions Thémis, 1998, 140p.

⁴⁴⁸ L.Q. 1982, c. 27.

⁴⁴⁹ Denys-Claude LAMONTAGNE, *Biens et propriété*, 2e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais Inc., 1995, p. 136.

⁴⁵⁰ Il n'est pas déraisonnable de distinguer entre le stationnement en surface, le stationnement en souterrain commercial et le stationnement privé: *Hajjar c. Hull (Ville de)*, J.E. 95-1411 (C.S.), conf. J.E. 96-2226 (C.A.). Toutefois, l'autorité municipale est à toutes fins pratiques évacuée pour l'application de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en raison de l'article 246 de cette loi relativement aux activités minières: *Ressources Graphicor Inc. c. Ministère de l'Environnement*, [1993] R.D.I. 101 (C.S.).

acquéreur ou établir une servitude sur le volume d'espace dans lequel elles creuseront et édifieront les infrastructures d'utilité publique. Ces acquisitions sont généralement effectuées moyennant le versement d'une indemnité symbolique, mais elles reposent néanmoins juridiquement sur un titre opposable, toujours sous réserve des dommages qui peuvent éventuellement survenir aux immeubles au-dessus⁴⁵¹.

Par ailleurs, outre les pouvoirs généraux accordés par les lois municipales sur les ouvrages reliés à l'aqueduc et à l'égout, les municipalités doivent le plus souvent se tourner vers le législateur pour obtenir les pouvoirs nécessaires à la réalisation d'ouvrages majeurs ou encore d'ouvrages qui seront destinés à une utilisation (et à une participation financière) conjointe avec des intervenants privés et publics fort diversifiés. Lorsque ces ouvrages sont situés dans l'emprise d'immeubles dont elles sont propriétaires, elles peuvent être obligées d'accommoder les installations d'autres entreprises d'utilité publique (réseau gazier, fils électriques ou téléphoniques, câblodistribution)⁴⁵². La problématique des conduits souterrains met alors en présence des entreprises qui échappent à la juridiction des municipalités, d'où les conflits d'intérêts et d'autorité exigeant la présence d'un arbitre comme la Régie de l'énergie⁴⁵³, et le débordement dans la dimension de la compétition territoriale. Parfois, le législateur a prévu des moyens originaux pour assurer une gestion intégrée des réseaux de conduits souterrains. Tel est le cas des commissions des services électriques à Montréal et à Québec⁴⁵⁴.

c- Le domaine aquatique

Une portion parfois considérable du territoire attribué à une municipalité est composée d'espaces aquatiques⁴⁵⁵ qui soutiennent une problématique particulière, tant

⁴⁵¹ *Dire c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1989] R.R.A. 506 (C.S.). V.a. Albert BÉLANGER, "Expropriation sans formalité ni indemnité", [1989] R.D.J. 645-672.

⁴⁵² *Loi sur certaines installations d'utilité publique*, L.R.Q., c. I-13. V.a. *Loi sur Hydro-Québec*, L.R.Q., c. H-5, art. 30; *Gaz métropolitain Inc. c. Bell Canada*, [1975] C.P. 1; *Dominion Electric Protection Co. c. Montréal (Ville de)*, J.E. 87-890 (C.A.).

⁴⁵³ Un rôle d'arbitrage est confié à des organismes gouvernementaux depuis la création en 1909 de la Commission des services d'utilités publiques devenue en 1920 la Commission des services publics. Voir J. LEVEILLÉE et M.O. TRÉPANIÉ, *Loc. cit.*, note 219, p. 20-121.

⁴⁵⁴ Respectivement créées en 1909 et 1911: *Loi amendant la Charte de la cité de Montréal*, S.Q. 1909, c. 81, art. 39 et *Loi amendant la Charte de la cité de Québec*, S.Q. 1911, c. 59, art. 6.

⁴⁵⁵ Ce qui leur permet d'ailleurs de réclamer des taxes foncières sur les immeubles privés situés en milieu aquatique *Longueuil (Ville de) c. La Compagnie de navigation de Longueuil*, (1883) 6 L.N. 291 (C.S.);

sur le plan des possibilités d'occupation effective qu'au niveau du partage des compétences matérielles sur l'utilisation des ressources naturelles. En ce sens, on doit donc effectuer une distinction entre l'autorité sur l'eau (compétence d'abord sectorielle) et l'autorité sur le territoire submergé (compétence essentiellement territoriale). On doit également rappeler les distinctions qui interviennent dans l'exercice de l'autorité publique ou privée selon qu'il s'agisse d'eaux navigables ou non. À cela s'ajoute l'assujettissement à des règles qui diffèrent en fonction de l'appropriation du lit d'un cours d'eau, d'un lac ou de la mer.

Si les municipalités peuvent, au chapitre de leur autorité sur l'eau, réglementer son utilisation afin de protéger sa qualité et d'aménager son écoulement⁴⁵⁶, voire de gérer les passages d'eau⁴⁵⁷, elles demeurent néanmoins obligées de respecter les dispositions applicables notamment en matière environnementale⁴⁵⁸. Si elles ne peuvent par ailleurs aucunement prétendre à un droit d'usage de l'eau de manière à justifier le rejet de leurs égouts⁴⁵⁹, elles peuvent se prévaloir, tout comme les autres usagers en général, des droits d'accès et d'usage accordés par les dispositions libérales du *Code civil du Québec*⁴⁶⁰.

L'autorité sur le territoire submergé se manifeste de plusieurs manières. Elle se matérialise d'abord en fonction des cours d'eau sur lesquels les municipalités peuvent exercer un contrôle quant à l'écoulement et au drainage⁴⁶¹. C'est le régime des cours

Bélaïr c. Sainte-Rose (Ville de), (1922) 63 R.C.S. 526, *Handfield c. Saint-Marc-sur-Richelieu (Paroisse de)*, [1995] R.J.Q. 1557 (C.Q.).

⁴⁵⁶ Art. 773 et suiv. C.M.; 413 (27) L.C.V., ce qui ne les autorise cependant pas à ouvrir un cours d'eau sur un terrain où il n'existe pas à moins de procéder à l'expropriation: *Lévesque c. Carignan (Ville de)*, J.E. 99-1882 (C.S.).

⁴⁵⁷ Art. 925 et suiv. C.M.; *Paquet c. Saint-Lambert (Corporation de)*, (1888) 14 Q.L.R. 327 (C.S.); *Laurin c. Charlemagne and Lake Ouareau Lumber Co.*, (1900) 6 R.J. 49 (C.C.).

⁴⁵⁸ Yvon DUPLESSIS et Jean HÉTU, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, 2e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994, p. 135-162, 224-269.

⁴⁵⁹ *Maisonnette (Town of) c. Harbour Commissioners of Montreal*, (1911) 39 C.S. 36.

⁴⁶⁰ Art. 982 C.c.Q. Elles peuvent alors en assumer la garde juridique: *Arsenault c. Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson (Corporation municipale de)*, J.E. 99-1728 (C.S.) (en appel).

⁴⁶¹ Bien qu'une ordonnance puisse être obtenue pour faire démolir un barrage érigé sur un cours d'eau municipal en contravention au règlement: *Ferme Jeanmiber Inc. c. Ross*, J.E. 96-436 (C.S.), il n'y a cependant pas nécessairement compétence pour y ériger des barrages: *Québec (Procureur général du) c. Saint-Jean-de-Matha (Corporation de la paroisse de)*, J.E. 83-917 (C.S.). V.a. *Bigras & Frères Ltée c. Châteauguay (Corporation du comté de)*, [1975] C.S. 522, conf. C.A. Montréal, 500-09-000429-75, 28 janvier 1981.

d'eau municipaux et régionaux qui peuvent être réglementés en vertu des dispositions du *Code municipal du Québec* et de la *Loi sur les cités et villes*⁴⁶². À cet égard,

Même en l'absence de tout règlement, procès-verbal ou acte d'accord, un contribuable intéressé dans les travaux peut, par recours devant les tribunaux, obtenir un ordre de la cour enjoignant la corporation municipale à entretenir ses cours d'eau (*Corporation du comté de Drummond c. Vanasse*, [1933] 54 B.R. 141). Sous la loi des cités et villes, l'absence de toute obligation légale nous amène à conclure qu'elles ne peuvent être contraintes par mandamus tant et aussi longtemps qu'elles n'ont pas adopté un règlement à cet effet.⁴⁶³

Il s'agit alors de départager la compétence de la municipalité locale par rapport à celle de la municipalité régionale de comté⁴⁶⁴ ou du bureau des délégués, s'agissant de cours d'eau non navigables, puisque l'autorité municipale en cette matière ne s'étend pas aux cours d'eau navigables⁴⁶⁵.

Le pouvoir réglementaire en matière de drainage et d'égouttement ne confère cependant pas le droit de régir le captage de l'eau, en l'absence de nuisance à l'écoulement. La municipalité n'a pas, à moins d'être propriétaire riverain, d'intérêt juridique dans un recours pour empêcher ce captage⁴⁶⁶.

L'autorité municipale s'exerce aussi sous l'angle du contrôle de l'utilisation et de l'occupation, c'est-à-dire du pouvoir de zonage. En ce sens, les tribunaux reconnaissent la juridiction municipale sur le territoire aquatique et rendent opposable un règlement de zonage aux usages comme un quai ou un abri de bateau⁴⁶⁷. Les règles

⁴⁶² Les cours d'eau réglementés ou non sont des cours d'eau municipaux au sens du *Code municipal du Québec* alors que dans la *Loi sur les cités et villes*, seuls sont des cours d'eau municipaux ceux qui ont été réglementés: Johanne BRASSARD, "La gestion des cours d'eau municipaux: un héritage à apprivoiser", (1997) 87 *Développements récents en droit municipal* 93-159. V.a. *Thompson c. Laval-des-Rapides (Ville de)*, [1946] B.R. 232; Guy LORD (dir.), *Le droit québécois de l'eau*, Québec, Ministère des Richesses naturelles, 1977, 2 vol. 1046p.

⁴⁶³ COMMISSION D'ÉTUDE DES PROBLÈMES JURIDIQUES DE L'EAU, *Op. cit.*, note 99, p. 253-4.

⁴⁶⁴ *Baie-Saint-Paul (Ville de) c. Charlevoix (Corporation de la deuxième division du comté de)*, (1916) 50 C.S. 380 (C.C.); *Drummond (Corporation du comté de) c. Vanasse*, (1933) 54 B.R. 140; *Drummond (Corporation du comté de) c. Mathieu*, [1944] B.R. 404; *Québec (Procureur général du) c. Saint-Jean-de-Matha (Corporation de la paroisse de)*, J.E. 83-917 (C.S.); *Les Maskoutains (MRC) c. Saint-Hyacinthe (Ville de)*, C.P. Saint-Hyacinthe, 750-02-000824-835, 31 octobre 1983.

⁴⁶⁵ Art. 774 C.M.

⁴⁶⁶ *Pontiac (Municipalité de) c. Latrémouille*, J.E. 99-1124 (C.S.).

⁴⁶⁷ *Hamilton Harbour Commissioners c. Hamilton (City of)*, (1976-77) 1 M.P.L.R. 133 (O.H.C.J.), conf. (1979) 6 M.P.L.R. 189 (O.S.C.-C.A.); *Moore (Township of) c. Hamilton*, (1979) 23 O.R. (2d) 418 (O.C.A.); *Wentworth (Corporation municipale de) c. Birch*, C.A. Montréal, 500-09-000009-860, 20

applicables en matière de droit administratif ajoutent cependant les contraintes particulières qui peuvent être imposées par les lois environnementales, la législation fédérale en matière de navigation et la propriété de l'État sur le lit non concédé des plans d'eau. La municipalité doit donc composer avec le droit général de navigation reconnu en faveur du public⁴⁶⁸ en plus d'être restreinte par la compétence fédérale exclusive en matière de pêche et de navigation⁴⁶⁹. Toutefois, la question du partage de la compétence demeure encore litigieuse et la jurisprudence n'est pas encore entièrement fixée⁴⁷⁰.

En théorie, les municipalités possèdent la même compétence sur l'espace aquatique que sur l'espace terrestre, puisqu'il faut distinguer entre propriété et compétence territoriale⁴⁷¹. En pratique, le manque d'intérêt, la plupart du temps en raison de l'absence de perception d'un besoin, et les restrictions apportées à l'exercice de leur compétence par les champs de compétition gouvernementale réduisent l'exercice de cette autorité.

d- Le domaine foncier

Le domaine foncier composant l'espace terrestre est le champ privilégié du peuplement et de l'activité immobilière. Il est donc également le lieu normal d'exercice de l'autorité juridictionnelle de la municipalité, quel que soit son relief et sa tenure, quoique sur ce dernier aspect l'autorité municipale rencontre l'ordre de l'appropriation et de la compétition territoriale.

janvier 1992; *Stanstead (Corporation municipale du canton de) c. Forand*, C.S. Saint-François, 450-05-000350-906, 25 février 1992; *Saint-Donat (Municipalité de) c. Cukier*, J.E. 93-1372 (C.S.); *Humphrey (Township of) c. Robinette*, (1993) 16 M.P.L.R. (2d) 150 (O.C.J.); *Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson (Municipalité de) c. 2748-9327 Québec Inc.*, J.E. 94-852 (C.S.); *Galway and Cavendish (Corporation of the United Townships of) c. Wendover*, (1996) 30 M.P.L.R. (2d) 109 (O.C.J.-Gen. Div.).

⁴⁶⁸ *La Compagnie de sable Ltée c. Québec (Ville de)*, [1957] R.L. 65 (C.S.).

⁴⁶⁹ *Saint-Denis-de-Brompton (Corporation municipale de) c. Filteau*, [1986] R.J.Q. 2400 (C.A.). En plus des pêcheries et de la navigation, il ne faut pas oublier la compétence fédérale en matière environnementale. V.a. Y. DUPLESSIS et J. HÉTU, *Op. cit.*, note 458, p. 143-145. Cet aspect est étudié au chapitre sur la compétition territoriale.

⁴⁷⁰ Sur la réglementation du bruit causé par les embarcations à moteur, voir: *Windermere Watersport Inc. c. Invermere (District of)*, (1989) 59 D.L.R. (4th) 285 (B.C.C.A.); *Contra: Regina c. Rice*, (1963) 1 C.C.R. 101 (O.M.C.).

⁴⁷¹ *Hurdman c. Thompson*, (1895) 4 B.R. 409, 432; *Handfield c. Saint-Marc-sur-Richelieu (Paroisse de)*, [1995] R.J.Q. 1557 (C.Q.).

C- L'identité territoriale

La carte du territoire ne représente que les facettes dessinées par son concepteur et ne projette qu'une vision très sélective de la réalité⁴⁷². Cette dernière doit d'ailleurs être interprétée en tenant compte des clés de lecture fournies par la légende. Le symbolisme qui sert à lire le message de la carte fait écho à une autre forme de symbolisme, celle qui rend compte de l'identité territoriale d'une collectivité. En somme, la symbolique cartographique vient en quelque sorte "expliquer" l'espace (territoire) délimité (frontière) qui est représenté sur le plan illustré.

Une municipalité, tout comme d'ailleurs un pays, possède une identité qui se révèle d'abord à travers un nom, mais également à travers diverses manifestations qui témoignent d'un lien d'attachement et d'appartenance. Elle affirme son existence et sa présence par l'intermédiaire de modes de représentation. Si les tribunaux répètent souvent qu'elle ne parle que par l'intermédiaire de résolutions et de règlements⁴⁷³, on ajoutera que son identité ne s'exprime concrètement qu'à travers les symboles qui la caractérisent et les personnes qui la dirigent, alors que ses réalisations ne se manifestent que par l'occupation effective de ses champs de compétence matériels (exécution de travaux, mise en disponibilité de services et d'équipements, etc.).

Il existe une forme d'instinct territorial qui unit les personnes et les collectivités avec leur espace vital, à la base d'un phénomène d'identification qui permet à la fois de marquer l'appropriation d'un territoire et dans une espèce d'effet de retour, de proclamer l'appartenance à ce territoire. En même temps que se développent les modalités d'expression d'une identité, cette dernière fait valoir sa différence pour préserver son originalité et inviter les autres (lire les étrangers) à reconnaître et à respecter ce lien d'appartenance. L'esprit de clocher, tout comme la rivalité entre localités, sont également des témoins d'un sentiment d'appartenance. Au surplus, le lien d'appartenance a pour effet d'exposer aux yeux de tous, tant le citoyen que l'étranger, la relation d'assujettissement à l'autorité de l'institution, d'où la mise en évidence tant sur le plan social que sur le plan juridique d'une forme d'allégeance.

⁴⁷² Mark MONMONIER, *Comment faire mentir les cartes ou Du mauvais usage de la géographie*, trad. D.A. Canal, Paris, Flammarion, 1993, p. 10; C. BOUDREAU, *Op. cit.*, note 245, p. 15.

⁴⁷³ En notant que la théorie du mandat apparent n'existe pas en matière municipale: *Saint-Laurent (Cité de) c. Boudrias*, [1974] C.A. 473; *Verreault (J.E.) & Fils Ltée c. Procureur général du Québec*, [1977] 1 R.C.S. 41; *Entreprises Nord Construction (1962) Inc. c. Saint-Rémi (Ville de)*, J.E. 96-2061 (C.A.).

Les trois aspects reliés à l'identité territoriale que sont la dénomination spatiale, l'affichage promotionnel de l'institution et le processus de mutation qui transforme en même temps qu'il renforce cette identité, sont présentés au regard des repères insaisissables mais néanmoins indéniables que sont les territoires d'appartenance.

1- Les territoires d'appartenance

Le concept d'appartenance, et celui de l'identité qui lui est étroitement associé, sont des concepts qui n'ont pas de correspondance absolue dans l'espace, puisque le territoire est porteur de multiples appartenances et des degrés d'identité qui varient suivant le point de vue où l'on se situe. L'espace vécu et approprié, ainsi que l'espace convergent d'aspiration et de solidarité, soutiennent l'émergence de valeurs et de caractéristiques communes au sein d'une collectivité, en même temps que de différenciation par rapport à d'autres. Il s'agit cependant d'un espace à la fois éclaté et unifié puisque la communauté agglomère les espaces de voisinage individuels, en plus d'assimiler des espaces perceptuels et opérationnels où la paroisse et le quartier rejoignent le village global. Chacun est à la fois citoyen de sa ville, tout comme de sa région et de son pays, d'où l'émergence d'une multi-allégeance. Quoique l'attachement, tout comme la conscience de l'identification à chacun de ces territoires et, par conséquent, d'intégration avec la communauté qui l'habite, soient variables, le sentiment est présent et tout le monde s'entend pour reconnaître l'existence d'identités régionales et locales, sans nécessairement pouvoir en préciser les limites géographiques, à moins que le territoire impose certaines frontières naturelles. L'identité collective est portée par la géographie et l'histoire, par l'économie et par les institutions. Elle rejoint et rallie à la fois l'idée d'autonomie politique et de fragmentation sociale. Cette appartenance qui soutient l'identité des citoyens, autant sur le plan personnel que collectif, est par ailleurs récupérée par les forces socio-politiques pour nourrir toutes sortes d'intérêts.

Sur le plan identitaire, la municipalité est au centre d'un paradoxe mettant en opposition son individualité et son intégration. Elle se veut l'institution juridique et politique d'une communauté (locale ou régionale) distincte. Mais il ne s'agit pas d'une île isolée puisque les réseaux d'échanges qui traversent l'espace et la diversité des personnalités qui composent sa population et occupent son territoire ont pour effet d'exposer sa légitimité institutionnelle à la présence d'autres entités locales (et

régionales), ainsi qu'à toutes sortes de sphères d'influence, qu'elles soient à caractère politique ou autre. L'identification à une communauté cultive les sentiments de loyauté et de fierté collective, d'où l'intérêt de canaliser cette énergie au profit de stratégies territoriales⁴⁷⁴. Parallèlement, l'institution devient en soi une des "valeurs" par lequel un groupe construit et développe son identité⁴⁷⁵. Ainsi, l'appartenance contribue au développement d'un sentiment, de sorte que la municipalité devient un état d'esprit, au delà de son existence institutionnelle.

L'institution municipale et l'État sont plus sensibilisés qu'il ne paraît à ces dimensions de l'appartenance et, par conséquent, de l'allégeance, au point d'ailleurs où ils tentent de récupérer et d'exploiter ces sentiments sur lesquels ils peuvent fonder leur légitimité, tout autant que la légalité de leurs décisions et la mobilisation de leurs citoyens. Le concept de la région d'appartenance n'a-t-il pas servi l'idéal de la structuration des MRC ? De la même manière, le critère de la communauté naturelle est devenu l'argument de référence au soutien de la politique gouvernementale du regroupement municipal.

La cartographie territoriale se plie au crayon de son concepteur et, par un effet de retour, l'autorité qui se voit investie de l'administration de ces territoires peut elle-même mettre en oeuvre toutes sortes de moyens pour consacrer l'ordre dessiné par le concepteur. Le droit fournit les moyens à la fois pour découper le territoire, en invoquant la légitimité de son critère de référence (l'appartenance), et ensuite pour infléchir, voire parfois, créer de nouvelles solidarités qui soutiendront la légitimité de l'organisation mise en place. Les municipalités québécoises et les MRC investissent cette légitimité; elles s'en nourrissent, en même temps qu'elles la renforcent de manière à asseoir leur autonomie face à l'autorité de l'État.

L'identité collective évolue à l'intérieur d'un univers de valeurs et d'allégeances mouvantes et souvent éphémères⁴⁷⁶. Elle peut être récupérée au service d'un ordre et s'exprimer à travers une symbolique qui peut être "manipulée". La loyauté est un

⁴⁷⁴ Ce que ne manquent pas d'exploiter les États, comme en témoignent quotidiennement les soubresauts de la géopolitique mondiale. L'exemple le plus révélateur est la culture du sentiment de patriotisme permettant de défendre le territoire national contre les agressions étrangères de toute nature: Ronan PADDISON, *The Fragmented State, The Political Geography of Power*, Londres, Blackwell, 1983, p. 16.

⁴⁷⁵ Charles RICQ, "La région, espace institutionnel et espace d'identité", (1982) 41 *Espaces et Sociétés* 113, 124.

⁴⁷⁶ Jean-Luc PIVETEAU, *Temps du territoire. Continuités et ruptures dans la relation de l'homme à l'espace*, Carouge-Genève, Éditions Zoé, 1995, p. 5.

sentiment qui se cultive et qui se développe. Ses points d'ancrage passent notamment par une symbolique dans laquelle les gens se reconnaissent, souvent parce que les comportements sont induits à respecter son ordre (ex. les activités de loisir qu'encadrent les services municipaux⁴⁷⁷, ou encore la desserte en infrastructure rattachée à une charge fiscale imposée par la municipalité) et les images qui sont renvoyées par son autorité (toponymie, patrimoine de référence). L'autorité prend ici deux sens, celui de l'imposition de règles et celui de la mise en place de ressources communes qui rejoignent en quelque sorte les deux fonctions juridiques étroitement interreliées de la municipalité que sont la fonction civique / politique (la municipalité exerçant un pouvoir législatif à caractère public) et la fonction civique / civile (la personne morale, la gestionnaire exécutive).

L'identité communautaire et le sentiment d'appartenance sont les facettes différentes d'un même argument de soutien à ceux qui proposent des "ajustements" à l'ordre existant, tout comme à ceux qui veulent plutôt le maintien de cet ordre établi. Cet argument est d'autant plus malléable qu'il y a rarement coïncidence parfaite entre l'identité d'un espace officiel (localité ou région) et le sentiment d'identité locale ou régionale de ses habitants. De surcroît, comme le sentiment d'appartenance n'est pas immuable et qu'il varie selon les individus et même selon les collectivités, il est possible de l'infléchir dans un sens ou dans l'autre soit pour le renforcer et consolider l'existant, soit pour le transformer et créer de nouvelles solidarités.

Les modifications qui interviennent dans l'ordre institutionnel, qu'elles soient appuyées par les forces vives du milieu ou imposées d'autorité au nom de la raison d'État, ont tout intérêt à composer avec ce facteur ou à l'inverse, à orienter habilement sa mouvance. C'est fondamentalement l'adaptation aux institutions existantes, c'est-à-dire la récupération des identités paroissiales, qui a éventuellement permis au régime municipal de prendre racine au XIXe siècle. De la même manière, les annexions qui ont marqué au début du XXe siècle l'émergence des deux grandes métropoles québécoises et plus récemment, dans les années 70, les regroupements imposés (Outaouais, Haut-Saguenay, Percé, Gaspé, Mirabel, etc.) ont, au delà des logiques administratives et économiques, misé sur le développement de nouvelles appartenances en composant avec les loyautés existantes.

⁴⁷⁷ Ainsi, par exemple, participer aux loisirs municipaux d'une localité contribue à développer un réseau de socialisation et un sentiment d'appartenance à la communauté institutionnalisée de cette localité.

Les arguments de l'appartenance deviennent des critères plus ou moins avoués de la délimitation des districts électoraux, voire du dessin des plans de zonage, que l'on veuille consolider ou diviser, puisque les stratégies peuvent servir dans les deux sens, comme on le verra par exemple en matière de "gerrymandering" au niveau du découpage électoral ou encore de la ségrégation socio-économique en matière de zonage. Ce sont des arguments voisins qui soutiendront la logique de l'appropriation territoriale par la municipalité désireuse de planifier son territoire et d'y mettre en place des réseaux d'infrastructures et d'équipements pour desservir des "quartiers", pour construire des "unités de voisinage". Ce sont aussi, dans une certaine mesure, les arguments reliés à l'appartenance qui seront invoqués à l'appui des interventions des différents acteurs publics en compétition sur le territoire dans leurs champs de compétence respectifs, puisque chacun se targue de répondre aux besoins et aux aspirations des citoyens et de la communauté. Le lien d'appartenance sert de point d'appui au développement d'une stratégie territoriale fondée sur la loyauté et la solidarité. La municipalité assimile la communauté à l'institution et utilise l'attachement de ses citoyens au patrimoine qu'elle représente pour développer un sentiment d'allégeance à son identité distincte.

Les institutions puisent à l'image de l'identité des repères de solidarité propres à confirmer leur autorité et à promouvoir leur rôle institutionnel. Les municipalités récupèrent ce phénomène de socialisation territoriale⁴⁷⁸ et s'engagent dans une campagne verbale, visuelle et symbolique de propagande afin de valoriser leur identité et, par conséquent, le respect de l'autonomie territoriale qu'elle est censée servir. Outre ceux déjà soulignés à l'égard des territoires d'appartenance, ces repères de solidarité et de loyauté se manifestent notamment dans la toponymie et dans un symbolisme rassembleur.

2- Le nom de la municipalité

À l'exemple de la personne qui occupe l'espace où elle réside et développe des liens émotifs d'attachement à ce lieu, une collectivité tend à personnaliser le territoire qu'elle reconnaît sien. Cette personnalisation s'exprime d'abord dans un nom distinct

⁴⁷⁸ Ivo D. DUCHACEK, *The Territorial Dimension of Politics Within, Among, and Across Nations*, Boulder Col., Westview Press, 1986, p. 16.

qui l'identifie en propre par rapport aux autres collectivités, mais également dans toutes les autres formes de repères géographiques susceptibles de marquer le paysage naturel et l'espace aménagé qui composent son territoire⁴⁷⁹. La municipalité, en sa qualité de personne morale de droit public, possède un nom⁴⁸⁰ propre ou toponyme (le "topo" étant une référence spatiale), en plus d'une désignation plus générale ou déterminatif qui indique à quelle catégorie elle appartient dans la classification juridique et institutionnelle existante. Ce nom est donné lors de la constitution d'une municipalité, mais il peut être modifié à sa demande. Le nom est un attribut essentiel de l'identité juridique d'une collectivité municipale et sa permanence manifeste le lien d'attachement et de reconnaissance pour les personnes qui habitent, occupent ou possèdent ce territoire.

a- Le toponyme

Le nom a de tout temps été un facteur déterminant d'identité et d'identification territoriale, puisqu'il s'agit d'un code confirmant une existence en plus de marquer une forme d'appropriation⁴⁸¹. La toponymie identitaire est un symbole qui rend compte d'une certaine vision du monde⁴⁸².

La consécration des toponymes attribués à l'époque coloniale s'est perpétuée pour la plupart des municipalités locales comme en témoigne notamment l'abondance des hagionymes (dénominations de saints), lesquels font référence à l'origine religieuse et paroissiale de bon nombre de collectivités locales. Plusieurs municipalités se sont cependant démarquées de leur désignation d'origine, que ce soit à l'occasion d'un démembrement, d'un regroupement municipal ou d'un changement de régime juridique, de sorte que le répertoire toponymique municipal est aujourd'hui plus diversifié.

Au niveau régional, le nom historique des comtés a fait l'objet d'une première désignation lors de la mise en application de l'*Acte constitutionnel* de 1791 à une époque où la presque totalité des comtés portaient alors un nom emprunté d'une région d'Angleterre ou de personnalités anglaises. Les redécoupages et la francisation

⁴⁷⁹ D'où l'expression "nommer l'espace pour produire du territoire": Hervé GUMUCHIAN, *Représentations et aménagement du territoire*, Paris, Anthropos, 1991, p. 101.

⁴⁸⁰ Art. 305 C.c.Q., 14 L.O.T.M.

⁴⁸¹ M. LE BERRE, *Loc. cit.*, note 43, p. 611.

⁴⁸² Luc BUREAU, *La terre et moi*, Montréal, Boréal, 1991, p. 238.

intervenues en 1829 et en 1853 se sont ensuite perpétués et renouvelés dans les municipalités de comté qui ont épousé le territoire des districts électoraux.

La problématique du nom s'est particulièrement posée lors de la formation des municipalités régionales de comté au début des années 1980, en remplacement des corporations de comté. Deux tendances se sont dessinées. La continuité historique, surtout lorsque la MRC reprenait le territoire d'un ancien comté, a été invoquée autant qu'à l'inverse, la volonté de démarcation favorisée par le renouvellement. Les caractéristiques de la géographie régionale, tout comme le souvenir d'événements historiques ou la mémoire de personnalités marquantes, ont inspiré les choix de dénominations. La loi actuelle prévoit la possibilité de changer le nom d'une MRC sur demande à cet effet⁴⁸³. Mais le choix de nom au niveau régional, probablement en raison d'un lien d'appartenance plus ténu, est une question beaucoup moins litigieuse que lorsqu'il s'agit d'attribuer un nom à une nouvelle municipalité issue d'un regroupement municipal.

En effet, au niveau local, la problématique du nom est une question particulièrement délicate lorsque le regroupement vise des municipalités où le sentiment d'identité est plus enraciné, ce qui est souvent le cas lorsque les anciennes localités ont une longue tradition historique d'autonomie, ou lorsque les rivalités ont été vives. On ne devrait donc normalement pas s'étonner de la multiplication des dénominations avec trait d'union, même si cela peut déplaire à la Commission de toponymie constituée en vertu de la *Charte de la langue française*⁴⁸⁴, dont la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* exige d'ailleurs la consultation. Pourtant, les noms de composition sont parfaitement admis en droit civil comme en témoignent les patronymes familiaux.

Le nom s'avère d'ailleurs un des principaux irritants lorsqu'il n'est pas un empêchement au regroupement municipal. Combien de fois l'une des craintes des opposants du regroupement ne se manifeste-t-elle pas dans la déception de voir disparaître, en même temps que le nom, un sentiment d'appartenance à la communauté ? Les gens de la localité qui perd son nom ont alors l'impression non pas

⁴⁸³ Jusqu'à ce jour trois MRC se sont prévaluées de cette possibilité: la MRC de l'Or Blanc est devenue la MRC d'Asbestos, la MRC de Sherbrooke est devenue la MRC de La Région Sherbrookoise alors que la MRC de Pabok est devenue la MRC du Rocher-Percé.

⁴⁸⁴ L.R.Q. c. C-11. Toutefois, le gouvernement n'est pas lié par un avis défavorable de la Commission de toponymie (art. 15 L.O.T.M.).

de participer à un regroupement mais à une annexion qui efface leur identité. À cet égard, l'option de scrutin consultatif sur le nom constitue une mesure inéquitable, surtout lorsque les municipalités regroupées sont de taille inégale. Quant aux tentatives de recherche de nouveaux noms (ex. le nom de "Portage-du-Lac" proposé en 1975 pour désigner la ville d'Aylmer), elles ne plaisent guère à cause justement de l'attachement au nom existant⁴⁸⁵.

Certaines municipalités qui se sont jointes à des villes plus grandes ont d'ailleurs insisté et obtenu dans le décret de regroupement le maintien de leur identité dans la désignation d'un district électoral, ce que permet la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, comme condition de regroupement. D'ailleurs, de nombreuses municipalités annexées ou regroupées dans les grandes agglomérations du Québec ont perpétué leur nom dans la dénomination des quartiers ou des districts électoraux.

Le district électoral municipal devient alors porteur de l'identité locale que la plus grande ville ne réussit plus à refléter dans l'anonymat de la taille. La plupart de ces districts électoraux reprennent les noms des paroisses, témoignant de la volonté de récupérer une unité socio-territoriale d'appartenance.

b- La désignation juridique

Outre le toponyme, le thème de l'identité met en évidence le référentiel de classification juridique des municipalités locales, où se combinent des particularités concernant moins la taille d'une municipalité que l'entité cadastrale d'origine et la catégorie légale de régie.

À l'heure actuelle, l'article 14 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* indique que les nouvelles municipalités peuvent être désignées comme "Municipalité", "Village" ou "Ville". Toutefois les municipalités existantes peuvent continuer à être désignées comme "municipalité de paroisse", "municipalité de canton",

⁴⁸⁵ Dans le cas d'Aylmer, le référendum fut tenu dans la suite du regroupement imposé par la *Loi concernant certaines municipalités de l'Outaouais et du Haut-Saguenay*, L.Q. 1974, c. 88. Parfois, pour éviter le dilemme, on obligera au choix d'un nouveau nom distinctif qui diffère des noms des anciennes municipalités. Ainsi, par exemple, dans le décret de regroupement des municipalités de Saint-Paul-du-Nord et de Sault-au-Mouton (Décret 603-97 du 7 mai 1997, (1997) 129 G.O. II, 28-05-97, 2965), il était indiqué qu'un nouveau nom devait être attribué, sans comporter de référence à un ancien nom. Le nom de Longue-Rive fut finalement choisi: (1998) 130 G.O. I, 10-10-98, 1170.

de "partie de canton" ou même de "cantons-unis". Certaines n'ont aucune désignation spécifique parmi celles qui précèdent. Cette classification possède essentiellement une signification historique.

En effet, l'État a transposé au niveau municipal les repères existants des identités locales et régionales. Il a instauré et enraciné le régime municipal en assimilant les identités de la paroisse, du canton et du comté, de manière à ce que la nouvelle institution puise dans l'ancienne le pouvoir de l'image et de l'appartenance pour nourrir sa propre émergence. L'État a récupéré politiquement les divisions territoriales existantes comme cadre opérationnel d'une institution civique nouvelle afin d'asseoir et de légitimer l'institution municipale. La paroisse était dans le milieu francophone le creuset d'une organisation sociale dont l'identité avait été définie dans un contexte clérical. Le canton devait permettre un découpage et une occupation territoriale dans la logique anglo-saxonne vécue par les loyalistes. Le comté permettait de faire sur le plan territorial la jonction d'une part entre le milieu local et, d'autre part, la représentation politique dans la gouverne de l'État. Le village, la ville et la cité sont des entités dérivées de l'espace rural d'origine. Le législateur a d'ailleurs prévu dès les premières lois municipales des critères de taille pour pouvoir accepter leur "incorporation" ou un changement de régime juridique, le seuil juridique justifiant le changement de statut jusqu'à accéder au statut pompeux de cité⁴⁸⁶.

La stratégie territoriale du mariage des identités existantes comme modèle futur devait permettre à une nouvelle personne morale de droit public d'endosser une légitimité territoriale et de capter, sinon d'asseoir des liens d'appartenance que l'on pouvait raisonnablement reconnaître communs. Au surplus, la mise en place du régime de l'enregistrement foncier, d'une part, avec l'instauration des bureaux d'enregistrement pour la publicité des droits réels, et, d'autre part, avec l'opérationnalisation du système cadastral (seigneurial et cantonal) au milieu du dix-neuvième siècle est intervenue parallèlement à l'émergence du régime municipal. Le quadrillage du domaine foncier a appuyé de manière déterminante la logique territoriale municipale dans cette mesure où l'identité cadastrale, cadastre de la paroisse (elle-même héritière du cadastre seigneurial), cadastre du canton, cadastre du village, cadastre du quartier, dans sa désignation comme territoire de référence, s'est pendant plus d'un

⁴⁸⁶ *Supra*, note 341.

siècle confondue avec celle de la municipalité alors que la division d'enregistrement était construite sur la base territoriale des comtés municipaux.

L'identité territoriale municipale qui a investi le cadastre foncier à la fin du XIXe siècle s'est perpétuée malgré les démembrements de municipalité et l'urbanisation du territoire. La référence cadastrale d'origine, celle qui a servi à créer les municipalités, puis dans une espèce d'effet de retour, les municipalités qui ont servi de base territoriale à la confection du cadastre, ont contribué à renforcer le sentiment d'appartenance, en liant la désignation de la propriété au format institutionnel de la municipalité où elle était située. Le législateur a officiellement amorcé la dissociation juridique des "identités" d'appartenance foncière en choisissant au début des années 1980 de regrouper le territoire des petites divisions d'enregistrement, opération menée à peu près simultanément avec la mise en place des MRC, elles-mêmes en rupture de ban avec les territoires des anciens comtés. Sur le plan local, la réforme du Code civil et la rénovation cadastrale⁴⁸⁷ qu'elle sous-tend ont pour effet de balayer une tradition d'identification du territoire, en lui substituant un cadastre qui témoigne d'un égocentrisme capitalisant sur la seule référence à l'État québécois.

Au fil des ans, l'évolution territoriale des municipalités avec les démembrements, les annexions, les regroupements, les constitutions de nouvelles municipalités, s'est progressivement détachée du quadrillage originel au point où la superposition des deux cartes, celle d'hier et celle d'aujourd'hui, révèle maintenant de nombreux écarts, principalement à la périphérie du noyau central des agglomérations. D'ailleurs un nombre croissant de municipalités, par demande de changement de nom ou lors d'un regroupement municipal, abandonne la terminologie ancienne des paroisses, des cantons ou des entités dérivées. Il n'en demeure pas moins qu'on aurait tort de négliger la puissance évocatrice du découpage cadastral au soutien de l'identité municipale des espaces d'origine.

La *Loi sur l'organisation territoriale municipale* a, en 1988, puis en 1996, lors d'un exercice législatif de révision terminologique des lois municipales, opéré une

⁴⁸⁷ La rénovation cadastrale est effectuée selon la procédure indiquée à la *Loi favorisant la réforme du cadastre* (L.R.Q., c. R-3.1). Le cadastre officiel du Québec change cependant la référence territoriale puisque le lot 1 855 348 n'a pas la même résonance spatiale que le lot 4 du Rang de la Madeleine, Cadastre officiel de la paroisse de Saint-Marin (désignation fictive). V. Martin ZACCARDELLI, "La rénovation cadastrale" dans CHAMBRE DES NOTAIRES, *Répertoire de droit*, "Titres immobiliers", Doctrine - Document 1, Montréal, 1995, 59p.

modernisation des désignations en faisant disparaître ces distinctions, sauf pour les villes, mais en préservant cependant les acquis existants. Cette mutation du message identitaire quant à la catégorie de municipalité a été effectuée sur une voie parallèle à la disparition de l'expression "corporation municipale"⁴⁸⁸. Le mot "municipalité" a, en même temps qu'il a remplacé cette expression pour désigner la personne morale, éclipsé le sens antérieur de territoire⁴⁸⁹. On parle désormais du territoire de la municipalité plutôt que d'utiliser le seul mot municipalité pour désigner le territoire. Pourtant, cette terminologie avait une grande importance au siècle dernier alors que les règles de forme de la procédure civile pouvaient faire échec à un recours judiciaire si un justiciable malheureux avait utilisé une désignation inappropriée dans un recours⁴⁹⁰.

c- Le changement de nom ou de désignation

Sur le plan juridique, le changement de nom (que ce soit au niveau du toponyme ou de la désignation) intervient suite à une demande de la municipalité locale⁴⁹¹ au ministre des Affaires municipales. Cette demande est soumise à l'obtention d'un avis de la Commission de toponymie. Les personnes intéressées peuvent également formuler leur opposition au ministre suite à la publication d'un avis public à cet effet et le ministre peut demander à la Commission municipale du Québec de tenir une audience publique à cet effet. Il peut même ordonner la tenue d'un scrutin référendaire. Le ministre n'est pas lié par l'avis de la Commission de toponymie, ni par le rapport de la

⁴⁸⁸ Alfred NADEAU, "L'emploi de l'expression "Corporation Municipale"", (1962) 64 *R. du N.* 360-365.

⁴⁸⁹ *Supra*, note 155.

⁴⁹⁰ Toutefois l'erreur ou l'insuffisance de désignation dans un acte n'entraîne pas nécessairement sa nullité: Art. 22, 23 C.M.; 10, 11 L.C.V. La jurisprudence plus ancienne, se fondant sur la disposition du *Code civil du Bas Canada* prescrivant qu'une personne morale exerce ses droits et obligations sous son nom officiel, rejetait les recours judiciaires institués sous une mauvaise désignation: *Sainte-Martine (Corporation de) c. Henderson*, (1873) 4 R.L. 568; *Sainte-Marguerite (Corporation de) c. Migneron*, (1875) 29 L.C.J. 227 (C. Mag.); *Sillery (Corporation de) c. McCone*, (1904) 26 C.S. 464 (C.C.). V.a. *Usereau c. Saint-Henri (Ville de)*, (1888) 16 R.L. 90 (C.R.); *De Grandpré c. Montréal-Sud (Ville de)*, [1958] C.S. 718. Aujourd'hui l'irrégularité est considérée comme un simple vice de forme qu'il est possible de corriger par amendement en l'absence de préjudice: *Chertsey (Corporation de la paroisse de) c. Laframboise*, (1932) 53 B.R. 300; *Gravel c. Mégantic (Corporation du comté de)*, (1936) 42 R.J. 354 (C.S.); *Lacaille c. Bellerive (Municipalité de)*, (1937) 62 B.R. 79; *Thibault c. Château-Richer (Corporation du village de)*, (1937) 75 C.S. 241; *Sillery (Corporation de) c. Trotter*, [1942] B.R. 426; *Chambly-Canton (Municipalité de) c. Davignon*, (1942) 46 R.P. 328 (C.S.); *Alma (Cité d') c. Belle Construction Ltée*, [1961] B.R. 498; *Hendrick c. Hull (Municipality of the West Part of the Township of)*, (1978) 5 M.P.L.R. 223 (C.S.Q.); *Chartier c. Saint-Thomas-d'Aquin (Municipalité de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000007-863, 21 avril 1986.

⁴⁹¹ Art. 14 à 18 L.O.T.M. La procédure de changement de nom d'une MRC est la même que celle d'une municipalité locale (art. 210.5 à 210.21 L.O.T.M.), à cette différence près dans ce dernier cas que les municipalités locales sont également officiellement consultées.

Commission municipale, ni par le résultat du scrutin référendaire. Le toponyme éventuellement accepté doit cependant être officialisé comme s'il avait été approuvé par la Commission de toponymie en tant que nom de lieu conformément à la *Charte de la langue française*. Cet avis de changement de nom, ou éventuellement de rectification d'orthographe, est publié dans la *Gazette officielle du Québec*, ce qui donne juridiquement effet à l'opération. Beaucoup de formalités et de rituel pour légitimer et officialiser un nom : un formalisme chargé de symbolique.

Le législateur tient cependant à conserver la désignation distinctive de "ville" comme en témoigne la modification à la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* en 1996⁴⁹² pour éviter que des villes, lors d'un regroupement, suivent l'exemple de Rigaud⁴⁹³, et se désignent comme simple municipalité. Est donc irrecevable la demande d'une municipalité locale régie par le *Code municipal du Québec* de prendre le nom de ville si la demande n'est pas combinée à un changement de régime.

La symbolique de désignation d'origine a donc été remplacée par une nouvelle symbolique de la dualité rurale / urbaine, encore que les critères de distinction demeurent purement légaux, c'est-à-dire la loi régissant la municipalité, qui elle-même a une portée arbitraire en raison de l'absence de corrélation entre la taille et la désignation.

3- Le symbolisme institutionnel

Le législateur n'a pas seulement récupéré les entités existantes pour constituer un modèle fonctionnel de municipalité, il a aussi mis à sa disposition des moyens symboliques pour qu'elle puisse affirmer cette identité territoriale, tout en proposant parfois quelques repères pour encadrer ses activités. Ne faut-il pas convenir, à l'instar de Claude Raffestin, que l'image est un instrument de pouvoir⁴⁹⁴ ?

Parmi les moyens symboliques d'affirmation de l'identité municipale et de promotion du sentiment d'appartenance, on peut distinguer le symbolisme graphique, le symbolisme cartographique, le symbolisme odonymique et le symbolisme patrimonial,

⁴⁹² Art. 210.3.122 L.O.T.M. introduit par l'art. 753 de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en application de la Loi sur l'organisation territoriale municipale*, L.Q. 1996, c. 23.

⁴⁹³ Décret 1481-95 du 15 novembre 1995, (1995) 127 G.O. II, 29-11-95, 4973.

⁴⁹⁴ C. RAFFESTIN, *Op. cit.*, note 2, p. 130.

catégories non mutuellement exclusives. C'est le faire voir par des lieux, par des messages, par des repères, puisque le vécu se dissimule derrière le vu⁴⁹⁵.

a- Le symbolisme graphique

Le symbolisme graphique s'exprime dans le pouvoir d'une municipalité de se doter d'un sceau, mais sans obligation de s'en servir cependant⁴⁹⁶. Ce sceau confère une apparence d'authenticité aux documents officiels⁴⁹⁷. Par extension, à l'exemple des États et des principautés féodales, la plupart des municipalités se sont dotées de signes de ralliement sous forme d'armoiries ou de blasons dans le plus pur style de la tradition héraldique. La mode récente favorise plutôt la multiplication des logos⁴⁹⁸ distinctifs pour représenter le dynamisme collectif en remplacement des armoiries jugées vieillottes. Certaines municipalités se sont même empressées de faire enregistrer ce symbole en vertu de la loi fédérale sur les marques de commerce⁴⁹⁹ afin d'éviter que des personnes les récupèrent et s'en servent à des fins commerciales ou artisanes. D'autres ont demandé des dispositions spéciales dans leur charte pour confirmer leur exclusivité d'utilisation⁵⁰⁰. Plusieurs municipalités ont également marqué leurs couleurs sur un drapeau, dont l'étendard domine fièrement les édifices municipaux, pare la scène où siège le conseil municipal ou encore accompagne diverses manifestations civiques. Il ne manque plus que l'adoption d'un hymne municipal pour remplacer la prière ou la minute de silence intervenant comme cérémonial d'ouverture d'une séance du conseil !

Le législateur puise également au symbolisme d'autorité et d'appartenance en obligeant les municipalités à arborer le drapeau du Québec "sur ou devant l'édifice où

⁴⁹⁵ S. COURVILLE, "De l'espace au territoire, la démarche géographique", *Loc. cit.*, note 55, p. 40.

⁴⁹⁶ Art. 6 (7) C.M.; 28 (1) (1) L.C.V.

⁴⁹⁷ Le sceau sur un document indique qu'il émane de la municipalité mais ne garantit pas son contenu: *Dussault & Lamoureux (1970) Inc. c. Port-Cartier (Ville de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000377-74, 20 décembre 1976 (J.I.D.M. C.S. 76-12-20).

⁴⁹⁸ Pour une étude intéressante du rôle des logos comme éléments de promotion institutionnelle des collectivités territoriales, voir: Anne ENSMINGER, "Du territoire sur la planche: le tour de France des logos", (1994) 9 *Géographie et cultures* 3-45.

⁴⁹⁹ *Loi sur les marques de commerce*, L.R.C. (1985), c. T-13. Pour empêcher une société commerciale d'utiliser un nom qui ressemble au sien, la municipalité doit démontrer que cette utilisation crée de la confusion dans le public à l'égard des marchandises ou des services qu'elle offre: *Mont-Tremblant (Municipalité de) c. Terrasses Tremblant Inc.*, J.E. 99-505 (C.S.).

⁵⁰⁰ Plusieurs chartes municipales comportent des mesures de protection en faveur des municipalités. Tel est le cas, par exemple, de Laval (S.Q. 1967-68, c. 96), de Saint-Hubert (L.Q. 1972, c. 82) et d'Outremont (L.Q. 1993, c. 85).

siège le conseil, à droite, s'il y a deux drapeaux, ou au milieu, s'il y en a davantage"⁵⁰¹. Cette obligation légale rencontre deux objectifs de présence territoriale : d'une part, montrer le rattachement de la municipalité à l'ordre juridique / institutionnel québécois (lire "provincial" par opposition à "fédéral") et, d'autre part, renforcer la présence symbolique de l'État québécois lui-même. Le drapeau est en soi une puissante force centripète qui soutient la cohésion institutionnelle.

Le symbolisme graphique se déploie sur la papeterie, sur les édifices, sur la publicité officielle. Il s'exprime également à travers la diffusion de bulletins d'information⁵⁰² qui sont devenus un moyen privilégié de rejoindre les citoyens à leur domicile, en leur communiquant, en plus des informations communautaires et des messages des édiles municipaux, les avis officiels et la vulgarisation réglementaire. Le bulletin municipal est le véhicule de l'autorité; il publicise aux personnes assujetties, non seulement la projection de l'image des décideurs, mais également la règle de droit qui s'impose à tous les administrés, avec ses normes et ses sanctions.

b- Le symbolisme cartographique

La cartographie territoriale constitue un autre moyen de promouvoir l'identification et la reconnaissance institutionnelle des municipalités. Elle "décline l'identité collective" au point où un auteur français, traitant de l'image de l'État en matière de stratégies territoriales et montrant le rôle de la carte comme instrument de "pédagogie identitaire", se demande si la carte ne remplit pas une fonction comparable à l'icône⁵⁰³. La carte est tout à la fois image et instrument⁵⁰⁴. Plusieurs éléments témoignent de la puissance de l'image cartographique. Il suffit de souligner la susceptibilité des édiles en l'absence du nom de leur municipalité sur une carte officielle pour s'en convaincre. Par ailleurs, la cartographie gouvernementale légitime cette autonomie institutionnelle lorsqu'elle précise les limites municipales. De plus, de nombreuses municipalités parmi les plus peuplées veillent, lorsque l'entreprise privée n'y pourvoit pas, à publier et à diffuser une carte promotionnelle, que ce soit sous

⁵⁰¹ Art. 146 C.M.; 318.1 L.C.V. Ces dispositions doivent cependant être abrogées lors de l'entrée en vigueur des articles 11 et 12 de la *Loi sur le drapeau et les emblèmes du Québec*, L.Q. 1999, c. 51.

⁵⁰² Art. 437.1 C.M.; 346.1 L.C.V.

⁵⁰³ Roland POURTIER, "Imagerie, imaginaire et stratégies territoriales", dans Hervé THÉRY (dir.), *L'État et les stratégies du territoire*, Paris, Centre national de la recherche scientifique, 1991, p. 190.

⁵⁰⁴ Claude RAFFESTIN, Dario LOPRENO et Yvan PASTEUR, *Géopolitique et histoire*, Paris, Payot, 1995, p. 243.

forme de plan de rue ou d'encart touristique, par exemple. Les plans de zonage sont d'ailleurs particulièrement mis à contribution à cet égard⁵⁰⁵. La carte des districts électoraux est également un instrument privilégié pour des fins politiques évidentes. Enfin, quelques municipalités misent sur la forme particulière de leur territoire dans leur représentation symbolique.

Pour leur part, les entités régionales s'illustrent par la symbolique cartographique véhiculée dans les schémas d'aménagement, mais aussi dans la promotion économique et touristique qu'elles tendent de plus en plus à investir sur le plan intermunicipal.

Si la symbolique de l'image cartographique est aujourd'hui récupérée et exploitée au soutien de l'identité territoriale des municipalités, on doit souligner que le législateur a été soucieux du mode de représentation cartographique des municipalités en précisant les standards des cartes officielles⁵⁰⁶. Cette exigence pouvait peut-être se justifier à une époque où les ressources et les connaissances cartographiques étaient limitées. Elle n'a plus sa raison d'être.

c- Le symbolisme odonymique

Le symbolisme odonymique met à contribution l'autorité municipale sur le réseau routier, non seulement pour marquer les limites municipales (affichage de bienvenue), mais également pour instituer un ordre de désignation des immeubles (numérotation civique) et des voies routières (nom de rues)⁵⁰⁷, aspects sur lesquels la municipalité possède une autorité quasi-absolue.

⁵⁰⁵ Sans négliger le fait que les documents de planification (schémas d'aménagement, plans d'urbanisme et règlements de zonage) proposent toute une stratégie d'aménagement pour consolider le développement et la caractérisation territoriale de l'autorité qui préside à leur élaboration (configuration des périmètres d'urbanisation, des axes privilégiés, des aires de protection, etc.).

⁵⁰⁶ L'art. 541 (1) C.M. permet à la municipalité de passer des règlements pour faire des cartes, plans et arpentages de la municipalité mais ces cartes et plans doivent être exécutés par un arpenteur-géomètre à une échelle d'au moins 1:15 000.

⁵⁰⁷ Art. 631 (5) C.M.; 415 (7) L.C.V. Or, le numéro civique, la rue et le nom de la municipalité font souvent partie de l'adresse des propriétés en plus de localiser le domicile légal. Il s'agit de points de repère territoriaux de l'identité des citoyens.

Plusieurs municipalités se servent d'ailleurs de leurs pouvoirs en matière de numérotation civique et de dénomination des voies de circulation, autant privées⁵⁰⁸ que publiques⁵⁰⁹, pour inscrire leur autorité dans le paysage. Le législateur favorise cependant l'adoption de règles uniformes, obligeant les municipalités à faire approuver le nom des voies de circulation par la Commission de toponymie⁵¹⁰. Quant à la numérotation civique, il appartient à la municipalité de l'attribuer et de la changer sans qu'un propriétaire puisse s'y objecter, même s'il s'agit d'une rue privée⁵¹¹. La municipalité possède une marge de liberté particulièrement étendue dans la définition de l'adresse des immeubles, ce qui lui permet de proclamer leur appartenance à son autorité.

Le message à véhiculer se fait particulièrement évident lorsqu'elles décident d'installer des enseignes de noms de rues en affichant des couleurs distinctives, ou encore lorsqu'elles utilisent leur réglementation d'urbanisme pour imposer un contrôle architectural sur les enseignes. Il n'est pas besoin de dire qu'une consultation tenue par le ministère des Transports du Québec en 1996 sur l'opportunité d'uniformiser cette signalisation odonymique a rencontré une vive opposition, obligeant le ministère à battre en retraite et à respecter l'autorité municipale.

Enfin, l'affichage de bienvenue (ou d'au revoir) en bordure d'une voie publique à l'entrée (ou la sortie) d'une municipalité constitue une marque d'appropriation et d'identification territoriale particulièrement frappante. Il s'agit d'un moyen concret de matérialisation d'une ligne abstraite, imaginaire et le plus souvent tout à fait arbitraire. On rappellera également, jusqu'au tournant des années 1970, la demande incessante de nombreuses municipalités pour que leur nom apparaissent sur les panneaux

⁵⁰⁸ Le règlement d'urbanisme peut obliger le propriétaire à indiquer qu'il s'agit d'une voie privée: Art. 115, al. 2 (1.0.1) L.A.U.

⁵⁰⁹ *Cantin c. Martineau*, [1960] C.S. 154; *Gibb c. Stanstead (Municipalité du canton de)*, J.E. 96-251 (C.S.). Le nom d'une rue peut lui être donné par résolution ou par règlement et le fait de donner un nom à la rue ne signifie pas que la ville s'oblige à l'ouvrir: *Savard c. Chicoutimi (Cité de)*, [1974] R.C.S. 1037. V.a. *Blainville (Ville de) c. 2640-3071 Québec Inc.*, J.E. 99-834 (C.A.).

⁵¹⁰ *Charte de la langue française*, L.R.Q., c. C-11, art. 126, qui accorde à la Commission le pouvoir de donner son avis. De plus, l'art. 22.1 de cette charte prescrit que la désignation des voies de circulation doit être en français. Commission de toponymie, *Toponymix. Note toponymique 15- La toponymie municipale (odonymie) et ses ressources communautaires*, n.d. 4p. V.a. Lynda MARCOUX, "Procédure d'officialisation des odonymes", *Municipalité*, février-mars 1999.

⁵¹¹ *Messina c. Baie-d'Urfée (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-007134-834, 4 décembre 1984; *Langley (Township of) c. Othello Enterprises Inc.*, (1996) 32 M.P.L.R. (2d) 271 (B.C.S.C.); *Gibb c. Stanstead (Municipalité du canton de)*, J.E. 96-251 (C.S.).

kilométriques de distance à parcourir dont la pose relève du ministère des Transports. Les règles de simplification qu'impose la sécurité routière restreignent cependant l'exagération qui peut être liée à cette pratique.

d- Les symbolismes patrimonial et environnemental

Quant au symbolisme patrimonial⁵¹², il se manifeste notamment dans l'utilisation de la législation en matière de biens culturels et d'aménagement du territoire, alors que les municipalités peuvent identifier les zones à protéger et plus précisément les monuments historiques et les sites du patrimoine. Le personnage, le bâtiment, le site sont porteurs d'une image dont les municipalités peuvent se servir pour susciter la fierté civique et le sentiment d'appartenance à son histoire et à son héritage. Le formalisme de l'inscription au plan d'urbanisme ou au schéma d'aménagement, la plaque commémorative dont on reconnaît le statut spécial dans le règlement sur l'affichage et la procédure de citation témoignent du secours du droit au soutien d'une volonté d'affirmation collective.

Cette forme de symbolisme déborde sur le plan environnemental, non seulement avec la mise en valeur de sites méritant une attention spéciale, mais également dans la promotion d'événements valorisant cette fierté locale. Tel est le cas, par exemple, des concours d'embellissement et la popularité du programme des "Villes et villages fleuris".

4- La mutation identitaire

L'identité municipale apparaît somme toute un phénomène plutôt récent. Lors de l'instauration du régime municipal, le citoyen s'identifiait d'abord et avant tout à sa communauté paroissiale. Jusqu'à la Révolution tranquille, c'est l'État qui a été le principal promoteur de l'émergence d'une identité territoriale municipale en choisissant d'aligner l'institution municipale sur les autres maillages administratifs existants.

L'urbanisation et la modernisation de la société québécoise ont cependant entraîné dans leur sillage un changement de valeur, une mutation dans les valeurs

⁵¹² Sur le phénomène de patrimonialisation du territoire, voir: Maria GRAVARI-BARBAS, "Le "Sang" et le "sol". Le patrimoine, facteur d'appartenance à un territoire urbain", dans J. BONNEMAISON *et al.*, (Dir.), *Géographie et cultures. Le territoire*, 1996, 143p.

d'identité et d'appartenance. Aujourd'hui, l'État et la municipalité sont les deux principaux pôles identitaires du citoyen, la patrie et la petite patrie, pour employer le langage d'une autre époque. Les référentiels d'origine que constituaient la paroisse et le cadastre ont perdu leur signification et leur justification institutionnelle au niveau municipal. Certes, malgré les tendances générales qui portent la société dans son ensemble, on observe encore dans les petites municipalités, et parfois même dans les plus grandes, l'influence des réseaux de famille ou de clan qui s'accaparent la mainmise sur la collectivité municipale et maintiennent une approche conservatrice, voire archaïque de l'identité communautaire. Sauf pour les communautés isolées, le mouvement propice au regroupement et à la restructuration des municipalités, tant au niveau local que régional, remet en question le sens de l'appartenance dans un contexte communautaire aux horizons plus larges et plus ouverts.

Depuis un demi-siècle, l'État tend à uniformiser le cadre opérationnel et à proposer sa logique administrative comme seul et unique modèle de référence. À l'inverse, les municipalités ont pris conscience de cette identité et de plus en plus assumé leur territorialité, au point de valoriser leur identité institutionnelle et d'appuyer les marques de leur appartenance locale. Elles contribuent à la promotion de leur propre dynamique identitaire en faisant jouer le sentiment d'appartenance pour consolider et affirmer l'autorité locale sur le territoire et la légitimité de la cellule municipale dans l'appareil administratif de l'État. Cette attitude est particulièrement mise en évidence non seulement dans les négociations de restructuration territoriale, mais également dans la recherche d'une forme de partenariat avec l'État⁵¹³. Les références territoriales, tout comme les stratégies territoriales, ont changé.

La perspective identitaire traduit en matière de territorialité une interrelation qui nourrit son propre dynamisme. Plus une municipalité renforce son image institutionnelle en définissant et en proclamant son appartenance territoriale, plus elle consolide l'identité locale et son individualité municipale, et donc son autonomie institutionnelle. Le sentiment d'appartenance au territoire soutient une appropriation de l'espace et un enracinement des aspirations qui en retour appuie l'identité communautaire. L'identité, dans ce contexte, s'avère un puissant catalyseur de

⁵¹³ La revendication d'une obligation de consultation de l'État s'inscrit dans cette perspective. Un des avant-projets de loi rédigés par l'Union des municipalités du Québec (*Supra*, note 215), vise à consacrer cet impératif de consultation. Des provinces, comme la Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique l'ont récemment reconnu dans leur propre législation. *Supra*, tableau 1 (p. 87-88).

territorialité. Il s'agit d'un mouvement à double sens, dans une sorte de rétroaction continue. Les modèles de référence identitaire sont générés par le système et ils contribuent en même temps à le perpétuer dans son évolution, en opposant une résistance à sa transformation, ou encore en imposant des conditions à cette transformation.

On comprend dès lors l'intérêt des municipalités à promouvoir les mesures qui valorisent leur image et favorisent l'attachement de leurs citoyens. L'utilisation des moyens mis à leur disposition pour récupérer et canaliser l'identité territoriale, moyens qui ressemblent à plusieurs égards à de la propagande et au culte du patriotisme, témoigne de l'émergence d'un nouveau modèle d'exercice de la compétence territoriale dans le contexte d'un espace institutionnel en mutation.

D- La restructuration territoriale

Le thème de la restructuration territoriale permet d'aborder l'une des questions fondamentales qui anime les débats idéologiques et politiques contemporains quant à l'avenir de la mosaïque municipale. Cette question s'inscrit sous le couvert de la composition territoriale puisqu'elle implique la prise en considération des caractéristiques du cadre spatial d'une administration que l'on veut proche des préoccupations quotidiennes des citoyens et capable de répondre à la fois aux besoins de la collectivité locale et aux objectifs de l'appareil gouvernemental. En effet, au delà de l'interrogation sur le rôle et sur la place de l'institution dans la société et dans l'appareil administratif de l'État, de la discussion / décision sur le mode de centralisation ou de décentralisation de l'État pour définir le déploiement du pouvoir (aspect abordé au chapitre de la problématique), il convient d'examiner le gabarit du maillage territorial au sein duquel l'institution municipale peut établir son autorité. Faut-il favoriser la fragmentation ou au contraire promouvoir l'intégration territoriale ?

La recherche d'un maillage optimal pour la gestion publique des territoires constitue une aspiration qui se compare à certains égards à l'idéal démocratique dans une société. Il s'agit d'ailleurs d'une préoccupation universelle parce qu'elle concerne la viabilité et la pérennité des collectivités. Sur le plan de l'administration municipale locale et régionale, certaines sociétés ont retenu des mailles plus grandes. D'autres ont préféré des plus petites. Certaines ont établi des critères de référence quant à la taille permettant de les situer les unes par rapport aux autres dans la hiérarchie

administrative. Plusieurs, comme le Québec, possèdent une gamme variée et ont décidé de réorganiser leur maillage.

La restructuration territoriale est fréquemment au centre des enjeux politiques reliés à l'évolution de l'institution municipale au Québec et ce, depuis le milieu des années 1960. Bien que le message ait été renouvelé au rythme des générations assumant la gouverne des affaires de l'État québécois, il s'agit d'un débat permanent. Mené en parallèle avec le discours sur la décentralisation, les manifestations de deux tendances successives sont observées, celle d'un renouvellement du niveau régional et celle du regroupement local, la première tendance s'étant exprimée dans les deux formats d'un palier unique ou d'une structure locale / régionale.

Même si de prime abord cette interrogation sur la dimension territoriale semble peu intéresser les juristes, elle mérite néanmoins leur attention, ne serait-ce que pour mieux comprendre le contexte dans lequel s'insère et que régit la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, une loi de procédure qui sera étudiée dans la section qui suit. En effet, il ne suffit pas de discuter du comment de l'évolution territoriale, il faut également tenir compte du pourquoi ainsi que du contexte et des objectifs poursuivis. Comme ces aspects se situent dans la sphère du politique, le cadre d'analyse se limite à indiquer quelques points de repère avec lesquels il faut composer en plus des écueils qu'il faut esquiver, en adoptant une position de recul pour mieux saisir les enjeux en cause et les arbitrages qui gouvernent les affaires publiques. C'est dans cette optique qu'est mis en évidence le dilemme que pose la notion d'optimum dimensionnel, de manière à exorciser le débat sur la "taille" des communautés. Enfin, la discussion sur la promotion d'une restructuration territoriale sert à la fois de mise au point sur un bilan et sur des paradoxes pour renvoyer dans l'arène politique le débat sur un choix de société.

1- La préoccupation universelle pour la communauté idéale

L'interrogation sur la communauté optimale n'est pas nouvelle⁵¹⁴ puisqu'elle apparaît déjà dans les préoccupations des philosophes grecs. Alors que pour Platon le

⁵¹⁴ Un tour d'horizon historique est proposé dans l'ouvrage de Robert A. DAHL et Edward R. TUFFE, *Size and Democracy*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1973, p. 6-7.

nombre optimal de citoyens dans la cité démocratique idéale était de 5040, Aristote était plutôt d'avis qu'il fallait limiter la taille de cette cité-État à la portée de la voix.

Plus tard, le thème communautaire s'est posé autant à l'échelle de la collectivité locale qu'au niveau de l'État. Avant que pointe à l'horizon la tempête de la Révolution française qui allait marquer l'époque moderne, Rousseau prônait les bienfaits de la petite communauté naturelle. Pour sa part, Montesquieu dans son célèbre ouvrage sur l'esprit des lois en arrive à la même conclusion à l'égard de l'État républicain dans le contexte d'une société politique qui avait défini à peine cent ans auparavant les grands traits du concept de l'État territorial fondé sur une doctrine nationale. Par ailleurs, les auteurs de la redivision du territoire français en départements, soucieux du noble principe d'égalité, mais cherchant aussi à effacer les identités provinciales représentant la monarchie décapitée, ont identifié un critère géographique adapté en fonction d'un espace approprié : la distance-temps de l'aller retour quotidien du citoyen se déplaçant depuis la limite des cantons éloignés jusqu'au chef-lieu, siège de la préfecture⁵¹⁵. Dans une perspective similaire, mais en même temps fort différente, les Américains unissaient les treize États récemment affranchis pour former une grande nation libre et démocratique, émergeant dans un format structurel de type fédéral, tout en respectant le principe du "local self-government". Au XIXe siècle, la paroisse et le bourg s'imposaient en France et en Angleterre comme unités de base des collectivités locales alors que les États-Unis consacraient le rôle des comtés dans la plupart de leurs États.

Au XXe siècle, les bouleversements des géographies locales et nationales sous les assauts de la révolution des transports, de la croissance démographique, de l'industrialisation et de l'urbanisation ont incité nombre d'États occidentaux à revoir les maillages territoriaux mis en place pour l'administration des affaires locales. Sauf là où la reconnaissance juridique ou l'enracinement politique a pris valeur de symbole, comme c'est le cas aux États-Unis et en France, on observe depuis le début des années 1950 une tendance généralisée au renouvellement des institutions municipales dans plusieurs pays européens et même dans certaines provinces canadiennes (Ontario, Nouveau-Brunswick)⁵¹⁶. La plupart ont privilégié une approche d'intégration en

⁵¹⁵ Sur les départements français, voir: Michel FOUCHER, "Méditation sur les limites départementales", dans A. GUELLEC, *Association pour le fait départemental. Les limites départementales*, Colloque de Nice, 1987, p. 5-17.

⁵¹⁶ Les rapports publiés au Québec font souvent état de ces expériences étrangères. Voir par exemple: SECRÉTARIAT À L'AMÉNAGEMENT ET À LA DÉCENTRALISATION, *Op. cit.*, note 140, fascicule 2, *Les expériences étrangères*; Pierre BÉRUBÉ, *L'organisation territoriale du Québec. Dislocation ou*

réduisant le nombre de municipalités, parfois en s'inspirant d'un concept de communauté optimale en fonction de normes de taille minimale ou moyenne, d'ailleurs variables suivant les pays⁵¹⁷. En fin de compte cependant, les sociétés occidentales offrent toute une gamme de tailles : des petits pays et des grands; des hameaux et des mégacités.

Les idéaux de la démocratie et les stratégies de la géopolitique justifient autant le discours des promoteurs de grands ensembles que celui des partisans d'espaces plus modestes, à l'échelle de l'État et de la collectivité locale. Dans les sociétés modernes, la question de la taille des communautés humaines ne se pose pas uniquement en termes politiques et administratifs. En effet, le territoire est aussi organisé afin de répondre aux exigences d'une économie de libre entreprise et aux impératifs bien pragmatiques de l'accès du citoyen aux biens et services usuels. La puissance des uns doit composer avec les aspirations des autres. Le territoire est modelé et articulé pour répondre aux besoins du quotidien, tout comme les exigences plus globales. Évidemment, chacun trouve ses arguments et tous se réclament du meilleur intérêt collectif. Que ce soit donc au niveau de l'État-nation ou de la collectivité locale, la taille de l'institution apparaît comme un thème constant et universel de préoccupation.

2- La recherche d'un optimum dimensionnel⁵¹⁸

Depuis le début du siècle, mais surtout pendant les années 1960 et 1970, les coûts associés à la croissance accélérée des agglomérations urbaines ont suscité de nombreuses recherches afin de déterminer des seuils optimaux d'efficacité administrative et de rentabilité économique. Dans les plupart des États occidentaux, les études relatives à la gestion des services publics ont posé le postulat suivant lequel les entités plus grandes pouvaient bénéficier d'économies d'échelle, tout en disposant des moyens pour offrir une gamme variée de services aux citoyens.

restructuration? L'urgence d'agir, Québec, Les publications du Québec, 1993, 173p.; MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Modifications territoriales des municipalités: ici et ailleurs*, Québec, 1993, 36p.; R. PETRELLI et S. DUBOIS, *Op. cit.*, note 221, Volet 2: *La réforme des municipalités locales et régionales au Québec et à l'étranger*; G. CHEVRETTE, *Op. cit.*, note 81, p. 23-35, 82-89; J.P. COLLIN, *et al.*, *Op. cit.*, note 340, p. 58-9, 82-85. V.a. R. BENNETT, *Op. cit.*, note 78, 313p.

⁵¹⁷ H. ROUSSILLON, *Op. cit.*, note 81, p. 359.

⁵¹⁸ Le concept est emprunté à Bruno KORNPROBST, "Organisation. Méthodes et techniques. Note sur l'optimum dimensionnel", (1967) 20/117 *La Revue administrative* 327-333. V.a. H. ROUSSILLON, *Op. cit.*, note 81, p. 356-361.

En science régionale, par exemple, on s'est longuement attardé sur le concept de taille idéale de la ville, d'abord dans l'absolu⁵¹⁹ et ensuite en misant sur les critères d'efficacité et d'efficience, au point de provoquer de véritables polémiques. Des équations où figurent de savantes mises en corrélation ont servi à l'élaboration de modèles économétriques afin de déterminer, pour les uns la taille minimale requise pour soutenir une collectivité viable, et pour les autres les seuils à partir desquels une ville pouvait offrir un maximum de services et d'équipements tout en minimisant le coût de mise en disponibilité. À bien des égards, il est apparu que cette taille est fort variable suivant les critères retenus, qu'il s'agisse de la taille optimale par rapport aux dépenses et au fonctionnement des services publics, de la taille optimale par rapport à l'efficacité de la production et de la distribution des biens et services dans une localité, de la taille optimale par rapport au bien-être social et à la satisfaction individuelle des habitants ou de la taille optimale par rapport à des politiques de développement et à des stratégies d'urbanisation⁵²⁰. Il n'est donc guère étonnant que certains aient préconisé, compte tenu de la diversité des contextes de référence, des prémisses d'études et même d'objectifs fort diversifiés, des seuils ou des moyennes allant de 2000 ou 3000 jusqu'à 100 000 et même 250 000 habitants⁵²¹.

Des résultats variables suivant les services offerts⁵²², et parfois tout à fait contradictoires, ont évidemment suscité des interrogations d'autant plus pertinentes que

⁵¹⁹ R. A. DAHL et E. R. TUFFE, *Op. cit.*, note, 514, p. 138; L. KING et R. G. COLLEDGE, *Op. cit.*, note 390, p. 337. Pour certains géographes le concept n'a guère d'intérêt. Pour Brunet, par exemple, l'optimum démographique n'a pas grand sens car il peut être, suivant les lieux, à la fois synonyme de richesse et de déséconomie, de développement ou de sous-développement: R. BRUNET, R. FERRAS et H. THÉRY, *Op. cit.*, note 46, p. 359.

⁵²⁰ Voir par exemple: L.D. SINGELL, "Optimal City Size: Some Thoughts on Theory and Policy", (1974) *Land Economics* 207-212 et Joseph LAJUGIE, Pierre DELFAUD et Claude LACOUR, *Espace régional et aménagement du territoire*, Paris, Dalloz, 1979, 884p. Au Québec, voir notamment Jacques DESBIENS, *La taille idéale pour offrir les services municipaux au Québec. Pour tout savoir sur les avantages et les inconvénients économiques des fusions de municipalités et des regroupements de services*, Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1996, 309p., lu avec le texte de Jean BEAUDOIN, *La décentralisation et la politique de regroupements municipaux: les véritables enjeux*, Mémoire de maîtrise en analyse et gestion urbaine, UQAM-ENAP-INRS, 1997, 86p. et annexes.

⁵²¹ On peut par ailleurs comprendre les problèmes existentiels que poserait l'institutionnalisation de normes d'optimalité, compte tenu de la diversité des territoires. À l'extrême, les résultats seraient absurdes: Faudrait-il diviser la ville de Montréal en cinq ou six villes de taille moyenne et regrouper toutes les municipalités de la Gaspésie ou de l'Abitibi pour atteindre le même seuil? Poser la question, c'est y répondre.

⁵²² L.S. BOURNE, *Urban Systems. Strategies for Regulation. A Comparison of Policies in Britain, Sweden, Australia, and Canada*, Oxford, Clarendon Press, 1975, p. 25; Joseph KUSHNER, "The Effects of Urban Growth on Municipal Taxes", (1992) 35/1 *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada* 98; Allan O'BRIEN, *Le regroupement municipal au Canada et les solutions de*

ces seuils peuvent changer dans le temps, en raison notamment de l'évolution des techniques et de l'urbanisation, ainsi que des forces d'attraction exercées par les localités, les entreprises ou les administrations publiques. En somme, le constat qui se dégage est simple : il existe des grosses communautés, comme des petites municipalités qui sont efficaces et d'autres qui ne le sont pas. Aucune conclusion ne peut être tirée en fonction de la taille puisque d'autres facteurs, comme la performance des gestionnaires, entrent aussi en ligne de compte. En ce sens, la disqualification de l'efficacité comme critère universel d'optimalité rappelle l'importance des choix de société en fonction de valeurs qui ne sont pas toutes comptabilisables en termes économiques. Ces valeurs sont fort diversifiées. Elles reposent sur des facteurs comme l'accessibilité, l'équité ou l'identité, sans oublier la perception subjective de ceux qui préfèrent la localité dite à l'échelle humaine par rapport à ceux qui optent plutôt pour la vie trépidante que peut offrir une grande ville. À cela s'ajoute la thèse récente, et qui n'est pas sans intérêt, du choix offert aux citoyens d'une région ou d'une agglomération d'une gamme de collectivités en concurrence par rapport aux services offerts. En ce sens, la municipalité n'est pas seulement considérée comme une entité administrative mais aussi comme une marchandise et un milieu de vie⁵²³. S'exprimant sur les enjeux de la gestion territoriale dans les agglomérations québécoises, Serge Belley souligne que :

"Le débat politique actuel est aussi un débat idéologique; il oppose les tenants d'un interventionnisme public accru en matière de gestion métropolitaine à ceux qui, s'inspirant de la théorie des "choix publics", voient dans la concurrence intermunicipale, et conséquemment le maintien de l'autonomie municipale, le meilleur rempart contre l'abus des pouvoirs publics et la meilleure façon de garantir une allocation optimale des biens et services municipaux."⁵²⁴

En fin de compte, une conclusion fondamentale s'impose en matière d'efficacité des services municipaux en fonction du moindre coût : il n'existe pas de taille optimale. En ce sens, certains posent un diagnostic de relativité : "Nevertheless, small is not as

rechange, Toronto, CIRUR, 1993, 120p. et Pierre PRÉVOST, "Analyse des stratégies déployées pour la coopération intermunicipale dans la région métropolitaine de Montréal", dans C. DUBUC *et al.*, *Op. cit.*, note 126, p. 87. V.a. A. SANCTON, *Op. cit.*, note 126, p. 81-91.

⁵²³ D. PILLETTE, dans C. DUBUC *et al.*, *Op. cit.*, note 126, p. 71-78. V.a. J. BEAUDOIN, *Op. cit.*, note 520, 86p. et annexes.

⁵²⁴ Serge BELLEY, "Le nouveau management public et la gestion territoriale dans les agglomérations urbaines du Québec", (1997) 40/3 *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada* 495, 498, citant Luc-Normand TELLIER (dir.), *Les défis et les options de la relance de Montréal*, Sainte-Foy, P.U.Q., 1997.

beautiful as commonly supposed, and big is not nearly so ugly."⁵²⁵ D'autres ont complètement écarté le concept de la taille optimale concluant qu'il s'agissait d'un idéal de l'esprit, d'une illusion, d'une utopie, d'un mythe⁵²⁶.

3- L'évolution de la taille des communautés municipales au Québec

Le concept de taille a empreint l'ordre juridique depuis l'instauration du régime municipal. Il se pose à nouveau dans les débats sur la restructuration territoriale.

a- Le contexte et l'approche à l'origine du régime municipal

La multiplication des collectivités locales au Québec résulte d'une double impulsion. Un mouvement spontané de croissance démographique en fonction des avantages stratégiques de la géographie a composé avec les orientations proposées d'autorité par les élites politiques et religieuses, autant dans la vallée laurentienne que dans les régions de colonisation. La distance a souvent influencé les décisions des individus tout comme des dirigeants. Dans la mission civilisatrice des âmes, la création, puis la consolidation des entités paroissiales, a été conçue de manière à assurer une localisation et un découpage mettant en évidence la place de l'église comme lieu de culte et la nécessité pour l'ensemble des ouailles de s'y rendre, tout comme du curé de les desservir. Par ailleurs, la division territoriale de la colonie canadienne en townships dans l'esprit des instructions impériales favorisait l'implantation d'un village au centre de la grille cantonale⁵²⁷. Par rapport aux moyens de communication d'alors, il était tout à fait normal qu'un colon habitant un rang puisse vaquer à ses occupations périodiques au village sans perturber le cycle diurne de la traite des vaches à l'aurore et au crépuscule.

Dès l'instauration du régime municipal, les autorités coloniales proposèrent des critères-seuils pour la reconnaissance d'une entité autonome. Comme le maillage de la

⁵²⁵ K. NEWTON, "Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government", (1979) 30/2 *Political Studies* 190-210.

⁵²⁶ James W. FESLER, *Area and Administration*, University of Alabama Press, 1949, p. 27; Yves MADIOT, *Fusions et regroupements de communes. Problèmes posés par la réforme des structures communales*, Paris, L.G.D.J., 1973, p. 24-25; L.S. BOURNE, *Op. cit.*, note 522, p. 25; Pierre DUMOLARD, *L'espace indifférencié. Introduction à une géotaxinomie*, Paris, Économica, 1981, p. 77; J.C. NEMERY, *Op. cit.*, note 138, p. 361.

⁵²⁷ J. BOUCHETTE, *Op. cit.*, note 245, 1832, p. 204, 222-3.

paroisse et du canton⁵²⁸ devait servir de référence élémentaire, des seuils critiques de 300 et de 3000 habitants apparaissent dans l'ordonnance-loi de 1840 pour déterminer le nombre de représentants au conseil de district. En 1845, le nombre de 300 âmes sera conservé pour les municipalités rurales et ce chiffre apparaîtra ensuite constamment comme seuil minimal de population dans la législation jusqu'à la mise en vigueur de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, un siècle et demi plus tard. Une norme de densité (60 maisons ou plus, érigées dans une espace de 30 arpents ou acres en superficie⁵²⁹) servira de critère pour l'octroi d'une autonomie aux villages jusqu'à la fin des années 1980. Quant aux cités et aux villes, le seuil minimal sera longtemps fixé respectivement à 6 000 et à 2 000 habitants. Enfin, comme les municipalités de comté d'origine recouvraient le territoire des districts électoraux, elles ont eu jusqu'à la fin du XIXe siècle une population moyenne à peu près semblable. Progressivement, toutes ces normes de référence ont disparu, ne laissant subsister que la norme minimale de 300 personnes pour justifier la constitution en municipalité dans un territoire non organisé⁵³⁰. Il n'y a même pas de critère de référence pour indiquer si une municipalité est assujettie au *Code municipal du Québec* ou à la *Loi sur les cités et villes*.

Dès les premières lois municipales, le législateur s'empessa d'établir les seuils minimaux devant servir de critères pour la constitution de municipalités, tout comme ceux permettant de définir les agglomérations autonomes, que ce soit les villages, les villes ou éventuellement les cités. Ces seuils attestent en quelque sorte d'une reconnaissance officielle d'une norme minimale d'optimalité quant à la taille des communautés municipales. Si la croissance démographique, le peuplement de nouvelles régions de colonisation, puis la révolution industrielle, et avec elle celle des transports, ainsi que l'urbanisation de la société, ont fait éclater l'occupation de l'espace par l'institution municipale (prolifération du nombre de municipalités notamment par démembrement), ils n'ont cependant pas remis en question avant plusieurs générations les critères de référence déterminés au milieu du XIXe siècle.

Sauf lorsque se sont manifestées les poussées spéculatives du tournant du XXe siècle qui ont entraîné les mouvements annexionnistes dans les deux métropoles

⁵²⁸ À cette époque, le township, tout comme la paroisse moyenne, avaient une superficie d'environ 100 milles carrés (soit environ 250 kilomètres carrés).

⁵²⁹ Soit environ 10 hectares. À cela s'ajoute une norme de valeur foncière puisque pendant longtemps le Code municipal exigea une évaluation minimale de 50 000 \$ pour l'ensemble des immeubles du village.

⁵³⁰ Art. 36 L.O.T.M.

québécoises, la petite municipalité apparaissait comme aller de soi. Cette mode a persisté dans les moeurs, même lorsque l'expansion urbaine déployait ses espaces d'agglomération jusqu'à gommer les limites municipales qui avaient fragmenté et cloisonné le maillage de l'espace local.

b- Le contexte et l'approche contemporaine

L'urbanisation et la modernisation de la société québécoise ont bouleversé le modèle institutionnel instauré dans le Bas-Canada. Lorsque le Québec des années 1960 prit conscience du contexte nouveau résultant de cette évolution, il voulut rattraper les retards en cherchant à réduire les disparités et à s'adapter aux défis de l'interdépendance. La transformation de l'État québécois dans le sillage de la Révolution tranquille a été l'occasion d'une remise en question de la structure organisationnelle du monde municipal. Elle s'est manifestée à la fois dans la perspective officielle d'une consolidation de l'institution et dans la réduction du nombre d'entités distinctes. Les discours, tout comme les propositions de réforme, ont moins insisté sur l'articulation de l'ordre institutionnel dans ses modalités de fonctionnement que dans la nécessité de mieux équilibrer spatialement les communautés d'accueil reconnues politiquement et juridiquement. Les interventions ont été effectuées sans que l'on s'interroge sur l'opportunité et la nécessité d'un régime municipal de type décentralisé, cette idée étant depuis longtemps un acquis qui fait unanimité.

Sans refaire les constats apparaissant dans les divers rapports publiés depuis le début des années 1960, on doit néanmoins rappeler les problèmes reliés à la configuration de la carte municipale par rapport à la répartition de la population sur le territoire. Problèmes d'inégalité dans les services offerts, de disparité dans les coûts de ces services et dans la charge fiscale des contribuables, d'incapacité pour nombre de petites municipalités de se doter de ressources et d'équipements. Problèmes de cafouillage en raison de l'absence de planification coordonnée, problèmes de voisinage dans les agglomérations urbaines sans cesse plus étendues dans l'espace. Partout, le scénario se présente à peu près de la même manière. Au fur et à mesure que le centre (il peut s'agir d'un village, d'une petite ville ou d'une ville importante) croît dans son poids fonctionnel et dans son expansion spatiale, il crée une pression et une attraction plus grande sur les localités périphériques, au point où il accroît leur satellisation pour en venir à les absorber physiquement par coalescence.

Se posent alors les dilemmes politiques : Comment répartir équitablement ces coûts et comment assurer une coordination, une évolution et une expansion harmonieuses favorables au développement non seulement du centre mais de l'ensemble ? Doit-on procéder par l'unification politique dans un seul cadre juridique ou, à l'opposé, conserver la multiplicité d'autorités locales tout en les réunissant au sein d'un organisme de coordination ? Doit-on composer avec les entités existantes, quitte à ajuster la fragmentation territoriale ou, au contraire, privilégier une véritable intégration des réseaux institutionnels ? Enfin, doit-il s'agir d'une consolidation dans un seul palier ou à deux niveaux ?

Voilà le dilemme du balancier québécois des trente dernières années : regroupement municipal versus régionalisation municipale. Le message politique apparaîtra d'abord hésitant⁵³¹, incapable d'arbitrer entre les options, chacune donnant lieu à la présentation d'un modèle juridique. Certaines formules ont fait l'objet d'une loi, d'autres sont demeurées au stade de propositions de restructuration, tout en laissant place cependant à des réalisations ponctuelles qui sont demeurées dans le paysage⁵³². Plus tard, les choix se cristalliseront avec le renouvellement de l'institution régionale et la promotion du regroupement municipal, chaque fois en misant sur des principes rassembleurs que sont les idéologies territoriales de la région d'appartenance et de la communauté naturelle.

Dans une première étape, le gouvernement québécois jonglera avec le concept de taille optimale. Les études du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, par exemple, tout en encourageant la fermeture des localités marginales, proposent la reconfiguration des territoires municipaux du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie en indiquant le seuil cible de 5000 habitants. Les critères de recomposition de l'entité municipale sont exposés en terme d'optimalité dimensionnelle dans une perspective de rentabilité financière, tout en tenant compte des zones d'influence des pôles d'attraction, de la configuration du réseau routier et de la géographie⁵³³. Certaines

⁵³¹ Sans oublier la faiblesse de l'argumentation officielle prônant la restructuration municipale: Gérard DIVAY, "La dimension spatiale dans les réformes institutionnelles locales", (1981) 2 *L'Espace géographique* 101, 108.

⁵³² M. GRANDBOIS souligne à cet égard la disparité des découpages récents alors qu'on a préconisé à certains moments la petite municipalité tout en favorisant aussi le regroupement de plusieurs territoires en une seule municipalité: *Op. cit.*, note 7, p. 39.

⁵³³ Francine DANSEREAU et Jacques GODBOUT, *Les corporations municipales du territoire pilote*, B.A.E.Q., Annexe technique no 13, 1965, p. 13. V.a. An., "Dossier. Les paroisses marginales", *Loc. cit.*, note 352, p. 4-12. Cette perception semblait un point de repère partagé par plusieurs auteurs: "Les

recommandations, dont celle qui a conduit à la relocalisation d'une dizaine de communautés rurales, seront mises en application avant d'être contestées par l'opposition populaire, puis abandonnées.

C'est également dans cette perspective que les propositions de restructuration municipale publiées au tournant des années 1970 retiennent comme critère de référence, d'abord la norme de 8 000-10 000 habitants dans le plan REMUR et ensuite de 15 000 habitants dans le livre blanc de 1971 sur les communautés municipales. On connaît le sort qui fut réservé à ces rapports.

L'idée de la taille optimale n'a cependant pas disparue. Alors que la norme minimale de viabilité est demeurée officiellement à 300 personnes, les concepts de taille et, plus globalement, d'optimum dimensionnel, se sont métamorphosés en devenant dans le langage post-moderne des concepts de régions d'appartenance et de communautés fonctionnelles ou naturelles, de manière à épouser la trame spatiale qui combine en une seule entité institutionnelle le centre et sa périphérie⁵³⁴. Ces concepts marquent depuis la fin des années 1970 les projets de restructuration municipale, ce qui a notamment conduit à la formation des MRC. Les politiques de regroupement municipal, notamment en proposant de ramener à l'ordre historique d'origine les communautés de base formées par les villages et les paroisses, s'inspirent de la même logique.

Les documents gouvernementaux officiels publiés au tournant des années 1980 pour asseoir la politique gouvernementale de restructuration municipale régionale⁵³⁵

municipalités de moins de 5,000 habitants ne sont pas en mesure de s'acquitter véritablement des fonctions urbaines et de la planification locale puisqu'on n'y retrouve que quelques officiers qui remplissent toutes les tâches et puisque les revenus sont généralement à un bas niveau." : G. BEAUDRY, *Op. cit.*, note 344, p. 84.

⁵³⁴ Ce concept tend également à se développer en Europe: H. ROUSSILLON, *Op. cit.*, note 81, p. 359-361.

⁵³⁵ *Le Livre blanc sur la décentralisation* de 1977 (*Supra*, note 139), proposait 5 critères: 1- homogénéité socio-économique; 2- unicité territoriale; 3- taille et capacité suffisante; 4- limites politico-administratives existantes; 5- facteurs géographiques. L'année suivante, le fascicule 6 du Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation proposait quatre principes de référence pour définir le comté renouvelé (unicité du territoire; complémentarité des fonctions; taille et capacité suffisantes; continuité spatiale) en plus de reprendre ces critères afin que le territoire puisse "a) être un lieu régional de première appartenance; b) être plutôt petit que grand; c) permettre l'expression d'une diversité d'opinions, d'attitudes et de comportements; d) mettre en harmonie la ville et la campagne; e) permettre l'exercice d'un pouvoir politique": *Supra*, note 140, p. 11.

indiquent les points de repère de cette métamorphose⁵³⁶. Les critères de taille ont partiellement évacué le seuil numérique au profit d'un concept comportant diverses balises : la région plus petite que grande, une distance d'une heure de voiture⁵³⁷. Au niveau local, la promotion du regroupement municipal a, pour des raisons évidentes, accordé la priorité aux petites municipalités rurales en misant d'abord sur les tandems villages-paroisses. Par ailleurs les subventions gouvernementales ont été des incitatifs importants. L'attention portée aux agglomérations métropolitaines est pour sa part confrontée avec le déséquilibre des populations et l'étalement urbain, ce qui a d'ailleurs obligé le législateur, tant dans les lois sur les communautés urbaines que dans les décrets ou les lettres patentes de constitution des MRC, à de la haute voltige juridique pour assurer un certain équilibre politique dans la composition des conseils et la participation financière des municipalités.

4- Promouvoir la restructuration territoriale ?

Même si les propositions de restructuration territoriale ont été mises en échec par l'opposition du milieu, la question demeure cependant à l'ordre du jour des "priorités" gouvernementales.

a- Un bilan préliminaire

Contrairement au secteur de l'éducation qui a connu de multiples réformes depuis le milieu des années 1960 alors que les 1800 commissions scolaires ont, quarante ans plus tard laissé place à moins d'une centaine, les forces vives du milieu municipal ont opposé une résistance suffisante pour faire échec à toutes les initiatives majeures de la classe politique gouvernementale. Ce n'est d'ailleurs qu'avec l'appui des deux associations municipales, et en acceptant des compromis importants, par exemple sur le rôle des municipalités au sein de l'organisme, que l'État a réussi au tournant des années 1980 la restructuration du palier régional. Certes, l'État a imposé d'autorité des regroupements "stratégiques", tant au niveau régional lors de la

⁵³⁶ Cette approche revient dès lors au concept de la polarisation comme critère de référence soutenant les communautés municipales du livre blanc de 1971 (*Supra*, note 64).

⁵³⁷ *Supra*, note 140, fascicule 6, "Ce territoire correspond grosso modo au territoire des comtés municipaux actuels. (i) Il rassemble donc entre 30 000 et 40 000 habitants, quelquefois plus, quelquefois moins. (ii) Il regroupe de 15 à 20 municipalités. (iii) Tous les points de cet espace peuvent être atteints en moins d'une heure d'automobile". (p. 2) et formulation de trois propositions de découpage comportant respectivement 73, 86 et 96 comtés.

constitution des communautés urbaines qu'au niveau municipal avec les législations spéciales en créant notamment Laval, Mirabel, et les conglomérats du Haut-Saguenay, de l'Outaouais métropolitain et de la pointe gaspésienne. Néanmoins, le prix politique, et parfois juridique⁵³⁸, de certaines décisions a incité les autorités politiques à faire preuve de prudence et de réserve.

Bien que le nombre de municipalités locales ait été réduit d'environ 1750 en 1961 à un peu plus de 1400, 35 ans plus tard, alors que parallèlement le nombre des entités régionales est passé de 75 à 100, on observe encore à l'examen de la carte municipale une grande disparité entre la foule des petites communautés et quelques entités de grande taille, la notion de taille pouvant faire référence à la population et à la superficie⁵³⁹. Une municipalité se démarque par son million d'habitants (Montréal). Suivent quatre grandes municipalités de plus de 100 000 habitants alors qu'une cinquantaine de municipalités dénombrent une population de plus de 20 000 habitants. À l'autre extrémité, il existe 600 municipalités de moins de 1000 habitants dont près de 80 micro-municipalités qui n'atteignent pas le seuil minimal de 300 habitants (sans compter les localités nordiques). Si ces statistiques sont souvent mentionnées au soutien de l'argumentaire des promoteurs d'une restructuration, il importe cependant de les étudier plus attentivement de manière à mettre en évidence la localisation géographique des municipalités et leur capacité d'offrir des services à la population.

Si les opérations ponctuelles de restructuration ont permis de résoudre certains problèmes, elles n'ont certainement pas réussi à rééquilibrer la carte municipale dans son ensemble. Non pas qu'elles doivent être considérées, avec quelques décennies de recul, des échecs dans l'absolu⁵⁴⁰. Il s'agit en réalité de succès relatifs, d'autant plus

⁵³⁸ Les regroupements imposés à Baie-Comeau et à Rouyn-Noranda ont suscité une vive opposition. *Supra*, note 370.

⁵³⁹ L'univers des municipalités se caractérise par de profonds déséquilibres et d'extrêmes disparités, aux points de vue de la population, de la superficie, de la densité ainsi que pour la répartition territoriale: G. DIVAY, J. LÉVEILLÉE et B. McCANN, *Op. cit.*, note 7, p. 45. Le Québec est souvent comparé à l'Ontario, notamment en raison des similitudes nombreuses de l'organisation municipale, mais il faut se méfier des apparences. "Si l'Ontario compte moins de municipalités [environ 800], c'est que les démembrements y ont été moins nombreux. Au surplus, même si l'Ontario apparaît comme une province "peu" fragmentée (...), le nombre et la variété des agences spécialisées y seraient nettement plus importants qu'ailleurs et représenteraient une forme plus insidieuse de fragmentation municipale." J.P. COLLIN *et al.*, *Op. cit.*, note 340, p. 76.

⁵⁴⁰ Malgré quelques avortements: *Loi constituant certaines municipalités dans l'Outaouais*, L.Q. 1979, c. 95 ("dégrouper" de la ville de Buckingham); *Loi constituant la municipalité de Cantley*, L.Q. 1988, c. 71, et arbitrage de la succession qui s'ensuivit: *Cantley (Municipalité de) c. Gatineau (Ville de)*, (1991) 8 C.M.Q. 519.

que les communautés municipales consolidées ont pour la plupart développé de nouvelles solidarités, qu'elles s'expriment en termes de sentiment d'appartenance, d'allégeances politiques ou de réseaux de services et d'infrastructures. Il existe néanmoins un déséquilibre qui transparait notamment dans la place qu'occupent, par exemple, sur l'échiquier régional les municipalités regroupées d'autorité à grande échelle.

La restructuration municipale s'est orientée pendant plus de 20 ans (1965-1985) dans toutes les directions : interventions ponctuelles du législateur sur le plan local et au niveau régional, consolidation des institutions existantes, adoption d'une loi générale sur l'aménagement du territoire (lui permettant également de procéder à la restructuration régionale) et maintien d'un encadrement volontaire des opérations de transformation de la structure territoriale locale, laissant au gouvernement les tâches de promotion et de conviction. À défaut d'effectuer une révision générale de la carte des municipalités locales, comme ce fut le cas sur le plan régional, le législateur s'est limité à fournir les moyens et à indiquer le comment. Après 1985, le gouvernement cesse les opérations chocs et le législateur se limite à redéfinir le cadre juridique volontaire dans lequel s'effectueront les restructurations territoriales sur une base ponctuelle. Malgré les incitatifs et les menaces, les promesses et les restrictions budgétaires, le rythme de l'opération regroupement ne s'intensifie guère, mais il progresse puisque chaque année le nombre total de municipalités diminue.

b- Les paradoxes de la restructuration territoriale

À la question, faut-il favoriser la fragmentation ou au contraire promouvoir l'intégration territoriale, l'État québécois a clairement opté pour la seconde option, sans cependant l'imposer vigoureusement ni sans préciser de limite. Cette intégration se réalise en encourageant simultanément la consolidation du palier régional et le regroupement municipal. Cette forme de recomposition des territoires peut cependant susciter à plus ou moins long terme d'autres interrogations puisqu'elle révèle, par delà les enjeux politiques, des paradoxes existentiels.

Le premier paradoxe réside dans les concepts même de la région d'appartenance et de la communauté naturelle, qui sont pour une bonne part fort subjectifs. Ces concepts reposent fondamentalement sur la notion de centre et de périphérie, qu'il s'agisse d'une aire d'influence, d'une banlieue, d'un périmètre d'urbanisation. Sur le

plan socio-géographique, ces territoires ne sont pas nécessairement clairement délimités dans l'espace et peuvent au surplus varier en fonction des personnes ou même des critères retenus pour les définir. Il n'y a pas, sauf dans le cas d'une île isolée, de correspondance nette entre l'espace socio-géographique et l'espace politique, d'où les problèmes de délimitation. Ces concepts demeurent donc des principes organisateurs, d'autant plus artificiels qu'ils disparaissent dans le contact des grandes agglomérations comme bases de référence à l'identification d'entités municipales autonomes.

Par ailleurs, en retenant un critère de découpage territorial fondé sur le concept d'appartenance, autant sur le plan local que régional, la décision d'arbitrage territorial se positionne dans un ordre politique, pour ne pas dire moral, qui suscitera fort probablement un large consensus. Mais le concept d'appartenance, et celui de l'identité qui lui est étroitement associé, sont des concepts qui n'ont pas de correspondance absolue dans l'espace, puisque le territoire est porteur de multiples appartenances.

Le second de ces paradoxes se retrouve dans l'émergence des pseudo-MRC de Laval et de Mirabel. En effet, le regroupement municipal, tout comme d'ailleurs l'élargissement des champs de compétence des MRC aux dépens de ceux des municipalités locales, peuvent éventuellement conduire à la disparition par absorption des municipalités locales dans la MRC⁵⁴¹.

L'idée d'intégration contient par ailleurs un autre paradoxe dans cette mesure où, par exemple, la volonté d'unifier les espaces métropolitains afin d'englober les banlieues se heurte à la délimitation du territoire de l'agglomération. Ce territoire doit-il absorber, dans le cas des grandes métropoles, la première, puis la seconde, ensuite la troisième ou même la quatrième couronne de l'expansion en périphérie ?⁵⁴² Les rapports produits en 1993 et en 1999 par les commissions Pichette⁵⁴³ et Bédard⁵⁴⁴ soulèvent en partie cette problématique. Le législateur a amorcé cette institutionnalisation (création d'une agence métropolitaine de transport), non sans

⁵⁴¹ Parmi les défis et les contraintes de ce scénario, il faut noter les problèmes de représentation puisque l'émergence d'un seul palier régional obligerait à réviser le système actuel de représentation en fonction des tranches inégales de population afin de rencontrer le principe démocratique de l'égalité du vote.

⁵⁴² Jean CORBEIL, "La CUM: l'histoire est-elle en train de se répéter?", dans Y. BÉLANGER, *et al* (Dir.), *Loc. cit.*, note 351, p. 29.

⁵⁴³ GROUPE DE TRAVAIL SUR MONTRÉAL ET SA RÉGION, *Montréal, une ville-région* (Rapport Pichette), Montréal, 1993, 147p.

⁵⁴⁴ *Pacte 2000*, *Op. cit.*, note 413.

cependant faire preuve d'hésitation (la naissance avortée d'une Commission de développement de la métropole à Montréal).

La matérialisation des options indiquées dans ces paradoxes peut signifier la fin du système à double palier municipal. Mais les paradoxes ont parfois la vie dure puisque d'autres tendances semblent se dessiner, qu'il s'agisse d'un mouvement d'institutionnalisation des régions administratives, ou encore d'un mouvement de retour aux plus petites entités locales, ce que favorisent par exemple les plaidoyers en faveur d'un palier intermédiaire par la valorisation des quartiers⁵⁴⁵ ou encore les propositions isolées de rediviser la ville de Montréal en villes plus petites de 100 000 ou 200 000 habitants⁵⁴⁶. À moins d'inventer un nouveau modèle institutionnel, à quoi sert-il de métropoliser la ville ou de consacrer des super-régions municipales, s'il faut parallèlement revenir au quartier ou à la localité qui ressuscite les anciens maillages ?

L'intégration que supposent ces paradoxes ne doit pas être prise à la légère comme le démontrent les décisions des législateurs ontarien et manitobain avec la création de la mégacité torontoise⁵⁴⁷ dans le premier cas et de l'unicité winnipegaise⁵⁴⁸ dans le second cas. Ces absorptions / métropolisations municipales posent de multiples défis d'organisation certes, mais aussi de compétition avec l'État provincial qui les chapeaute, sans oublier la dualité socio-culturelle québécoise.

C'est pourquoi d'ailleurs, il apparaît peu probable que l'on se dirige vers la transformation des MRC et des communautés urbaines en véritables gouvernements régionaux, d'une part parce que les autorités municipales ne le désirent pas et, d'autre part, en raison des contraintes liées à l'existence d'un pouvoir politique rival pouvant constituer une forme d'État dans l'État (ou de cité-État). Par conséquent, il semble que l'option à privilégier consiste, non pas dans l'intégration territoriale absolue, mais

⁵⁴⁵ Milton KOTLER, *Neighborhood Government*, Local Foundations of Political Life, Indianapolis-New York, Bobbs-Merrill, 1968, 110p.; Patrick DONOVAN, *et al.*, *Des conseils de quartier pour Montréal?*, Université de Montréal, Centre de recherches et d'innovations urbaines, 1974, 120p.; Howard W. HALLMAN, *Neighborhood Government in a Metropolitan Setting*, Beverly Hills-Londres, Sage Publications, 1974, 302p.; Richard THÉRIAULT, *Le quartier subjectif: Niveau de la hiérarchisation de l'espace urbain*, Mémoire de maîtrise en géographie, Université de Montréal, 1978, 216p.; Tony GIBSON, *Counterweight: The Neighbourhood Option*, Nottingham, Pussell Press, 1984, 296p.

⁵⁴⁶ *Supra*, note 516.

⁵⁴⁷ *City of Toronto Act*, S.O. 1997, c. 2.

⁵⁴⁸ *City of Winnipeg Act*, S.M. 1971, c. 105.

plutôt dans l'amélioration des structures de concertation régionale et métropolitaine existantes, incluant les ajustements ponctuels qui s'imposent sur le plan territorial.

c- Des interrogations pour un choix de société

La restructuration territoriale demeure une priorité politique des instances de l'État depuis plus de trente ans. Chaque ministre en charge des Affaires municipales s'en fait le promoteur, reprenant le bâton de pèlerin et faisant valoir les préoccupations du gouvernement pour l'opération. La priorité demeure à l'ordre du jour de sorte que le changement des agendas politiques peut à tout moment déclasser les mises au point d'actualité et envoyer aux tablettes les rapports du plus récent groupe de travail, quel que soit son statut ou son mérite. Comme le bilan historique laisse perplexe et que l'objectif est marqué par des paradoxes qui laissent songeurs, on peut s'étonner de l'empressement et se demander où se situent l'urgence d'agir et les véritables finalités de l'exercice. Ces interrogations sont d'autant plus pertinentes que le débat s'est depuis longtemps enlisé sans pouvoir s'accrocher à un véritable argumentaire sur l'organisation territoriale et sur le rôle de l'entité municipale dans la société politique globale. Dans une certaine mesure, il ne faut guère s'en étonner si l'on considère d'une part que personne ne remet en question la nécessité de l'institution municipale alors que, d'autre part, il n'y a aucune étude coûts / bénéfiques (pour reprendre une expression comptable) qui permette de tirer des conclusions, à la fois prospectives et rétrospectives, sur les avantages et les désavantages d'une carte municipale restructurée.

En ce sens, il apparaît opportun de poser des questions, à la fois pour alimenter la discussion et pour retrouver la place du droit dans la recherche de réponses à ces interrogations.

La plupart du temps, dans le discours sur la structuration, l'accent est mis sur la dimension du gabarit territorial en associant le format organique de l'institution et les problèmes identifiés pour justifier ou non la fragmentation ou l'intégration territoriale. Or, en discutant ainsi du sujet, une autre question tout aussi fondamentale quant au fonctionnement de la structure est omise : se pourrait-il que les problèmes résident à plusieurs endroits non pas dans la taille de l'institution, mais dans la manière dont les municipalités sont gérées à l'interne, tout comme dans la manière dont on assure la participation / contribution financière aux échelons régional et national ? Comme l'État

a un intérêt évident dans le contrôle du territoire, se pourrait-il par ailleurs que la restructuration territoriale soit plus à l'avantage de l'administration gouvernementale que de la consolidation de l'institution municipale ? Dans ce contexte, le critère de la restructuration ne doit-il pas être prioritairement le dynamisme local plutôt que l'utilité administrative de l'État ?

Si l'examen de la carte municipale ou du tableau de la population officielle des municipalités par région administrative ou par division de recensement laisse voir un déséquilibre, cela signifie-t-il qu'il soit nécessaire de corriger la situation ? Par ailleurs, en se référant uniquement à la taille, une équation est établie en considérant que les petites collectivités sont incapables de fournir des services, de s'acquitter de diverses fonctions, de se doter d'un personnel compétent, d'où leur dépendance de l'administration gouvernementale et l'iniquité pour leur citoyen. Mais le contraire n'est-il pas dans une certaine mesure tout aussi vrai dans les plus grandes municipalités où il faut aussi respecter les critères des programmes et des règlements gouvernementaux, sans oublier l'inévitable bureaucratisation des structures⁵⁴⁹ ? Pourtant, certaines petites municipalités réussissent à faire mieux avec des ressources proportionnellement moins élevées que d'autres plus grandes.

On a posé le postulat que cette restructuration pourrait fournir de meilleurs services à moindre coût, et les études de regroupement municipal reposent essentiellement sur une logique administrative ou comptable, le montant du compte de taxes à court terme étant au centre des débats dans nombre de localités. Les promoteurs de l'efficacité de l'administration publique et de la viabilité des services et des équipements communautaires ne peuvent pourtant pas s'appuyer sur des études concluantes, d'autant plus que des études sérieuses ont établi que les coûts ont tendance à augmenter avec la taille des municipalités⁵⁵⁰, que certains soulignent qu'il n'y a pas de preuve formelle qu'un regroupement municipal permet de réaliser des économies⁵⁵¹ ou

⁵⁴⁹ Au surplus, la généralisation du régime municipal de Montréal et de Québec signifie la disparition du processus d'approbation des règlements d'emprunt et d'urbanisme par les personnes habiles à voter.

⁵⁵⁰ UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Op. cit.*, note 335, p. 97; Alain DUPRÉ, "Les ententes intermunicipales en matière de services policiers", dans C. DUBUC *et al.*, *Op. cit.*, note 126, 119, 175; J. BEAUDOIN, *Op. cit.*, note 520, p. 75.

⁵⁵¹ G. DIVAY, *Loc. cit.*, note 531, 107, 108; Andrew SANCTON, "Reducing Costs by Consolidating Municipality: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario", (1996) 39/3 *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada* 267-289. Le Rapport Castonguay souligne la tendance à l'augmentation des dépenses en fonction de la taille des municipalités: C. CASTONGUAY, *Op. cit.*, note 359, p. 72-73. De plus, même si le ministère des Affaires municipales a diffusé les conclusions de

encore considèrent qu'il n'y a guère de justification à tenter de réduire le nombre de municipalités⁵⁵². Est-il possible que les postulats soient erronés à la base et que les principes d'efficacité, d'équité et d'équilibre ne puissent être traduits dans des modèles simples et uniformes d'organisation territoriale ?

D'autres questions fondamentales dont les réponses ne peuvent être évaluées se posent également sur le plan socio-politique. La démocratie fonctionne-t-elle mieux avec les guerres de clans familiaux dans une petite municipalité ou avec les esclandres des partis politiques municipaux dans une plus grande ? Vaut-il mieux communiquer avec des fonctionnaires spécialisés dans une grande ou s'adresser directement à un membre du conseil à temps partiel dans une petite ? Vaut-il mieux soutenir un équipement collectif majeur dans une petite municipalité ou s'en dispenser, en préférant ne disposer d'aucun service ou l'obtenir dans une localité voisine ? À cela s'ajoutent les questions de la solidarité communautaire et de l'identification à la communauté. Certes, le discours de valorisation de l'autonomie locale, de respect de l'appartenance à des communautés de base et de la proximité du citoyen dans un souci de rapprochement démocratique, passe sous silence les impératifs d'équité dans la répartition des coûts et l'accessibilité aux services et aux équipements à caractère public que doivent supporter les localités centrales plus peuplées. Existe-t-il une réponse dans un gabarit territorial qui puisse trancher entre les impératifs d'efficacité et d'équité par rapport à l'opportunité de choisir une plus grande variété de milieux de vie ?

Dans la mesure où l'on reconnaît que la carte municipale comporte de nombreuses inadaptations alors que l'on recherche parallèlement des moyens d'améliorer le fonctionnement de l'institution municipale, il est possible d'adhérer à un objectif de recomposition des territoires. Que la solution à privilégier réside sur le plan structurel (autrement dit organique) au niveau de la fragmentation ou qu'elle prenne plutôt la forme d'une intégration territoriale, cela relève en fin de compte d'un choix de société. Or, qui dit choix de société sous-entend par le fait même la mise en présence

sondages auprès des municipalités récemment regroupées, personne n'a jamais publié de bilan sur l'évolution de la situation administrative et financière des municipalités regroupées: Christian LEPAGE, *Sondage auprès des municipalités regroupées depuis 1990*, Ministère des Affaires municipales, 1995, 29p. et annexes; Jimmy RUEL, *Sondage auprès des municipalités regroupées depuis 1995*, Ministère des Affaires municipales, Service des politiques municipales, 1998, 56p.

⁵⁵² UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Op. cit.*, note 335, p. 268. V.a. Guy LORD et Daniel CHÉNARD, *Les structures politiques et administratives des municipalités urbaines du Québec*, Annexe 5 du Groupe de travail sur l'urbanisation, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976, p. 92.

de nombreuses perceptions ainsi que des intérêts diversifiés, que ces perceptions se manifestent sur le plan local ou dans une perspective plus générale. Il est alors normal que les administrateurs de l'État endossent les préoccupations à caractère national alors que les élus (et souvent la distinction entre les politiciens locaux et les députés demeure peu étanche, tant ils s'influencent mutuellement) soient plus sensibles aux impératifs et aux réactions du milieu local où se retrouvent leurs électeurs, les mêmes électeurs. Faut-il par ailleurs qu'il existe un débat lorsque le moment des choix se présente et que les intéressés soient conscients non seulement des enjeux⁵⁵³, mais également des conséquences des décisions qui sont prises et de celles qui ne sont pas prises.

Le défi de la restructuration territoriale se pose en termes de perception et de choix de société, peut-être plus qu'en fonction d'une logique administrative. Et il semble exister autant de bonnes raisons de maintenir la fragmentation que de promouvoir l'intégration. La diversité des territoires appelle une recherche de solutions adaptées en tenant compte que cette notion d'adaptation est fort variable selon le point de vue utilisé pour l'apprécier et les attentes de ceux dont les intérêts sont considérés.

"La vision triptyque traditionnelle d'un espace québécois composé de la métropole, de la capitale et des régions périphériques doit être résolument abandonnée au profit d'une conception plus complexe, plus fine qui tient compte de la grande variété des situations. (...) Il faut renouveler notre vision de manière à appréhender la diversité, l'hétérogénéité, les influences, les dépendances... entre les composantes urbaines et rurales, centrales et périphériques, etc. du territoire québécois."⁵⁵⁴

Il faut donc se méfier des critères d'uniformité et d'homogénéité sous le prétexte que tous les citoyens ont des droits égaux à l'obtention de services publics semblables et au même coût. Il faut également se méfier des solutions miracles, qu'elles prennent la forme de modèles importés ou de structures improvisées. En ce sens, il peut apparaître simpliste de résumer l'alternative de restructuration aux deux options de la fragmentation et de l'intégration, d'autant plus qu'il existe toute une gamme de variantes et de combinaisons mettant notamment à contribution des considérations fonctionnelles, incluant notamment les regroupements municipaux et les annexions, le

⁵⁵³ Il importe de considérer toutes les conséquences d'un regroupement municipal. Certaines ne peuvent être quantifiées, qu'il s'agisse d'efficacité financière, de lourdeur administrative, de développement économique équitable, d'aménagement régional, d'identité locale, d'accessibilité (aux élus, aux programmes et aux services), d'autonomie.

⁵⁵⁴ J.P. COLLIN *et al.*, *Op. cit.*, note 340, p. 116-117.

partage ou la redistribution d'autorité entre des paliers institutionnels, les organismes à vocation unique, les ententes intermunicipales, voire des formules de péréquation.

La restructuration territoriale s'inscrit d'abord dans la sphère du langage politique et c'est la raison pour laquelle le thème de la restructuration territoriale a été formulé en termes d'interrogations. Le débat existentiel de la fragmentation et de l'intégration territoriale, le pourquoi, demeure donc dans l'arène politique en fonction d'une dimension d'opportunité qui relève des choix de société et sur lesquels la norme juridique a une emprise relative. C'est d'ailleurs dans ce champ que les juristes et les tribunaux renvoient les litiges. Dans ce contexte, il était normal que le législateur relègue le comment, c'est-à-dire la législation municipale à caractère territorial à un rôle de mécanique procédurale offrant les moyens d'ajuster l'évolution des institutions existantes. Cette mécanique procédurale soutient l'ordre juridique de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, sans oublier que le législateur peut à tout moment, d'autorité proposer d'autres mécanismes d'encadrement.

SECTION II- L'ORGANISATION TERRITORIALE MUNICIPALE

Le thème de l'organisation territoriale constitue sans contredit le domaine par excellence d'expression de l'autorité législative et administrative de l'État en matière municipale dans cette mesure où, d'une part, il privilégie la dimension normative et procédurale (régulation du comportement) alors que, d'autre part, il laisse relativement peu de place à l'intervention judiciaire. De surcroît, il s'agit d'une chasse gardée absolue par rapport aux empiètements de l'autorité fédérale. Enfin, ce domaine a fait l'objet d'une révision récente sous la forme d'une refonte et d'une mise à jour de la législation dans la perspective de l'uniformisation des lois municipales.

La *Loi sur l'organisation territoriale municipale* établit le schéma opérationnel de la procédure de structuration du système municipal québécois. Cette loi dessine le contour de la hiérarchie organique municipale dont elle aménage le processus de composition territoriale, en plus de définir les principaux points de repère de l'identité institutionnelle. Il s'agit d'un encadrement procédural puisque le législateur a voulu proposer un cheminement opératoire pour guider la définition des modalités de constitution et d'évolution de l'institution municipale, tant sur le plan local que régional.

A- Le contexte législatif de l'organisation territoriale

Les modalités de la structuration du territoire municipal sont pour l'essentiel indiquées dans la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*. Parfois, le législateur établit des règles spécifiques dans des lois adoptées particulièrement pour certaines municipalités.

1- La *Loi sur l'organisation territoriale municipale*

La *Loi sur l'organisation territoriale municipale* contient les dispositions régissant la plupart des modifications territoriales pouvant être effectuées autant sur le plan local que régional.

Au niveau local, les transformations municipales peuvent prendre la forme de la constitution d'une nouvelle municipalité à même un territoire non organisé, l'annexion partielle ou totale d'une municipalité à une autre, le regroupement de deux ou plusieurs municipalités, le redressement des limites territoriales, l'extension ou la réduction des limites territoriales situées dans l'eau. La loi prévoit également des mesures administratives de validation d'actes accomplis par erreur sur le territoire d'une municipalité voisine ainsi que la refonte des limites territoriales. Enfin, elle établit les modalités du changement de régime afin qu'une municipalité régie par le *Code municipal du Québec* devienne régie par la *Loi sur les cités et villes*, mais non l'inverse. Elle omet cependant l'opération simultanée de regroupement et d'annexion⁵⁵⁵ par exemple, ainsi que la possibilité du démembrement d'une municipalité existante (alors qu'elle prévoit pourtant la division d'une MRC), de sorte que le législateur doit adopter une loi particulière pour procéder à de telles interventions.

Au niveau régional, les transformations qui peuvent être réalisées sont la constitution d'une nouvelle municipalité régionale de comté⁵⁵⁶, le regroupement et la division de municipalités régionales de comté, ainsi que le transfert de municipalités locales d'une municipalité régionale de comté à une autre ou même d'une partie du territoire d'une municipalité locale ou d'un territoire non organisé suite à une procédure

⁵⁵⁵ Une opération de cette nature est intervenue lors du regroupement pour former la ville de Mirabel: *Loi concernant les environs du nouvel aéroport international*, L.Q. 1970, c. 48, art. 2 et annexe A.

⁵⁵⁶ En pratique cette opération n'est possible que dans les territoires de la Baie James et de la Basse Côte-Nord.

d'annexion. Rien cependant n'est prévu à l'égard de transferts qui pourraient intervenir avec une communauté urbaine, ou encore la création de municipalités régionales de comté dans le cadre de la transformation d'une communauté urbaine⁵⁵⁷.

La *Loi sur l'organisation territoriale municipale* est essentiellement une loi de procédure puisqu'elle sert fondamentalement à prescrire la démarche pour opérer une transformation et presque toujours à l'instigation soit des citoyens, soit des municipalités et même le cas échéant, des municipalités régionales de comté. Elle propose quelques critères de référence pour définir le territoire municipal et indique les principaux repères de la division territoriale pour des fins municipales. Elle s'intéresse plus au processus qu'au résultat dont elle laisse d'ailleurs la responsabilité de l'aménagement au niveau des autorités municipales et gouvernementales. De même, elle relègue au second plan les débats sur les choix de société quant à l'organisation territoriale, incluant l'opportunité de réaliser spécifiquement telle ou telle opération.

En somme, cette loi repose sur une recherche de consensus, plus que minimaux, en même temps qu'elle fournit des moyens d'adaptation aux besoins en matière d'organisation juridique du territoire municipal. Si elle accorde un rôle primordial d'arbitre au ministre des Affaires municipales, ce dernier ne possède cependant pas, sur le plan juridique, le pouvoir d'imposer d'autorité la vision politique promue par les instances gouvernementales en faveur du regroupement municipal, par exemple.

2- Les autres législations municipales

Les règles relatives à l'organisation territoriale des communautés urbaines sont établies dans chacune des lois qui a créé une communauté⁵⁵⁸; elles laissent place à la discrétion du législateur pour opérer les changements. Les chartes des villes de Montréal et de Québec comportent également quelques dispositions particulières, bien que les modalités de leur évolution territoriale se réfèrent pour l'essentiel à la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*. Il faut aussi souligner que la constitution de municipalité dans le territoire de la Basse Côte-Nord fait l'objet d'un régime

⁵⁵⁷ Le démembrement de la Communauté régionale de l'Outaouais pour former la MRC des Collines-de-l'Outaouais et la Communauté urbaine de l'Outaouais fut opéré par législation spéciale: L.Q. 1990, c. 85.

⁵⁵⁸ *Loi sur la Communauté urbaine de l'Outaouais*: L.R.Q., c. C-37.1; *Loi sur la Communauté urbaine de Montréal*; L.R.Q., c. C-37.2; *Loi sur la Communauté urbaine de Québec*, L.R.Q., c. C-37-3.

particulier⁵⁵⁹. Le législateur pourra enfin juger opportun de procéder par loi spéciale pour régler des cas particuliers, comme l'annexion d'un territoire non contigu ou encore le démembrement d'une municipalité, comme ce fut le cas dans la région métropolitaine de l'Outaouais au début des années 1980, ou même le regroupement de municipalités (Baie-Comeau, Rouyn-Noranda, Mont-Tremblant, etc.)⁵⁶⁰.

Par ailleurs, la cessation d'existence d'une municipalité, lors de la fermeture d'une ville par exemple, est un cas rarissime qui doit être réalisée par l'intermédiaire d'une loi particulière. On a même observé le détachement d'un territoire municipalisé pour devenir non organisé⁵⁶¹.

À tous égards, le législateur peut enfin intervenir par loi spéciale et écarter complètement les dispositions de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, même à l'égard de procédures prévues dans cette loi.

B- L'architecture de l'organisation territoriale municipale

L'organisation territoriale peut être divisée en quatre catégories : les territoires municipalisés, les territoires non organisés, les territoires municipaux à statut particulier et les territoires couverts par une entente intermunicipale.

1- Les territoires municipalisés

Le concept de territoire municipalisé se définit par déduction puisque le législateur se limite à déclarer à l'article 2 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* que "Le territoire du Québec divisé aux fins municipales comprend sur le plan régional les municipalités régionales de comté, celui des communautés urbaines et celui de l'Administration régionale Kativik". Or ces deux dernières entités ne sont pas des municipalités. Il comprend aussi des municipalités locales.

⁵⁵⁹ *Loi concernant la municipalité de la Côte Nord du golfe Saint-Laurent*, S.Q. 1963, 1^{re} session, c. 97 et *Loi sur la réorganisation municipale du territoire de la municipalité de la Côte Nord du golfe Saint-Laurent*, L.Q. 1988, c. 55.

⁵⁶⁰ C'est le principe de la souveraineté du législateur: *Sherbrooke (Community) c. Prince Edward Island*, (1995) 27 M.P.L.R. (2d) 64 (P.E.I.S.C.).

⁵⁶¹ À Malartic: L.Q. 1977, c. 89. Pour ce qui est de la fermeture des villes de Gagnon et de Schefferville, voir *Infra*, notes 639 et 640.

2- Les territoires non organisés

Le territoire non organisé (connu sous l'acronyme T.N.O.) est défini comme étant "toute partie du territoire du Québec qui n'est pas celui d'une municipalité locale"⁵⁶². Un territoire non organisé peut, pour les fins municipales, relever de l'autorité administrative de la municipalité régionale de comté⁵⁶³ ou de l'administration régionale Kativik⁵⁶⁴. Comme le territoire des communautés urbaines est constitué de la somme des territoires des municipalités désignées dans les lois constitutives, il n'existe pas de T.N.O. relevant de la juridiction des communautés.

La plus grande partie des territoires non organisés se retrouve au delà de la frange laurentienne, dans la forêt boréale et le grand nord. Dans le Québec méridional, outre quelques cantons non municipalisés situés dans la zone appalachienne à proximité de la frontière américaine, la plupart des T.N.O. se dissimulent dans les plans d'eau navigables lorsque les limites des municipalités riveraines ont été définies comme bordant une rivière ou un lac. Des territoires non organisés sont donc susceptibles de se retrouver dans le fleuve Saint-Laurent, dans les principales artères fluviales (rivières des Outaouais, Saguenay, Saint-Maurice, Richelieu, etc.), ainsi que dans les plus grands lacs comme le lac Memphrémagog, le lac Champlain ou le lac Saint-Jean. Les nombreuses extensions territoriales intervenues en milieu riverain dans la décennie 1990 démontrent qu'il s'agit de la dernière frontière territoriale à conquérir pour les municipalités locales.

Les T.N.O. sont administrés par l'organisme régional qui agit à leur égard comme s'il s'agissait d'une municipalité locale. Dans le cas de ceux relevant d'une MRC, une autonomie partielle peut leur être accordée dans la mesure où un comité consultatif local peut être formé pour effectuer des études et présenter des recommandations au conseil régional⁵⁶⁵. Diverses lois, dont au premier chef la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, prévoient des règles spéciales pour éviter que les

⁵⁶² Art. 7 L.O.T.M. Les réserves indiennes sont également des territoires non organisés en municipalité, mais elles sont exclues des MRC et des communautés urbaines.

⁵⁶³ Art. 8 L.O.T.M.; MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *La municipalité régionale de comté et les territoires non organisés*, 1985, 11p.

⁵⁶⁴ Art. 11.1 L.O.T.M.

⁵⁶⁵ Art. 9 et 10 L.O.T.M.

dispositions régissant généralement les municipalités soient appliquées. C'est le cas, par exemple en matière de procédure d'adoption de la réglementation d'urbanisme⁵⁶⁶.

Enfin, la municipalité régionale de comté en charge de territoires non organisés peut les diviser de manière à les administrer séparément et à les doter de réglementations différentes⁵⁶⁷.

3- Les territoires municipaux à statut particulier

Le régime d'administration municipale au Québec n'est pas uniforme. Bien que la plupart des municipalités soient assujetties aux règles générales contenues dans la *Loi sur les cités et villes* ou le *Code municipal du Québec*, de nombreuses municipalités bénéficient d'un statut particulier sur le plan juridique puisque environ 350 chartes municipales accordent des pouvoirs spéciaux à autant de municipalités⁵⁶⁸. De plus, les chartes de Montréal et de Québec sont des chartes autonomes qui constituent en elles-mêmes chacune un régime particulier.

À cela s'ajoute le régime juridique spécial des municipalités nordiques, qu'il s'agisse des municipalités assujetties à la *Loi sur l'Administration régionale Kativik* ou à la *Loi sur les villages cris et naskapi*, le régime spécial des municipalités de la Basse Côte-Nord⁵⁶⁹ et de la Baie James⁵⁷⁰, ainsi que les dispositions spéciales adoptées à l'avantage des municipalités érigées sur des terres appartenant à des communautés religieuses et administrées par ces dernières⁵⁷¹.

⁵⁶⁶ Art. 1.1 et 76 à 78 L.A.U. quant à la réglementation d'urbanisme: MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *La réglementation d'urbanisme dans les territoires non organisés*, 1989, 15p.

⁵⁶⁷ Art. 9 L.O.T.M.

⁵⁶⁸ COMMISSION DE REFONTE DES LOIS MUNICIPALES, *Supra*, notes 311 et 361.

⁵⁶⁹ La Municipalité de la Côte-Nord-du-Golfe-du-Saint-Laurent, est dirigée par un administrateur nommé par le gouvernement: *Supra*, note 559.

⁵⁷⁰ Le conseil municipal de la Municipalité de la Baie James est remplacé par le conseil d'administration de la Société de développement de la Baie James: *Loi sur le développement de la région de la Baie James*, L.R.Q., c. D-8.

⁵⁷¹ Ces municipalités peuvent bénéficier d'un régime particulier aux fins de l'application de certaines lois, comme la dispense de plan d'urbanisme (art. 33 L.A.U.). Il ne reste que trois de ces municipalités: Notre-Dame-des-Anges constituée en 1855 (Communauté urbaine de Québec, 370 habitants), Saint-Louis-de-Gonzague-du-Cap-Tourmente constituée en 1916 (MRC La Côte-de-Beaupré, 4 habitants) et Saint-Benoît-du-Lac constituée en 1939 (MRC Memphrémagog, 53 habitants). L'art. 214 L.O.T.M. prévoit que pour l'application de cette loi, le territoire de la paroisse de Notre-Dame-des-Anges fait partie du territoire de la Communauté urbaine de Québec. La municipalité de Notre-Dame-des-Anges, qui se limite essentiellement à l'Hôpital général de Québec, n'est pas incluse dans le territoire de la Ville de Québec (*Charte de la Ville de Québec*, S.Q. 1929, c. 95, art. 5a); *Fortier c. Québec (Corporation du comté de)*, (1910) 38 C.S. 439

Le *Code municipal du Québec* et la *Loi sur les cités et villes* prévoient également des régimes particuliers pour certaines municipalités, relativement à divers aspects. Ainsi, par exemple, les municipalités de l'Estrie⁵⁷² peuvent se prévaloir d'un régime dérogatoire quant à la gestion des chemins. De même, les municipalités de la Côte-Nord, à l'est de la rivière Betsiamites, et celles composant l'Île aux Coudres et l'Île aux Grues, possèdent les attributions et pouvoirs qui étaient ceux des corporations de comté le 14 avril 1980⁵⁷³.

4- Les territoires couverts par une entente intermunicipale

L'entente intermunicipale⁵⁷⁴ constitue un moyen dont peuvent se prévaloir des municipalités pour réaliser en commun certains projets ou encore mettre en disponibilité des ressources ou des services. Ce sont les municipalités qui prennent l'initiative. La plupart du temps, elles sont conclues sur une base sectorielle plutôt que territoriale⁵⁷⁵ et elles existent pour le temps prévu au document qui l'établit⁵⁷⁶. L'entente peut être effectuée entre différents types de municipalités, quelle que soit la loi qui les régit. Elle peut même intervenir entre des municipalités locales et des administrations régionales. L'assujettissement d'une municipalité à la juridiction d'une cour municipale constitue également une forme particulière d'entente intermunicipale⁵⁷⁷.

(C.R.). Pour une présentation plus complète des législations constituant ces municipalités, voir: J. HÉTU, Y. DUPLESSIS et D. PAKENHAM, *Op. cit.*, note 17, p. 71-72.

⁵⁷² Art. 1128 et suiv. C.M.

⁵⁷³ Art. 1132 C.M. *Supra*, note 160. En conférant aux conseils de certaines municipalités locales les pouvoirs d'un comté la loi ne les a pas détachées de la division territoriale. Si elles ne sont pas assujetties pour les questions ordinaires de comté (chemin, ponts, cours d'eau), elles ne sont cependant pas soustraites aux obligations imposées à l'égard du palais de justice et du bureau d'enregistrement: *Île-aux-Coudres (Corporation de l') c. Charlevoix (Corporation de la deuxième division du comté de)*, (1910) 19 B.R. 362.

⁵⁷⁴ Guy FAGGILOLO, *Les méthodes de coopération et de regroupement dans le droit municipal québécois*, Thèse de maîtrise en droit, Université de Montréal, 1975, 396p.; C. DUBUC *et al.*, *Op. cit.*, note 126, 359p.; Lise COURCELLES et Gérard HÉBERT, *Guide pour l'élaboration des ententes intermunicipales*, Ministère des Affaires municipales, Québec, 1998, 55p.

⁵⁷⁵ Les frontières politico-administratives tracées au gré des compromis ne constituent généralement pas un frein à l'établissement d'ententes intermunicipales car on y va par affinités: Pierre PRÉVOST, "Analyse des stratégies déployées pour la coopération intermunicipale dans la région métropolitaine de Montréal", dans C. DUBUC *et al.*, *Op. cit.*, p. 115.

⁵⁷⁶ Une entente intermunicipale non en application se prescrit par trente ans: *Nicolet (Corporation du comté de) c. Nicolet (Ville de)*, J.E. 79-502 (C.S.). La règle est désormais de dix ans avec le *Code civil du Québec*.

⁵⁷⁷ *Loi sur les cours municipales*, L.R.Q., c. C-72.01, art. 5.

L'entente intermunicipale peut, sur le plan opérationnel, se concrétiser dans une simple fourniture de service, dans une délégation de compétence⁵⁷⁸ ou dans la création d'une régie intermunicipale⁵⁷⁹. Les deux premiers modes peuvent être supervisés par un comité intermunicipal. Dans le troisième cas, il s'agit plutôt de la création d'une entité juridiquement autonome qui a compétence sur le territoire des municipalités participantes ainsi que sur le territoire des municipalités avec lesquelles la régie a elle-même conclu une entente⁵⁸⁰. Bien qu'elle demeure soumise au droit de regard des municipalités constituantes, la régie possède tous les pouvoirs que possèdent les municipalités et qui sont nécessaires à la mise à exécution de l'entente, distraction faite cependant des pouvoirs de taxation⁵⁸¹.

Si l'entente a pour effet d'unir les ressources disponibles afin de mieux rationaliser les frais de construction et d'exploitation, elle perpétue néanmoins la multiplicité des entités institutionnelles, en plus d'être soumises aux aléas d'un retrait éventuel de certains partenaires. Toutefois, parce qu'elle est volontaire et peut faire preuve d'une certaine flexibilité, elle suscite une adhésion plus grande que la solution plus radicale du regroupement. Souvent, elle est un signe précurseur sinon le premier pas dans la direction du regroupement municipal, surtout lorsque les ententes se multiplient entre municipalités voisines se partageant politiquement la même communauté de base.

C- L'évolution de l'organisation territoriale

1- L'évolution des municipalités régionales

Au niveau régional, les modifications législatives intervenues en 1993 à la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, ainsi que parallèlement à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, ont redéfini le contexte opérationnel de l'évolution du territoire des municipalités régionales de comté dont les modalités avaient été déterminées au tournant des années 1980 dans cette dernière loi. Désormais, il est

⁵⁷⁸ *Service spécial de vidanges Inc. c. Régie intermunicipale de gestion des déchets de la Mauricie*, [1994] R.J.Q. 885 (C.A.).

⁵⁷⁹ Art. 576 C.M.; 468.7 L.C.V.

⁵⁸⁰ Art. 570, 584 et 621 C.M.; 468.2, 468.15 et 468.52 L.C.V.

⁵⁸¹ Art. 602, 615, 621 C.M.; 468.33, 468.46, 468.51 L.C.V. (Des règles spéciales s'appliquent en matière d'emprunt: 606 C.M.; 468.37 L.C.V.). V.a. *Pinsonnault c. Francheville (MRC de)*, J.E. 95-2231 (C.S.).

possible de constituer des MRC sur des territoires où il n'y en a pas⁵⁸² (art. 210.30 à 210.42 L.O.T.M.), de regrouper des MRC (art. 210.43 à 210.51 L.O.T.M.) ou de les diviser (art. 210.52 à 210.60 L.O.T.M.). Il est également possible d'effectuer un transfert de territoires (entiers) de municipalités locales (art. 210.61 à 210.85 L.O.T.M.) à la demande de ces municipalités ou dans le cadre d'un regroupement municipal (art. 86, 108 L.O.T.M.), d'une annexion partielle de municipalité locale (art. 128, 174 L.O.T.M.), d'un redressement des limites territoriales, de l'extension ou de la réduction des limites territoriales situées dans l'eau ou encore de la constitution d'une nouvelle municipalité locale dont le territoire non organisé est compris dans celui de plus d'une MRC (art. 38, 67 L.O.T.M.). Dans tous les cas où une opération a pour effet de modifier le territoire d'une MRC, le ministre doit publier un avis descriptif du nouveau territoire régional (art. 214.1 L.O.T.M.).

Les procédures de constitution, de regroupement et de division de MRC sont essentiellement soumises aux mêmes règles. Ainsi, elles sont toutes sujettes à la demande et à la consultation des municipalités locales. Le ministre des Affaires municipales peut faire tenir des audiences publiques et même ordonner un scrutin référendaire. Enfin, un décret gouvernemental scelle l'issue des démarches. Quant au transfert de territoire, il intervient suite à une initiative municipale qui demande le rattachement à une autre MRC. Il est soumis à la consultation de la population et de la MRC. Une fois encore, le ministre peut tenir des audiences publiques ainsi qu'un scrutin référendaire. Il peut même proposer des modifications au projet de rattachement. Le dénouement de la procédure est marqué par le décret de transfert. Les tribunaux rappellent par ailleurs l'importance du cadre politique dans lequel s'effectuent les opérations et rejettent toute forme de recours judiciaire pour obliger à un redécoupage⁵⁸³.

Si les décisions législatives de structuration / redélimitation ponctuelle ont été nombreuses dans le passé, avec deux sommets (lors de la constitution d'origine en

⁵⁸² À l'exclusion des communautés urbaines et de l'Administration régionale Kativik, ce qui en pratique ne laisse que les territoires de la Baie James et de la Basse Côte-Nord.

⁵⁸³ À plus forte raison un recours collectif: *Francoeur c. Acton (MRC d')*, J.E. 84-471 (C.S.), conf. [1985] R.D.J. 511 (C.A.). À tous égards par ailleurs, il n'y a aucune obligation constitutionnelle pour le gouvernement de consulter les citoyens avant d'adopter une législation portant sur la restructuration municipale: *East York (Borough of) c. Attorney General of Ontario*, (1997) 41 M.P.L.R. (2d) 137 (O.C.J. - Gen. Div.), conf. (1998) 43 M.P.L.R. (2d) 155 (O.C.A.).

1981-84 et lors de l'opération de réouverture des lettres patentes en 1988⁵⁸⁴), elles peuvent encore intervenir à l'occasion puisque certaines municipalités remettent en question l'appartenance à leur MRC⁵⁸⁵.

Si à l'origine les MRC créées en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ont été constituées par lettre patente, les constitutions et modifications sont maintenant réalisées sous l'autorité d'un simple décret gouvernemental. C'est par souci d'uniformisation et de diligence que ce mode opératoire a été généralisé, la sécurité juridique de l'acte constitutif n'étant aucunement affectée par ce changement de mode. Cette approche s'inscrit dans le cadre de la procédure du décret qui est maintenant la norme à l'égard des municipalités locales⁵⁸⁶. Quant à l'accélération de la procédure, elle s'explique dans le fait que la lettre patente exige le délai additionnel de l'enregistrement par le ministère de la Justice.

Enfin, les modifications au territoire des communautés urbaines ne peuvent être effectuées que par une intervention législative expresse⁵⁸⁷.

2- L'évolution des municipalités locales

L'évolution des municipalités locales prend plusieurs formes sur le plan juridique. Il peut s'agir d'une nouvelle constitution taillée dans un territoire non organisé, du regroupement municipal, d'une annexion ou d'une extension de territoire en milieu aquatique.

a- La constitution de nouvelles municipalités

Dans la perspective de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, la création d'une nouvelle municipalité ne peut intervenir que dans un territoire non organisé puisque le démembrement d'une municipalité nécessite une loi particulière⁵⁸⁸.

⁵⁸⁴ André LEMAY, "Le projet de loi 88: un second souffle pour les M.R.C.", (1989) 8 *Développements récents en droit municipal* 77-94.

⁵⁸⁵ Les principaux transferts de territoires municipalisés entre MRC sont intervenus dans le cas des MRC Les Pays-d'en-haut/La Matawinie, Acton/Les Maskoutains, Val-Saint-François/La Région Sherbrookoise et Drummond/Val-Saint-François.

⁵⁸⁶ Afin de compléter l'uniformisation des modes de procédure, il ne reste qu'à changer l'approche des modifications aux chartes municipales prévues par lettres patentes selon les articles 2 L.C.V. et 2 C.M.

⁵⁸⁷ *Supra*, note 557.

La constitution⁵⁸⁹ d'une nouvelle municipalité dans un territoire non organisé doit respecter quatre critères : 1° la demande de la majorité des personnes intéressées, 2° une population minimale de 300 habitants, 3° un territoire clairement délimité (description territoriale par arpenteur-géomètre approuvée par le ministère des Ressources naturelles) et 4° le non-chevauchement du territoire de l'Administration régionale Kativik. Le cheminement de la demande de constitution est parrainé par un représentant désigné par les demandeurs. Le représentant doit consulter la MRC et la Commission de Toponymie. Le ministre des Affaires municipales peut modifier le projet soumis, mais en consultant les intéressés. Il peut demander une audience publique de la Commission municipale ainsi que la tenue d'un scrutin référendaire.

La municipalité régionale de comté administre la nouvelle municipalité jusqu'à l'entrée en fonction du premier conseil municipal élu, en plus de participer à la négociation sur le partage des actifs et du passif. Le décret gouvernemental de constitution entre en vigueur le 1er janvier après sa publication à la *Gazette officielle du Québec*. Depuis l'adoption des articles pertinents en 1987, aucune nouvelle municipalité n'a été constituée en vertu de ces dispositions.

La loi est muette sur ce qu'il advient d'un territoire municipalisé dont la population baisse sous le seuil de 300 habitants. Il n'est cependant plus question, comme au début du siècle, que cette municipalité perde automatiquement son statut municipal. Il existe quelque quatre-vingts municipalités dans le Québec méridional dont la population est en deçà de ce seuil minimal⁵⁹⁰.

Sur le plan territorial, la constitution d'une nouvelle municipalité consacre la légalité d'une autonomie institutionnelle, une nouvelle communauté locale assumant "pleinement" (c'est-à-dire au sens des lois municipales) l'administration des affaires locales. Cette communauté est dotée d'un nom officiel qui pourra ou non reprendre un toponyme local en usage et auquel ses citoyens s'identifieront. Son territoire est décrit et reconnu sur la carte administrative. Elle est rattachée à une entité régionale. Elle se

⁵⁸⁸ La création de la municipalité de Cantley et le démembrement de la ville de Buckingham ainsi que la restructuration du territoire municipal sur la Basse Côte-Nord se sont effectués dans le cadre de lois particulières.

⁵⁸⁹ La procédure de constitution est indiquée aux articles 32 à 81 L.O.T.M.

⁵⁹⁰ Décret 1433-98 du 27 novembre 1998 *Concernant la population des municipalités*, (1998) 130 G.O. II, 16-12-98, 6452-6483.

voit désigner un lieu où se tiendra la première séance du conseil qui résultera de la première élection générale. Le décret peut également prévoir toute condition de constitution alors que les règles de la succession juridique en fonction de l'autorité antérieure de la municipalité régionale de comté seront précisées soit dans le décret, soit dans la loi elle-même. En ce sens, le décret est un acte constitutif qui révèle non seulement une valeur juridique, mais également une valeur symbolique dans l'affirmation de l'identité territoriale de la nouvelle communauté.

b- Le regroupement municipal⁵⁹¹

Le regroupement municipal ne peut intervenir que dans le respect de cinq critères, dont quatre sont reliés au territoire : 1° la contiguïté (géographique) du territoire⁵⁹², 2° des municipalités entières, 3° sur demande des municipalités, 4° en fonction d'un territoire délimité, 5° mais le territoire ne peut chevaucher le territoire de l'Administration régionale Kativik. Il donne lieu à la naissance d'une nouvelle municipalité qui succède aux droits et obligations de celles qu'elle remplace, puisque ces dernières disparaissent comme entités juridiques autonomes.

Sur le plan de la démarche procédurale, les municipalités intéressées peuvent au préalable élaborer une étude commune⁵⁹³ sur l'opportunité de regroupement. Cette étude ne les lie pas quant aux résultats. En principe, un regroupement résulte de la volonté de deux ou plusieurs conseils municipaux d'unir les destinées de leur municipalité. Cette volonté commune s'exprime dans l'adoption d'un règlement municipal permettant d'adresser une requête au ministre précisant les modalités et conditions du regroupement, en s'inspirant des critères de référence indiqués dans la loi. Son contenu fait l'objet d'un compromis en même temps que d'un consensus raisonnable au niveau des conseils des municipalités concernées. La demande est

⁵⁹¹ Charles DUBUC, *Les fusions municipales au Québec*, Rapport d'activité dans le cadre du programme de la maîtrise en analyse et gestion urbaines, ENAP-INRS-Urbanisation, UQAM, 1989, 250p.; Charles DUBUC, "Les fusions municipales au Québec", (1991) 21 *Développements récents en droit municipal* 125-152; R. PETRELLI et S. DUBOIS, *Op. cit.*, note 380, Volet 3, 105p. V.a. Charles DUBUC, "Les fusions municipales: un exercice prudent dans la région de Montréal", dans C. DUBUC *et al.*, *Op. cit.*, note 126, p 217-298.

⁵⁹² Guy FAGGILOLO, *Op. cit.*, note 574, p. 98. Ne sont pas contigus (adjoining) les territoires de deux municipalités qui sont séparées entre elles par une troisième: *Ahuntsic (Corporation of the Village of) c. Montreal (City of)*, (1904) 26 C.S. 291; *Montreal Street Railway Co. c. Montreal (Recorder's Court of)*, (1909) 37 C.S. 311.

⁵⁹³ Art. 84.1 L.O.T.M. et peuvent bénéficier pour ce faire d'une subvention gouvernementale.

soumise à une triple consultation de la Commission de toponymie, de la MRC et de la population. Le ministre possède une discrétion absolue pour approuver la demande. Il ne peut cependant modifier la requête sans obtenir le consentement des municipalités concernées. S'il reçoit des oppositions, il peut demander à la Commission municipale du Québec de tenir une enquête et il peut même ordonner un scrutin référendaire⁵⁹⁴ qui procède selon le cadre formel établi dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*.

Une municipalité peut tenir un scrutin de sa propre initiative, mais elle doit procéder avant de présenter la requête. Il s'agit alors d'un simple référendum consultatif en vertu de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, et non de celui prévu à la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, puisque seul le ministre peut se prévaloir de cette possibilité après la présentation de la demande commune de regroupement.

Le libellé type d'un décret de regroupement, dont les grandes lignes sont prescrites par l'article 108 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, fait suite à la demande commune des municipalités dont le contenu est indiqué à l'article 86. En plus de tracer le portrait de la nouvelle municipalité, il traduit le "consensus politique" et les "compromis" réalisés pour concrétiser le projet, c'est-à-dire sur le plan juridique, la mise en forme juridique du schéma opérationnel de la nouvelle municipalité.

Un examen des décrets de regroupement des dix premières années de la mise en application de la loi permet de mieux comprendre certaines des contraintes posées par cette forme de restructuration territoriale, en plus de mettre en évidence divers ajustements, qu'ils portent dans la technique de rédaction juridique ou dans l'évolution législative pour favoriser l'accomplissement de la procédure, pour éliminer des irritants et les obstacles, somme toute pour faciliter la réalisation politique du projet.

S'il est vrai que le contenu du décret reprend les mentions exigées pour apparaître dans la demande de regroupement, il tient également compte des

⁵⁹⁴ Bien que des audiences publiques présidées par la Commission aient eu lieu à plusieurs endroits, il n'y a jamais eu de scrutin référendaire décrété en vertu de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*. Le référendum municipal n'est d'ailleurs pas un droit démocratique reconnu par la constitution: *Sinclair c. Procureur général du Québec*, [1991] 3 R.C.S. 134; *Juneau c. Québec (Ville de)*, [1991] R.J.Q. 2781 (C.A.).

"négociations" ultérieures à l'adoption des règlements autorisant la présentation de la demande commune. L'intensité de cette négociation transparaît souvent, notamment au chapitre des conditions du regroupement.

i- Le nom de la municipalité

Le nom traduit la personnalité d'une collectivité municipale. Il marque l'appartenance, reflète un vécu, une tradition historique et un héritage construit au fil des générations, à bien des endroits depuis le début de la colonisation. Les déchirements et la sensibilité que suscite le débat sur le nom commandent un effort de diplomatie lorsqu'il faut trancher sur la primauté d'un nom aux dépens d'un autre, surtout lorsque les collectivités sont désignées par des noms bien distincts, quelle que soit la population des municipalités concernées. Il ne faut donc pas s'étonner de la multiplication des noms composés, dont la résonance n'est pas toujours la plus heureuse, d'où les réticences de la Commission de toponymie, mais le ministre peut passer outre afin de répondre au projet proposé par la collectivité locale.

Par ailleurs, il faut demeurer conscient des problèmes d'éthique que peut soulever la décision politique, surtout si elle émane d'un cabinet ministériel, d'invoquer la démocratie et de faire trancher le débat par un scrutin référendaire à brève échéance, lorsque la disproportion des populations des entités regroupées biaise inexorablement le sort du litige. Si des communautés ont mis un ou deux siècles à créer leur individualité, il est raisonnable de laisser le temps faire son oeuvre à plus longue échéance que celle du mandat de quatre mois d'un conseil provisoire. Il peut également être opportun de rechercher les solutions originales, que ce soit l'ouverture à une nouvelle toponymie ou encore une récupération dans la désignation de districts électoraux. Les décrets adoptés à la fin de 1999 proposent, par exemple, que la nouvelle municipalité regroupée s'adresse à la Commission de toponymie afin que le nom des anciennes municipalités soit attribué aux secteurs correspondants du territoire⁵⁹⁵.

⁵⁹⁵ Tel est le cas à La Malbaie : Décret 1253-99 du 17 novembre 1999, (1999) 131 G.O. II, 01-12-99, 5967. Cet exemple n'épuise pas toutes les possibilités, comme il a d'ailleurs été souligné à l'égard du regroupement de Saint-Paul-du-Nord et de Sault-au-Mouton. Ce cas manifeste plutôt une volonté d'affirmation d'une nouvelle identité en obligeant une consultation populaire sur le nouveau nom de la municipalité, tout en précisant au départ qu'il ne devra pas comporter celui d'une ancienne municipalité composante de l'ensemble regroupé. *Supra*, note 485.

ii- La description du territoire

C'est toujours par renvoi à une annexe que les décrets de regroupement procèdent à la description du territoire. Cette délimitation prend d'abord la forme d'une description technique faite par un arpenteur-géomètre lors de la demande commune, mais la description du territoire est rédigée par le ministre des Ressources naturelles lors du décret⁵⁹⁶. Le décret publié n'incorpore cependant jamais de plan illustrant le territoire.

En territoire cadastré, la description repose dans la mesure du possible sur des références cadastrales officielles alors qu'en territoire non cadastré, elle pourra, lorsque des repères géographiques ou, lorsque les lignes d'arpentage ne peuvent servir à la délimitation, utiliser des cordonnées de triangulation astronomique. Si la municipalité regroupée est constituée d'entités spatiales distinctes, la description pourra être découpée en périmètres séparés.

Cette description est transitoire dans la plupart des municipalités, puisque la rénovation cadastrale est susceptible de modifier à terme la désignation juridique de ces repères descriptifs.

iii- La législation de référence

Les paragraphes 3 et 4 de l'article 108 déterminent la filiation juridique gouvernant la nouvelle municipalité. Il faut en effet indiquer laquelle des lois de base, le *Code municipal du Québec*, la *Loi sur les cités et villes* ou la charte des villes de Québec ou de Montréal, régira cette nouvelle municipalité. De plus, si l'une ou plusieurs des municipalités avant le regroupement pouvait se prévaloir de dispositions spéciales, généralement contenues dans une loi privée antérieure, il faut prévoir si elles sont maintenues⁵⁹⁷ puisqu'en l'absence d'une telle mention, elles deviennent inopérantes lors du regroupement⁵⁹⁸.

⁵⁹⁶ Art. 86 (2) et 108 (2) L.O.T.M. La description technique du territoire de la nouvelle municipalité est un élément essentiel du règlement demandant la présentation d'une requête en regroupement. Si elle n'est pas incluse, le règlement est invalide: *Roy c. L'Enfant-Jésus (Corporation de la paroisse de)*, [1982] C.P. 276.

⁵⁹⁷ *Millwood Investment Co. c. Saint-Hubert (Ville de)*, J.E. 95-2132 (C.S.).

⁵⁹⁸ La succession aux droits d'une municipalité ne signifie pas une succession à ses pouvoirs: *McKillop c. Westmount (Town of)*, (1903) 9 R.J. 554 (C.S.).

iv- Les questions électorales

Les paragraphes 5, 6 et 7 de l'article 108 président aux modalités de la gouverne politique de la nouvelle municipalité en prescrivant respectivement les règles transitoires de direction par un conseil provisoire, le fonctionnement par siège électoral ou la division du territoire de la municipalité en districts électoraux ou la façon de l'effectuer s'il y a lieu, aux fins de la première élection générale, ainsi que la date du scrutin pour la première élection générale et l'année civile où sera tenue la deuxième élection générale.

Le conseil provisoire est généralement formé par le regroupement entier des conseils des anciennes municipalités, quoique dans les regroupement de petites municipalités avec de beaucoup plus grandes, il est souvent prévu que seulement 1 ou 2 membres du conseil de la première, le plus souvent choisis par tirage au sort, siégeront au conseil provisoire. La présidence est assumée par rotation mensuelle en attribuant la fonction à chacun des anciens maires. Des conditions particulières peuvent aussi être prévues aux fins de représentation à la MRC.

Le mandat du conseil provisoire prend fin avec l'entrée en fonction de la majorité des membres du conseil élus lors de la première élection générale. Qu'advient-il cependant, si la première élection ne permet pas d'obtenir un conseil viable ? Si le libellé du paragraphe 5° peut laisser supposer que le conseil provisoire demeure en fonction, rien n'empêche également que la Commission municipale du Québec puisse exercer l'administration provisoire de la municipalité en cas de multiples démissions, par exemple, puisque les dispositions de la *Loi sur la Commission municipale* et de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* donnent ouverture à cette possibilité.

Comme le mandat du conseil provisoire est à peine de quelques mois, les décrets incluent, afin de conserver l'équilibre initial⁵⁹⁹, une disposition de cumul de vote en faveur du maire d'une ancienne municipalité au cas de décès ou de démission d'un conseiller.

⁵⁹⁹ Lorsque le décret indique des modalités de maintien de l'équilibre sur le conseil provisoire ou suite à une élection générale, un mandamus sera accordé pour obliger à tenir une élection partielle afin de maintenir cet équilibre: *Desjardins c. Savoie*, [1995] R.J.Q. 2486 (C.S.).

Les décrets de regroupement prévoient pour la plupart que la première élection générale a lieu le premier dimanche du quatrième mois suivant la publication du décret, des périodes plus longues étant cependant possibles notamment si le calendrier électoral devait être exécuté en période d'été ou de fin d'année.

Les représentants municipaux ont également obtenu dans quelques décrets, jusqu'à un maximum de deux élections générales, qu'un nombre minimal de sièges puisse être, lorsque la municipalité n'est pas divisée en districts électoraux, réservé pour fins de représentation des citoyens des anciennes municipalités, soit en exigeant que les candidats y résident, soit, exceptionnellement, que seuls des citoyens de ces anciennes municipalités participent à l'élection de ces candidats.

Enfin, le paragraphe 6° prévoit que le décret peut contenir une division territoriale en districts électoraux ou encore indiquer comment l'effectuer, mais pour les fins de la première élection générale, puisque ce sont les règles habituelles de la *Loi sur les élections et les référendum dans les municipalités* qui s'appliquent pour l'avenir. Les dispositions transitoires maintenues par la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* en 1987⁶⁰⁰ quant au quartier et à la rotation des sièges électoraux ne survivent pas à un décret de regroupement. Il est douteux que les autres conditions de regroupement puissent perpétuer cette division territoriale dans les dispositions transitoires.

Enfin, la fixation de l'année civile de la tenue de la deuxième élection générale permet d'insérer le calendrier électoral dans le régime habituel de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* qui prévoit l'élection quadriennale au premier dimanche de novembre.

v- Les aspects administratifs

Les paragraphes 5.1° et 5.2° de l'article 108 précisent que le décret de regroupement mentionne le lieu de la tenue de la première séance du conseil provisoire, ainsi que le nom du premier greffier ou secrétaire-trésorier de la nouvelle municipalité. Il appartient donc au premier greffier ou au secrétaire-trésorier provisoire de convoquer

⁶⁰⁰ Art. 41 et 870 L.E.R.M.

une séance spéciale pour tenir la première assemblée de la nouvelle municipalité⁶⁰¹. Quant aux autres aspects relatifs à la succession, aux employés⁶⁰², aux archives, etc., la loi y pourvoit automatiquement quoiqu'il ne soit pas rare que les décrets y fassent référence.

vi- L'appartenance régionale

Le sixième paragraphe de l'article 86 souligne que la demande commune indique le nom de la MRC dont le territoire comprend ceux des municipalités demanderesses et, le cas échéant, le nom de la municipalité régionale de comté choisie par les municipalités demanderesses si les territoires de celles-ci sont compris dans celui de plus d'une municipalité régionale de comté, ce qui signifie éventuellement qu'un regroupement peut se solder par un transfert d'appartenance régionale⁶⁰³. L'article 82 assimile pour les fins de ce paragraphe une communauté urbaine et l'Administration régionale Kativik à une MRC. Évidemment, le huitième paragraphe de l'article 108 précise que le décret indique le nom de la municipalité régionale de comté dont le territoire comprend celui de la municipalité issue du regroupement.

vii- Les conditions de regroupement

Le dernier alinéa de l'article 108 prévoit que le décret peut énoncer toute condition de regroupement. Une condition peut apparaître dès l'étape de la demande commune de regroupement ou intervenir uniquement dans le décret.

Le législateur a dès 1988 inséré une disposition particulière apparaissant alors à l'article 112 qui se lisait comme suit :

"112. Les conditions de regroupement contenues dans la demande ou dans le décret peuvent, pour une période d'au plus cinq ans, créer une règle de droit municipal ou déroger à toute disposition d'une loi dont

⁶⁰¹ Art. 110.1 L.O.T.M. Cet article prévoit les règles applicables à cet égard, incluant le cas d'un empêchement: *Cormiee c. Harpin*, [1950] C.S. 287.

⁶⁰² Si elle prévoit par exemple l'obligation de maintenir les employés, elle ne protège pas les juges municipaux contre le regroupement municipal ou l'abolition de la cour municipale: *Lavoie c. Procureur général du Québec*, J.E. 94-1431 (C.S.). De plus, elle ne protège que l'employé et pas la fonction occupée: *Deslauriers c. Antoine-Labelle (MRC d')*, (1984) 2 C.M.Q. 1135. V.a. *Syndicat des employés de la Communauté régionale de l'Outaouais c. Collines-de-l'Outaouais (MRC des)*, J.E. 99-255 (C.A.), relativement à la reconnaissance syndicale.

⁶⁰³ L'article 214.1 L.O.T.M. prévoit les règles applicables à ce transfert.

l'application relève du ministre des Affaires municipales, à toute loi spéciale régissant une municipalité locale ou à tout acte pris en vertu d'une telle loi."

Cette disposition a fait l'objet de vives critiques⁶⁰⁴ puisqu'elle autorise une dérogation par décret à une disposition législative, dans la mesure où elle vise à assurer la transition par rapport à une loi ou à un règlement, mais en matière municipale seulement. Les opposants prétendaient que le gouvernement pouvait ainsi soustraire une municipalité à l'autorité de la loi, portant ainsi atteinte au principe de la "rule of law".

Cet article fut remplacé en 1993 par l'article 214.3⁶⁰⁵ de portée plus étendue (notamment quant à la période de temps) qui se lit désormais comme suit :

"214.3. Les conditions contenues dans un décret, un règlement d'annexion ou un accord pris, adopté ou conclu en vertu de la présente loi peuvent, pour assurer la transition, créer une règle de droit municipal ou déroger à toute disposition d'une loi dont l'application relève du ministre des Affaires municipales, d'une loi spéciale régissant la municipalité ou d'un acte pris en vertu de l'une ou l'autre de ces lois."

La possibilité de prévoir dans tous les domaines relevant du droit municipal des conditions de regroupement, essentiellement sous forme de mesure transitoire, accorde une souplesse particulièrement intéressante, non seulement pour harmoniser les dispositions réglementaires, mais également pour faciliter le rapprochement entre les deux communautés politiques. S'inscrivent dans cette perspective les mesures portant sur la composition du conseil municipal, la division en districts électoraux, les ajustements de partage des règlements d'emprunt et d'autres types d'engagements financiers⁶⁰⁶, la gradation ou l'uniformisation de taxation⁶⁰⁷, l'obligation de réaliser des travaux, l'assignation du revenu de disposition de certains immeubles ou d'affectation de la subvention gouvernementale versée en prime au regroupement.

⁶⁰⁴ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, Deuxième session, Trente-troisième législature, 1988, Vol. 30, 19 mai 1988, p. 1350; 26 mai 1988, p. 1509-1513; 31 mai 1988, p. 1579 et 14 juin 1988, p. 2215-2216.

⁶⁰⁵ L.Q. 1993, c. 65, art. 73.

⁶⁰⁶ *Saint-Joachim-de-Châteauguay (Corporation de la paroisse de) c. Léry (Ville de)*, (1936) 74 C.S. 246; *Ladore c. Bennett*, [1939] A.C. 468. V.a. *Supra*, note 133.

⁶⁰⁷ Exemple de litige lié à une clause d'uniformité de taxation dans un décret de regroupement: *Lachine (Cité de) c. Industrial Glass Co. Ltd.*, [1979] C.S. 791, 797.

Parmi ces conditions de regroupement, plusieurs décrets offrent, depuis les modifications apportées à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en 1993, la possibilité de procéder à une refonte de la réglementation d'urbanisme sans être obligé d'observer les règles applicables à l'approbation des personnes habiles à voter en fonction des zones concernées comme le prescrivent normalement les articles 131 et 132 de cette loi. Une municipalité qui oublie d'insérer une telle disposition doit demander une législation spéciale pour obvier à cette contrainte⁶⁰⁸, à moins qu'elle procède au remplacement général de la réglementation dans le cadre d'une révision du plan d'urbanisme, comme le prévoient depuis 1997 les articles 110.3.1 et 110.10.1 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. De telles préoccupations en matière de réglementation d'urbanisme ne sont pas récentes puisque des législations particulières décrétant des regroupements de municipalités ont déjà prévu des mesures semblables⁶⁰⁹ pour répondre aux revendications visant à protéger une réglementation d'urbanisme ou à simplifier la procédure de révision.

Enfin, les litiges résultant du non-respect des conditions et engagements sont traités avec la procédure d'annexion qui suit.

vii- Les règles de succession

Le décret de regroupement établit, le cas échéant, les modalités applicables pour la liquidation des ententes existantes ainsi que le rattachement de l'office municipal d'habitation et la Cour municipale⁶¹⁰. Par ailleurs, les articles 114 à 124 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* prescrivent les règles permettant d'assurer la succession juridique entre les anciennes et la nouvelle municipalités locales, sous

⁶⁰⁸ Comme seule la correction d'une erreur d'écriture ou la remédiation à un oubli manifeste peut justifier le gouvernement de modifier un tel décret (art. 214.2 L.O.T.M.), une loi particulière fut considérée nécessaire pour autoriser la refonte des règlements d'urbanisme: *Loi concernant la ville de Victoriaville*, L.Q. 1997, c. 103.

⁶⁰⁹ Soulignons par exemple, la réglementation d'urbanisme de l'ancienne Ville de Laval-sur-le-Lac lors du regroupement de la Ville de Laval en 1965 (L.Q. 1965, c. 89, art. 34), la consolidation des règlements d'urbanisme lors des regroupements de Longueuil-Jacques Cartier et de Prévile-Saint-Lambert en 1969 (cité dans: Gérard DIVAY, Denise BEAULIEU et Claude ROY, *Regroupement municipal et intégration sociale*, Montréal, INRS-CRIU, janvier 1975, p. 102, 120) et l'exclusion des zonages autres que résidentiels lors de l'annexion de la Ville de Montcalm à la Cité de Québec en 1913 (Règlement 449 de cette ville, cité dans: Alyne LEBEL, *Dossier sur L'évolution territoriale de la ville de Québec de 1833 à 1966 et sur L'administration municipale*, Commission d'étude sur la ville de Québec, 1985, n.p.).

⁶¹⁰ Les art. 18.1 à 18.3 L.C.M. prévoient des modalités particulières à cet égard.

réserve des conditions de regroupement apparaissant au décret. Comme cette question rejoint celles susceptibles de s'appliquer dans les autres modes de restructuration municipale, tant locales que régionales, elle est traitée dans une section séparée.

ix- Les mesures d'appui au regroupement

Outre les programmes de subvention et les mesures qui peuvent faire l'objet de stipulation dans un décret, les autorités gouvernementales doivent rechercher d'autres moyens pour faciliter l'atteinte des objectifs d'un regroupement. Parmi ces moyens, soulignons sur le plan administratif, l'accès à un service de soutien et d'adaptation lors de la période de transition. Un regroupement n'est pas seulement l'exercice juridique d'un instant puisqu'il faut assumer le fonctionnement d'une nouvelle municipalité avec les problèmes qui peuvent être reliés par exemple à la gestion du personnel, à l'harmonisation des réglementations, à l'ajustement des contrats, à la rationalisation de l'utilisation des immeubles⁶¹¹.

c- L'annexion partielle ou totale

L'annexion territoriale⁶¹² constitue une opération visant à ajuster la réalité administrative et juridique au contexte de la réalité fonctionnelle dans le voisinage d'une limite municipale. Il peut s'agir d'une annexion à caractère palliatif, c'est-à-dire intervenant dans le cadre du débordement de l'occupation du territoire sur une municipalité voisine, ou encore d'une annexion à caractère correctif qui vise plutôt à corriger une anomalie reliée par exemple à la configuration territoriale ou à la présence d'obstacles naturels importants. Dans le premier cas, la solution apparaît souvent temporaire puisqu'il peut raisonnablement être anticipé qu'à terme les deux municipalités se regrouperont alors que dans le second cas, la solution est permanente,

⁶¹¹ Les administrateurs municipaux ont, dans un sondage effectué en 1996, manifesté un intérêt évident à cet égard: C. LEPAGE, *Op. cit.*, note 552. Un manuel d'information a été publié en Ontario pour répondre aux préoccupations administratives de la restructuration territoriale: ASSOCIATION DES SECRÉTAIRES ET TRÉSORIERES MUNICIPALES DE L'ONTARIO et MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES DE L'ONTARIO, *La clé du succès. Un manuel de gestion aux fins des fusions et des restructurations municipales*, 1992, 120p.

⁶¹² Sur la procédure, voir Lise CÔTÉ et Michel RICHER, *Guide sur les annexions*, Ministère des Affaires municipales, 1998, 47p. Sur les enjeux politiques des annexions, voir: Roger J. BÉDARD, *La bataille des annexions*, Montréal, Éditions du Jour, 1965, 212p.; Pierre PRÉZEAU, *La prise de décision en fonction d'une théorie du choix rationnel. Politique des annexions à Montréal*, Thèse de maîtrise en sciences politiques, Université de Montréal, 1979, 197p. Sur les aspects juridiques, voir: G. FAGGILOLO, *Op. cit.*, note 574, 396p.

le problème étant essentiellement ponctuel⁶¹³. Les motifs justifiant une annexion sont variés. Il peut s'agir d'une simple régularisation des limites municipales, la fourniture de services publics, l'expansion territoriale ou encore l'appartenance socio-économique.

" (...) la plupart des annexions qui sont pratiquées sont des annexions partielles qui sont pratiquées pour des motifs d'efficacité administrative ou économique et même, dans certains cas, parce que les citoyens vivant sur un territoire donné désirent être annexés à une autre municipalité pour des raisons qui leur sont propres, mais qui se rattachent souvent à l'existence ou à l'inexistence de certains services qu'ils considèrent essentiels, à la qualité de ces services, et au fardeau fiscal qui leur est imposé par la municipalité où ils résident.⁶¹⁴

Il existe deux grandes catégories d'annexion, les annexions totales de municipalité et les annexions partielles de territoires, les premières étant cependant plutôt rares, surtout depuis le début des années 1980. Quoi qu'il en soit, l'annexion est sans contredit l'opération de restructuration territoriale qui appelle la participation la plus active des autorités gouvernementales puisque plus de 700 annexions ont été recensées depuis le début des années soixante⁶¹⁵. Comme les conséquences d'une annexion sont généralement moindres que celles d'un regroupement, l'annexion est effectuée par simple arrêté ministériel et non par décret.

i- Conditions et modalités

La loi impose six exigences de base pour soutenir une demande d'annexion de territoire⁶¹⁶ : 1° l'adoption d'un règlement d'annexion à la majorité absolue du conseil de la municipalité désirant agrandir son territoire, 2° la contiguïté du territoire annexé⁶¹⁷, 3° la délimitation précise de ce territoire par description d'abord préparée par un arpenteur-géomètre et ensuite rédigée par le ministre des Ressources naturelles, 4° l'approbation des personnes habiles à voter, 5° le non-chevauchement du territoire

⁶¹³ R. PETRELLI et S. DUBOIS, *Op. cit.*, note 380, Volet 3, p. 31-32.

⁶¹⁴ G. FAGGILOLO, *Op. cit.*, note 574, p. 84.

⁶¹⁵ Pierre LAROCHELLE, "Plus de 300 annexions réalisées en 15 ans", dans *Municipalité*, octobre 1987, p. 6 et Compilation de l'auteur; Ministère des Affaires municipales, *Modifications territoriales des municipalités: ici et ailleurs*, Québec, 1993, p. 15.

⁶¹⁶ Art. 128, 129, 133, 134, 161 et 162 L.O.T.M.

⁶¹⁷ En l'absence de contiguïté, il faut imaginer des stratégies particulières, comme ce fut le cas de la *Loi annexant un territoire à celui de Chicoutimi*, L.Q. 1983, c. 48 concernant l'annexion d'une partie de Laterrière à Chicoutimi afin que l'usine Alcan soit située dans le territoire de cette dernière: Christiane GAGNON, *La recomposition des territoires, Développement local viable: récits et pratiques d'acteurs sociaux dans une région québécoise*, Paris, L'harmattan, 1994, p. 154.

de l'Administration régionale Kativik, et, le cas échéant, 6° l'identification du district électoral ou du quartier auquel sera ajouté le territoire annexé, ou prévoir qu'il forme un nouveau district ou quartier. Le territoire visé par l'annexion peut être compris dans celui de plus d'une municipalité⁶¹⁸.

L'annexion est initiée par l'adoption d'un règlement de la municipalité annexante, lequel peut contenir toute condition de l'annexion⁶¹⁹. Les règles applicables aux conditions d'un regroupement s'appliquent, en les adaptant, dans un tel cas. Le règlement est ensuite soumis à la consultation de la municipalité annexée et de la MRC⁶²⁰. Dans les deux cas d'une approbation ou d'une désapprobation par la municipalité annexée, le projet est assujéti à l'approbation des personnes habiles à voter⁶²¹. Compte tenu de la rédaction actuelle de la loi, on doit nuancer la jurisprudence antérieure s'objectant à que le conseil s'en remette à l'approbation des électeurs au motif qu'il s'agirait d'une sous-délégation⁶²².

Le ministre des Affaires municipales peut également procéder à une consultation publique par l'intermédiaire d'audiences de la Commission municipale du Québec, tout en se gardant la possibilité de faire tenir un scrutin référendaire. Le ministre possède aussi le pouvoir de demander une modification au règlement d'annexion et de conduire la négociation d'un accord entre les municipalités, cet accord devant nécessairement être approuvé par la municipalité annexante et la municipalité annexée ou la majorité des personnes habiles à voter.

L'annexion intervient lors de la décision ministérielle d'approbation du règlement d'annexion, avec ou sans modification⁶²³, dont avis public. Un recours en

⁶¹⁸ Art. 137 L.O.T.M.

⁶¹⁹ Art. 129 L.O.T.M. Les commentaires formulés ci-dessus relativement à l'article 214.3 L.O.T.M. en matière de regroupement municipal s'appliquent aux conditions posées lors d'une annexion.

⁶²⁰ Une communauté urbaine et l'Administration régionale Kativik sont assimilées à une MRC pour les aspects relatifs à l'annexion de territoire: art. 126 L.O.T.M.

⁶²¹ Selon la procédure de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*. L'approbation peut être obtenue par présomption dès la tenue du registre si un nombre suffisant de personnes habiles à voter n'ont pas demandé la tenue d'un scrutin référendaire. Sur la jurisprudence relative à l'approbation des personnes intéressées, voir: *Martin c. Arthabaska (Corporation du comté d')*, (1906) 12 R.J. 556 (C.R.); *Tremblay c. Chicoutimi (Corporation du comté de)*, (1912) 41 C.S. 333 (C.R.); *Rimouski-Est (Corporation municipale du village de) c. Rimouski (Cité de)*, [1976] C.S. 485.

⁶²² L'approbation du conseil ayant juridiction sur le territoire à être annexé est une formalité essentielle à la validité de ce règlement: *Sweeney c. Lachute (Ville de)*, [1966] C.S. 25 (C. Mag.).

⁶²³ Art. 161 à 164 L.O.T.M.

mandamus ne peut pas être intenté par une municipalité annexante qui a suivi une procédure d'annexion pour obliger le ministre des Affaires municipales à approuver le règlement d'annexion car le ministre exerce un pouvoir discrétionnaire⁶²⁴.

Une municipalité ne peut pas, par annexion, prendre les actifs de sa voisine sans pourvoir à une indemnité de compensation⁶²⁵. Il en résulte que les propriétés de la municipalité qui se trouvent sur la partie du territoire annexée demeurent sa propriété à moins que la municipalité annexante s'en soit portée acquéreur. Cette règle ne peut s'appliquer aux immeubles du domaine public de la municipalité qui sont affectés à l'utilité publique comme un chemin ou un réseau d'infrastructure⁶²⁶. À tous égards, les questions relatives à la propriété sont normalement prévues dans le règlement d'annexion ou dans l'accord qui peut éventuellement être conclu entre les municipalités concernées.

ii- Effets et respect des obligations

Une annexion effectuée en vertu de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* ou d'une loi particulière peut prévoir comme condition de cette annexion l'exécution de travaux, tout en accordant à la Commission municipale du Québec la possibilité de constater le défaut et de les exécuter à la place de la ville en défaut⁶²⁷.

Plusieurs litiges portés devant les tribunaux résultent du non-respect des conditions d'une annexion. Les tribunaux ont ainsi décidé que, sauf si elle est dans l'impossibilité d'exécuter son obligation d'élargissement de rue imposée par une loi d'annexion, auquel cas elle est libérée de son obligation⁶²⁸, la ville qui se voit imposer par une loi décrétant une annexion l'obligation de construire une rue peut y être contrainte par mandamus⁶²⁹. Toutefois, une loi qui annexe une municipalité à une autre

⁶²⁴ *Ryan c. Pontiac (Municipalité de)*, [1996] R.D.J. 560 (C.A.).

⁶²⁵ *Rimouski-Est (Corporation municipale du village de) c. Rimouski (Cité de)*, [1976] C.S. 485. Toutefois, dans le calcul d'indemnité lors d'une annexion, on doit attribuer une valeur nominale à un immeuble acquis pour 1\$ et ne pouvant servir qu'à des fins publiques: *Maricourt (Corporation municipale de) c. Sainte-Christine-de-Bagot (Corporation municipale de)*, J.E. 94-973 (C.A.). V.a. *Lasarre (Commissaires d'écoles) c. Colombourg (Commissaires d'écoles)*, (1937) 63 B.R. 252.

⁶²⁶ La Cour d'appel a également décidé que lors d'un démembrement, seuls les biens du domaine privé de la municipalité sont partagés et non ceux du domaine public (ex. un marché public): *Saint-Denis (Corporation de la paroisse de) c. Saint-Denis (Corporation du village de)*, (1906) 15 B.R. 97.

⁶²⁷ *Côte-Saint-Luc (Cité de) c. Montréal (Ville de)*, (1992) 9 C.M.Q. 1047, 1055 et 1057.

⁶²⁸ *Prévost c. Montréal (Cité de)*, (1917) 52 C.S. 345 (C.R.).

⁶²⁹ *Mountain Sights Ltd c. Montreal (Cité de)*, (1917) 52 C.S. 175 (C.R.).

et qui oblige la première à établir un réseau d'aqueduc et d'égout n'a pas pour effet d'enlever la discrétion du conseil de refuser le service dans des cas particuliers et exceptionnels, la cour distinguant de l'arrêt précédent où la loi prévoyait le point de départ et d'arrivée de la rue⁶³⁰. De plus, la ville qui ne respecte pas son obligation de fournir l'eau suivant une loi d'annexion s'expose à un recours, mais n'est pas redevable en dommages intérêts s'il y a incendie et manque d'eau⁶³¹. La municipalité annexante doit continuer d'entretenir les fossés de drainage et les cours d'eau car elle peut être responsable des dommages subis lors d'une inondation même si l'immeuble inondé est situé dans la municipalité voisine⁶³². Elle est également responsable des dommages subis en raison du non-respect des engagements contenus dans un acte de cession de terrain pour fins de rue à une municipalité annexée⁶³³.

Évidemment, le législateur peut modifier les obligations découlant d'une loi d'annexion et même les annuler, même si cela apparaît inéquitable⁶³⁴.

d- Le redressement des limites territoriales

Un redressement des limites territoriales d'une municipalité peut être effectué dans les cas suivants⁶³⁵ :

- la description des limites municipales est erronée, imprécise, ne mentionne pas le périmètre;
- la description des limites ne comprend pas un territoire non organisé qui n'est pas assujéti à la compétence d'une municipalité régionale de comté, lorsque l'une de ces limites est une voie de communication ou de l'eau;
- lorsqu'une municipalité a agi sans compétence sur un territoire qui n'est pas le sien.

Le législateur préfère la technique du redressement des limites à celle de l'annexion dans ces cas. D'une part, la procédure peut être initiée par le ministre, avec consultation de la municipalité concernée. D'autre part, la procédure est plus simple,

⁶³⁰ *Lévis (Cité de) c. Bégin*, [1926] R.C.S. 65.

⁶³¹ *Bouchard c. Montréal (Cité de)*, (1921) 27 R.L. 369 (C.S.).

⁶³² *Duford c. Templeton-Ouest (Corporation municipale de)*, [1975] C.S. 875.

⁶³³ *Aylwin c. Montreal (City of)*, (1889) 33 L.C.J. 117 (C.S.).

⁶³⁴ *Montreal (City of) c. Montreal Industrial Land Co.*, [1932] A.C. 700.

⁶³⁵ Le texte qui suit provient de l'art. 178 L.O.T.M. dont la rédaction, pourtant modifiée en 1993 et en 1996, manque de clarté en raison du jeu des négations, des virgules et des "ou".

bien que le ministère, avant de suggérer l'adoption d'un décret, puisse effectuer une consultation et même prescrire la tenue d'un scrutin référendaire.

Le décret gouvernemental redressant les limites territoriales entre en vigueur à la date de publication à la *Gazette officielle du Québec* ou à toute date ultérieure qui y est indiquée⁶³⁶. Contrairement aux autres techniques, le redressement de limites territoriales peut avoir un effet rétroactif. Il n'est d'ailleurs pas étonnant qu'un décret puisse rétroagir, même jusqu'à un siècle, lorsque l'on considère la manière dont le territoire municipal pouvait être décrit à l'époque.

e- L'extension et la réduction en milieu aquatique

La modification des limites territoriales d'une municipalité, par extension ou par réduction en milieu aquatique, peut également être demandée par une municipalité bornée par de l'eau⁶³⁷. La demande municipale est sujette à consultation de la MRC (puisque'elle vise un T.N.O. aquatique) et à une description technique officielle avant de faire l'objet d'un arrêté ministériel publié dans la *Gazette officielle du Québec*.

f- La fermeture d'une municipalité

L'histoire a été témoin de la cessation d'existence de municipalités suite, par exemple, à une catastrophe naturelle, à la fermeture d'une entreprise ou à la désertion de paroisses de colonisation (fermeture de Saint-Jean-Vianney suite au glissement de terrain de 1971, du village "fantôme" de Val-Jalbert et des localités marginales de la Gaspésie et du Bas-Saint-Laurent, leur territoire ayant été annexé à une municipalité voisine ou étant redevenu non organisé⁶³⁸). Plus récemment, le législateur a prévu dans le cadre de lois particulières les modalités de fermeture des anciennes villes minières de Gagnon⁶³⁹ et de Shefferville⁶⁴⁰. Dans ces cas, leur territoire est assujéti à l'autorité de la MRC comme les autres territoires non organisés.

⁶³⁶ Art. 187 L.O.T.M.

⁶³⁷ Art. 201 L.O.T.M. À l'origine, cette possibilité était prévue dans le cadre de l'art. 279 L.O.T.M.

⁶³⁸ Certaines d'entre elles ont été administrées sous le régime de la *Loi sur l'organisation municipale de certains territoires*, L.Q. 1971, c. 54.

⁶³⁹ *Loi constituant la ville de Gagnon*, S.Q. 1959-60, c. 160 et *Loi sur la cessation d'existence de la ville de Gagnon*, L.Q. 1990, c. 53. La propriété des immeubles municipaux a été attribuée au ministère de l'Énergie et des Ressources alors que le ministère des Affaires municipales et la Commission municipale du Québec ont assumé les droits et obligations de la ville fermée.

La fermeture d'une ville ne donne droit à aucune indemnité de la part du gouvernement⁶⁴¹, à moins qu'un programme gouvernemental en prévoie les modalités, comme ce fut le cas lors de la fermeture des paroisses de l'arrière-pays gaspésien au tournant des années 1970⁶⁴².

g- Le changement de régime juridique

Les règles relatives au changement de régime⁶⁴³ prévoient les modalités du passage de l'application du *Code municipal du Québec* à la *Loi sur les cités et villes*. Ainsi, sur demande, une municipalité peut requérir un changement de statut pour devenir une ville. Aucun critère de population ou de superficie n'est fixé dans la loi. Ce sont cependant les municipalités les plus peuplées qui demandent ce changement de statut, souvent pour une question de prestige ou encore afin de se prévaloir des pouvoirs qu'elles peuvent considérer mieux adaptés aux particularités de la vie urbaine⁶⁴⁴.

Le changement de régime est précédé d'une consultation publique qui prend la forme d'un avis public indiquant aux intéressés la possibilité de faire valoir leur opposition au ministre des Affaires municipales. Ce dernier peut demander à la Commission municipale de tenir des audiences publiques et il peut également ordonner un scrutin référendaire.

La décision du ministre qui décrète le changement de régime peut en prévoir les conditions. Le changement de régime intervient, sous réserve de toute condition indiquée par le ministre, à compter de la date de la publication de l'avis ou de toute date ultérieure qui y est indiquée. Une demande de changement de régime peut être combinée avec une demande de changement de nom. Toutefois, une municipalité régie

⁶⁴⁰ *Loi concernant la ville de Schefferville*, L.Q. 1986, c. 51. V.a. John H. BRADBURY et Isabelle ST-MARTIN, "Winding Down in a Quebec Mining Town: A Case study of Schefferville", (1983) 28/2 *The Canadian Geographer / Le géographe canadien* 128-144.

⁶⁴¹ *Brodeur (Laurent) Inc. c. Procureur général du Québec*, [1997] R.R.A. 316 (C.A.).

⁶⁴² *Supra*, note 352.

⁶⁴³ Art. 210.3.1 à 210.3.12 L.O.T.M.

⁶⁴⁴ Jean HÉTU, "Quel régime choisir: celui du Code municipal ou celui de la *Loi sur les cités et villes*?" (1996) 3 *B.D.M.* 84-87.

par le *Code municipal du Québec* ne peut demander de prendre le nom de "ville" si sa demande n'est pas combinée avec une demande de changement de régime.

Enfin, si la loi prévoit le passage vers la *Loi sur les cités et villes*, l'inverse n'est pas possible, à moins d'une loi particulière.

D- La sécurité des actes juridiques

Comme les opérations reliées à l'évolution de l'organisation territoriale sont susceptibles d'affecter des droits et que l'exercice de la compétence sur le territoire ne peut souffrir d'un vide juridique, il importe de prévoir des mesures à caractère palliatif. C'est dans cette perspective, par exemple que la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* comporte d'une part les actes juridiques complémentaires que sont la validation d'actes et la refonte des limites territoriales et, d'autre part, les règles de la succession juridique. Enfin, il faut répondre aux contraintes posées par les manquements aux formalités de procédure.

1- Les actes juridiques complémentaires

La validation d'actes et la refonte des limites territoriales sont essentiellement des mesures administratives aux effets juridiques différents.

a- La validation d'actes

La validation d'actes⁶⁴⁵ vise la régularisation des actes accomplis par une municipalité sur un territoire qui n'est pas le sien. Elle peut intervenir à l'occasion d'un redressement de limites territoriales et peut affecter plusieurs municipalités locales. Cette validation a pour effet d'empêcher une déclaration d'inopposabilité d'un acte accompli par la municipalité du fait qu'elle n'avait pas compétence à l'égard d'un territoire.

Cette validation intervient suite à un avis contenant une proposition de validation en provenance du ministre, à une consultation de la ou des municipalités concernées et finalement d'un décret gouvernemental qui peut, le cas échéant, prévoir les conditions

⁶⁴⁵ Art. 191 à 199 L.O.T.M.

de la cessation de l'administration des affaires du territoire par la municipalité. Elle peut viser des actes passés et même présents jusqu'à une date de cessation d'effets, mais le territoire continue néanmoins d'appartenir à la municipalité d'origine puisqu'il n'est pas question d'acquisition de territoire, sauf évidemment si intervient en parallèle un redressement de limites territoriales.

L'article 199 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* prescrit enfin que tous les actes accomplis par la municipalité à l'égard d'un territoire qui n'est pas le sien conservent leurs effets sur ce territoire s'ils y sont encore utiles, sauf dans la mesure où ils sont inconciliables avec les conditions de la cessation de l'administration des affaires de celui-ci. Ils sont alors réputés être des actes de la municipalité qui a compétence à l'égard du territoire.

b- La refonte des limites territoriales

La refonte des limites⁶⁴⁶ vise essentiellement à préciser la description des limites territoriales. Elle intervient lors d'un avis publié dans la *Gazette officielle du Québec* suite à une demande présentée par résolution d'une municipalité au ministre des Ressources naturelles. Cette procédure n'est pas sujette à la consultation publique ni même à l'autorisation du ministère des Affaires municipales. Elle a essentiellement pour effet de réviser la description technique des limites municipales qui ont pu à l'origine être fondées sur des repères peu fiables.

Si elle n'est pas censée en théorie avoir d'effet juridique autre pour la municipalité que de mieux décrire ses limites territoriales, elle peut en pratique affecter les droits des personnes, par exemple, eu égard à la localisation de leur immeuble⁶⁴⁷.

2- La succession juridique⁶⁴⁸

La cessation d'existence d'une municipalité lors d'un regroupement, d'une annexion totale ou encore lors d'un regroupement ou d'une division de MRC, ainsi que la modification des limites qui intervient lors d'une annexion partielle, ou du redressement d'une limite municipale ou encore lors d'un transfert de territoire d'une

⁶⁴⁶ Art. 210 à 210.3 L.O.T.M.

⁶⁴⁷ *Baie-de-Shawinigan (Corporation municipale du village de) c. Bournival*, [1994] R.D.J. 329 (C.A.).

⁶⁴⁸ Les aspects relatifs à la propriété des immeubles sont traités au chapitre sur l'appropriation.

MRC à une autre, doivent faire l'objet de mesures pour assurer la transition d'une ancienne vers une nouvelle administration. L'absence de telles dispositions transitoires créerait un climat d'insécurité et un vide juridique qu'il faut éviter. La loi peut établir elle-même ces règles de succession ou encore permettre aux personnes intéressées de les définir afin qu'elles soient inscrites dans l'acte formel qui consacre le changement administratif⁶⁴⁹.

Sous réserve des conditions particulières qui peuvent être retenues dans le cadre de l'article 214.3 précité, la loi définit elle-même ce qu'elle propose comme mesure transitoire⁶⁵⁰. Dans le cas de la constitution ou d'une annexion totale, d'un regroupement municipal ou de MRC⁶⁵¹, d'une division de MRC⁶⁵², le législateur prévoit la succession aux droits et obligations en fonction du rattachement à un territoire identifiable. La succession ne s'étend cependant qu'aux droits et obligations, mais non aux pouvoirs dont pouvait bénéficier l'ancienne municipalité⁶⁵³, ce qui explique l'obligation de prévoir dans l'acte le maintien de dispositions législatives particulières s'appliquant antérieurement à l'une ou aux anciennes municipalités.

La nouvelle entité devient, sans reprise d'instance dans toute procédure judiciaire, partie à toute instance à la place de celle à laquelle elle succède⁶⁵⁴. Comme la nouvelle entité succède à l'ancienne lors du regroupement, elle peut faire une enquête sur l'administration de la précédente tout comme l'ancienne le pouvait⁶⁵⁵. Par ailleurs, comme la vente pour défaut de paiement de taxes n'est pas à proprement parler une procédure judiciaire, les articles 77 (lors de la constitution d'une nouvelle municipalité locale) et 170 (lors d'une annexion) de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* précisent que toute procédure de vente, de rachat ou de retrait commencée avant le

⁶⁴⁹ *Usereau c. Saint-Henri (Ville de)*, (1888) 16 R.L. 108 (C.S.); *Woodstock c. Oxford (County of)*, (1910-11) 44 R.C.S. 603; *L'Annonciation (Corporation de la partie Nord de la paroisse de) c. L'Annonciation (Corporation de la paroisse de)*, (1930) 48 B.R. 7; *Masson (Ville de) c. Buckingham (Ville de)*, J.E. 88-846 (C.A.).

⁶⁵⁰ Art. 81, 125, 176, 210.60 et 210.85 L.O.T.M.

⁶⁵¹ Les règles qui ont régi la succession des anciennes corporations de comté aux MRC sont abrogées. Elles n'ont plus de pertinence, sauf dans un contexte historique. Voir par exemple, *Service spécial de vidanges Inc. c. Régie intermunicipale de gestion des déchets de la Mauricie*, [1994] R.J.Q. 885 (C.A.).

⁶⁵² Art. 74, 166, 114, 210.46 et 210.54 L.O.T.M.

⁶⁵³ *Supra*, note 598; *McKillop c. Westmount (Town of)*, (1903) 9 R.J. 554 (C.S.).

⁶⁵⁴ *Laval-des-Rapides (Ville de) c. Institut de microbiologie et d'hygiène de l'Université de Montréal*, [1969] R.P. 84 (C.S.); *Lachute (Cité de) c. Lizotte*, [1972] C.A. 770; *Gauthier c. Port-Daniel-Est (Corporation municipale de)*, J.E. 92-1177 (C.S.).

⁶⁵⁵ *MacPump Developments Ltd c. Sarnia (City of)*, (1994) 24 M.P.L.R. (2d) 1 (O.C.A.), *conf. sub nom.: Consortium Development (Clearwater) Ltd c. Sarnia (Ville de)*, [1998] 3 R.C.S. 3.

changement juridictionnel est continuée par la personne qui l'a entreprise, conformément aux dispositions législatives applicables sur le territoire.

Tous les règlements, résolutions ou autres actes adoptés par l'institution qui avait auparavant compétence à l'égard du nouveau territoire, demeurent en vigueur jusqu'à la date de cessation de leurs effets, jusqu'à ce que leurs objets soient accomplis ou jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou abrogés. Ils sont alors réputés être des règlements, résolutions ou actes de la municipalité qui a maintenant compétence. De la même manière, les actes accomplis par l'administration antérieure conservent leurs effets, s'ils sont encore utiles et sont alors réputés des actes de la nouvelle administration. C'est donc cette dernière qui devra, en cas de contestation, soutenir la validité ou assumer les conséquences de leur invalidité⁶⁵⁶. Toutefois, le législateur peut prévoir des exceptions à l'égard des règlements d'emprunts non "territorialisables"⁶⁵⁷, mais ce sont alors les conditions de l'acte constitutif qui suppléeront. Il faudra également tenir compte, sur le plan financier, de l'existence d'un budget, notamment pour prélever les revenus et effectuer les dépenses à venir⁶⁵⁸ et, le cas échéant, faire référence aux valeurs foncières applicables. Quant aux taxes dues par les contribuables, elles doivent, en raison de la règle d'indivisibilité des taxes, être payées à la municipalité ayant juridiction lorsqu'elles sont devenues exigibles⁶⁵⁹.

Lorsque le règlement d'annexion prévoit les modalités de remboursement des emprunts effectués pour des travaux sur le territoire annexé, ce règlement a préséance sur les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* prévoyant l'assujettissement aux anciens règlements⁶⁶⁰. Toutefois, on doit souligner qu'il faut une disposition explicite claire pour abolir un privilège fiscal consenti comme condition dans l'acte constitutif d'une municipalité, sinon la municipalité ne peut le faire disparaître unilatéralement⁶⁶¹.

⁶⁵⁷ Art. 75, 168 L.O.T.M.

⁶⁵⁸ Art. 80, 118 à 122, 171, 210.49, 210.58 L.O.T.M.

⁶⁵⁹ Selon le Code municipal de 1870, l'ancienne municipalité de laquelle on avait démembré un territoire avait un droit d'action contre les propriétaires de l'ancien territoire pour le paiement des travaux auxquels la totalité du territoire était assujettie (anciennes dettes). Cette municipalité ne pouvait recouvrer de la nouvelle municipalité à moins d'acte d'accord à cet effet: *Notre-Dame-du Sacré-Coeur (Corporation de) c. Saint-Germain-de-Rimouski (Corporation de)*, (1884) 10 Q.L.R. 316 (B.R.). Par ailleurs, les contribuables qui étaient assujettis à l'entretien d'un chemin ne le sont plus lorsqu'une partie de ce chemin se retrouve sur le territoire d'une municipalité détachée: *Deschênes c. Sainte-Marie (Corporation de)*, (1881) 7 Q.L.R. 50 (C.S.). V.a. *Taillon c. Terrebonne (Corporation du comté de)*, (1900) 16 R.J. 202 (C.S.).

⁶⁶⁰ *Lauzon (Cité de) c. Lévis (Ville de)*, J.E. 81-1078 (C.A.).

⁶⁶¹ *Montreal (City of) c. Collège Sainte-Marie*, [1921] 1 A.C. 288; *Clouâtre c. Bromont (Ville de)*, J.E. 83-570 (C.S.).

Cela ne signifie pas cependant que la municipalité soit définitivement limitée dans son pouvoir de taxation. Un simple règlement d'annexion adopté par une municipalité ne peut avoir une portée supra-réglementaire limitant le pouvoir de la ville à régler ultérieurement puisque la règle générale veut que seule la loi peut prévoir cet effet⁶⁶². De plus, des lettres patentes de fusion ne peuvent avoir pour effet de faire obstacle à toute modification législative ultérieure même si elles contiennent des dispositions normatives quant à l'assumption des travaux par la ville⁶⁶³. La nouvelle municipalité peut changer la politique et faire assumer une partie aux riverains pour des travaux si la loi postérieure prévoit cette possibilité. Pareillement, s'il existe entre deux municipalités un contrat sanctionné par une loi à l'effet qu'après l'annexion certains terrains auront telle évaluation, la cour peut annuler la modification de l'évaluation effectuée à l'encontre de ce contrat⁶⁶⁴. De telles dispositions sont encore possibles bien que depuis le début des années 1970 les commutations de taxes⁶⁶⁵ n'ont plus la faveur du législateur.

Sur le plan administratif, la loi prévoit spécifiquement la protection des fonctionnaires et employés mais uniquement s'il s'agit d'un regroupement local ou régional ou d'une division de MRC⁶⁶⁶. Il est présumé que les conditions négociées lors d'une annexion totale, par exemple, indiqueront des dispositions satisfaisantes. À cet égard, les tribunaux ont déjà décidé que bien que les anciennes lettres patentes de fusion protégeaient les bénéfices marginaux acquis⁶⁶⁷, cela n'affecte pas le pouvoir d'une municipalité d'utiliser son droit de gérance pour l'avenir, ce qui lui permet de modifier certaines règles applicables⁶⁶⁸.

Sur le plan électoral, la qualité des électeurs (qui peut dépendre de la localisation de la résidence, de la propriété ou du lieu d'affaires) doit également faire l'objet d'un rattachement territorial pour un temps suffisant afin de conférer des droits ou, le cas échéant, de préserver les droits acquis⁶⁶⁹.

⁶⁶² *Sable des forges Inc. c. Trois-Rivières (Ville de)*, J.E. 91-1760 (C.S.).

⁶⁶³ *Sainte-Foy (Ville de) c. Guillemette*, J.E. 96-2271 (C.A.), conf. J.E. 95-155 (C.S.).

⁶⁶⁴ *Montréal (Cité de) c. Décarie*, (1918) 24 R.L. 241 (C.R.).

⁶⁶⁵ *Drummondville (Ville de) c. Girardin (A.) Inc.*, J.E. 94-340 (C.S.).

⁶⁶⁶ Art. 122, 210.50, 210.59 L.O.T.M. V.a. *Supra*, note 602.

⁶⁶⁷ *Maintien d'un régime de rente: Toussaint c. Compagnie d'assurance-vie Crown Life*, J.E. 83-164 (C.A.).

⁶⁶⁸ *Réduction pour l'avenir de l'âge de la retraite obligatoire: Savchuck c. Saint-Hubert (Ville de)*, [1980] C.A. 57.

⁶⁶⁹ Art. 79, 123, 175 L.O.T.M.

Par ailleurs, suite à une annexion, la municipalité annexante doit respecter les règlements en vigueur sur le territoire annexé jusqu'à leur remplacement⁶⁷⁰. Elle ne peut, sous prétexte de l'illégalité d'un tel règlement, se soustraire à ses obligations et prendre un recours pour en demander la nullité. Elle doit plutôt procéder à la modification de cette réglementation en respectant les règles alors applicables⁶⁷¹. Lors d'un changement de territoire de MRC, le schéma d'aménagement de l'ancienne MRC est appliqué par la nouvelle MRC jusqu'à ce qu'elle le modifie et la municipalité locale doit s'adresser à cette dernière⁶⁷² pour obtenir les approbations requises. L'ancienne MRC n'a pas juridiction pour l'abroger⁶⁷³.

Le règlement de zonage de la partie du territoire annexée, à moins de disposition contraire dans le règlement d'annexion ou que cette annexion ne soit décrétée par autorité législative, continue à s'appliquer tant qu'il n'est pas modifié par la municipalité annexante⁶⁷⁴, l'annexion d'un territoire n'ayant pas pour effet d'annuler les droits et les obligations qui existaient antérieurement. Enfin, l'autorisation d'annexion par le ministère des Affaires municipales ne peut entretenir l'expectative d'une autorisation de la Commission de protection du territoire agricole, car elle doit émaner de la même administration⁶⁷⁵.

En matière contractuelle, à moins que la loi ou le décret ne le prévoie, il y a perte de juridiction sur le territoire annexé et la municipalité ne peut plus y continuer les travaux même si un règlement les décrète⁶⁷⁶. Toutefois, le contrat accordé pourra être exécuté, s'agissant de droits acquis conférés à des tiers⁶⁷⁷, le règlement demeurant

⁶⁷⁰ *Dupuis c. Sainte-Marie (Corporation du village de)*, (1926) 32 R.J. 53; *Drummond (Corporation du comté de) c. Mathieu*, [1944] B.R. 404, 407; *Sainte-Rose (Ville de) c. Heft*, [1964] B.R. 697. En matière de cours d'eau, la jurisprudence est partagée: *Très-Saint-Sacrement (Corporation de la paroisse de) c. Laberge*, (1912) 18 R.J. 289 (C.C.); *Chambly (Corporation du comté de) c. Montfermier Corp.*, (1939) 77 C.S. 450.

⁶⁷¹ *Stephen c. Huntingdon (Town of)*, (1927) 33 R.J. 51 (C.S.); *Lunan c. Huntingdon (Corporation de la ville de)*, [1945] C.S. 328; *Hardy c. Grand-Mère (Ville de)*, J.E. 82-941 (C.S.). V.a. *Dupré c. Montréal (Cité de)*, (1923) 35 B.R. 43.

⁶⁷² Art. 210.83 L.O.T.M.

⁶⁷³ *Saint-Liboire (Municipalité de) c. Maskoutains (MRC des)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000246-958, 5 octobre 1995.

⁶⁷⁴ Art. 168 L.O.T.M.; *Sainte-Rose (Ville de) c. Heft*, [1964] B.R. 697; *Fossambault-sur-le-Lac (Ville de) c. Domaine de la Rivière aux Pins Inc.*, C.S. Québec, 200-05-002523-889, 29 mai 1989.

⁶⁷⁵ *Thurso (Ville de) c. Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole*, J.E. 95-1237 (C.Q.).

⁶⁷⁶ *Châteauguay Heights (Ville de) c. Châteauguay (Ville de)*, [1951] C.S. 27.

⁶⁷⁷ *Sainte-Rose (Ville de) c. Heft*, [1964] B.R. 697; *Lachine (Cité de) c. Canadian-Allis-Chalmers Ltd*, (1932) 38 R.J. 328.

en vigueur. Bien que cela soit plutôt rare aujourd'hui, sauf si la loi permet lors d'une annexion de modifier un contrat de franchise, ce dernier continue de s'appliquer au bénéfice de la municipalité qui l'a accordé même si une partie du territoire où s'applique le contrat est annexée⁶⁷⁸. Dans le cas où la municipalité annexante a perdu compétence, les contrats de franchise ne s'appliquent pas nécessairement à la municipalité annexée⁶⁷⁹.

Enfin, le législateur peut, dans une loi particulière, préciser des modalités spécifiques de règlement des litiges⁶⁸⁰.

3- Les formalités de procédure

Sur le plan juridique, la procédure établie dans la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* comporte de nombreuses formalités, mais l'inobservation de l'une quelconque de ces formalités n'entraîne pas nécessairement la nullité d'un acte⁶⁸¹. Ainsi, l'irrégularité que pourrait comporter la requête peut être couverte par l'approbation gouvernementale⁶⁸², à moins qu'il s'agisse d'un élément essentiel, ce qui serait le cas par exemple de l'absence de description technique du territoire⁶⁸³. Toutefois, la cour pourra prononcer une injonction pour arrêter une annexion dans un cas manifeste d'excès de juridiction⁶⁸⁴, annuler la procédure d'annexion si les requérants ont été induits en erreur par fraude⁶⁸⁵, ou encore déclarer l'invalidité du règlement d'annexion qui ne comporte pas les conditions de l'annexion (ex. compensation pour l'acquisition de l'actif), car le règlement manque alors de précision en plus d'omettre une exigence essentielle. Les contribuables doivent en effet connaître les modalités applicables pour exercer leurs droits en connaissance de cause⁶⁸⁶. Il y a suspension d'application du règlement d'annexion cassé pendant la procédure

⁶⁷⁸ *Wentworth (County of) c. Hamilton Radial Electric Railway Co.*, (1915-17) 54 R.C.S. 178.

⁶⁷⁹ *Montreal Street Railway Co. c. Montreal (Recorder's Court of)*, (1909) 37 C.S. 311.

⁶⁸⁰ *Bonne-Espérance (Municipalité de), Blanc-Sablon (Municipalité de) et Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent (Municipalité de la)*, (1992) 9 C.M.Q. 1073; *Cantley (Municipalité de) c. Gatineau (Ville de)*, (1991) 8 C.M.Q. 519.

⁶⁸¹ Art. 211 L.O.T.M.; *Robitaille c. Québec (Cité de)*, (1909) 18 B.R. 184; *Legault c. Fabreville (Ville de)*, [1963] C.S. 166; *Rimouski-Est (Corporation municipale du village de) c. Rimouski (Cité de)*, [1976] C.S. 485.

⁶⁸² *Millwood Investment Co. c. Saint-Hubert (Ville de)*, J.E. 95-2132 (C.S.).

⁶⁸³ *Roy c. L'Enfant-Jésus (Corporation de la paroisse de)*, [1982] C.P. 276.

⁶⁸⁴ *Romer c. Lachute (Ville de)*, [1966] R.P. 49 (C.S.).

⁶⁸⁵ *Martin c. Arthabaska (Corporation du comté d')*, (1906) 12 R.J. 556 (C.R.).

⁶⁸⁶ *Rimouski-Est (Corporation municipale du village de) c. Rimouski (Cité de)*, [1976] C.S. 485.

d'appel⁶⁸⁷. Enfin, les tribunaux considéreront que le débat est académique lorsque pendant l'instance en nullité d'un règlement d'annexion, une loi est adoptée pour remédier aux irrégularités et décréter l'annexion⁶⁸⁸.

Un décret de regroupement ne peut, une fois adopté, être modifié, sauf pour corriger une erreur d'écriture ou pour remédier à un oubli manifeste⁶⁸⁹. Si un oubli ou une erreur d'importance s'est glissé lors de la négociation, il faut procéder par l'adoption d'une loi privée ou publique⁶⁹⁰ ou encore, si cela est possible, par les moyens réglementaires habituels fournis par les lois municipales. On a même considéré qu'une erreur de l'arpenteur-géomètre obligeait à recommencer la procédure⁶⁹¹.

Normalement, la décision du gouvernement ou du ministre n'est pas soumise au contrôle judiciaire dans la mesure où il s'agit de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire⁶⁹². Toutefois, même si un projet a reçu l'approbation gouvernementale, les personnes qui désirent s'y opposer peuvent demander l'intervention des tribunaux en invoquant un motif de nullité, puisque l'approbation ou l'adoption d'un décret n'a pas pour effet de valider un acte nul⁶⁹³.

Les diverses formes d'évolution de l'organisation territoriale, en d'autres termes le rééquilibrage par consolidation structurelle des communautés locales ou régionales, reposent fondamentalement sur des considérations politiques. Elles s'inscrivent dans le contexte d'un objectif politique de sorte qu'elles appellent d'abord et avant tout des moyens à incidence politique⁶⁹⁴. Même si l'encadrement juridique est nécessaire pour

⁶⁸⁷ *Lucerne (Municipalité de) c. Hull (Ville de)*, [1969] R.P. 320 (C.S.).

⁶⁸⁸ *Rimouski-Est (Corporation municipale du village de) c. Rimouski (Cité de)*, [1976] C.S. 485.

⁶⁸⁹ Art. 214.2 L.O.T.M. V.a. *Supra*, note 608.

⁶⁹⁰ Une loi a été adoptée en 1990 pour régler une difficulté d'arrimage de rôles d'évaluation dans la municipalité de Port-Daniel issue d'un regroupement en raison de l'impossibilité de corriger le décret: L.Q. 1990, c. 47, art. 29.

⁶⁹¹ *Sweeney c. Lachute (Ville de)*, [1966] C.S. 25 (C. Mag.).

⁶⁹² G. FAGGILOLO, *Supra*, note 574, p. 248 et *Ryan c. Pontiac (Municipalité de)*, [1996] R.D.J. 560 (C.A.).

⁶⁹³ Art. 489 C.M.; 358 L.C.V.; *Goyer c. Saint-Lambert (Ville de)*, (1921) 59 C.S. 232; *Terrebonne (Ville de) c. Chartrand*, (1931) 51 B.R. 135; *Kuchma c. Tache (Rural Municipality of)*, [1945] R.C.S. 234; *Jonquières Loisirs Inc. c. Jonquières (Commissaires d'écoles de la municipalité scolaire du village de)*, [1951] B.R. 358; *Prévost c. Saint-Charles (Corporation du village de)*, [1964] R.L. 201 (C. Mag.); *Romer c. Lachute (Ville de)*, [1966] R.P. 49 (C.S.); *Perrault c. Joliette (Ville de)*, [1968] R.L. 321 (C.P.); *Sweeney c. Lachute (Ville de)*, [1966] C.S. 25 (C. Mag.); *Rimouski-Est (Corporation municipale du village de) c. Rimouski (Cité de)*, [1976] C.S. 485; *Forte c. Saint-Hubert (Ville de)*, [1989] R.J.Q. 720 (C.S.).

⁶⁹⁴ Comme la présentation d'une requête constitue l'exercice d'un pouvoir législatif, elle ne peut engager la responsabilité de l'autorité qui la demande sauf en cas de fraude ou de mauvaise foi: *Millwood Investment Co. c. Saint-Hubert (Ville de)*, J.E. 95-2132 (C.S.).

canaliser et articuler le cheminement de la décision politique, ce n'est qu'un instrument au service d'une stratégie. En ce sens, on peut certes identifier des problèmes dans le mécanisme qu'est le principal instrument juridique utilisé - la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* - mais il faut d'abord rechercher dans le domaine politique les contraintes à la réalisation des objectifs.

SECTION III- LA PLANIFICATION TERRITORIALE⁶⁹⁵

La planification du territoire apparaît comme un exercice de normalisation dans une volonté de contrôle et de maîtrise à la fois de son utilisation et de son évolution. À cet égard, le législateur a accordé une marge de manoeuvre étendue aux municipalités.

La planification territoriale constitue l'un des champs d'activité qui occupe le plus totalement la notion de compétence territoriale. Ce n'est toutefois que récemment, avec la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁶⁹⁶, que le pouvoir réglementaire, en permettant d'assumer cette maîtrise sur le territoire, a été structuré et articulé dans une perspective d'intégration reliant le niveau national à l'horizon local. La hiérarchie formelle de la planification distingue entre le cadre réglementaire municipal et les orientations gouvernementales, l'État faisant valoir les intérêts de ses ministères et de ses organismes mandataires, tout en se soustrayant aux dispositions réglementaires locales normalement impératives pour tous les autres agents publics et privés. Le cadre opérationnel de cette planification est procédural en tenant compte du rôle de chacun des intervenants et en restreignant l'autorité judiciaire à des fonctions de contrôle de légalité et de sanction des contraventions.

A- La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

Cette loi répond à des objectifs autant politiques que territoriaux. Elle a d'abord présidé au renouvellement d'une institution régionale⁶⁹⁷ en plus d'effectuer un partage d'autorité entre l'intervention gouvernementale et les administrations locales et

⁶⁹⁵ Comme il ne peut être question d'explorer en détail son contenu, le thème de la planification territoriale a été découpée, des aspects étant traités au chapitre sur la composition et d'autres à celui sur la compétence. La présente section est donc limitée à une présentation succincte.

⁶⁹⁶ J.P. ST-AMOUR et M.A. LE CHASSEUR, *Op. cit.*, note 201.

⁶⁹⁷ Le régime de constitution des MRC apparaissait à l'origine aux articles 166 à 176 L.A.U.

régionales. Au surplus, la valorisation politique du processus décisionnel réduit la dimension technique à un exercice de légitimation de cette décision politique.

Au delà des choix politiques qui ont conduit à ce partage d'autorité, on perçoit une volonté d'assurer un meilleur contrôle sur l'évolution du territoire par les multiples intervenants privés et publics qui, par des décisions individuelles ou des engagements collectifs à grande échelle, dessinent les contours de son occupation et déterminent les modalités de son utilisation. L'idée de partage se manifeste donc non seulement au niveau de l'autorité juridictionnelle en matière de planification, elle se répercute aussi jusque dans le comportement de chacun des intéressés quant à l'affectation de chacune des parcelles composant ce territoire, incluant la construction d'infrastructures et d'équipements publics.

À cet égard, une distinction s'impose entre les notions de planification et d'aménagement du territoire. Si la première laisse plutôt entrevoir une idée de définition d'orientations, c'est-à-dire essentiellement une volonté de proposer et d'inciter à la coordination des points de vue et des interventions, la seconde implique une propension à l'intervention, à la réalisation de projets. La planification se matérialise dans une invitation à formuler des objectifs et des intentions, à affecter l'espace à des vocations, à indiquer la trame des réseaux à structurer, à identifier les contraintes à résorber et les potentiels à privilégier, et enfin à déterminer les moyens de mise en oeuvre, que se soit au niveau d'une esquisse de programmation ou d'une concertation entre les intervenants, par exemple.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme est d'abord et avant tout une loi qui soutient un exercice de planification mais en fonction d'un mode opératoire. C'est une loi d'encadrement et de procédure, et non une loi d'intervention et de contenu, puisqu'il appartient officiellement aux autorités publiques chargées de la mission de planification de définir ce contenu. Elle ne comporte aucune politique précise sur le territoire, non plus d'ailleurs que de directives ou de codes de pratiques en matière d'utilisation du sol ou d'implantation des infrastructures d'utilité publique, par exemple.

Cette planification prend de multiples formes d'expression. Sur le plan juridique, les principaux instruments normatifs de sa matérialisation sont, à l'échelle régionale, le schéma d'aménagement et, au niveau local, le plan et la réglementation d'urbanisme. À cette dimension municipale s'ajoute la perspective nationale qui dicte,

en surcroît de la panoplie de législations, réglementations, politiques et directives, les orientations gouvernementales. Le champ disciplinaire de la technique, de la science ou de l'art de l'urbanisme est donc balisé et structuré en fonction des impératifs déterminés par cette législation.

En somme si la responsabilité de l'aménagement du territoire s'inscrit essentiellement dans un processus décisionnel politique, elle doit néanmoins cheminer à l'intérieur d'une voie et utiliser des mécanismes dont l'emprise et les rouages sont essentiellement juridiques.

1- Une planification à caractère indicatif

La compétence municipale en matière d'aménagement du territoire souscrit essentiellement à une planification à caractère indicatif. Les textes législatifs sont explicites à cet égard et les tribunaux l'ont confirmé à chaque fois que l'occasion s'est présentée.

Le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme, qui sont les deux principaux instruments d'affirmation de cette planification, sont censés véhiculer une vision prospective en effectuant une prévision, en suggérant des correctifs et en esquissant les lignes directrices de l'évolution du territoire. Ils se limitent à décrire une situation, à proposer des orientations, à énoncer des intentions, à déterminer des affectations, à indiquer des programmes et des plans d'action, à estimer les implications financières. Au surplus, ils ne sont pas opposables aux tiers⁶⁹⁸. Au mieux, le schéma d'aménagement lie-t-il le gouvernement, ses organismes et mandataires, mais uniquement dans la mesure indiquée à la loi⁶⁹⁹. Il lie cependant les municipalités par l'intermédiaire du critère de la conformité, encore que cette notion comporte une marge de manoeuvre dont l'évaluation est arbitrée par un organisme autonome, la Commission municipale du Québec. Quant au plan d'urbanisme, il lie la municipalité mais de manière bien timide, comme en témoigne notamment l'absence d'obligation de conformité lorsqu'une modification est effectuée sur l'initiative d'une municipalité dans

⁶⁹⁸ *Mirabel (MRC de) c. Hydro-Québec*, J.E. 91-435 (C.S.); *Saint-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.); *Drainamar Inc. c. Tracy (Ville de)*, J.E. 97-855 (C.S.).

⁶⁹⁹ Cet aspect sera étudié plus attentivement au chapitre sur la compétition territoriale.

une réglementation d'urbanisme sans être précédée ou accompagnée d'une modification ou d'une révision du plan d'urbanisme⁷⁰⁰.

Ni le schéma d'aménagement ni le plan d'urbanisme ne créent d'obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et des infrastructures qui y sont prévus⁷⁰¹. Bien que le programme particulier d'urbanisme⁷⁰² puisse, s'il est élaboré pour un centre-ville, soutenir la mise en oeuvre d'une opération d'urbanisme avec une politique foncière, il apparaît plutôt comme un instrument marginal peu utilisé par les municipalités. Alors que le plan d'action et le document indiquant les coûts approximatifs des divers équipements et infrastructures intermunicipales accompagnant le schéma d'aménagement demeurent des textes de référence⁷⁰³, le législateur a jugé opportun d'éliminer tout lien avec la programmation financière⁷⁰⁴. Depuis la généralisation dans les lois municipales de l'obligation d'adoption annuelle d'un programme triennal d'immobilisations, la planification budgétaire courante n'a plus aucune relation officielle avec celle indiquée dans le plan d'urbanisme. Si cette esquivance financière répond à des impératifs politiques évidents, que ce soit au niveau des engagements par rapport aux calendriers électoraux (sans oublier les aléas de la situation économique), elle reflète également le principe juridique voulant que le législateur ne puisse (et ne veuille) se lier pour l'avenir.

Enfin, le schéma d'aménagement, tout comme le plan d'urbanisme, peuvent être modifiés en tout temps. Si le schéma d'aménagement doit légalement être révisé à tous les cinq ans, la révision du plan d'urbanisme est facultative, la municipalité n'étant astreinte à son égard qu'au respect de la règle de conformité suite à la modification ou à la révision d'un schéma d'aménagement.

Le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme ont valeur de symbole. Ils énoncent des principes officiels pour gouverner l'évolution du territoire en cherchant à formuler l'image spatiale représentant la "meilleure" adaptation d'un espace (politique)

⁷⁰⁰ *Duquette c. La Guadeloupe (Village de)*, C.M.Q. 54316 (6751-98), 17 juillet 1998.

⁷⁰¹ Art. 32 et 101 L.A.U. Au surplus, leur pouvoir de planification ne confère pas le pouvoir de réaliser des projets: *Club de motoneige de St-Raymond Inc. c. Portneuf (MRC de)*, J.E. 99-593 (C.S.) (en appel).

⁷⁰² Art. 84 (6) et 85 L.A.U.; MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Le programme particulier d'urbanisme et son application à la revitalisation d'un centre-ville ou d'un secteur central traditionnel*, 1985, 23p.

⁷⁰³ Art. 7 (1) et (2) L.A.U.

⁷⁰⁴ Art. 953.1 C.M. et 473 L.C.V., lus avec l'ancien article 87 L.A.U. maintenant abrogé.

avec la collectivité (politique) qui l'habite ou qui l'exploite. Ils proclament solennellement l'autorité de l'institution municipale qui les a adoptés, sans cependant nécessairement révéler la nature et l'ampleur des arbitrages et des compromis dont ils résultent. Ils sont censés proposer une vision "optimale" de l'évolution du territoire, comme points de repère des interventions publiques et privées. D'ailleurs, à plusieurs égards, que ce soit dans l'obligation d'intégration des orientations gouvernementales au schéma d'aménagement et au document complémentaire ou dans l'approbation gouvernementale requise pour la mise en vigueur du schéma, on perçoit non seulement un rôle de concertation mais aussi l'assimilation des stratégies territoriales préconisées par l'État. Cette planification constitue une forme de confirmation de l'ordre préconisé, une volonté de conjurer le désordre et l'indication du sens priorisé de l'organisation, tout en notant que l'idéologie de partage et d'intégration émane de l'État lui-même.

En somme, l'institution municipale apparaît comme le maître d'oeuvre de l'opération et du résultat, son territoire demeurant l'objet de préoccupation, mais elle révèle également dans l'exercice sa mission au sein de l'appareil de l'État alors que l'idéal de concertation est présenté comme un terrain dynamique de la décentralisation gouvernementale. L'aménagement du territoire est une notion et un assujettissement du territoire aux impératifs premiers de l'État, un renforcement du contrôle normatif de l'État sur les espaces locaux de développement⁷⁰⁵, en même temps qu'une volonté de tenir compte des préoccupations locales.

2- La réglementation d'urbanisme : le normatif et le discrétionnaire

Contrairement aux documents de planification (schéma d'aménagement ou plan d'urbanisme) qui ne sont pas opposables aux tiers, les règlements d'urbanisme imposent leurs prescriptions aux personnes morales ou physiques privées et aux autres organismes publics, mais à l'exception de l'administration gouvernementale.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit deux catégories de règlements d'urbanisme : les règlements à caractère normatif et les règlements à caractère discrétionnaire. Ces deux types de règlements relèvent d'abord de la municipalité locale, quoique la MRC ait un triple droit de regard sur le contenu. D'une part, elle

⁷⁰⁵ H. DIONNE, *Loc. cit.*, note p. 338, 13, 17. V.a. J. L'HEUREUX, *Op. cit.*, note 17, p. 754-757.

peut établir, par l'intermédiaire du document complémentaire au schéma d'aménagement, les normes obligatoires applicables dans les territoires à risque et les normes générales dont doivent tenir compte les règlements municipaux d'urbanisme. D'autre part, il lui appartient d'accepter leur conformité aux objectifs du schéma d'aménagement ou au contenu de ce document complémentaire, tout litige à cet égard étant soumis à l'opinion décisive de la Commission municipale du Québec. Enfin, elle peut exiger que la municipalité locale complète sa réglementation.

Les règlements à caractère normatif, soit essentiellement le règlement de zonage⁷⁰⁶, le règlement de construction, le règlement de lotissement, le règlement sur les conditions de délivrance de permis et certificats et le règlement sur les permis et certificats prescrivent au niveau local des normes de référence précises⁷⁰⁷. Le règlement de contrôle intérimaire, qu'il soit adopté à l'échelle locale ou régionale, est également un règlement à caractère normatif⁷⁰⁸. La personne qui désire obtenir un permis de construction, un certificat d'autorisation ou un certificat d'occupation doit se conformer aux normes indiquées dans ces règlements et le fonctionnaire désigné à la délivrance de ces permis et certificats est tenu d'acquiescer à une demande si elle respecte les normes prescrites. Il ne peut même pas invoquer des préoccupations de sécurité ou de santé publique qui font l'objet de recommandations des organismes publics responsables⁷⁰⁹. S'il refuse ou tarde indûment, il peut y être contraint par le recours judiciaire en mandamus.

Ce sont indéniablement le règlement de zonage et le règlement de lotissement qui ont les impacts les plus déterminants sur le territoire. Alors que le premier consiste à diviser le territoire en zones aux fins d'y régir les usages, l'implantation des constructions et l'aménagement des terrains, le règlement de lotissement permet d'établir les normes relatives au tracé des voies de circulation et celles régissant les opérations cadastrales.

La rigidité normative de ces règlements d'urbanisme, sécurité juridique et protection contre l'arbitraire obligent, ont incité le législateur à rechercher des assouplissements dans la possibilité d'adopter les règlements à caractère discrétionnaire

⁷⁰⁶ Le zonage du territoire est examiné dans la section sur la division territoriale.

⁷⁰⁷ Adoptés en vertu des art. 113, 115, 116, 118 et 119 L.A.U.

⁷⁰⁸ Prévus aux art. 64 et 112.2 L.A.U.

⁷⁰⁹ *Nadeau c. Oka (Municipalité de la paroisse d')*, J.E. 99-382 (C.S.).

que sont le règlement sur les dérogations mineures, le règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble et le règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale⁷¹⁰. Alors que le premier permet, suite à une consultation des intéressés, de déroger aux exigences strictes de certaines dispositions des règlements de zonage et de lotissement, les deux autres assujettissent la délivrance de permis ou de certificats à l'approbation discrétionnaire des modalités du projet soumis au conseil municipal.

La réglementation d'urbanisme, qu'elle soit à caractère normatif ou discrétionnaire, se limite cependant à proposer un cadre avec lequel les intéressés doivent composer s'ils veulent réaliser un projet sur le territoire; elle ne constitue pas nécessairement un incitatif à la décision individuelle non plus d'ailleurs qu'une garantie de la qualité du projet⁷¹¹. Ces règlements sont essentiellement des mécanismes de contrôle des forces vives du marché foncier plutôt que de véritables instruments d'aménagement. D'ailleurs, les critiques ne manquent pas de souligner que la réglementation verse plutôt dans la standardisation et l'uniformisation et non dans la promotion active d'un milieu de vie⁷¹².

C'est au niveau de la conciliation des impératifs du respect des droits individuels avec les objectifs d'une mise en valeur dite rationnelle de ce territoire que le législateur a confiné le rôle des tribunaux. Le contrôle judiciaire intervient d'abord pour s'assurer que les municipalités, moins dans leur planification qui n'est pas opposable aux tiers que leur réglementation qui l'est, ne s'écartent du cadre opérationnel (contenu et cheminement) établi par la loi et les principes juridiques applicables. Il intervient ensuite comme instrument au service des municipalités (et des autorités gouvernementales, le cas échéant) pour sanctionner les intervenants de leur contravention à la réglementation édictée dans la perspective de cette planification⁷¹³.

B- Les autres législations à caractère général ou sectoriel

Si la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a constitué en 1979 un tournant important dans la politique québécoise de l'aménagement du territoire en exposant officiellement certains principes gouvernant un partage d'autorité entre les institutions

⁷¹⁰ Adoptés respectivement en vertu des art. 145.1, 145.9 et 145.15 L.A.U.

⁷¹¹ F. HOEHN, *Op. cit.*, note 173, p. 187.

⁷¹² Stanley M. MAKUCH, *Canadian Municipal and Planning Law*, Toronto, Carswell, 1983, p. 205.

⁷¹³ Art. 227 et suiv. L.A.U.

municipales (locales et régionales) et l'administration gouvernementale, elle est loin cependant d'avoir épuisé, absorbé ou même englobé tout le domaine de l'aménagement du territoire. En effet, de nombreux champs sectoriels ont été maintenus de manière plus ou moins autonomes, que ce soit au niveau gouvernemental ou municipal. Il suffit de rappeler le maintien parallèle des régimes de protection du territoire agricole ou du patrimoine culturel, comme exemples d'îlots dont l'intégration laisse parfois à désirer. C'est sous l'angle de la compétition territoriale que seront examinées ces principales législations qui ont à la fois une incidence majeure sur l'aménagement du territoire municipal en traduisent d'abord des préoccupations dites nationales, d'où la nécessaire articulation du cadre normatif compte tenu de la présence des divers niveaux d'autorités publiques.

Par ailleurs, les lois municipales à caractère général comportent de nombreuses dispositions qui sont reliées plus ou moins directement au territoire. Tel est le cas, par exemple, des pouvoirs d'intervention des municipalités en matière de sécurité et de salubrité publique, d'aménagement des cours d'eau ou des réseaux de voirie, d'implantation des infrastructures et des équipements à caractère public. Si la dimension normative associée à la sécurité et à la salubrité se rapproche de l'exercice de l'autorité réglementaire, l'intervention directe en matière d'infrastructures et d'équipements mérite une attention spéciale qui sera accordée au titre de la gestion de la propriété municipale, puisque ces activités nécessitent que la municipalité ait obtenu des droits précis, que ce soit de propriété, de servitude ou d'autorisation personnelle pour les réaliser.

Ces législations témoignent par ailleurs avec éloquence de l'insertion de l'administration municipale dans un scénario opérationnel plus vaste qui rejoint l'ensemble de l'appareil de l'État dans la gouverne de la totalité du territoire. L'État détermine les règles, celles de l'aménagement du territoire municipal étant une boucle partielle et, en retour, ces règles servent l'État, le territoire étant à la fois un point d'origine, un intermédiaire et un destinataire de la stratégie.

SECTION IV- LA DIVISION TERRITORIALE INTRAMUNICIPALE

Le gouvernement d'une municipalité passe indubitablement par l'exercice d'une division interne du territoire à diverses fins. L'autorité publique investit et occupe le territoire de sa compétence en le morcelant et en le délimitant. Que ce soit pour des

fins démocratiques de représentation au sein du conseil municipal, pour une adaptation des politiques locales aux particularités et aux besoins du milieu ou encore pour de simples motifs d'équité et de justice spatiale, la division territoriale apparaît une nécessité qui doit correspondre à la fois aux caractéristiques et aux préoccupations d'une collectivité organisée. Elle doit par ailleurs tabler sur une souplesse tant au niveau de la définition de la taille des entités subdivisées que sur le plan de l'évolution de son format. En même temps, cette division territoriale doit s'inscrire dans un encadrement de régulation qui évite les débordements de l'arbitraire partisan ou manifestement intéressé puisque la tentation est grande de manipuler l'espace pour en tirer des avantages personnels sur les plans social et politique, comme en témoigne parfois la carte électorale ou le plan de zonage.

Le territoire n'est pas un invariant neutre. Il peut être affecté au service d'intérêts divers, ce qui faisait dire à Fesler, il y a déjà un demi-siècle :

The legal areas of particular governments seldom coincide with or wholly embrace the natural areas defined by the problems with which the society must deal. In the majority of cases the governmental areas have been laid out surveyor's rod or a politician's astuteness rather than with an eye to the matching of natural areas.⁷¹⁴

Bien que le législateur et les tribunaux aient établi des points de repère dans l'exercice de l'autorité municipale sur la subdivision du territoire, ils ont cependant accordé une grande importance à la discrétion politique en cette matière. Il appartient en effet fondamentalement aux conseils municipaux de déterminer les modalités de la division territoriale en fonction des objectifs d'intérêt public qu'ils se sont fixés et des caractéristiques du territoire qu'ils doivent administrer. S'agissant d'un pouvoir discrétionnaire fondé sur le principe de l'opportunité, les décisions politiques ne sont soumises au contrôle judiciaire que si elles versent dans l'illégalité, en ne respectant pas le cadre opérationnel fourni par la loi ou encore si elles révèlent la présence d'un abus de pouvoir équivalant à fraude, ce qui est le cas par exemple si les décisions sont empreintes de mauvaise foi, d'injustice grave résultant de comportements discriminatoires ou manifestement déraisonnables.

La division territoriale soutient à la fois une aire géographique et un concept administratif, un espace politique et une base de référence juridique. Dans la mesure

⁷¹⁴ J. W. FESLER, *Op. cit.*, note 526, p. 11.

où la division territoriale interne correspond à une finalité politico-administrative et s'insère dans une dynamique de décision politique reposant sur l'appréciation de l'opportunité, la meilleure grille d'analyse du format opérationnel est fournie par la science politique. C'est pourquoi le traitement du sujet sera principalement effectué sous l'angle de l'analyse d'une décision politique en accordant une attention particulière aux deux balises juridiques qui encadrent le pouvoir politique soit, d'une part, les critères et modalités de découpage éventuellement fixés par la loi et, d'autre part, l'esprit dans lequel s'exerce le pouvoir, compte tenu de ses impacts sur les administrés.

La division interne du territoire d'une municipalité apparaît utile dans quatre champs d'exercice. Elle peut être justifiée pour des fins administratives de fonctionnement et d'efficacité (division administrative du territoire). Elle peut être opportune pour des fins de représentation politique (division électorale du territoire). Elle peut être nécessaire pour des fins de participation au financement des équipements ou des services publics (division fiscale du territoire). Elle peut enfin être un instrument de contrôle de l'environnement spatial dans lequel une population est appelée à vivre et à mettre en valeur le territoire (division urbanistique du territoire).

A- La division du territoire à des fins administratives

Dès l'instauration du régime municipal, le législateur a reconnu l'intérêt d'effectuer une division territoriale de la municipalité rurale pour des fins administratives. L'arrondissement champêtre, l'une des premières subdivisions territoriales reconnues, devait permettre l'exercice d'une forme d'autorité et de surveillance au niveau des rangs ou des villages. Le conseil municipal pouvait ainsi, à sa discrétion, selon les critères qui lui apparaissaient appropriés, subdiviser son territoire en arrondissements et nommer autant d'inspecteurs de voirie et d'inspecteurs agraires qu'il jugeait utile pour s'occuper des principales activités qui relevaient alors de la compétence de la municipalité locale : la voirie et les travaux du terroir (drainage et cours d'eau, clôtures, animaux errants). L'opération était normale à une époque où le droit commun d'entretien des chemins ruraux reposait sur la corvée dans le voisinage du rang conduisant à une montée ou à un village, que ce soit pour les chemins de front ou les routes. Bien que le principe n'ait pas clairement été affirmé dans les lois régissant les localités urbaines, le pouvoir général d'administration, incluant le pouvoir

accessoire⁷¹⁵, conférait l'autorité requise au conseil pour attribuer à des officiers municipaux une juridiction limitée dans l'espace. Le plus souvent, cette autorité s'est manifestée en se basant sur les ensembles "naturels" composant le territoire des villes, c'est-à-dire les paroisses servant de référence à la définition des quartiers.

Le principe s'est aussi appliqué au niveau du comté dans la mesure où, d'une part, les règles régissant les municipalités locales étaient susceptibles d'être adaptées aux territoires non organisés⁷¹⁶ alors que, d'autre part, l'autorité régionale sur les ponts, chemins et cours d'eau se manifestait et agit encore par l'intermédiaire de l'inspecteur local qui est officier régional relativement aux travaux dont il a la surveillance⁷¹⁷.

De nos jours, bien que le *Code municipal du Québec* prévoie encore la possibilité de diviser le territoire en arrondissements de voirie ou en arrondissements champêtres⁷¹⁸, bien peu de municipalités jugent opportun de procéder à une telle division du territoire, probablement en raison de l'amélioration des moyens de communication et de la disparition des corvées qui en ont réduit la nécessité. En milieu urbain, c'est plutôt la généralisation du quartier ou du district électoral comme base d'une division territoriale à diverses fins administratives ou statistiques⁷¹⁹ ainsi que pour la mise en disponibilité de services publics, notamment en matière de loisirs et d'équipements communautaires. Ce dernier est encore une unité d'appartenance puisque perpétuant les solidarités construites à l'origine dans les paroisses urbaines avec lesquelles le quartier s'est souvent identifié.

L'exercice de la discrétion municipale sur la division du territoire à des fins administratives se manifeste dans des domaines insoupçonnés⁷²⁰, comme celui des soumissions publiques, où le législateur a pourtant fixé des règles impératives relativement strictes. Ainsi, les tribunaux ont reconnu le pouvoir de la municipalité de

⁷¹⁵ Art. 6 (6) et 490, al. 1 C.M.; 28 (1) (6) et 410 (1) L.C.V.

⁷¹⁶ Au surplus, l'art. 9 L.O.T.M. permet spécifiquement aux MRC d'adopter des mesures et des réglementations distinctes en fonction des divers T.N.O. relevant de leur autorité.

⁷¹⁷ Art. 819 C.M.

⁷¹⁸ Art. 219, 221, 223, 541, 850 C.M.; les trois premiers articles peuvent être mis en application dans une ville: Art. 110 et 111 L.C.V.

⁷¹⁹ Louise QUESNEL, *L'espace urbain: Réflexion méthodologique sur la structure spatiale et les équipements collectifs*, Université Laval, Laboratoire d'études politiques et administratives, Cahier 88-06, 1988, p. 27.

⁷²⁰ Une municipalité peut adopter un règlement pour établir les entreprises qui seront appelées par les policiers lors d'un accident, et diviser son territoire à cette fin: *Garage Raymond Ouellet Inc. c. Foisy et Granby (Canton de)*, J.E. 97-917 (C.S.).

procéder par appel d'offres distincts pour des fins de contrats de voirie en fonction des arrondissements locaux⁷²¹, même si ces arrondissements ne correspondaient pas spécifiquement à un découpage formel du territoire. Il est aussi possible de soutenir la légalité de l'octroi de soumission dans tout domaine de compétence pouvant s'exécuter sur une base territoriale (entretien et déneigement des chemins, enlèvement des déchets)⁷²². Cette approche doit cependant être justifiée et justifiable sur le plan administratif puisqu'elle peut éventuellement être confrontée avec l'autre principe qui s'oppose à la division des contrats pour se soustraire aux exigences d'ordre public quant à la procédure de soumission⁷²³.

B- La division du territoire à des fins électorales

Sur le plan de la représentation électorale, l'État québécois a choisi le maillage territorial plutôt qu'un modèle d'expression idéologique⁷²⁴. L'élu est d'abord un représentant territorial.

La réalité politique de la représentation parlementaire comme assise de l'exercice d'un pouvoir démocratique s'est très tôt manifestée au niveau municipal. Les régimes des districts de 1840 et des comtés municipaux de 1855 portaient le principe de la représentation territoriale sur la base des collectivités paroissiales et cantonales. Le même principe de représentation par délégation a été maintenu au sein des conseils des communautés urbaines et des municipalités régionales de comté, parfois avec une variante attribuant tantôt un nombre de votes et tantôt un nombre de représentants proportionnels à la population des catégories de municipalités. Le territoire est cependant demeuré un espace de référence puisque le maire n'a jamais été un porte-parole lié par les décisions de son conseil municipal⁷²⁵.

⁷²¹ *Lefebvre c. Saint-Lucien (Corporation municipale de)*, C.S. Drummond, 405-05-000516-82, 8 octobre 1982.

⁷²² *Transport Déchex Inc. c. Saint-Hubert (Ville de)*, J.E. 82-855 (C.S.); *Leblanc c. Leblanc*, J.E. 92-1234 (C.S.); *Dubé c. Grignon*, J.E. 97-1528 (C.A.).

⁷²³ *Grandchamps c. Denoncourt*, J.E. 85-992 (C.S.). V.a. André LANGLOIS, *L'adjudication des contrats municipaux par voie de soumissions*, 2e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994, p. 41; P. CHARETTE, *Op. cit.*, note 10, p. 28.

⁷²⁴ Comme c'est le cas par exemple aux Pays-Bas et en Israël: P. CLAVAL, *Op. cit.*, note 5, p. 165. De plus, un mode de représentation proportionnelle existe dans plusieurs pays européens en alliant les bases territoriales et idéologiques.

⁷²⁵ *Pinsonnault c. Francheville (MRC de)*, J.E. 95-2231 (C.S.).

Le principe de représentation territoriale fut reconnu en milieu urbain en fonction des quartiers, que ce soit les agglomérations de villages et de villes avec le *Code municipal* de 1870, puis dans les diverses cités et villes, que ce soit en vertu de l'*Acte des clauses générales des corporations de ville* de 1876 ou dans les chartes particulières. Le quartier constituait une entité de voisinage d'autant plus individualisée qu'il épousait le plus souvent le territoire de la paroisse religieuse, sans contredire l'entité sociale la plus importante dans la vie communautaire. Plus récemment on a retrouvé dans le quartier les anciennes municipalités autonomes intégrées par annexion (extension du territoire de Montréal et de Québec au début des années 1900) ou par regroupement opéré à grande échelle, comme ce fut le cas dans les années 1960 et 1970 à Laval, Bécancour, Mirabel, Gaspé, Percé, etc. Jusqu'aux années 1960, le territoire des villes pouvait n'être divisé qu'en 2, 3 ou 4 quartiers, chaque quartier étant alors représenté par plus d'un conseiller (échevin). La formule normalisée "un quartier = un échevin" est d'application récente dans les plus grandes villes, tout comme celle établissant un nombre fixe de districts électoraux, ce nombre pouvant cependant être proportionnel à la taille de la municipalité⁷²⁶.

De tout temps, en raison de l'attachement de l' élu à la satisfaction des besoins et des demandes de ses commettants électeurs, le rôle exercé par les représentants du peuple a conféré à son quartier une fonction administrative et politique indéniable. C'est maintenant sur la base du quartier que les élus des conseils de municipalités plus populeuses plaident l'opportunité de la réalisation de projets ou encore orientent l'intervention des fonctionnaires, officiers et services administratifs. Il n'est donc pas étonnant que le quartier, que l'on tente d'assimiler au district électoral, demeure dans les faits, sinon officiellement et formellement, aussi une entité territoriale sur le plan administratif et même politique.

L'évolution démographique des agglomérations provoque cependant un divorce entre le quartier de voisinage, ensemble socio-économique relativement stable dans l'espace, et le district électoral, unité spatiale de représentation de taille sensiblement égale⁷²⁷, mais dont les limites sont plus éphémères, en raison de l'opportunité de

⁷²⁶ Art. 9 L.E.R.M. Sur autorisation du ministre, le nombre peut être inférieur ou supérieur aux nombres minimum et maximum établis en fonction de la taille de la municipalité: art. 10 L.E.R.M.

⁷²⁷ Il n'est pas possible d'invoquer une protection constitutionnelle au nombre de districts, même si leur modification a pour effet de réduire le poids d'un vote: *Renvoi: Circonscriptions électorales provinciales*, [1991] 2 R.C.S. 158. De plus, le fait que les districts soient plus grands et plus peuplés après un regroupement municipal ne porte pas atteinte à l'art. 2 (b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*,

maintenir une proportion équilibrée de représentation au sein du conseil municipal. La scène municipale est le témoin de la même dissociation que celle opérée au niveau national entre le comté et le district électoral. Le territoire de représentation parlementaire n'épouse plus le paysage municipal du comté, tout comme le quartier perd son emprise politique sur la composition des conseils municipaux. Certes, tel n'est pas nécessairement le cas partout et avec la même intensité, mais il s'agit désormais d'un phénomène généralisé. Ainsi, à moins qu'elle ne reflète une entité communautaire reconnue (comme la paroisse), la stabilité de cette assise territoriale qu'est le district électoral s'avère désormais aléatoire, ce qui n'est pas sans occasionner des problèmes d'ajustement sur le plan administratif et d'inquiétude sur le plan politique, autant dans les milieux en croissance que dans les secteurs en baisse démographique.

Évidemment, le principe de maintien d'une égalité relative peut servir autant de prétexte que de moyen pour rechercher un découpage plus fonctionnel, pour ne pas dire plus opportun aux intérêts de ceux qui y procèdent. La division électorale du territoire est une opération susceptible de manipulation et peut être détournée au profit d'intérêts personnels ou partisans. Cette manipulation territoriale connue à l'époque sous le terme de "conformation" et aujourd'hui de "gerrymandering"⁷²⁸ a été fréquente, bien que pas toujours évidente, dans le paysage politique québécois⁷²⁹. Certains cas flagrants ont d'ailleurs été réprimés par les tribunaux. Tel est le cas par exemple du village de Rigaud dans les années 1890 alors que le maire de cette municipalité, ne pouvant composer avec deux conseillers de l'opposition, imagina le subterfuge de la division en quartiers disproportionnés pour évincer ses adversaires. Son stratagème réussit lors de l'élection suivante, mais le tribunal refusa de reconnaître cet abus de pouvoir et annula toute l'opération en accueillant une action en contestation d'élection⁷³⁰.

même s'il y a une réduction de la représentativité démocratique à l'égard de chaque citoyen: *East-York (Borough of) c. Attorney General of Ontario*, (1998) 43 M.P.L.R. (2d) 155 (O.C.A.). V.a. *Charlottetown (City) c. Prince Edward Island*, (1999) 49 M.P.L.R. (2d) 73 (P.E.I.S.C.).

⁷²⁸ Il s'agit d'un problème généralisé partout où il y a représentation territoriale. Sur l'origine du mot "gerrymandering" et son utilisation comme stratégie politique territoriale dans l'histoire électorale américaine, voir: Joseph E. SCHWARTZBERG, "Reapportionment, Gerrymander and the Notion of Compactness", (1966) 56 *Minnesota Law Review* 443-449; Richard L. MORRILL, *Political Redistricting and Geographic Theory*, Association of American Geographers, Resource Publications in Geography, 1981, 77p.; Guillermo OWEN et Bernard GROFMAN, "Optimal Partisan Gerrymandering", (1988) 7 *Political Geography Quarterly* 5-20.

⁷²⁹ D. LAFORTE et A. BERNARD, *Op. cit.*, note, 235, soulignent que le gerrymandering était très courant au Québec (p. 134-146).

⁷³⁰ *Mongenais c. Rigaud (Corporation du village de)*, (1897) 11 C.S. 348 (C.C.).

Le législateur choisit clairement lors de l'adoption du *Code municipal* de 1916 de restreindre la division électorale en quartier aux seules municipalités régies par la *Loi des cités et villes* alors que les pouvoirs spéciaux attribués auparavant aux villages⁷³¹ en cette matière disparaissent. Le législateur se réserve cependant un rôle de premier plan dans la division en quartier, s'attribuant généralement le pouvoir de les modifier en même temps qu'il accepte des modifications aux chartes municipales par loi privée⁷³².

Avec la réforme de la démocratie municipale intervenue au tournant des années 1980⁷³³, puis confirmée dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* en 1987, le législateur redéfinit le principe de la division électorale, non pas en fonction du statut juridique de la municipalité ou de la loi qui la régit, mais plutôt de sa population, obligeant la division en districts électoraux dans les municipalités de plus de 20 000 habitants et autorisant cette dernière division dans les autres⁷³⁴. Dans ce dernier cas, la faculté de division électorale demeure discrétionnaire puisqu'une fois le choix effectué, il est encore possible de revenir au régime antérieur⁷³⁵.

Évidemment, la division en districts électoraux implique un exercice de délimitation territoriale, ce qui peut inciter, afin d'éviter l'intervention de tracés occultes, à l'identification de "critères" sociologiques ou géographiques devant servir à la fixation des limites ou encore à la structuration de noyau d'identification d'un district. Ces critères socio-géographiques peuvent rechercher l'intégrité des communautés locales, la compacité⁷³⁶ et la contiguïté des territoires, en plus,

⁷³¹ Code municipal de 1870, art. 617.

⁷³² De nombreuses modifications aux chartes municipales effectuées avant les années 1980 concernaient la division des quartiers.

⁷³³ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Directeur général de la représentation électorale et Directeur général du financement des partis politiques, *Colloque. Les principaux aspects de la réforme électorale au niveau municipal, Statistiques et analyse relatives à l'application des chapitres II, III et VII de la Loi sur les élections dans certaines municipalités*, Québec, 1982, 26p. et 29p. La loi confie à un Directeur général de la représentation la responsabilité de veiller à l'application des principes d'équilibre de représentation en prescrivant que le nombre d'électeurs n'excède pas de plus ou moins 15% la moyenne d'électeurs par district électoral.

⁷³⁴ Art. 4 et 5 L.E.R.M.

⁷³⁵ Art. 7 L.E.R.M.

⁷³⁶ Mark S. FLAHERTY et William W. CRUMPLIN, "Compactness and Electoral Boundary Adjustment: An Assessment of Alternatives Measures", (1992) 36/2 *The Canadian Geographer / Le géographe canadien* 159-171.

évidemment, de l'égalité de la population, tout en tenant compte des risques de "ghettoïsation". Il est rarement possible de concilier toutes ces préoccupations avec l'objectif d'une représentation fidèle⁷³⁷, d'où les compromis toujours nécessaires.

Le législateur a donné à la municipalité, et plus spécifiquement à son conseil municipal, le pouvoir de procéder au découpage électoral. Mais ce pouvoir a été balisé pour éviter les dérapages. Première balise, la taille et le nombre des districts électoraux sont en fonction de la population de la municipalité, donc critère géographique. Seconde balise, une procédure stricte dans le temps, avec des formalités précises, donc encadrement formel et temporel. Troisième balise, la possibilité d'opposition des citoyens, avec obligation de tenue d'audiences publiques, donc contrôle politique. Quatrième balise, l'attribution d'un pouvoir décisionnel effectif à la Commission de représentation établie en vertu de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, donc contrôle technique. Une cinquième balise peut enfin être identifiée sur le plan judiciaire puisque les citoyens peuvent contester une procédure de division frauduleuse en invoquant le pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure. En somme, le pouvoir conféré au conseil municipal n'est pas absolu et les risques d'un contrôle politique, technique et judiciaire incitent certainement à la prudence sinon à l'objectivité (ce qui n'empêche pas la subjectivité bienveillante) dans la décision finale de découpage de la carte électorale municipale.

Sur le plan de la représentation électorale des municipalités divisées en districts, le législateur a donc établi des règles plus strictes pour diriger l'exercice de la discrétion municipale dans la division du territoire. Ces règles s'imposent pour s'assurer du respect des principes fondamentaux d'un équilibre démocratique. En leur absence, on pourrait en effet observer certaines tendances à orienter, voire à manipuler les découpages territoriaux de manière à tirer parti des variations dans la composition socio-économique de l'électorat. Une fois cependant le district électoral établi et son représentant élu, le territoire de la représentation, le dynamisme personnel du représentant et son affiliation politique peuvent influencer, par un effet de rétroaction, la nature et les types d'intervention sur le territoire. L'impact du découpage électoral a

⁷³⁷ Paul-Henri DERYCKE (dir.), *Conceptions de l'espace*, Paris, Université de Paris X, 1982, p. 6. V.a. Richard THÉRIAULT, *Op. cit.*, note 545, p. 36.

^{737.1} En principe, la variation du taux de taxe foncière générale sur le territoire n'est possible que dans les territoires non organisés (art. 9 L.O.T.M.) et dans les municipalités disposant de pouvoirs spéciaux en vertu de leur charte.

une portée beaucoup plus étendue que ne le laisse supposer l'adoption du règlement municipal le décrétant.

C- La division du territoire à des fins fiscales

Le régime de la fiscalité municipale est en bonne partie constitué en fonction d'une base territoriale. Il repose principalement sur la valeur foncière des immeubles. Comme la construction sert depuis longtemps d'indice de croissance de l'assiette fiscale, il est dans l'intérêt des administrateurs municipaux de promouvoir la "mise en valeur" du territoire. À l'opposé, la perte d'un territoire est perçue comme une atteinte au potentiel fiscal d'où la méfiance à l'égard des demandes d'annexion. En ce sens, le territoire est au centre des enjeux budgétaires de la municipalité.

Le législateur s'est montré peu favorable à la variation des taux de taxes sur le territoire lorsque les revenus sont destinés aux fins générales de la municipalité, de sorte qu'en principe une municipalité ne peut établir un régime fiscal discriminatoire sur une base territoriale^{737.1}. L'imposition de la surtaxe sur les immeubles non résidentiels a constitué une ouverture à cet égard, mais en fonction de l'affectation des immeubles. Toutefois, la municipalité peut, à l'égard du financement des travaux d'infrastructure et d'équipement, déterminer le territoire faisant l'objet d'une imposition en assujettissant les bénéficiaires réels, potentiels ou simplement éventuels de ces travaux.

Sur le plan historique, les distorsions du régime fiscal foncier expliquent le divorce de nombreux villages des paroisses ou des cantons, mais aussi l'étalement urbain et la fragmentation métropolitaine. Si la diversité des intérêts et les disputes à propos du financement des infrastructures publiques ont été à l'origine de l'opposition entre les centres et leur périphérie, c'est souvent la disparité des coûts d'urbanisation qui a justifié les promoteurs et les citoyens à fuir les villes centres au profit de banlieues de plus en plus éloignées. Alors qu'en milieu rural, les premières lois municipales ont accordé une importance primordiale à la corvée et à la répartition, elles ont, en milieu plus urbanisé, reconnu l'autorité du conseil municipal pour déterminer les immeubles pouvant bénéficier de ses services, travaux ou ouvrages, et, par conséquent, à définir le

bassin de taxation assujetti à leur financement⁷³⁸. Que ce soit d'abord à l'intérieur d'un acte de répartition accompagnant un procès-verbal de chemin ou de cours d'eau et ensuite dans l'imposition d'une taxe spéciale dite d'amélioration locale, le principe de l'assiette foncière particularisée ou bassin de taxation, s'est généralisé partout, quel que soit le statut juridique des municipalités. Aujourd'hui le bassin de taxation est utilisé couramment, tant en milieu rural qu'en milieu urbain, à l'égard des travaux et services d'utilité publique destinés principalement à desservir une partie du territoire de la municipalité.

Jusqu'à ce que le législateur accorde une marge de manoeuvre élargie aux municipalités de déterminer les bassins de taxation, de surtaxer les terrains vagues desservis, de prescrire une compensation ou d'exiger une tarification en fonction de l'usage de ses biens et services et enfin de faire une distinction sur les taux d'imposition selon l'affectation résidentielle ou non des immeubles, la fiscalité foncière était souvent perçue comme une méthode rigide d'autonomie financière⁷³⁹. Pourtant, depuis le début du régime municipal, tous s'entendent pour reconnaître le pouvoir discrétionnaire⁷⁴⁰ accordé aux conseils municipaux de fixer les taux de taxes et de déterminer la nature des services offerts, d'indiquer quelle partie du territoire sera desservie⁷⁴¹ et, sous réserve parfois de modalités particulières d'imposition, de déterminer les bassins de taxation.

Évidemment, lorsque le conseil municipal a exercé son pouvoir discrétionnaire et défini la nature des services à dispenser ou des travaux à réaliser (fonction

⁷³⁸ *Simpson c. Westmount (City of)*, (1916) 49 C.S. 341 (C.R.); *Bureau c. Saint-Ubalde (Corporation de la paroisse de)*, (1919) 28 B.R. 130; *Chicoutimi (Corporation du canton de) c. Simard*, (1926) 41 B.R. 192; *Grenier c. Amos (Corporation du village d')*, (1928) 44 B.R. 283; *Saint-Joseph-de-Beauce (Corporation de) c. Lessard*, [1954] B.R. 475.

⁷³⁹ Les mesures ont été introduites dans la législation depuis le début des années 1960: bassins de taxation (art. 979 C.M.; 487 L.C.V.); surtaxe sur les terrains vagues (art. 990 C.M.; 486 L.C.V.); tarification (art. 244.1 et suiv. L.F.M.); taxe et surtaxe sur les immeubles non résidentiels (art. 244.11 et suiv. L.F.M.).

⁷⁴⁰ *Mountain Sights Ltd c. Montréal (Cité de)*, (1917) 52 C.S. 174 (C.R.); *Daoust c. Notre-Dame-de-l'Île-Perrot (Corporation municipale de la paroisse de)*, J.E. 78-297 (C.S.); *Lauzon (Cité de) c. Lévis (Ville de)*, J.E. 81-1078 (C.A.); *Gestion Nicopier Inc. c. Mirabel (Ville de)*, J.E. 96-461 (C.S.) conf. C.A. Montréal, 500-09-002110-969, 14 décembre 1999; *Guillemette c. Sainte-Foy (Ville de)*, J.E. 95-155 (C.S.), REJB 1999-15525 (C.A.).

⁷⁴¹ *Juneau c. Lévis (Corporation de la ville de)*, (1905) 14 B.R. 104; *Dumont c. Sainte-Rose (Corporation de)*, (1916) 22 R.J. 592 (C.S.); *Chicoutimi (Corporation du canton de) c. Simard*, (1926) 41 B.R. 192; *Grenier c. Amos (Corporation du village d')*, (1928) 44 B.R. 283; *Soeurs de Jeanne-d'Arc c. Aqueduc de Sillery*, (1929) 47 B.R. 235; *Beauport-Est (Corporation de) c. Brique Frontenac Ltée*, (1933) 71 C.S. 36 (C. Mag.).

législative), il est lié par sa réglementation et doit exécuter ce qui a été prévu (fonction exécutive et administrative). Il peut alors être contraint par mandamus à s'exécuter⁷⁴². On a même reconnu qu'une municipalité peut établir des bassins de taxation emboîtés⁷⁴³, par exemple pour tenir compte du surdimensionnement des infrastructures. Ce n'est qu'exceptionnellement que la loi fixe les critères de référence des bassins de taxation, ce qui est le cas, par exemple, à l'égard des travaux de cours d'eau municipaux alors que seuls les immeubles drainés ne bénéficiant pas de la servitude naturelle d'écoulement des eaux peuvent être assujettis au financement des travaux⁷⁴⁴. Comme elle doit exercer son autorité dans l'intérêt public, le problème est souvent de déterminer si des travaux à l'avantage d'un ou de quelques immeubles ne sont pas plutôt au seul avantage d'intérêts privés⁷⁴⁵.

Un des débats les plus épineux en matière de taxation a été soulevé à l'égard des articles 979 (complété par l'article 991) du *Code municipal du Québec* et 487 (complété par l'article 561) de la *Loi sur les cités et villes* pour déterminer si les taxes spéciales devaient être imposées seulement aux propriétaires intéressés au sens des dispositions habilitantes particulières ou sur la partie du territoire concerné. Selon ces articles, le conseil municipal peut mettre le coût des travaux à la charge : 1- de la municipalité, 2- des contribuables d'une partie de la municipalité, 3- des contribuables bénéficiant des travaux lorsque ceux-ci sont effectués dans une partie du territoire de la municipalité désignée comme son "secteur central" ou son centre-ville" en vertu d'un programme particulier d'urbanisme. Or, diverses dispositions des lois municipales prévoient des régimes particuliers de taxation. La question qui se pose est alors de déterminer si la municipalité doit s'en tenir au régime spécial ou, au contraire, si elle peut se prévaloir du régime discrétionnaire.

⁷⁴² *Mountain Sights Ltd c. Montréal (Cité de)*, (1917) 52 C.S. 174 (C.R.).

⁷⁴³ *Simpson c. Westmount (City of)*, (1916) 49 C.S. 341 (C.R.).

⁷⁴⁴ *Manseau c. Yamaska (Corporation of the County of)*, (1929) 46 B.R. 514; *Frenette c. Saint-Eugène-de-Grantham (Corporation de la paroisse de)*, (1939) 67 B.R. 25. Le principe est également applicable dans les municipalités régies par la *Loi sur les cités et villes*: *Daoust c. Pincourt (Ville de)*, [1970] C.A. 808. Voir cependant la distinction lorsque les travaux d'égouttement ne concernent pas l'écoulement naturel des eaux: *Intercrédit Establishment Valduz c. Pincourt (Ville de)*, [1994] R.J.Q. 395 (C.S.), conf. REJB 97-0958 (C.A.).

⁷⁴⁵ *Lapointe c. Berthier (Corporation du comté de)*, (1896) 10 C.S. 24 (C.R.); *Hutchison c. Westmount (City of)*, (1914) 69 R.C.S. 62; *Généreux c. Saint-Pie-de-Guire (Corporation de)*, (1914) 20 R.J. 232 (C.S.); *Nicolet (Corporation du comté de) c. Villers (Corporation du village de)*, (1918) 27 B.R. 289; *Vaudreuil (Ville de) c. Willmor Discount Corp.*, [1982] C.A. 120; *Brensim Corp. Ltd c. Montréal (Ville de)*, [1986] D.L.Q. 269 (C.S.); *Juneau c. Québec (Ville de)*, [1991] R.J.Q. 2781 (C.A.); *Prud'homme c. Repentigny (Ville de)*, J.E. 97-1596 (C.S.); *Boucher c. Chambly (Ville de)*, J.E. 98-2125 (C.S.).

Me Jacques L'Heureux dans son ouvrage sur le *Droit municipal québécois* indique que "lorsqu'une disposition prévoit une modalité particulière d'imposition d'une taxe spéciale, cette taxe ne peut être imposée qu'en suivant cette modalité"⁷⁴⁶. Il note cependant que la jurisprudence est contradictoire⁷⁴⁷ relativement à la portée de l'article 487 qui établit une règle générale. Il préfère l'interprétation selon laquelle le législateur a voulu une nouvelle forme de taxation nonobstant toutes celles existantes, laissant aux municipalités le choix entre les anciennes dispositions particulières et la nouvelle disposition générale. Toutefois, comme la clause "nonobstant" ne vaudrait que relativement à des textes antérieurs, il considère que les dispositions particulières de taxation ajoutées après 1960 empêchent, sauf indication contraire, l'application de cet article 487. Il émet la même opinion à l'égard de l'article 979, même si cet article ne comporte pas de clause "nonobstant", puisqu'il vise les travaux de toute nature, signifiant ainsi l'intention du législateur d'ajouter une nouvelle forme de taxation et écartant dès lors la règle d'interprétation voulant que le général ne déroge pas au particulier.

Bien que son opinion semble aujourd'hui faire autorité, il n'en demeure pas moins que les lois municipales sont encore encombrées de dispositions archaïques qui mériteraient d'être balayées pour laisser place au régime mieux adaptée de la discrétion, cette discrétion demeurant d'ailleurs à tous égards, toujours sujette à un contrôle judiciaire en cas d'abus ou d'injustice grave.

Des litiges surviennent dans des municipalités de toute taille et les règlements de taxation, tout comme anciennement les actes de répartition, sont fréquemment soumis aux tribunaux pour un examen de légalité. Les tribunaux ont adopté une attitude réservée, respectueuse du pouvoir discrétionnaire accordé aux municipalités en considérant que les conseils municipaux sont les mieux placés pour apprécier l'intérêt public quant à l'opportunité des décisions prises. Ils ne substituent pas leur opinion à celle des conseils municipaux et, lorsqu'ils doivent intervenir pour sanctionner un abus de pouvoir parce que la décision apparaît déraisonnable, discriminatoire ou s'il y a

⁷⁴⁶ J. L'HEUREUX, *Op. cit.*, note 17, p. 466.

⁷⁴⁷ *Canadian Pacific Ltd c. Laval (Ville de)*, C.S. Montréal, 802012, 20 juin 1974 (J.I.D.M. C.S. 74-06-20); *Levy c. Vaudreuil (Ville de)*, [1982] C.S. 162; *Contra: St-Germain c. Mascouche (Ville de)*, J.E. 85-632 (C.A.).

preuve de mauvaise foi ou d'injustice équivalant à fraude⁷⁴⁸, ils se contentent d'annuler les dispositions contestées sans imposer une ligne de conduite en matière de services à offrir et de moyens de les financer.

C'est principalement en fonction du critère du bénéficiaire reçu que la base territoriale du bassin de taxation est contestée. La jurisprudence, ancienne et récente, est d'ailleurs fort abondante en cette matière.

La validité d'un règlement d'imposition sera reconnue dans la mesure où un immeuble bénéficie des réseaux et ce, même si le contribuable ne veut pas s'en servir⁷⁴⁹. La notion de bénéficiaire a d'ailleurs progressivement été élargie pour inclure non seulement le bénéficiaire réel et immédiat, mais également le bénéficiaire potentiel ainsi que le bénéficiaire éventuel⁷⁵⁰ dont peut profiter un immeuble de l'existence d'une infrastructure ou d'un équipement public. Ils pourront considérer qu'un immeuble peut être taxé, bien qu'il ait déjà été assujéti à des travaux antérieurs⁷⁵¹. Le tribunal pourra approuver la réglementation à l'égard de travaux faits ailleurs mais raccordant des

⁷⁴⁸ *Sainte-Louise (Corporation of the Parish of) c. Chouinard*, (1896) 5 B.R. 362; *Désy c. Saint-Constant (Corporation de)*, (1924) 36 B.R. 202; *Carignan c. Gentilly (Corporation du village de)*, (1935) 39 B.R. 69; *Daoust c. Notre-Dame-de-l'Île-Perrot (Corporation municipale de la paroisse de)*, J.E. 78-297 (C.S.).

⁷⁴⁹ *Charette c. Sainte-Agathe-Sud (Corporation municipale du village de)*, C.S. Terrebonne, 700-05-000113-849, 5 avril 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-04-05.1); *Deslauriers c. Saint-Cyprien-de-Napierville (Municipalité de)*, C.S. Iberville, 755-05-000790-970, 29 octobre 1997; *Krishtalka c. Montréal (Ville de)*, J.E. 99-2067 (C.S.).

⁷⁵⁰ *Beauport-Est (Corporation de) c. Brique Frontenac Ltée*, (1933) 71 C.S. 36 (C. Mag.); *Daoust c. Notre-Dame-de-l'Île-Perrot (Corporation municipale de la paroisse de)*, J.E. 78-297 (C.S.); *Lachance c. Granby (Ville de)*, C.S. Bedford, 460-05-000024-78, 2 mai 1980; *Boulangerie Leclerc Inc. c. Saint-Flavien (Corporation municipale du village de)*, [1981] C.S. 466; *St-Germain c. Mascouche (Ville de)*, J.E. 85-632 (C.A.); *Mestuk Inc. c. Saint-Nicolas (Ville de)*, C.S. Québec, 200-05-002206-816, 11 juin 1985; *Club de golf Sherbrooke Inc. c. Sherbrooke (Ville de)*, [1988] R.D.I. 68 (C.S.); *Delson (Ville de) c. Entreprise B.C.C. Ltée*, C.S. Montréal, 500-05-008593-873, 14 novembre 1989; *Saint-Pie (Corporation municipale du village de) c. Bernard*, [1990] R.L. 591 (C.A.); *Construction Gaétan et Gilles La Madeleine Inc. c. Boucherville (Ville de)*, J.E. 93-1396 (C.S.); *Intercrédit Establishment Valdez c. Pincourt (Ville de)*, [1994] R.J.Q. 395 (C.S.), conf. REJB 98-0958 (C.A.); *Gestion Nicopier Inc. c. Mirabel (Ville de)*, J.E. 96-461 (C.S.), conf. REJB 1999-15525 (C.A.); *Sainte-Julie (Ville de) c. Domaine des Hauts-Bois Inc.*, J.E. 96-920 (C.A.); *Noël c. Saint-Nicéphore (Corporation municipale de)*, J.E. 96-2191 (C.A.); *Hatziefremidis c. Chambly (Ville de)*, C.S. Longueuil, 505-05-001447-942, 8 septembre 1997; *Saint-Georges (Ville de) c. Poulin*, J.E. 98-391 (C.A.); *Lechter Bros Inc. c. Blainville (Ville de)*, J.E. 98-1405 (C.S.) et J.E. 99-1367 (C.S.) (en appel); *161979 Canada Inc. c. Sainte-Marthe-sur-le-Lac (Ville de)*, J.E. 99-1952 (C.S.).

⁷⁵¹ *Rousseau c. Saint-Narcisse-de-Beaurivage (Corporation de la paroisse de)*, [1966] C.A. 143; *Gagnon c. Chicoutimi (Cité de)*, [1976] C.S. 872; *Mestuk Inc. c. Saint-Nicolas (Ville de)*, C.S. Québec, 200-05-002206-816, 11 juin 1985; *Saint-Pie (Corporation municipale du village de) c. Bernard*, [1990] R.L. 591 (C.A.); *Immeubles Cafu Inc. c. Saint-Lambert (Ville de)*, J.E. 95-2039 (C.S.).

tuyaux situés en face de l'immeuble même si cet immeuble n'est pas raccordé⁷⁵². Peuvent aussi être des contribuables intéressés les résidents d'une île à l'égard des travaux d'amélioration d'un chemin dont ils peuvent se servir en circulant sur la terre ferme⁷⁵³.

Les tribunaux acceptent que la base de taxation puisse être changée dans le temps⁷⁵⁴. Ainsi, par exemple, une municipalité peut modifier ses règlements d'imposition ainsi que les bassins de taxation en vue d'adopter un régime uniforme d'assiette fiscale, bien que cela puisse avoir pour effet d'augmenter d'une manière disproportionnée la taxe. Il n'y a pas matière à intervention de la Cour lorsqu'il n'y a pas d'abus de pouvoir équivalant à fraude et que les immeubles sont susceptibles de bénéficier des travaux⁷⁵⁵.

Dans les cas de doute quant à la portée des règlements, les tribunaux⁷⁵⁶ cherchent désormais l'intention du législateur plutôt que de se rabattre sur l'interprétation restrictive des lois fiscales comme auparavant. Ainsi, par exemple, si le texte du règlement prescrit l'imposition des terrains en bordure d'une rue et que le plan du bassin est plus large, c'est ce dernier qui traduit l'intention du législateur si le terrain est susceptible de bénéficier de l'infrastructure⁷⁵⁷.

Les tribunaux accepteront également qu'un bassin de taxation n'inclue que quelques propriétés, ce qui peut être le cas par exemple lors de l'expropriation pour la municipalisation d'une rue même si une grande proportion de la taxe sera payée par celui qui sera indemnisé⁷⁵⁸. Ils pourront néanmoins annuler le règlement de taxation qui impose injustement la totalité du coût de l'emprunt pour une indemnité d'expropriation

⁷⁵² *Laplante c. Château-Richer (Ville de)*, J.E. 83-358 (C.S.); *Deslauriers c. Saint-Cyprien-de-Napierville (Municipalité de)*, C.S. Iberville, 755-05-000790-970, 29 octobre 1997.

⁷⁵³ *Choquette c. Varennes (Corporation de la paroisse de)*, (1918) 54 C.S. 33; *Décarie c. Saint-André (Corporation municipale de)*, (1932) 52 B.R. 153.

⁷⁵⁴ Les articles 1077 C.M. et 565 L.C.V. permettent d'ailleurs de modifier ou de remplacer une taxe spéciale.

⁷⁵⁵ *Courcy c. Longueuil (Ville de)*, [1976] C.S. 867.

⁷⁵⁶ Dans la foulée des arrêts de la Cour suprême du Canada établissant les règles d'interprétation en matière fiscale. Voir par exemple: *Québec (Communauté urbaine de) c. Notre-Dame-de-Bon-Secours (Corporation)*, [1994] 3 R.C.S. 3 et *Saint-Georges (Ville de) c. Poulin*, J.E. 98-391 (C.A.).

⁷⁵⁷ *Noël c. Saint-Nicéphore (Corporation municipale de)*, J.E. 96-2191 (C.A.).

⁷⁵⁸ *Malpas c. Montreal (City of)*, (1929) 35 R.J. 348 (C.S.); *Ivanhoe Inc. c. Sainte-Foy (Ville de)*, J.E. 82-59 (C.S.).

au propriétaire qui a refusé de céder gratuitement la rue. Un tel règlement équivaut à une forme d'expropriation déguisée⁷⁵⁹.

Ils sanctionnent l'exercice abusif du pouvoir discrétionnaire des municipalités qui s'écartent du principe du bénéfice reçu, notamment lorsque le règlement impose des immeubles qui ne sont ni desservis⁷⁶⁰ ni desservables⁷⁶¹. Ils pourront également annuler le règlement qui impose un fardeau tout à fait disproportionné⁷⁶², surtout si l'immeuble, en raison des contraintes du site ou de sa localisation, ne peut en bénéficier⁷⁶³, ainsi que le règlement qui assujettit des immeubles au bénéfice exclusif de l'un d'entre eux⁷⁶⁴.

Une autre question se pose quant à la légalité de l'exclusion d'un bassin de taxation de certains immeubles qui ne bénéficient pas des travaux. Le principe de l'exclusion est retenu depuis longtemps, notamment lorsque la discrétion est utilisée de bonne foi dans l'établissement d'un bassin de taxation sans viser spécifiquement à favoriser des propriétés⁷⁶⁵.

Des distinctions peuvent s'imposer au regard des superficies "gelées" par l'effet de la loi pour une plus ou moins longue période. En effet, la Cour d'appel, dans la foulée de l'arrêt *Winzen Land*⁷⁶⁶, tend à considérer inopérante une taxation dont le bassin englobe un espace dont le potentiel juridique de desserte est limité, à tout le moins pour la période où l'interdiction d'utilisation est plus ou moins absolue, ce qui

⁷⁵⁹ *Labelle c. Saint-Laurent (Ville de)*, J.E. 93-1373 (C.S.).

⁷⁶⁰ *Compagnie des terrains de la Banlieue de Montréal c. Montréal (Cité de)*, (1922) 28 R.J. 509 (C.S.); *Gilbert c. Aubert-Gallion (Corporation d')*, (1926) 32 R.J. 36 (C.S.); *Ouellet c. Bic (Corporation du village du)*, (1927) 33 R.J. 381 (C.S.); *Daoust c. Pincourt, (Ville de)*, [1970] C.A. 808.

⁷⁶¹ *Bell Canada c. Québec (Cité de)*, [1977] C.A. 392; *Boulangerie Leclerc Inc. c. Saint-Flavien (Corporation municipale du village de)*, [1981] C.S. 466; *Lemieux c. Lacolle (Corporation municipale du village de)*, J.E. 81-184 (C.S.); *Aylmer (Ville d') c. Mustapha*, C.A. Montréal, 500-09-001446-772, 17 mai 1982 (J.I.D.M. C.A. 82-05-17).

⁷⁶² *Therriault c. Notre-Dame-du-Lac (Corporation de)*, (1903) 24 C.S. 217 (C.R.); *Saint-Louis-du-Ha! Ha! (Corporation de) c. Thomas*, (1912) 22 B.R. 303; *Fabi c. Rock Forest (Municipalité de)*, [1998] R.J.Q. 1683 (C.A.); *161979 Canada Inc. c. Sainte-Marthe-sur-le-Lac (Ville de)*, J.E. 99-1952 (C.S.).

⁷⁶³ *Rosemère (Town of) c. Lapostolle*, [1975] C.A. 141; *Chevarier c. Saint-Bruno-de-Montarville (Ville de)*, [1976] C.S. 702; *Gold Medal Development Inc. c. Sainte-Marthe-sur-le-Lac (Ville de)*, J.E. 86-670 (C.S.).

⁷⁶⁴ *Supra*, note 745.

⁷⁶⁵ *Chalifoux c. Richelieu (Corporation du comté de)*, (1923) 29 R.J. 316 (C.C.); *Campeau c. Sainte-Adèle (Ville de)*, C.S. Terrebonne, 700-05-001357-825, 19 avril 1984; *Immeubles Cafà Inc. c. Saint-Lambert (Ville de)*, J.E. 95-2039 (C.S.).

⁷⁶⁶ *Saint-Hubert (Ville de) c. Winzen Land Corp. Ltd.*, [1988] R.J.Q. 940 (C.A.); *Edessa Realities Ltd c. Longueuil (Ville de)*, [1985] C.S. 50, conf. C.A. Montréal, 500-09-000161-851, 1er mars 1988. V.a. *L.J.A. Investments Ltd c. Laval (Ville de)*, J.E. 94-232 (C.S.).

est le cas des territoires situés à l'extérieur des périmètres d'urbanisation ou soumis à l'autorité de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*. Dans cette affaire, la ville avait adopté une série de règlements de taxation pour des ouvrages dans un secteur et avait assujéti les immeubles des appelantes bien avant l'entrée en vigueur de cette loi. Toutefois, la cour a considéré que la loi avait changé radicalement les règles du jeu. En intervenant dans la libre jouissance et la libre disposition des biens, elle a affecté en profondeur les droits et les projets des propriétaires. Les règles de bases étant changées, la réglementation de taxation, par ailleurs valide antérieurement, devient par le fait même, non seulement inadéquate, mais porteuse d'injustice et d'iniquité, de sorte que le tribunal doit conclure à son inopposabilité aux intéressés.

Par ailleurs, si la municipalité peut imposer à un seul contribuable les coûts de reconstruction d'une route dont il est le seul à bénéficier, elle doit le prévoir par taxation et non par le biais d'une entente avec ce contribuable, à moins que ce dernier verse au préalable la totalité des sommes ou en garantisse le paiement⁷⁶⁷. Toutefois, en ce domaine, les pouvoirs accordés aux municipalités en vertu des dispositions sur les ententes relatives aux travaux municipaux⁷⁶⁸ permettent non seulement d'associer plus étroitement les propriétaires au financement des travaux, mais aussi d'atteindre des contribuables potentiels susceptibles de participer au coût lorsqu'ils feront une demande de permis ou de certificat requis par la réglementation d'urbanisme⁷⁶⁹.

Cette nouvelle approche s'inscrit dans la tendance qui prévaut aujourd'hui de faire assumer le coût des infrastructures par les promoteurs plutôt que la municipalité les réalise et impose ensuite une taxe d'amélioration locale. La souplesse s'impose en cette matière de manière, par exemple, à ce que le règlement général sur les conditions que doit remplir une personne ayant demandé des travaux municipaux⁷⁷⁰ ne limite pas le pouvoir de taxation de la municipalité d'assujéti un secteur susceptible d'être desservi malgré les prescriptions du texte général prévoyant la répartition sur l'ensemble de la municipalité⁷⁷¹. Toutefois, il faut tenir compte des iniquités que peuvent parfois en résulter. Tel est le cas de la réglementation d'imposition de la surtaxe sur les terrains

⁷⁶⁷ *Mulgrave-et-Derry (Corporation municipale des cantons-unis de) c. French*, [1990] R.L. 544 (C.A.).

⁷⁶⁸ Art. 145.21 et suiv. L.A.U.

⁷⁶⁹ Dans ce contexte, la municipalité peut prévoir le financement des infrastructures pour partie par le promoteur et l'autre par taxe de secteur. Le second règlement ne doit pas s'interpréter en fonction du premier: *Saint-Georges (Ville de) c. Poulin*, J.E. 98-391 (C.A.).

⁷⁷⁰ Art. 948 C.M.; 470 L.C.V.

⁷⁷¹ *Saint-Georges (Ville de) c. Poulin*, J.E. 98-391 (C.A.).

vacants desservis qui omet de prendre en compte le fait que le promoteur a pu construire lui-même les infrastructures⁷⁷². Cette situation injuste s'explique par le fait que lors de l'adoption des dispositions habilitantes, la plupart des municipalités réalisaient ou assumaient elles-mêmes le coût des infrastructures et en finançaient la construction avec une taxe d'amélioration locale. Or, les pratiques ont changé, ce qu'omettent de considérer certaines dispositions législatives.

En somme, un bassin de taxation peut prendre une forme adaptée non seulement au besoin exprimé mais également à la décision d'un conseil municipal de réaliser une infrastructure. La norme du bénéfice reçu, qu'il soit immédiat ou potentiel, apparaît intimement liée à la nature du service offert et aux caractéristiques du territoire où ce service est offert, d'où la multiplication à l'infini des cartes de bassins possibles de taxation, en même temps que la rationalité du critère de l'intérêt public dans la définition du territoire, toujours en fonction de la demande ou, à l'inverse, de la critique d'un contribuable.

D- La division du territoire à des fins urbanistiques

C'est essentiellement par le zonage qu'une municipalité peut opérer une division de son territoire dans le champ de compétence qui lui est dévolu en matière d'urbanisme. Au niveau local, le zonage prend la forme d'un code réglementaire opposable aux tiers alors que sur le plan régional il se limite à un contrôle intérimaire. Il s'insère officiellement dans un cadre de planification locale et régionale dont les grands traits ont été esquissés dans la section précédente.

Les professionnels de l'urbanisme proposent une typologie du zonage où l'on peut identifier :

1- le zonage en système fermé alors que la réglementation est spécifique à des objectifs préétablis et où les règles d'interprétation sont définies au départ, ce qui est le cas du zonage cumulatif alors que les usages autorisés dans une zone peuvent aussi l'être dans une autre (les usages R-1 sont permis dans les zones R-2) et du zonage exclusif (limitation stricte des usages énumérés);

⁷⁷² *Hull (Ville de) c. Entreprises E.A. Bourque (Québec) Inc.*, J.E. 96-1011 (C.A.), inf. [1992] R.J.Q. 757 (C.S.)

2- le zonage en système ouvert qui se caractérise par des règles d'interprétation qui ne sont pas définies au départ, comme c'est le cas du zonage différé (et du plan d'aménagement d'ensemble) favorisant les projets intégrés ou du zonage par indice de performance en fonction du degré de nuisance des établissements;

3- le zonage en système mixte où les règles sont établies au départ mais qui sont soit indéterminées dans le temps (zonage suspensif) ou sur le site (normes d'implantation, incluant l'assujettissement à un plan d'implantation et d'intégration architecturale), soit déterminées au départ quant aux normes d'implantation mais qui ne sont pas spatialement déterminées (zonage ponctuel)⁷⁷³.

Le zonage est un vaste domaine d'étude. Il ne sera considéré dans la présente section que sous l'angle de la division territoriale. Les divers principes qui régissent le pouvoir de zoner, comme l'utilisation du pouvoir de ségrégation, de manière par exemple à transformer le pouvoir de réglementer en prohibition, même s'ils peuvent avoir une incidence territoriale déterminante, ne seront pas examinés spécifiquement, autrement que pour montrer comment la combinaison d'un découpage de zone avec la sélection de normes applicables dans ces zones est susceptible d'intervenir dans l'évolution d'une communauté.

1- L'émergence du zonage

L'urbanisme québécois, formalisé sur le plan juridique comme domaine de compétence municipale, a été introduit dès le XIX^e siècle dans l'appareil législatif en raison de la nécessité de prévenir les incendies⁷⁷⁴ et les maladies contagieuses. La concentration des constructions et des populations a justifié l'émergence d'une intervention publique prioritairement dans les agglomérations, de sorte qu'il n'est guère étonnant que la *Loi des cités et villes* ait été la première législation générale à être dotée des dispositions habilitantes les plus élaborées.

⁷⁷³ Claude LUCIER, *La zone-tampon: instrument spatial d'aménagement et de contrôle des nuisances environnementales*, Rapport de recherche de maîtrise en sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, 1989, p. 33, réf. à Léon PLOEGAERTS, *Le zonage dans l'aménagement de l'espace urbain au Québec*, Thèse de doctorat en aménagement, Université de Montréal, 1974, 315p.

⁷⁷⁴ Certaines dispositions éparses subsistent d'ailleurs comme le pouvoir de déterminer les parties du territoire où peuvent être érigés certaines manufactures dangereuses: Art. 633 (11) C.M. et 412 (31) L.C.V. Les municipalités régies par le Code municipal peuvent même interdire la construction de maisons en bois: Art. 633 (10) C.M.

La popularité de la technique du zonage, d'abord conçue et appliquée aux États-Unis et ensuite dans les provinces anglo-canadiennes⁷⁷⁵, s'est manifestée progressivement dans la législation québécoise, en commençant par les chartes des deux métropoles, pour ensuite se propager dans la *Loi sur les cités et villes* et dans le Code municipal (versions 1870 et 1916). À partir des années 1940, diverses modifications législatives affirmeront l'autorité municipale en matière de zonage et de réglementation normative de l'urbanisme alors que la planification du territoire ne sera vraiment confirmée qu'au début des années 1960⁷⁷⁶. Sur le plan judiciaire, l'autorité de cette nouvelle technique réglementaire sera définitivement consacrée au Québec par la Cour suprême du Canada à la même époque, notamment avec les arrêts *Canadian Petrofina Ltd*⁷⁷⁷ et *Sun Oil Co.*⁷⁷⁸, deux litiges portant sur des questions de droits acquis.

Sur le plan de la pratique administrative, c'est dans la première décennie de la Révolution tranquille que les municipalités commencent à s'intéresser véritablement à la réglementation de zonage. Alors que seules les plus grandes villes avaient adopté une telle réglementation auparavant, la plupart des municipalités régies par la *Loi sur les cités et villes* suivront la mode, mais à peine 19% des municipalités rurales marqueront leur intérêt pour cette mesure d'urbanisme avant les années 1980⁷⁷⁹. Le zonage sera cependant conçu la plupart du temps comme un outil réglementaire isolé, sans cadre de référence puisque d'abord inspiré par le souci d'éviter les nuisances⁷⁸⁰; un instrument éminemment passif, à la remorque des pressions du marché immobilier. Avant 1980, point de planification régionale légalement structurée, sauf exceptions bien particulières. Quant au plan directeur d'urbanisme que les municipalités pourront élaborer comme instrument de planification locale, il ne sera pas populaire et demeurera déconnecté du zonage réglementaire.

⁷⁷⁵ Leslie A. STEIN, "The Municipal Power to Zone in Canada and in the United States", (1971) 49 *R. du B. Can.* 534-556.

⁷⁷⁶ Pour un historique de l'urbanisme, voir Réjane CHARLES, *Le zonage au Québec. Un mort en sursis*, Montréal, P.U.M., 1974, p. 31-32; J. LEVEILLÉE, et M.O. TRÉPANIÉ, *Loc. cit.*, note 219, p. 20-121.

⁷⁷⁷ *Canadian Petrofina Ltd c. Martin et Saint-Lambert (City of)*, [1959] R.C.S. 453.

⁷⁷⁸ *Sillery (City of) c. Sun Oil Co.*, [1964] R.C.S. 552.

⁷⁷⁹ André LAJOIE, *Op. cit.*, note 130, p. 247-251; MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, Service de la recherche et des politiques, *Inventaire sur fichier informatisé au 30 janvier 1981*.

⁷⁸⁰ "... its dominant rationale was the separation of incompatibilities in land use in order to limit and prevent the visitation of externalities arising out of land use interdependencies in an urban setting": Daniel R. MANDELKER, *The Zoning Dilemma. A Legal Strategy for Urban Change*, Washington, Bobbs-Merrill, 1971, p. 23. V.a. L. PLOEGAERTS, *Op. cit.*, note 773, p. 25.

Dans la suite des remises en question de l'instrument réglementaire outre frontière⁷⁸¹, les études effectuées sur le zonage susciteront également au Québec une réflexion sur les objets et les modalités d'utilisation de la technique⁷⁸².

Avec l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le législateur propose de suppléer aux lacunes d'un zonage à la carte sans perspectives autres que les intérêts immédiats par une planification d'ensemble. Elle est réalisée sur le plan régional avec les schémas d'aménagement et ses grandes affectations du territoire. Au niveau local, le plan d'urbanisme et ses affectations du sol visent le même objectif et les deux sont interreliés en fonction du principe de la conformité.

L'instrument éminemment discriminatoire qu'est le zonage s'appuie sur le territoire qu'il régit pour soutenir l'autorité de l'institution municipale. Sur le plan formel de la division territoriale, son emprise sur l'espace peut être étudiée en fonction des critères qui gouvernent la délimitation des zones ou unités de contrôle, mais également par rapport à la règle de l'intérêt public qui doit présider à la composition de sa trame.

2- La trame de zonage

Le plan de zonage a pour fonction essentielle d'illustrer le découpage du territoire en zones où s'appliquent des règles d'urbanisme différentes. Trois aspects sont à considérer à cet égard. Il s'agit de la délimitation des zones, leur taille et leur voisinage.

⁷⁸¹ Stanley M. MAKUCH, "Zoning: Avenues of Reform", (1973) 1-2 *Dalhousie Law Journal* 294-334; S. M. MAKUCH, *Op. cit.*, note 712, p. 223-240. V.a. Richard F. BABCOCK, *The zoning game. Municipal Practices and Policies*, Madison, University of Wisconsin Press, 1966, 202p.; Clifford L. WEAVER et Richard F. BABCOCK, *City Zoning. The Once and Future Frontier*, Chicago-Washington, Planners Press - American Planning Association, 1979, 328p.; Richard F. BABCOCK et Charles L. SIEMON, *The Zoning Game Revisited*, Boston, Oelgeschlager, Gunn and Hain, 1985, 304p.

⁷⁸² COMMISSION PROVINCIALE D'URBANISME, *Supra*, note 345; R. CHARLES, *Op. cit.*, note 776, 171p.; B. BEAULIEU, Y. FERLAND et F. ROY, *Op.cit.*, note 413.1, p. 115-120, 137-159.

a- La délimitation des zones

D'abord autorisé dans la législation municipale de manière à établir des règles variables en fonction des rues (un zonage artériel), le zonage évoluera progressivement, alors que les municipalités se verront attribuer une discrétion élargie, d'une part pour effectuer la division territoriale et, d'autre part, pour définir les normes qu'elles jugeront appropriées en matière de construction et d'implantation des usages et des ouvrages.

Les municipalités exerceront leur pouvoir réglementaire en divisant leur territoire en fonction de grandes zones résidentielles, commerciales, industrielles et publiques, la zone agricole étant alors considérée comme un espace résiduel destiné à une réaffectation à terme. Les urbanistes s'inspireront des différents typologies ci-dessus mentionnées pour structurer la réglementation. Parfois, la municipalité ne créera qu'une zone englobant la totalité de son territoire⁷⁸³. Plus tard, les techniques de zonage se raffineront et chacune des grandes zones sera subdivisée, au gré des connaissances ou des préférences des techniciens et des décideurs, de manière à présenter une grande variété de zones, au point souvent d'atteindre particulièrement des immeubles entiers ou mêmes des parties d'immeuble. La technique de zonage reconnaîtra par ailleurs les besoins particuliers du milieu rural, en tenant compte des potentiels et des contraintes de l'exploitation des ressources naturelles.

Au niveau figuratif, le zonage du territoire sera d'abord présenté dans une description des zones par leurs tenants et aboutissants, en se référant aux tracés du cadastre et aux voies de circulation. Parfois, les municipalités se serviront d'un plan. L'illustration cartographique du zonage éliminera éventuellement les descriptions techniques. D'ailleurs, de nombreux problèmes surviendront en raison de l'ambiguïté dans la délimitation des zones. Au tournant des années 1970, par exemple, le célèbre arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Dasken*⁷⁸⁴, tout en précisant l'intérêt requis des voisins pour demander la démolition d'un immeuble non conforme, témoignera des effets néfastes de la description technique pour la compréhension de la délimitation des zones.

⁷⁸³ *Blanchette c. Bécancour (Ville de)*, C.A. Québec, 9745, 30 mai 1978, conf. [1981] 1 R.C.S. 77.

⁷⁸⁴ *Association des propriétaires des Jardins Taché Inc. c. Entreprises Dasken Inc.*, [1974] R.C.S. 2.

C'est notamment pour suppléer à ces problèmes que le législateur précise au premier paragraphe du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* que la division du territoire pour fins de réglementation du zonage apparaît sur un plan qui fait partie intégrante du règlement. Désormais, il y a obligation de dresser un plan de zonage⁷⁸⁵.

La jurisprudence illustrant des problèmes d'interprétation reliés à l'imprécision et à l'ambiguïté de délimitation est abondante. Elle met en évidence des cas de simples descriptions techniques⁷⁸⁶, mais aussi des cas de plans de zonage. L'incertitude peut provenir d'un zonage décrété en fonction de rues projetées et de résidences existantes⁷⁸⁷ ou d'un zonage linéaire descriptif des emplacements donnant sur une rue par rapport à un zonage sur plan⁷⁸⁸. Le problème peut également être imputable, notamment dans le cas des zones de glissement de terrain et des zones inondables, à la conception de plans de zonage qui proposent des lignes sur une carte, mais difficilement identifiables sur le terrain. C'est pour suppléer à cette contrainte que certains règlements incorporent par renvoi les cartes publiées dans le cadre de l'entente Canada-Québec sur les zones inondables. Ces cartes doivent être annexées au règlement et les citoyens doivent pouvoir facilement se les procurer si la municipalité ne veut pas se retrouver devant une déclaration d'inopposabilité⁷⁸⁹.

Règle générale, la délimitation des zones repose sur des repères géographiques ou topométriques bien localisés comme une rue ou un cours d'eau (et plus spécifiquement l'axe des rues ou la rive d'un cours d'eau), ou encore une ligne de lot^{789.1}. Parfois, la délimitation repose sur une cote de distance établie en fonction d'un point de référence facilement identifiable. Parfois, le critère sera la ligne des hautes eaux⁷⁹⁰.

⁷⁸⁵ L'absence de plan est plus qu'un vice de forme: *Compagnie de construction & Immeubles Beaurivage Ltée c. Montréal-Nord (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-002246-856, 24 juillet 1985.

⁷⁸⁶ *Association des propriétaires de Ste-Julie Inc. c. Beauchesne (Édouard) (1974) Inc.*, J.E. 82-480 (C.S.).

⁷⁸⁷ *Saint-Germain-de-Grantham (Corporation municipale du village de) c. Houle (J.J.) Inc.*, J.E. 89-1605 (C.A.).

⁷⁸⁸ *L'Ancienne-Lorette (Ville de) c. Paquet*, C.S. Québec, 200-05-001708-895, 22 mars 1990.

⁷⁸⁹ *La Vallée-du-Richelieu (MRC de) c. Gareau*, J.E. 91-1203 (C.S.). Il s'agissait dans ce cas d'un règlement de contrôle intérimaire mais le principe est le même.

^{789.1} L'instabilité de la délimitation des lots résultant de la rénovation cadastrale est susceptible de remettre en question la référence aux lignes de lots.

⁷⁹⁰ *Sainte-Catherine (Ville de) c. Gestion Seattle Inc.*, J.E. 94-1663 (C.S.) (en appel); *Procureur général du Québec c. Entreprises M.G. de Guy Ltée*, [1996] R.J.Q. 258 (C.A.); *128225 Canada Ltée c. Saint-Hippolyte (Municipalité de)*, C.S. Terrebonne, 700-05-001445-950, 28 mars 1996.

Si la description technique est ambiguë et que le plan de zonage est clair, la cour considérera que celui-ci doit être appliqué⁷⁹¹. Elle pourra également interpréter des limites de zone en fonction de l'échelle du plan de zonage⁷⁹². Dans le cas d'une mauvaise délimitation dans la détermination du droit des personnes habiles à voter, la municipalité pourra être contrainte à demander la nullité de son propre règlement⁷⁹³.

Outre les problèmes reliés au repérage de la délimitation sur le terrain, se pose le problème de la limite de zone qui chevauche un immeuble, assujettissant chacune des parties situées de chaque côté de la ligne divisionnaire à des normes différentes. Dans un tel cas, le tribunal pourra conclure que l'immeuble peut être construit ou utilisé en respectant les normes applicables en fonction de sa localisation dans chacune de ces zones⁷⁹⁴. C'est la même solution que celle retenue à l'égard de l'immeuble chevauchant la limite entre deux municipalités⁷⁹⁵. L'ambiguïté affectant le terrain divisé en deux zones pourra cependant justifier une interprétation favorisant le droit de propriété⁷⁹⁶.

Enfin, il appartient à la municipalité d'exercer sa discrétion quant à la localisation des usages autorisés, ce dont peuvent se prévaloir certaines municipalités en expédiant les usages moralement ou économiquement indésirables (salles de jeux électroniques, bars avec spectacles érotiques, porcheries, industries lourdes, sites d'enfouissement de déchets, etc.) vers des zones cachées⁷⁹⁷, ce qui présente certainement l'avantage de les éloigner du centre et de minimiser les contestations, sans toutefois régler les problèmes de nuisances qui y sont associés.

⁷⁹¹ *Ivry-sur-le-Lac (Corporation municipale d') c. Lippé*, J.E. 91-647 (C.S.).

⁷⁹² *Saint-Donat (Ville de) (sic) c. Goupil*, J.E. 96-197 (C.S.) (en appel).

⁷⁹³ *Venise-en-Québec (Corporation municipale de) c. Duhamel*, [1992] R.J.Q. 2590 (C.S.).

⁷⁹⁴ Il est légal de morceler une propriété en plusieurs zones, car le zonage n'est pas un attribut de la propriété: *Genevieve Holdings Ltd c. Kamloops (City of)*, (1989) 43 M.P.L.R. 293 (B.C.C.A.). Quant aux problèmes d'application, voir par exemple: *Séguin c. Laval (Ville de)*, [1977] R.P. 385; *Desrosiers c. Entreprises (Les) B.F.C. Ltée*, C.S. Arthabaska, 415-05-000227-79, 22 octobre 1980. V.a. *Lafontaine (Corporation du village de) c. Ouellette*, (1978) R.P. 105 (C.S.); *Mercier (Ville de) c. Dauphinais*, J.E. 96-563 (C.S.), inf. REJB 1999-15540 (C.A.); *L'Ange-Gardien (Municipalité de) c. Fortier*, J.E. 98-1241 (C.A.).

⁷⁹⁵ *Beauharnois-Salaberry (MRC de) c. Lejeune*, J.E. 84-926 (C.S.).

⁷⁹⁶ *L'Ancienne-Lorette (Ville de) c. Paquet*, C.S. Québec, 200-05-001708-895, 22 mars 1990.

⁷⁹⁷ *Buckingham (Ville de) c. 3011445 Canada Inc.*, J.E. 97-1017 (C.S.); *Val-d'Or (Ville de) c. 2550-9613 Québec Inc.*, J.E. 97-1566 (C.A.). Ces questions sont également abordées en traitant des limites municipales. *Supra*, note 440.

b- La taille des zones

La question de la taille des zones est indissociable de celle de leur délimitation.

L'examen de plans de zonage de diverses municipalités révèle que dans les milieux résidentiels homogènes ainsi qu'en milieu rural, les zones sont peu nombreuses et occupent de grandes superficies. Tel n'est pas le cas en milieu plus hétérogène, lorsque la diversité des usages impose une coexistence de fonctions multiples. Cela est particulièrement vrai le long des axes à caractère commercial qui voient des espaces résidentiels, ainsi que dans les espaces à vocation industrielle qui subissent la concurrence de la fonction commerciale. Comme la fonction commerciale peut soutenir une rente foncière plus élevée, elle est en compétition constante avec les usages qui commandent une rente foncière moins élevée. Il n'est donc pas étonnant de constater que plusieurs règlements mettent en évidence l'individualité d'un grand nombre de petites zones commerciales contrastant avec leur voisinage immédiat. Cette individualité soutient la notion de zonage parcellaire ou ponctuel où l'on reconnaît de petites zones formées uniquement de deux ou quelques lots, et même parfois d'un seul.

La discussion sur la taille des zones soulève la question fondamentale du type de communauté désirée. Les grandes zones peuvent être perçues comme faisant échec à la diversité propre à renforcer le dynamisme d'une communauté. Elles tendent à favoriser l'uniformité et l'homogénéité des paysages et des voisinages, ce qui peut s'avérer plus propice à la stabilité des valeurs foncières et au maintien de la composition sociale des résidents. Elles sont cependant susceptibles d'ignorer les besoins spécifiques qui peuvent se présenter dans une partie de la zone. À l'inverse, des zones très petites peuvent prêter à contestation dans la mesure où elles manifestent une tendance à privilégier des intérêts particuliers. À la rigueur, la multiplication des zones au point de consacrer une zone pour chaque propriété peut compromettre les objectifs du zonage. Comme la municipalité ne peut avoir qu'une infime partie de son territoire consacrée à un usage⁷⁹⁸, il n'est pas en principe illégal, en se fondant sur le troisième paragraphe du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, de permettre certains usages que dans une zone, laquelle ne peut

⁷⁹⁸ *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368. Sous réserve, le cas échéant, du principe de compatibilité avec la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles: Saint-Charles-sur-Richelieu (Municipalité de) c. Lefebvre*, B.J.C.M.Q. 99-106.

comporter qu'un seul terrain⁷⁹⁹. Elle n'est donc pas obligée d'affecter de grandes superficies à tous les types d'usages.

La technique du secteur de zone, reconnue par le deuxième paragraphe du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, semble à première vue pouvoir concilier les avantages et suppléer aux inconvénients des petites et des grandes zones. Tel n'est cependant pas le cas puisque cette dernière technique pose également son lot de problèmes. Le secteur de zone sert essentiellement comme unité de votation distincte pour fins d'approbation de normes d'implantation subsidiaires que le conseil municipal peut déterminer dans les diverses parties d'une zone. Seules les normes d'implantation peuvent faire l'objet de cette forme de contrôle puisque la règle de l'uniformité⁸⁰⁰ imposée par ce même paragraphe prescrit que les normes quant aux usages permis doivent être uniformes dans tous les secteurs d'une même zone. Or, il est de plus en plus rare que le secteur de zone soit retenu dans une réglementation d'urbanisme puisqu'il apparaît beaucoup plus simple, tant au niveau de la compréhension du règlement⁸⁰¹ que de l'obéissance aux exigences applicables à l'approbation des personnes habiles à voter, de s'en tenir à la seule présence de zones autonomes.

Par ailleurs, il n'est pas sans importance de considérer le découpage en zones par rapport aux contraintes de procédure imposées par l'approbation des personnes habiles à voter⁸⁰² compte tenu des enjeux en cause et de la configuration des zones. La grande zone, ou à l'inverse, la petite zone, permettra plus difficilement aux citoyens, selon le contexte géographique ou politique, de faire obstacle à une modification éventuelle qui pourra intervenir dans la zone ou dans une zone située dans le voisinage.

⁷⁹⁹ *Saint-Sauveur-des-Monts (Corporation municipale de) c. Trempe*, J.E. 92-1128 (C.S.), conf. *sub nom. Gestion Meyer-Trempe Inc. c. Saint-Sauveur-des-Monts (Corporation municipale du village de)*, J.E. 99-783 (C.A.).

⁸⁰⁰ *Ivanhoe Corporation c. Beauport Realities (1964) Inc.*, (1980) 9 M.P.L.R. 300 (C.A.Q.); *Société de gestion Mac-Bel Inc. c. Sainte-Foy (Ville de)*, C.S. Québec, 200-36-000092-83, 6 décembre 1983 (J.I.D.M. C.S.83-12-06); *Sept-Îles (Cité de) c. Rioux*, [1985] C.A. 295; *Imperial Constructions canadiennes Inc. c. Outremont (Ville d')*, J.E. 87-31 (C.S.).

⁸⁰¹ *Lafond c. Saint-Hyacinthe (Ville de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000262-872, 5 octobre 1988.

⁸⁰² *Decelles c. Lac-Brome (Ville de)*, L.P.J. 94-1993 (C.S.); *Louvibec Ltée c. Cantley (Municipalité de)*, J.E. 96-2268 (C.S.); *Amyot c. Sainte-Béatrix (Municipalité de)*, J.E. 97-737 (C.S.).

c- Le voisinage des zones

La discussion sur la délimitation et sur la taille des zones conduit naturellement à la mise en évidence de la question du voisinage des zones. Cette question est d'ailleurs sous-jacente à la fois au contexte du chevauchement de zones déjà souligné sous l'angle de la délimitation des zones ainsi que celui de la définition de la zone concernée aux fins de l'approbation d'une modification réglementaire par les personnes habiles à voter. À cela s'ajoutent enfin les contraintes particulières posées par la coexistence des affectations zonales et la proximité d'une frontière municipale⁸⁰³.

Le chevauchement de zone, ou plutôt le chevauchement d'immeubles par les limites de zones (en anglais "split zoning"⁸⁰⁴), demeurera toujours un phénomène avec lequel il faudra composer. L'évolution de la trame de zonage agit indépendamment de celle du parcellaire. Les propriétaires ne sont aucunement tenus d'effectuer les opérations cadastrales et de morceler leur propriété en fonction du zonage, sous réserve cependant des normes de lotissement qui peuvent varier en fonction des zones. Ils conservent toute leur marge de manoeuvre à cet égard de sorte que s'ils peuvent tenir compte des particularités des limites de zones, ils agiront également en fonction de la dimension de leurs immeubles, de leur perception des forces du marché et de l'intérêt de leur entreprise.

L'adaptation de la trame de zonage aux mouvements du marché immobilier constitue en quelque sorte une planification contre nature, d'une part parce que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* inscrit le zonage dans une perspective de planification plus vaste et, d'autre part, parce qu'une réponse aveugle aux tendances du marché signifie un alignement sur l'intérêt privé des agents promoteurs, ce qui contredit tout esprit de planification effectué dans l'intérêt public en fonction d'un contexte local ou régional plus étendu. À l'heure actuelle, la propension au rezonage parcellaire et l'ouverture aux techniques discrétionnaires du plan d'aménagement d'ensemble (P.A.E.) et du plan d'implantation et d'intégration architecturale (P.I.I.A.) s'avèrent des moyens de concilier les intérêts divergents mais pas nécessairement toujours opposés de l'intérêt public et des aspirations individuelles. La rénovation cadastrale en cours depuis 1985 est par ailleurs susceptible d'atténuer une partie des contraintes

⁸⁰³ *Supra*, note 439.

⁸⁰⁴ *Supra*, note 794.

posées par le chevauchement d'immeubles, dans la mesure où l'identification cadastrale de nombreuses propriétés proposera des repères plus fiables pour de nombreux terrains encore décrits par tenants et aboutissants.

Il est également possible de contingenter les usages en prescrivant l'éloignement entre les différents usages et constructions et ce, en fonction ou non de l'intégration à une zone. Bien que la jurisprudence ancienne ait été réfractaire à cette forme de contingentement⁸⁰⁵, le texte actuel de la loi propose une ouverture en ce sens⁸⁰⁶, mais il faut néanmoins demeurer prudent afin d'éviter qu'un éloignement excessif constitue une forme d'expropriation déguisée⁸⁰⁷.

Le chevauchement de zonage prend par ailleurs une autre coloration lorsque l'on considère la possibilité d'établir des normes différentes dans l'espace vertical. Cela apparaît particulièrement dans le cas de la volonté de valorisation des étages supérieurs le long des artères commerciales à faible densité. En effet, comme la clientèle tend à ne fréquenter que le rez-de-chaussée des établissements commerciaux, il apparaît opportun de faire preuve d'innovation dans la mixité des usages, ce qui pourra nécessiter un ajustement entre la limite de zone - notion essentiellement horizontale - avec une rédaction réglementaire apte à concilier les impératifs identifiés aux autres niveaux. La problématique se pose de la même manière dans les ensembles souterrains du centre-ville de Montréal, par exemple⁸⁰⁸. Les projets intégrés et les grands ensembles prévus dans les chartes des villes de Montréal et de Québec sont des moyens qui permettent de circonscrire cette situation en éclipsant la réglementation de zonage pour la remplacer par l'approbation discrétionnaire⁸⁰⁹, mais cela ne signifie pas qu'il n'est pas possible d'atteindre les mêmes contrôles par l'intermédiaire d'un zonage

⁸⁰⁵ Cette aversion à l'encontre d'une distance minimale entre deux usages semble limitée à la concurrence commerciale: *Murphy Oil Quebec Inc. c. Dollard-des-Ormeaux (Town of)*, C.S. Montréal, 802749, 14 janvier 1972; *Murphy Oil Quebec Ltd c. Baldoni et Roxboro (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-002319-72, 16 novembre 1972; *Ivanhoe Corporation c. Beauport Realities (1964) Inc.*, (1980) 9 M.P.L.R. 300 (C.A.Q.). Lorsqu'il s'agit d'une question de nuisances, l'attitude est différente: *Turgeon c. Val-Senneville (Corporation municipale de)*, C.S. Abitibi, 615-05-000109-888, 30 janvier 1989.

⁸⁰⁶ La *Charte de la ville de Montréal* est encore plus précise. À cet égard, l'arrêt de la Cour d'appel dans *Distributions Percours Inc. c. Montréal (Ville de)*, J.E. 98-448 (C.A.) consacre cette technique.

⁸⁰⁷ *Veilleux c. Pièces d'autos Roch Drouin Inc.*, J.E. 96-341 (C.S.), conf. J.E. 99-921 (C.A.).

⁸⁰⁸ D'ailleurs le règlement de zonage adopté à Montréal en 1992 témoigne d'une conception adaptée qui constitue une source d'inspiration pertinente: *Règlement d'urbanisme*, R.R.V.M., c. U-1. V.a. Daniel J. BOIVIN, "Géographie, aménagement et espace souterrain", (1982) 2 *L'Espace géographique* 143-151.

⁸⁰⁹ Le Plan d'aménagement d'ensemble vise les mêmes objectifs mais sa portée discrétionnaire est moindre puisque la réglementation de zonage intégrant un plan approuvé est soumise à l'approbation des personnes habiles à voter.

adapté. Dans ces cas, la ligne horizontale reste; c'est l'ensemble normatif qui est combiné par étage ou en fonction d'un contrôle des usages mixtes ou accessoires. L'intégration éventuelle dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* de la technique du zonage conditionnel, comme cela est maintenant permis à Montréal et à Québec en vertu de leur charte, constitue un moyen des plus appropriés pour ouvrir le zonage sur l'espace tridimensionnel.

Enfin, le dossier du chevauchement des zones doit être considéré comme un acquis permanent lorsqu'on le considère en fonction de la nécessité de maintenir les particularités du zonage municipal avec la présence des zones à risque, des zones riveraines et des zones desservies, par exemple. À cela s'ajoute la coexistence du zonage gouvernemental dont l'application relève entre autres⁸¹⁰ de la *Loi sur la protection des terres et des activités agricoles* ou encore de la *Loi sur les biens culturels*.

L'agencement des zones composant le plan de zonage est également générateur sur le plan juridique de droits lorsque vient le temps de déterminer les personnes habiles à voter qui peuvent participer à la procédure d'approbation. Si le principe est établi par les articles 130 et suivants de *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, c'est plutôt dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* à laquelle la première renvoie, qu'on retrouve les modalités d'exercice de la participation au registre pouvant éventuellement conduire à un scrutin référendaire. Or cette législation opère une nouvelle distinction entre la notion de zone concernée et celle de zone contiguë. Alors que la seconde vise toute zone dans le voisinage immédiat, c'est-à-dire, pour reprendre la définition du dictionnaire, qui touche à une autre, la première fait évidemment référence à celle immédiatement visée par une modification à la réglementation. Elle prend toutefois un sens élargi pour englober les zones contiguës qui ont demandé de participer à une procédure de registre et, le cas échéant, de scrutin référendaire.

⁸¹⁰ La plupart des lois sectorielles dans le domaine des ressources naturelles imposent leur propre zonage. Tel est le cas de la *Loi sur les mines* (L.R.Q., c. M-13.1), de la *Loi sur les terres du domaine de l'État* (L.R.Q., c. T-8.1), de la *Loi sur la conservation et l'aménagement de la faune* (L.R.Q., c. C-61.1), de la *Loi sur les parcs* (L.R.Q., c. P-9), pour en citer quelques-unes. Le chapitre sur la compétition territoriale revient sur ces divers zonages.

La principale source de litige qui se présente à cet égard demeure la distinction des normes qui peuvent être soumises à l'approbation de ces zones par rapport à l'ensemble de la municipalité. La tentation est parfois forte d'effectuer un "zonage par noyade dans la masse"⁸¹¹, ce qui peut constituer un abus de pouvoir lorsque la municipalité modifie le règlement de zonage pour permettre un usage malgré l'opposition des intéressés. Il existe alors un risque que les tribunaux annulent la modification réglementaire soumise à l'approbation générale alors qu'elle doit être soumise à l'approbation des zones distinctes si elle les affecte particulièrement.

L'un des objectifs fondamentaux du zonage, qu'il soit exprimé dans la volonté d'atténuer les effets nuisibles imputables aux diverses utilisations du sol ou encore dans la promotion des valeurs foncières par la ségrégation des usages, demeure l'émergence sinon la coexistence de voisinages aux fonctions et aux caractéristiques différentes. En effet, la séparation des usages incompatibles dans une zone n'empêche pas leur contiguïté à la limite de zone. Diverses mesures, comme l'imposition de normes favorisant la constitution de zones tampons⁸¹², peuvent, dans les secteurs non construits ou à l'occasion d'un projet de réaménagement d'un immeuble ou d'un secteur, atténuer les effets contraignants d'usages plus ou moins compatibles, notamment à la limite des zones. Elles ne suffisent cependant pas à corriger les problèmes de voisinages difficiles où se multiplient les litiges reliés à des nuisances, à de l'abus de droit ou à des troubles de voisinage⁸¹³, dont certains sont parfois reliés à la décision d'expédier vers la périphérie les usages indésirables.

⁸¹¹ *Supra*, note 802.

⁸¹² Parfois cette zone tampon prendra la forme d'un parc: *Forte c. Saint-Hubert (Ville de)*, [1989] R.J.Q. 720 (C.S.); *Parcours de golf Le Riviera Inc. c. Beaugard et Saint-Bruno-de-Montarville (Ville de)*, C.S. Longueuil, 505-05-000694-957, 14 juillet 1995. V.a. C. LUCIER, *Op. cit.*, note 773.

⁸¹³ *Supra*, note 439; *Victoriaville (Ville de) c. Acier Victoria Ltée*, C.S. Arthabaska, 415-36-000019-897, 6 juin 1991; *Torchia Inc. c. Telpac Ltd*, [1978] C.S. 720. Dans ce dernier dossier, la cour a considéré que l'art. 427 (18) L.C.V. qui protège les industries établies depuis cinq ans n'est pas un blanc seing pour polluer de sorte qu'elle a accueillie une ordonnance pour faire cesser le bruit d'une entreprise industrielle localisée dans une zone industrielle mais qui posait des problèmes aux citoyens d'une zone résidentielle voisine. Voir cependant: *Trudeau et Greenfield Park (Ville de) c. Les Pierres St-Hubert Inc.*, J.E. 99-2213 (C.S.).

3- Le zonage parcellaire

Le concept de zonage parcellaire permet d'aborder trois types de dossiers : les cas de rezonage parcellaire ou zonage ponctuel ("spot zoning"), la prohibition d'usage et la limite de régie par zone, secteur de zone ou partie de territoire.

a- Le rezonage parcellaire

La trame du découpage zonal est la résultante de facteurs socio-économiques, autant que politiques et juridiques. Elle est aussi susceptible d'influencer l'évolution de ces facteurs. Il ne s'agit cependant pas d'une trame statique puisqu'elle demeure soumise à une autorité décisionnelle qui soutient et anime sa transformation. Parfois, le message dictant la nécessité d'une révision émane de l'administration régionale, mais le plus souvent il origine des forces du milieu qui motivent des amendements sur l'initiative des instances locales.

Ainsi, le règlement de zonage élémentaire, puis le règlement de zonage plus élaboré, adopté à l'origine dans un format relativement simple avec peu de zones, pourra être modifié à l'infini, au gré des "besoins" et des "demandes", au point de devenir en beaucoup d'endroits un tissu truffé d'amendements, mettant alors en évidence la prolifération des rezonages parcellaires. Entre les principes justificatifs d'un zonage comme moyen de planifier l'aménagement du territoire et le résultat concret d'un plan parcellaire, la tendance dessine à terme un zoning qui reflète à la fois la consécration d'un habitat existant et le privilège accordé à toutes sortes d'intérêts spéculatifs.

La notion de zonage (ou le cas échéant "rezonage") parcellaire renvoie⁸¹⁴ à l'utilisation du pouvoir de zoner de manière à dessiner des zones spécifiquement adaptées pour une ou quelques propriétés. Elle se manifeste normalement dans la modification du zonage le plus souvent afin de particulariser les usages autorisés (ou prohibés) ainsi que les normes applicables pour des lots qui étaient auparavant soumis aux règles existant ailleurs dans la zone. Plus rarement, verra-t-on une modification

⁸¹⁴ Lorne GIROUX, "Les règlements municipaux de zonage et de lotissement", (1984) *C.P. du N.* 157, 183-5.

qui a pour effet de faire disparaître les règles applicables à quelques propriétés en intégrant la zone visée par la modification à une zone voisine.

Les tribunaux sont intervenus à de multiples occasions pour préciser le pouvoir d'intervention des municipalités. Ils considèrent que le zonage est discriminatoire par nature tout en reconnaissant la discrétion municipale quant à la division du territoire et en affirmant la légalité d'une discrimination autorisée par le législateur⁸¹⁵, en autant qu'elle respecte le cadre de référence proposé dans la loi et qu'elle soit motivée par des préoccupations d'intérêt public. C'est donc essentiellement le principe de l'intérêt public⁸¹⁶ et les préoccupations d'urbanisme⁸¹⁷ qui doivent gouverner la décision du conseil municipal, de déterminer par exemple la taille des zones.

Dans cette optique, la jurisprudence enseigne qu'en l'absence de preuve de mauvaise foi et d'abus de pouvoir, le rezonage parcellaire effectué dans l'intérêt public est légal, qu'il s'agisse d'une modification favorable à une clinique médicale⁸¹⁸, à un centre communautaire⁸¹⁹, à un centre commercial⁸²⁰ ou à une station service⁸²¹. Les tribunaux accepteront également la modification qui veut uniformiser le zonage dans un secteur⁸²².

Par ailleurs, ce n'est pas parce que l'intérêt privé du promoteur en a bénéficié ou que la municipalité a discuté avec le promoteur avant d'adopter le règlement qu'il faut conclure au favoritisme. L'argument de singularisation d'une sous-zone ou d'un îlot afin de permettre la réalisation d'un projet qui s'inscrit dans le cadre général de l'aménagement urbain, comme ce peut être le cas par exemple de la revalorisation du

⁸¹⁵ *Sillery (Cité de) c. Sun Oil Company Ltd*, [1964] R.C.S. 552; *Bider c. Baie d'Urfée (Town of)*, C.S. Montréal, 500-05-008365-767, 9 mai 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-05-09); *Lalande c. Procureur général du Québec*, [1991] R.J.Q. 1629 (C.S.).

⁸¹⁶ *Bider c. Baie d'Urfée (Town of)*, C.S. Montréal, 500-05-008365-767, 9 mai 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-05-09); *Rocheleau c. Repentigny (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 439 (C.S.); *Browns c. Sainte-Adèle (Corporation municipale de)*, C.S. Terrebonne, 700-05-001259-872, 20 mai 1988; *Lafond c. Saint-Hyacinthe (Ville de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000262-872, 5 octobre 1988.

⁸¹⁷ *Chernipeski c. Lacombe (Town of)*, (1997) 37 M.P.L.R. (2d) 135 (A.C.Q.B.).

⁸¹⁸ *Bider c. Baie d'Urfée (Town of)*, C.S. Montréal, 500-05-008365-767, 9 mai 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-05-09).

⁸¹⁹ *Saint-Rémi (Ville de) c. Centre communautaire St-Rémi Inc.*, J.E. 95-247 (C.S.).

⁸²⁰ *Lafond c. Saint-Hyacinthe (Ville de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000262-872, 5 octobre 1988.

⁸²¹ *Papolis c. Scarborough (Corporation of The Borough of)*, (1978) 1 M.P.L.R. 302 (O.S.C.).

⁸²² *Scarborough (Township of) c. Bondi*, [1959] R.C.S. 444; *Entreprises Herskel Ltée c. Greenfield Park (Town of)*, [1977] C.S. 396.

centre-ville⁸²³, ne suffit pas en soi. En effet, ce n'est pas parce que des modifications au zonage sont à l'avantage de certains intérêts particuliers, que l'intérêt public n'est pas concerné et pris en compte⁸²⁴.

Toutefois, l'amendement au zonage effectué pour des motifs d'intérêt privé dans le but de régler un problème de construction érigée illégalement sur un terrain⁸²⁵ est discriminatoire. De la même manière, constitue une discrimination illégale et une expropriation déguisée la modification au zonage pour un terrain qui a pour effet de restreindre les usages par rapport aux terrains voisins où s'exercent des usages semblables⁸²⁶ ou encore le changement de zonage résidentiel de quelques lots privés pour les mettre dans une zone "parc". Dans ce cas, les tribunaux sont d'avis qu'il est impensable que le législateur ait eu l'intention de permettre à une municipalité, sous le couvert d'un règlement de zonage, d'exproprier sans indemnité⁸²⁷. Ce principe est aujourd'hui atténué par l'évolution des perceptions quant aux contraintes naturelles du site⁸²⁸.

S'il s'agit d'un immeuble dont la municipalité est propriétaire, elle doit porter une attention particulière aux règles de justice naturelle. Elle commet un abus de pouvoir si le seul motif de la modification est de se procurer un meilleur revenu lors d'une vente projetée⁸²⁹ ou encore pour en empêcher la construction alors que ses représentants négocient son acquisition⁸³⁰. Les tribunaux séviront aussi à l'encontre d'un comportement où la municipalité tente, consciemment ou non, de créer un monopole à son propre avantage⁸³¹ ou en faveur de certaines entreprises⁸³² (ce qui rejoint le principe du contingentement des usages).

⁸²³ *Juneau c. Québec (Ville de)*, [1991] R.J.Q. 2781 (C.A.).

⁸²⁴ *Lafond c. Saint-Hyacinthe (Ville de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000262-872, 5 octobre 1988.

⁸²⁵ *Rocheleau c. Repentigny (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 439 (C.S.).

⁸²⁶ *Propriétés immobilières Oshawa Inc. c. Laval (Ville de)*, J.E. 98-1302 (C.S.).

⁸²⁷ *Sula c. Duvernay (Cité de)*, [1970] C.A. 234. Sur la base du même principe, la Cour supérieure a considéré qu'en vendant un immeuble zoné parc, la ville a renoncé à l'application de cette réglementation restrictive: *Dorais c. Sainte-Thérèse (Ville de)*, C.S. Terrebonne, 700-05-001991-904, 15 juillet 1991.

⁸²⁸ *Aménagements du Lac Gervais Inc. c. Lac-Tremblant-Nord (Municipalité du)*, J.E. 83-1132 (C.A.); *151951 Canada Inc. c. Val-des-Monts (Municipalité de)*, [1990] R.J.Q. 834 (C.S.); *Val-David (Corporation municipale de) c. 128454 Canada Inc.*, [1990] R.J.Q.1061 (C.A.); *Lalande c. Procureur général du Québec*, [1991] R.J.Q. 1929 (C.S.); *Terrebonne (Ville de) c. Poulin*, J.E. 96-919 (C.A.).

⁸²⁹ *Chernipeski c. Lacombe (Town of)*, (1997) 37 M.P.L.R. (2d) 135 (A.C.Q.B.).

⁸³⁰ *Léonard c. Bonaventure (Corporation municipale de)*, J.E. 98-452 (C.S.).

⁸³¹ *Sept-Îles (Cité de) c. Rioux*, [1985] C.A. 295.

⁸³² *Chicoutimi (Cité de) c. Simard*, [1977] C.A. 430.

La réglementation doit avoir un caractère normatif. Il y a présomption de dérogation à cette règle lorsqu'elle vise un contribuable en particulier. Cette présomption n'est pas repoussée lorsque la ville invoque un règlement antérieur applicable à toute la municipalité alors que l'amendement ne vise qu'un terrain et fait suite à une demande de permis pour ce terrain. Il s'agit alors de l'utilisation du processus réglementaire pour imposer à un contribuable des restrictions qui n'existent pas pour les autres personnes dans la même situation⁸³³.

Sur le plan procédural, un zonage parcellaire est soumis à l'approbation par les personnes habiles à voter et cette règle ne peut être contournée en modifiant au préalable le plan d'urbanisme afin de faire jouer les présomptions légales et les exonérations exceptionnelles de se soumettre à cette procédure d'approbation⁸³⁴. La technique de la révision simultanée du plan d'urbanisme et du remplacement de la réglementation d'urbanisme⁸³⁵ peut être un moyen de noyer certains correctifs particularisés dans la masse.

Enfin, l'incorporation au règlement de zonage d'un plan d'aménagement d'ensemble soumis par un promoteur ne constitue pas un contrat avec la municipalité, le conseil conservant une marge de manoeuvre pour l'avenir⁸³⁶.

b- La prohibition d'usage

L'étude du zonage parcellaire oblige à traiter de la règle interdisant la prohibition des usages⁸³⁷. Cette variante se manifeste d'abord dans l'imposition de normes impossibles à rencontrer que ce soit de manière malicieuse⁸³⁸ afin d'empêcher l'établissement d'un usage indésirable, ou encore de manière indirecte non

⁸³³ *Sable des forges Inc. c. Trois-Rivières (Ville de)*, J.E. 91-1760 (C.S.).

⁸³⁴ *Cousineau c. Boucherville (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 318 (C.S.); *Amyot c. Sainte-Béatrix (Municipalité de)*, J.E. 97-737 (C.S.). Voir cependant: *Howick (Municipalité du village de) c. Tremblay*, REJB 99-13677 (C.S.).

⁸³⁵ Art. 110.3.1 et 110.10.1 L.A.U.

⁸³⁶ *Desrosiers c. Longueuil (Ville de)*, J.E. 81-593 (C.S.). V.a. *Supermarché R. Bourbonnais Inc. c. Saint-Hubert (Ville de)*, J.E. 99-1447 (C.S.).

⁸³⁷ Le critère retenu par les tribunaux est celui d'une utilisation économiquement raisonnable de la propriété: *Dorval (Ville de) c. Sanguinet Automobiles Ltée*, [1960] B.R. 706; *Donnacona (Ville de) c. Gagné Lambert*, [1976] C.A. 503; *Barkmere (Ville de) c. Hardie*, C.A. Montréal, 500-09-00718-73, 17 mars 1977; *Cadioux c. Saint-Bruno (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-015908-765, 27 novembre 1979.

⁸³⁸ *Thom Sable et Gravier Ltée c. Cantley (Corporation municipale de)*, [1989] R.J.Q. 2515 (C.S.).

intentionnelle, ce qui est le cas lorsque les normes ont pour effet, compte tenu de la configuration des terrains, de faire obstacle à toute construction⁸³⁹.

Or, le troisième paragraphe du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permet à la municipalité, dans son règlement de zonage, de "spécifier, pour chaque zone, les constructions et les usages qui sont autorisés; et ceux qui sont prohibés (...)". Cette disposition législative est confrontée avec le principe du droit administratif voulant que le pouvoir de réglementer ne confère pas un pouvoir de prohiber, à moins, évidemment, que la loi ne permette d'agir autrement, ce qui est le cas en l'espèce avec ce paragraphe. Les tribunaux avaient consacré le principe⁸⁴⁰ avant la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Après son entrée en vigueur, ils ont souligné que le pouvoir de prohiber par zone ne pouvait conférer un pouvoir de prohiber un usage par ailleurs licite sur l'ensemble du territoire en procédant à une interdiction dans chacune des zones⁸⁴¹. Ils acceptent cependant le pouvoir de prohiber dans une zone⁸⁴² et même généralement pour des fins d'usages publics, incluant pour des fins de conservation⁸⁴³.

La Cour d'appel a cependant reconnu dans l'arrêt *Saint-Michel-Archange*⁸⁴⁴ certaines exceptions à cette ségrégation des usages. En fait, trois exceptions ont été identifiées. La première se manifeste dans le cadre de la conformité à une affectation de territoire prévue au schéma d'aménagement⁸⁴⁵. Cette première exception dessine une

⁸³⁹ *Dorval (Ville de) c. Sanguinet Automobiles Ltée*, [1960] B.R. 706. Le principe rejoint celui du contingentement des usages abordé dans la sous-section sur le voisinage des zones.

⁸⁴⁰ *Parent c. Rimouski (Cité de)*, C.S. Rimouski, 100-05-000384-80, 14 novembre 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-11-14); *Mirabel (Ville de) c. Carrières T.R.P. Ltée*, (1981) 12 M.P.L.R. 104 (C.A.Q.); *Contra: Lachute (Ville de) c. Caron*, [1979] R.P. 205 (C.S.).

⁸⁴¹ *Texaco Canada Inc. c. Côte-Saint-Luc (Cité de)*, J.E. 84-746 (C.S.); *Bureau c. Stoneham-et-Tewkesbury (Corporation municipale des cantons-unis de)*, J.E. 88-1341 (C.S.), conf. J.E. 90-1592 (C.A.); *Stoneham-et-Tewkesbury (Corporation municipale des cantons-unis de) c. Sablière C.D.R. Inc.*, J.E. 89-893 (C.S.), conf. J.E. 90-1591 (C.A.); *Saint-Joachim (Municipalité de) c. Services sanitaires Leclerc Ltée*, J.E. 92-585 (C.A.), conf. J.E. 91-298 (C.S.); *Contra: Côté (W.) et Fils Ltée c. Mercier (Ville de)*, C.S. Beauharnois, 760-05-000034-866, 7 avril 1988; *Val-David (Corporation municipale de) c. Malka*, J.E. 90-1354 (C.S.).

⁸⁴² *Beaulieu (Corporation du village de) c. Brique Citadelle Ltée*, [1971] C.S. 181; *Laval (Ville de) c. Brasserie d'Auteuil (1979) Inc.*, J.E. 86-121 (C.S.); *Repentigny (Ville de) c. Piscines 2000 Inc. (Centre Citadelle)*, C.S. Joliette, 705-05-001280-919, 17 février 1992.

⁸⁴³ *151951 Canada Inc. c. Val-des-Monts (Municipalité de)*, [1990] R.J.Q. 834 (C.S.); *Terrebonne (Ville de) c. Poulin*, J.E. 96-919 (C.A.).

⁸⁴⁴ *Saint-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.).

⁸⁴⁵ Il faut cependant que le schéma soit clair: *Excavations Gagné et Fils Ltée c. Wentworth-Nord (Municipalité de)*, [1995] R.J.Q. 80 (C.A.).

nouvelle base territoriale de référence : l'insertion du territoire municipal dans le territoire régional, principe qui a d'ailleurs été confirmé et renforcé ultérieurement⁸⁴⁶.

La seconde exception prend en compte les impératifs posés par le législateur sous l'autorité d'autres dispositions législatives, ce qui sera le cas des normes d'implantation, voire de la prohibition d'usage expresse ou implicite, lorsqu'elle découle par exemple de l'application de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* ou de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de ses règlements d'application. La municipalité est alors obligée d'interdire un usage dont les normes de localisation sont, compte tenu, par exemple, de son urbanisation, incompatibles avec le voisinage. Dans certains cas, il n'est pas nécessaire de prendre en compte ces législations gouvernementales puisqu'il est évident qu'on doit interdire les industries lourdes, l'exploitation d'une carrière, les établissements agricoles ou encore l'enfouissement de déchets dans un territoire municipal déjà complètement urbanisé. Cette troisième exception est d'ailleurs suggérée dans cet arrêt.

D'autres exceptions peuvent enfin être identifiées, dont la prohibition expresse dans une loi particulière⁸⁴⁷ ou dans les lois municipales générales, ce qui est le cas en matière de jeux électroniques, d'industries insalubres ou dangereuses⁸⁴⁸. La nature des lieux peut elle-même justifier une forme de prohibition, ce qui est le cas, par exemple, d'une zone inondable⁸⁴⁹ ou d'une île. Il est en effet de la nature d'une île d'être accessible par l'eau, de sorte que ne constitue pas une expropriation sans compensation l'interdiction d'y construire un pont pour s'y rendre. L'exemple de l'île sert également à démontrer que dans certains cas l'interprétation à la lettre des règlements peut conduire à des situations injustes et manifestement déraisonnables⁸⁵⁰.

⁸⁴⁶ *Recyclage St-Michel Inc. c. Saint-Michel (Municipalité de)*, J.E. 98-1242 (C.A.).

⁸⁴⁷ Quelques municipalités possèdent des pouvoirs particuliers en ce sens. Tel est le cas par exemple du Village de Senneville: *Loi modifiant la charte du village de Senneville*, L.Q. 1935, c. 147, mod. par L.Q. 1962, c. 85 et L.Q. 1963, c. 96 qui interdit les commerces et les industries sur le territoire de la municipalité sauf pour des centres de recherche spécifiques.

⁸⁴⁸ En matière de salles de jeux électroniques: Art. 544 (8) C.M.; 460 (3) L.C.V.; *Saint-Pierre (Ville de) c. Amusement Chez Jacques Inc.*, J.E. 99-2022 (C.S.). En matières d'usages dangereux: art. 555 (7.1) C.M.; 413 (32) L.C.V.; *Mirabel (Ville de) c. Hydro-Québec*, [1989] R.J.Q. 1989 (C.S.).

⁸⁴⁹ *Lalande c. Procureur général du Québec*, [1991] R.J.Q. 1629 (C.S.).

⁸⁵⁰ *2325-1598 Québec Inc. c. Saint-Adolphe-d'Howard (Municipalité de)*, J.E. 88-971 (C.S.).

c- La réglementation par zone

Le concept de zonage met enfin en évidence le langage utilisé par le législateur dans les dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin d'encadrer la référence spatiale du pouvoir de régir le territoire en fonction de zones ou de parties du territoire.

Ainsi, sauf s'il s'agit d'une modification, d'une révision ou d'un règlement qui peut être adopté pour une partie du territoire, l'ensemble du territoire doit être régi par un règlement de zonage, de construction et de lotissement⁸⁵¹. Par ailleurs, à moins que la MRC n'oblige une municipalité à se doter pour l'ensemble de son territoire d'un règlement sur les conditions de délivrance de permis de construction, elle n'y est pas tenue. Des règlements relatifs aux dérogations mineures, aux plans d'aménagement d'ensemble et aux plans d'implantation et d'intégration architecturale peuvent n'être adoptés que pour une partie du territoire municipal.

Par ailleurs, le règlement de zonage ne peut servir à imposer des distinctions sur la base de zones ou de secteurs de zones en fonction de tous les objets qui le concernent. Si le secteur de zone ne peut servir qu'à prescrire une réglementation subsidiaire qu'à l'égard des normes d'implantation, la régie par zone ne semble pas possible, par exemple pour la définition du niveau d'un terrain par rapport aux voies de circulation (art. 113, al. 2 (8) L.A.U.) ou l'exemption d'obligation de fournir ou de maintenir des unités de stationnement (art. 113, al. 2 (10.1) L.A.U.). Certains pourraient cependant soutenir cette possibilité par déduction nécessaire à l'égard de l'emplacement et de l'implantation des maisons mobiles (art. 113, al. 2 (17) L.A.U.), ou encore l'endroit où doit se faire l'accès des véhicules au terrain (art. 113, al. 2 (9) L.A.U.)⁸⁵². En matière de lotissement, la plupart des pouvoirs de contrôle indiqués à l'article 115 ne sont pas établis en fonction de zones. Tel est également le cas à l'égard du règlement de construction, les règles devant être uniformes non pas en fonction de la zone mais de la construction. Quant aux conditions de délivrance des permis de construction (art. 116 L.A.U.) et à l'exigence de cession pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels (art. 117.3 L.A.U.), elles peuvent varier selon les parties du territoire, ce qui permet d'échapper à la base territoriale de la zone.

⁸⁵¹ Lecture combinée notamment des articles 58, 59, 102, 110.4, 110.5, 113, 115, 118, 137.2 et 137.9 L.A.U.

⁸⁵² *Propriétés immobilières Oshawa Ltée c. Laval (Ville de)*, J.E. 98-1302 (C.S.).

Enfin, un problème se manifeste dans le domaine des plans d'implantation et d'intégration architecturale où la notion de zone d'application établie en fonction de ce règlement particulier ne semble pas toujours correspondre avec la zone identifiée au règlement de zonage. Comme les règles d'interprétation législatives sont à l'effet que l'utilisation d'un terme conserve la même signification partout dans le texte, il faut être d'opinion que les "zones" retenues pour les fins du P.I.I.A. doivent être celles déjà identifiées au plan de zonage.

4- Le zonage à l'extérieur du zonage

La référence territoriale peut être utilisée pour discriminer sur l'occupation ou l'utilisation d'un espace, en effectuant un véritable zonage territorial sans que la notion de zonage soit en cause. À l'opposé, il existe une propension à se servir du zonage pour atteindre des objectifs tout à fait étrangers au concept. Les deux tendances se rejoignent pour expliquer le sens d'un zonage à l'extérieur du zonage.

L'utilisation du zonage, c'est-à-dire d'une forme de discrimination territoriale pour atteindre ou viser des catégories de personnes, ou à l'inverse d'utiliser des critères de référence fondés sur une ségrégation personnelle, constitue la forme la plus achevée et parfois la plus pernicieuse de l'opération, selon le point de vue considéré ou l'objectif recherché.

Si en matière de stationnement, la municipalité peut affecter une partie de ses rues à des catégories d'usagers⁸⁵³, une catégorie pouvant être définie pour englober les occupants ou les résidents, ni la *Loi sur les cités et villes*, ni la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'autorisent une municipalité à créer des classes d'établissements commerciaux qui se distinguent par la clientèle à qui ils s'adressent. Ainsi, une municipalité ne pourrait, par exemple, restreindre la fréquentation d'un dépanneur aux seuls occupants d'un immeuble⁸⁵⁴ ou encore classer les activités par rapport aux usages de manière à ne permettre que des activités réservées aux membres⁸⁵⁵. Il faut donc s'interroger sur la restriction du commerce de gros ou de détail dans une zone en

⁸⁵³ Art. 566.3 C.M.; 415 (30.2) L.C.V.

⁸⁵⁴ *Saint-Laurent (Ville de) c. Dadour*, C.M. Saint-Laurent, 64974, 10 mai 1982 (C.M.).

⁸⁵⁵ *Fredette c. Saint-Nicéphore (Corporation municipale de)*, J.E. 91-947 (C.S.).

fonction de la nature de la clientèle fréquentée⁸⁵⁶. Ce principe mérite d'être souligné dans le contexte d'une société qui tend à constituer des projets intégrés ou encore des ensembles locatifs (résidences pour personnes âgées, etc.) dont l'accès est limité à une catégorie de citoyens, sans compter la possibilité d'invoquer la discrimination basée sur les chartes des droits et libertés.

Les tribunaux acceptent par ailleurs la possibilité de restreindre le nombre d'employés dans un établissement en fonction du fait qu'ils résident ou non sur place⁸⁵⁷. Cette question déborde sur la distinction maintes fois retrouvée entre l'usage public et l'usage privé. Alors que la distinction entre les voies publiques et les voies privées est autorisée par le troisième paragraphe du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* car il y a une différence entre l'usage public et l'usage privé⁸⁵⁸, les tribunaux ont cependant refusé d'admettre que le zonage restreigne l'autorisation de résidences de personnes âgées en fonction de la seule administration d'un corps public ou d'une compagnie sans but lucratif⁸⁵⁹.

Toute cette question amène à examiner le travestissement du zonage destiné à régir les usages et les constructions pour opérer une distinction en fonction des personnes et ainsi verser dans une véritable discrimination illicite⁸⁶⁰. Depuis le célèbre arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Bell c. La Reine*⁸⁶¹, qui a stigmatisé le principe, les juristes font preuve d'une plus grande prudence. Dans cette affaire la cour a considéré qu'en restreignant l'usage d'un logement à la "famille" et en définissant ensuite la "famille" par référence à des liens créés par le sang, le mariage et l'adoption, le règlement en question ne réglemente pas l'usage d'un bâtiment mais détermine qui peut l'habiter. Se fondant sur un vieil arrêt du Conseil privé anglais⁸⁶², elle en vient à la conclusion qu'il s'agit d'un cas d'immixtion abusive ou gratuite dans les droits des personnes qui y sont assujetties, au point d'être injustifiable au yeux d'un homme raisonnable. Elle conclut que le législateur n'a jamais eu l'intention de donner

⁸⁵⁶ 137994 *Canada Inc. c. Pointe-Claire (Ville de)*, J.E. 95-703 (C.S.).

⁸⁵⁷ 121250 *Canada Ltée c. Sillery (Ville de)*, C.S. Québec, 200-05-000557-855, 6 août 1986; *Sainte-Anne-de-Bellevue (Ville de) c. Thivierge*, C.S. Montréal, 500-05-013853-963, 21 juin 1996.

⁸⁵⁸ *Bigras c. Sainte-Anne-des-Lacs (Corporation municipale de la paroisse de)*, J.E. 93-1199 (C.A.).

⁸⁵⁹ *Goudreau c. Laval (Ville de)*, J.E. 84-267 (C.S.). Le principe apparaît également dans *Construction M.J.M. Inc. c. Senneville (Village de)*, [1990] R.L. 438 (C.A.) alors que le zonage limitait l'utilisation d'une zone institutionnelle aux écoles publiques sous l'égide d'une commission scolaire.

⁸⁶⁰ *V.a. Gauthier c. Brompton (Corporation municipale du canton de)*, J.E. 79-768 (C.S.).

⁸⁶¹ [1979] 2 R.C.S. 212.

⁸⁶² *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91.

le pouvoir d'établir ces règles, de sorte que le zonage en fonction des liens qui unissent les occupants d'un logement plutôt qu'en fonction de l'usage d'un bâtiment est *ultra vires*⁸⁶³.

En ce sens et dans la même perspective, le contrôle de la densité d'occupation du sol qui vise la dimension spatiale, ne doit pas donner lieu à un contrôle de l'occupation des personnes. S'il est vrai que la réglementation des densités d'occupation du sol, autorisée par le troisième paragraphe du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permet de contrôler indirectement le nombre de personnes par la réglementation des dimensions du logement, du genre de construction et de dégagement requis, elle ne peut justifier cependant la limitation du nombre d'occupants d'un bâtiment⁸⁶⁴ ou encore l'imposition de normes d'occupation en fonction du type d'occupant⁸⁶⁵.

Ce principe a été soulevé dans différents litiges, mais la cour a éventuellement fait une distinction d'importance⁸⁶⁶. Ainsi, par exemple, la distinction entre une clientèle itinérante ou de passage et une clientèle résidente pour définir un usage hôtelier n'est pas *ultra vires* des pouvoirs d'une municipalité. Il ne s'agit pas d'une situation fondée sur les qualités personnelles du locataire mais sur l'usage de l'immeuble, même si elle se rapporte à certaines caractéristiques des personnes qui utilisent l'immeuble⁸⁶⁷. En somme, il n'est pas interdit de décrire certains types d'usages en faisant référence à des personnes⁸⁶⁸.

Les tribunaux demeurent néanmoins vigilants et séviront contre les diverses formes détournement de principe, ce qui est le cas, par exemple, d'une municipalité

⁸⁶³ Des modifications ont été apportées en 1998 afin de permettre l'aménagement de logements dits intergénérationnels, c'est-à-dire des logements temporaires destinés à être occupés par des personnes apparentées aux occupants: art. 113, al. 2 (3.1) L.A.U.

⁸⁶⁴ *Sillery (Ville de) c. Villa Ignatia Inc.*, J.E. 91-1416 (C.S.).

⁸⁶⁵ *Côte-Saint-Luc (Cité de) c. Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse Ville-Marie*, J.E. 99-594 (C.A.).

⁸⁶⁶ N'est pas discriminatoire la restriction basée sur une définition de famille qui englobe la plupart des formes usuelles de vie en commun: *Smith c. Tiny (Township of)*, (1980-81) 12 M.P.L.R. 141 (O.S.C.-H.C.J.), conf. (1980) 114 D.L.R. (3d) 192 (O.C.A.).

⁸⁶⁷ *Québec (Ville de) c. Bégin*, J.E. 96-1851 (C.A.). V.a. *Saint-Michel-de-Bellechasse c. Maison Bon-Séjour Inc.*, J.E. 94-559 (C.S.) où la cour indique que n'est pas discriminatoire la réglementation faisant la distinction entre l'habitation familiale et communautaire lorsque la distinction est fondée sur l'usage et non sur les caractéristiques des occupants (condition sociale ou handicap). V.a. *Howick (Municipalité du village de) c. Tremblay*, REJB 99-13677 (C.S.).

⁸⁶⁸ (ex. spectacles de danse): *Val-d'Or (Ville de) c. 2550-9613 Québec Inc.*, J.E. 97-1566 (C.A.).

qui, intentionnellement ou non, tente d'opérer une discrimination sur la base de la tenure d'occupation de manière à interdire la copropriété⁸⁶⁹.

Les distinctions fondées sur des caractéristiques sociales ou économiques des personnes heurtent d'ailleurs de plein fouet les principes fondamentaux protégés par les chartes des droits et libertés. Il ne fait pas de doute que si les chartes avaient été en vigueur lors du prononcé de la décision dans l'affaire *Bell*, elles auraient très certainement été à la base de l'argumentation de la Cour suprême pour faire échec à cette forme de discrimination.

Le zonage à l'extérieur du zonage, particulièrement lorsque se manifeste le zonage en fonction des personnes, rappelle la complexité des distinctions qui s'imposent et des frontières qui délimitent l'autorité municipale dans les dimensions de la compétence personnelle et territoriale.

5- Les zonages aérien et aquatique

Il reste enfin à rappeler les particularités du zonage aérien et du zonage aquatique par rapport au zonage habituel des espaces terrestres.

À l'heure actuelle, le zonage aérien se limite essentiellement à la réglementation de limitation des hauteurs⁸⁷⁰ qu'elle soit établie dans un règlement de zonage en vertu du pouvoir de prescrire les dimensions d'une construction au cinquième paragraphe du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ou dans le zonage qui peut être édicté par les autorités fédérales à proximité des aéroports.

Quant au zonage aquatique, il consiste en réalité en une forme de superposition, soit d'une part le zonage de l'utilisation du plan d'eau, aspect qui ne peut cependant interférer avec la législation ou la réglementation fédérale en matière de navigation, par exemple, et, d'autre part, le zonage de l'espace terrestre submergé. En théorie, le milieu aquatique peut faire l'objet d'un zonage comme en milieu terrestre, sous réserve des caractéristiques propres à cet espace, des contraintes environnementales et des juridictions fédérales. Les tribunaux reconnaissent en effet la compétence municipale et

⁸⁶⁹ *Gestion Raymond Morisset Inc. c. Cap-Rouge (Ville de)*, [1988] R.L. 400 (C.A.).

⁸⁷⁰ *Pires c. Charlesbourg (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 1252 (C.A.).

n'hésiteront pas à appliquer la réglementation qui régit par exemple les quais, les marinas ou les autres ouvrages sur le littoral ou le lit d'un plan d'eau⁸⁷¹. Pour le reste, il convient de trouver des moyens d'opérer une forme de zonage de la circulation sur les plans d'eau, en conciliant les préoccupations municipales avec la prépondérance fédérale en matière de navigation⁸⁷².

6- L'approbation des personnes habiles à voter

Parmi les grands principes qui ont guidé la conception de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en 1979, celui de la participation des citoyens est apparu essentiel non seulement dans la définition des orientations d'aménagement, mais également dans l'approbation des décisions concernant directement le milieu de vie. Or, l'examen en profondeur de la loi, dans sa perspective d'évolution et dans son application, révèle plutôt que l'élaboration des documents de planification que sont le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement ne laisse qu'une place bien marginale à la consultation. De surcroît, il s'agit d'une consultation peu contraignante dans le processus de décision et d'arbitrage entre les autorités locales, régionales et gouvernementales.

Sur le plan de la division territoriale, l'approbation des règlements par les personnes habiles à voter pose des problèmes de taille. Problème de discrimination d'abord puisque l'approbation est écartée dans de nombreux contextes. Ainsi, malgré le principe de l'approbation consacré dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, limité à l'origine aux propriétaires concernés, puis élargi aux locataires et enfin à tous les citoyens, des pans entiers échappent à la règle du droit à la participation active. Les villes de Montréal et de Québec ont en effet toujours été soustraites à l'approbation des personnes habiles à voter. Puis, en 1996, le législateur a restreint à l'intérieur des règlements de zonage et de lotissement les objets pouvant être soumis à l'approbation, au point de se limiter aux usages autorisés et aux normes d'implantation. Le législateur prévoit également une dispense d'approbation lorsqu'une modification intervient

⁸⁷¹ *Moore (Township of) c. Hamilton*, (1979) 23 O.R. (2d) 418 (O.C.A.); *Stanstead (Corporation municipale du canton de) c. Forand*, C.S. Saint-François, 450-05-000350-906, 25 février 1992; *Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson (Municipalité de) c. 2748-9327 Québec Inc.*, J.E. 94-852 (C.S.); *Langley (Township of) c. Othello Enterprises Ltd*, (1996) 32 M.P.L.R. (2d) 271 (B.C.S.C.).

⁸⁷² Cet aspect est traité au chapitre sur la compétition territoriale.

strictement dans un cadre de conformité⁸⁷³. La révision générale simultanée de la réglementation et du plan d'urbanisme ainsi que la refonte effectuée suite un regroupement municipal en se fondant sur les règles transitoires qui peuvent être prévues dans un décret de regroupement ignorent pour leur part l'approbation par zone. À cela s'ajoute évidemment l'exclusion des personnes habiles à voter des zones contiguës mais situées sur le territoire d'une municipalité voisine^{873.1}. En toute logique, qu'est-ce qui justifie que certaines municipalités puissent procéder à une refonte sans approbation, ou soumise à une approbation générale, alors que d'autres y soient assujetties ? Poser la question, c'est soulever un problème d'iniquité qui entache sérieusement l'application du principe.

Évidemment, cet aspect de l'exclusion s'ajoute aux complications qui entourent la procédure d'approbation. Au surplus, un habile découpage des zones, que ce soit dans la taille, la forme ou encore l'intercalation de "zones-tampons" peut exercer une discrimination sur la définition du territoire des zones contiguës pouvant participer ou non à la procédure.

Par ailleurs, un peu de stratégie est susceptible d'orienter voire de manipuler les résultats. Il suffit souvent d'une présentation habile d'une modification dans son langage technique ou à l'inverse d'une récupération démagogique, que ce soit à des fins électorales ou commerciales, pour que l'amendement ne soit vu de personne ou encore suscite une opposition virulente sans nécessairement reposer sur une information éclairée. L'approbation des personnes habiles à voter est également perçue comme un moyen pour extorquer des fonds de promoteurs désireux d'obtenir une modification au zonage ou encore un élément de stratégie des grandes entreprises pour faire obstacle à l'établissement d'un concurrent.

Enfin, l'élargissement de l'approche discrétionnaire à l'aménagement du territoire effectué avec les mesures de dérogation mineure et de plan d'implantation et d'intégration architecturale, par exemple, qui ne sont pas soumises à l'approbation des

⁸⁷³ Toutefois, la municipalité ne peut pas se servir de la conformité au schéma d'aménagement et aux dispositions complémentaire ou de la conformité au plan d'urbanisme pour passer en douce une modification réglementaire qui serait normalement assujettie à cette approbation: *Cousineau c. Boucherville (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 318 (C.S.); *Bellington c. Aylmer (Ville d')*, (1991) R.J.Q. 1283 (C.S.). Voir cependant: *Howick (Municipalité du village de) c. Tremblay*, REJB 99-13677 (C.S.).

^{873.1} *Trudeau et Greenfield Park (Ville de) c. Les Pierres St-Hubert Inc.*, J.E. 99-2213 (C.S.).

personnes habiles à voter, tend encore davantage à restreindre la portée de l'exercice démocratique formel.

En somme, les exceptions à la règle de l'approbation sont extrêmement nombreuses et si importantes que, jointes aux contraintes liées à la complexité et au détournement de la procédure, elles ont pour effet de réduire considérablement la portée réelle du principe au point de discréditer sa signification véritable. Ces contraintes sérieuses portent à s'interroger sérieusement sur l'opportunité de maintenir le principe de l'approbation des personnes habiles à voter, moins au niveau du principe, aussi louable soit-il, que de la véritable nature de son application.

1748

Université de Montréal

LA DIMENSION TERRITORIALE
DE LA COMPÉTENCE MUNICIPALE
Schéma de systématisation en droit québécois

par

Jean-Pierre St-Amour

Faculté de droit

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Docteur en droit (LL.D.)

Octobre 1999

© Jean Pierre St-Amour, 1999



CHAPITRE 2

L'APPROPRIATION TERRITORIALE

Le droit de propriété confère à son détenteur une maîtrise directe sur une portion de territoire. Même s'il faut composer avec les obligations qui découlent de ce droit, tout en tenant compte des multiples acteurs privés et publics qui interviennent sur ce territoire, il faut reconnaître que la possibilité pour une institution publique d'acquérir, de posséder et d'utiliser un patrimoine immobilier, accroît considérablement son champ opérationnel par rapport à l'exercice de son autorité de puissance publique.

Le législateur et les tribunaux ont balisé le cadre d'appropriation et de gestion de la propriété municipale pour mettre en évidence les préoccupations publiques de l'institution. Ils ont de tout temps considéré que la municipalité n'est pas un agent privé ordinaire. Elle n'est pas une entreprise commerciale⁸⁷⁴, mais une personne morale de droit public, vouée d'abord et avant tout à l'intérêt public. Elle n'est pas constituée pour faire des profits ou pour intervenir dans des champs d'activités lucratifs, encore que les empiétements sur cette finalité ont tendance à se multiplier dans un contexte de sociale démocratie ou même dans la volonté d'utiliser l'administration publique comme levier de développement, sinon comme accompagnateur de l'initiative privée. Elle s'insère néanmoins dans un milieu politique et économique de type libéral, de sorte que si la propriété peut être un moyen offert pour assumer des responsabilités publiques, elle ne peut cependant, sauf exception rarissime et bien spéciale⁸⁷⁵, justifier une substitution totale à l'entreprise privée ou même l'appropriation de la totalité du territoire. Quoi qu'il en soit, la propriété, en ajoutant la capacité juridique d'une emprise sur le sol à l'autorité administrative de la puissance publique, porte la maîtrise du territoire à son maximum d'intensité en exposant la relation intime d'appartenance qui transparait dans l'expression "son territoire".

⁸⁷⁴ Cet aspect sera examiné dans les sections portant sur l'acquisition et la gestion de propriété.

⁸⁷⁵ Soit essentiellement dans le contexte des municipalités "religieuses". Toutefois, dans ces municipalités, c'est la communauté religieuse plutôt que la municipalité qui est propriétaire des immeubles. Dans un contexte normal, l'appropriation excessive compromettrait la base fiscale (l'impôt foncier) en plus de remettre en question les fondements du libéralisme économique.

Si la municipalité doit respecter le cadre opératoire des pouvoirs qui lui sont attribués quant à l'acquisition, l'administration et l'aliénation des immeubles, elle bénéficie pour le reste d'une grande discrétion pour déterminer les immeubles requis, la fin municipale pour laquelle un immeuble peut servir et le moment où un immeuble n'est plus nécessaire. Les tribunaux n'interviennent pas dans l'appréciation de l'opportunité et l'exercice du pouvoir discrétionnaire, à moins d'abus de pouvoir, de mauvaise foi ou d'injustice grave équivalant à fraude.

Comme le thème de l'appropriation territoriale manifeste la dimension patrimoniale du lien étroit qui unit la personne morale titulaire de droits et d'obligations avec le territoire, c'est dans la perspective d'intervention sur le domaine foncier que le sujet est traité. Le patrimoine immobilier municipal, considéré à la fois sous l'angle de la "titularité" patrimoniale, de la dualité domaniale et de parc immobilier fait l'objet de la première section du présent chapitre. La seconde section analyse le pouvoir d'acquisition, tant en ce qui concerne les restrictions que les modes d'acquisition. Alors que la troisième section porte sur les attributions municipales quant à la gestion des parcelles que les autorités locales ou régionales administrent directement, en leur qualité de propriétaire, de locataire ou de détenteur de droits sur les immeubles, la quatrième section conclut avec l'aliénation de la propriété municipale.

C'est donc sous l'angle territorial que le droit de propriété est considéré, la municipalité tirant parti d'un droit encadré par quelques principes fondamentaux et un arsenal de normes pour accomplir sa mission institutionnelle tout en utilisant son domaine territorial, et plus spécifiquement son patrimoine immobilier, comme plateforme opérationnelle. On ne s'étonnera donc pas du traitement formel du sujet, à l'image du contenu et de l'encadrement légal qui le soutient au point de convergence du droit civil et du droit municipal.

SECTION I- LE PATRIMOINE IMMOBILIER MUNICIPAL

Comme toute autre personne, qu'elle soit morale ou physique, la municipalité, tant locale que régionale, peut posséder un patrimoine notamment composé de biens meubles et de biens immeubles⁸⁷⁶. Toutefois, si la municipalité peut généralement se

⁸⁷⁶ Art. 2, 300, 302, 310 C.c.Q.; 6 C.M.; 28 L.C.V.

porter acquéreur d'immeubles ou de droits réels dans des immeubles, elle peut aussi choisir d'exercer certaines de ses activités en se prévalant plutôt de droits personnels.

A- La municipalité titulaire d'un patrimoine

Le titre⁸⁷⁷ du *Code civil du Québec* sur la distinction des biens et leur appropriation constitue une porte d'entrée tout à fait indiquée à l'examen de la dimension territoriale de l'intervention de la municipalité sur le domaine foncier.

L'article 911 du *Code civil du Québec* souligne qu'une personne (ce qui inclut une personne morale) peut, à l'égard d'un bien, être titulaire, seule ou avec d'autres, d'un droit de propriété ou d'un autre droit réel, ou encore être possesseur d'un bien. Elle peut aussi détenir ou administrer le bien d'autrui, ou être fiduciaire d'un bien affecté à une fin particulière. Chacun de ces aspects mérite d'être présenté sommairement, que ce soit le droit de propriété, les autres droits réels immobiliers qui sont étroitement associés au droit de propriété (comme la possession et la simple détention) ou les patrimoines d'affectation (fondation et fiducie). À cela s'ajoutent les droits personnels résultant d'un contrat, le droit de préemption et enfin la réserve pour fins publiques.

La présente section se limite à l'examen des droits qui peuvent bénéficier à la municipalité. La section sur la gestion de la propriété municipale permettra de discuter des droits que la municipalité peut consentir sur ses immeubles.

1- La propriété

Le droit de propriété dont peut éventuellement se prévaloir la municipalité doit être examiné sous deux points de vue, celui des modalités de son expression (la copropriété et le droit de superficie) et celui de la capacité d'être démembré, que ce soit en droit d'usufruit ou d'usage, en servitude ou en droit d'emphytéose. Sur le plan juridique de l'appropriation, les liens qui unissent l'institution avec "son" territoire peuvent donc prendre diverses formes permettant à la fois de mieux le contrôler tout en

⁸⁷⁷ Livre quatrième - *Des biens*, Titre premier, art. 899 à 946 C.c.Q. Le présent texte se limite à considérer les biens immeubles, à l'exclusion des biens meubles, puisque seuls les immeubles reflètent la dimension territoriale de l'exercice d'une compétence municipale.

délimitant les contours de la présence, voire de l'autorité, des autres acteurs publics et privés susceptibles d'y exercer des droits.

a- Les modalités du droit de propriété

Le *Code civil du Québec* identifie, en plus du droit simple et complet dans un bien, deux modalités de la propriété, soit la copropriété et la propriété superficière⁸⁷⁸. Les municipalités peuvent, à certains égards, participer à ces deux modalités.

i- La copropriété

La copropriété peut exister dans sa forme indivise par l'effet de la loi, ce qui est le cas par exemple de la copropriété des objets naturels (arbres) et des ouvrages mitoyens (clôture⁸⁷⁹, mur, fossé⁸⁸⁰). Le *Code civil du Québec* établit pour l'essentiel les droits et obligations régissant la forme de copropriété auxquels la municipalité ne peut échapper qu'en faisant cesser la mitoyenneté. La copropriété divise ou indivise⁸⁸¹ d'un immeuble fondée sur la convention des parties est susceptible d'exister, par exemple, pour les motels industriels ou encore les centres de congrès. Elle peut cependant nécessiter une approbation ministérielle si les obligations financières liées à la copropriété apparaissent entrer dans la catégorie des engagements de crédits de plus de cinq ans⁸⁸². Dans le quotidien administratif des municipalités les copropriétés d'origine conventionnelle sont relativement rares.

La copropriété peut aussi exister dans le cadre d'une entente intermunicipale. De plus, l'article 267 de la *Loi sur l'instruction publique*⁸⁸³ permet, dans une entente avec une commission scolaire, la copropriété de centres sportifs, culturels et récréatifs, ainsi que de terrains de jeux, mais il faut une autorisation du ministre de l'Éducation.

⁸⁷⁸ Art. 1009 C.c.Q.

⁸⁷⁹ Le *Code municipal du Québec* prescrit des règles particulières quant au partage des coûts pour les clôtures de ligne (art. 244 à 248 C.M.), incluant les clôtures situées en bordure des chemins publics (art. 744 à 746 C.M.). L'article 111 L.C.V. permet, par renvoi à l'autorité de l'inspecteur agraire, d'exercer un contrôle sur les clôtures de ligne.

⁸⁸⁰ Le *Code municipal du Québec* prescrit des règles particulières quant au fossé de ligne (Art. 240 à 243 C.M.) alors que l'art. 111 L.C.V. permet d'appliquer les mêmes dispositions.

⁸⁸¹ Une municipalité peut acquérir une part indivisible d'une infrastructure privée: *Roy c. Sainte-Cunégonde (Ville de)*, (1889) 5 M.L.R. 361 (C.S.).

⁸⁸² Art. 14.1 C.M.; 29.3 L.C.V.

⁸⁸³ L.R.Q., c. I-13.3.

ii- La propriété superficière

La propriété superficière⁸⁸⁴ est possible en matière municipale, que la municipalité ne détienne que la propriété du tréfonds ou de l'ouvrage érigé sur le tréfonds appartenant à un tiers. Des réserves doivent cependant être faites à l'égard de l'existence d'un droit de superficie sur un immeuble du domaine public, puisque pour qu'il y ait propriété superficière, le propriétaire doit avoir le pouvoir d'aliéner (art. 1110 C.c.Q.), ce qui n'est pas le cas d'un bien du domaine public⁸⁸⁵.

Cette forme de propriété est par sa nature, non pas un démembrement du droit de propriété, mais un véritable droit de propriété, car ce n'est pas le droit de propriété qui est démembré mais l'immeuble qui en fait l'objet. Le propriétaire superficière n'est pas un copropriétaire indivis mais un propriétaire exclusif d'un bien immeuble, qui peut cependant bénéficier des servitudes requises afin de pleinement jouir de son droit (art. 1111 C.c.Q.), à moins que la convention qui l'établit en précise l'étendue.

Le droit de superficie est fréquent en pratique même s'il est parfois erronément qualifié de servitude réelle. C'est ainsi que le droit des entreprises d'utilité publique et des municipalités d'implanter dans le terrain d'autrui des canalisations et autres structures dont elles ont la propriété correspond à la définition du droit de superficie. Il en va de même du droit d'occupation exclusive d'un certain espace au-dessus ou au-dessous du fonds de particuliers qu'ont notamment les municipalités en vue de travaux éventuels, même en l'absence de toute construction actuelle.

La situation juridique du superficière diffère d'abord en ce qu'il est propriétaire des constructions qu'il est autorisé à ériger et à maintenir sur le sol d'autrui. À l'expiration du droit de superficie, le superficière peut enlever ou consentir à ce que le tréfoncier s'en porte

⁸⁸⁴ Le *Code civil du Bas Canada* ne prévoyait pas explicitement son existence, ce qui a posé divers problèmes, autant en ce qui concerne sa portée que sa constitution. Voir par exemple: Jean-Guy CARDINAL, *Le droit de superficie. Modalité du droit de propriété*, Wilson & Lafleur, 1957, 286p. La jurisprudence antérieure est également confuse et parfois contradictoire, de sorte qu'il y a lieu d'être prudent dans son utilisation par rapport au contexte actuel de la propriété superficière. D'ailleurs, bien que l'expression "droit de superficie" soit encore utilisée, il apparaît désormais préférable de s'en tenir à la notion de propriété superficière telle que réglée par les articles 1110 à 1118 C.c.Q.

⁸⁸⁵ La cour a souligné que la permission de planter des poteaux de téléphone sur le domaine public est un droit précaire: *Compagnie du téléphone Saguenay-Québec c. Chicoutimi (Cité de)*, (1938) 65 B.R. 223; *Contra: Texaco Canada Inc. c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1995] R.J.Q. 602 (C.Q.). Dans *Bois L.M.G. Inc. c. Poirier et Sorel (Cité de)*, [1982] C.S. 574, la Cour supérieure a implicitement considéré l'existence d'un tel droit sur le terrain municipal exploité comme aéroport.

acquéreur en payant le prix. Il ne résulte du droit de superficie ni obligation d'améliorer ni obligation de payer une rente annuelle.⁸⁸⁶

Les notaires sont par ailleurs invités à accorder une attention spéciale à la rédaction des actes de manière à bien préciser l'étendue des droits, tant en ce qui a trait au principal - la propriété superficielle - qu'à l'accessoire, c'est-à-dire les servitudes requises, notamment pour les conduites souterraines⁸⁸⁷.

Comme le *Code civil du Québec* prescrit que le superficiaire et le tréfoncier supportent les charges grevant ce qui fait l'objet de leurs droits de propriété respectifs (art. 1112 C.c.Q.) l'acte constitutif en faveur de la municipalité pourra être assujéti à une approbation ministérielle s'il prévoit un engagement de crédit excédant cinq ans.

Certaines chartes municipales accordent par ailleurs une forme de propriété superficielle en faveur des municipalités sur le tréfonds des immeubles en accordant aux autorités publiques qui en bénéficient (Montréal, Québec, Longueuil, Communauté urbaine de Montréal, etc.) un droit d'occupation à une profondeur variant entre huit et quinze mètres sur les terrains privés aux fins d'y percer des tunnels et d'y localiser des infrastructures à caractère public (fils, aqueduc, métro). Cette appropriation unilatérale et sans indemnité est exorbitante du droit commun⁸⁸⁸.

La propriété superficielle peut exister en faveur d'une municipalité autant sur une propriété privée que sur un immeuble de l'État⁸⁸⁹. Elle peut être établie à diverses fins municipales, tel l'établissement d'un réseau d'aqueduc⁸⁹⁰, incluant l'exploitation des sources sur un terrain pour les fins de l'aqueduc⁸⁹¹. On a également considéré que le droit de construire un réservoir municipal accordé sur un terrain fédéral constitue une

⁸⁸⁶ Madeleine CANTIN-CUMYN, "La maîtrise du sol en droit civil de la province de Québec", (1991) *R. du N. Numéro spécial Henri Capitant* 3, 12-13.

⁸⁸⁷ Denys-Claude LAMONTAGNE, "Les droits du propriétaire dans le sol et le sous-sol", (1989) 3 *C.P. du N.* 141, 175.

⁸⁸⁸ Albert BÉLANGER, "Expropriation sans formalité ni indemnité", [1989] *R.D.I.* 646-672.

⁸⁸⁹ Comme une municipalité ne parle que par résolution ou par règlement, on peut difficilement concevoir la tolérance ou une simple autorisation verbale. La Cour suprême a cependant considéré dans *Bilodeau c. Dufour*, [1952] 2 *R.C.S.* 264 que la personne qui construit un chemin sans bail mais avec tolérance de l'État sur les terres de la Couronne détient un droit de superficie opposable aux tiers. V.a. *Bois L.M.G. Inc. c. Poirier et Sorel (Cité de)*, [1982] *C.S.* 574.

⁸⁹⁰ *Garant c. Gagnon*, (1900) 17 *C.S.* 145 (C.R.); *Dupont-Lemire c. Notre-Dame-du-Bon-Conseil (Municipalité du village de)*, J.E. 99-1535 (C.S.).

⁸⁹¹ S'il est enregistré, il n'est pas purgé par une vente en justice: *Neveu c. Sainte-Mélanie (Corporation municipale de)*, [1977] *C.S.* 590.

forme de droit de superficie⁸⁹². De la même manière, le propriétaire qui consent tacitement à laisser construire une borne fontaine ou une conduite sur son terrain ne peut ensuite exiger qu'elle soit enlevée⁸⁹³. Il en est de même lorsque la municipalité tolère qu'une autre municipalité utilise ses fossés pour y enfouir son réseau⁸⁹⁴.

La propriété superficière pourrait s'avérer un moyen juridique convenable pour garantir la propriété municipale d'ouvrages qui ne peuvent être rattachés par servitude réelle à une propriété municipale dans le voisinage, ce qui peut être le cas, par exemple, d'aménagements cyclables non rattachés à des voies de circulation routière.

b- Les démembrements du droit de propriété

Le *Code civil du Québec* identifie trois grandes catégories de démembrements du droit de propriété. Les trois sont susceptibles d'intéresser la municipalité, quoique à des degrés divers d'importance. Ces démembrements constituent des formes d'utilisation d'une partie du droit de propriété à des fins publiques.

i- Les droits d'usufruit et d'usage

Le *Code civil du Québec* et les lois municipales ne posent aucun obstacle particulier à ce que les municipalités puissent bénéficier d'un droit d'usufruit ou d'usage, mais un tel droit ne peut excéder trente ans (art. 1123 C.c.Q.). D'ailleurs, l'art. 425 L.C.V. mentionne qu'une ville peut acquérir ou posséder un immeuble en usufruit pour l'approvisionnement de l'eau.

ii- Les servitudes

L'article 1177 du *Code civil du Québec* définit la servitude comme une charge imposée sur un immeuble, le fonds servant, en faveur d'un autre immeuble, le fonds dominant, et qui appartient à un propriétaire différent. On doit distinguer la servitude dite "personnelle" qui est un droit conféré en faveur d'une personne de la véritable

⁸⁹² *Concrete Column Clamps Ltd c. Quebec (City of)*, [1940] R.C.S. 522.

⁸⁹³ *Lachance c. Sainte-Anne-de-Beaupré (Corporation du village de)*, (1925) 38 B.R. 459; *Duriez c. Corporation d'aqueduc Laval-Terrebonne et L'Assomption*, (1929) 67 C.S. 441; *Dupont-Lemire c. Notre-Dame-du-Bon-Conseil (Municipalité du village de)*, J.E. 99-1535 (C.S.).

⁸⁹⁴ *Vaudreuil (Corporation of the Village of) c. Poudrette dit Lavigne*, (1902) 8 R.J. 426 (C.S.).

servitude réelle qui est consentie en faveur d'un autre immeuble. On distinguera également entre les servitudes conventionnelles généralement créées par contrat, des servitudes "légales" qui trouvent leur existence dans la loi. Enfin, bien qu'étant des charges sur les immeubles, les servitudes administratives imposées par les administrations municipales ne sont pas de véritables servitudes.

Les servitudes réelles sont créées par un titre⁸⁹⁵. L'acte de servitude conventionnelle en faveur des municipalités est très fréquent, principalement pour le passage des conduites d'aqueduc et d'égouts⁸⁹⁶. Il permet à la municipalité de construire, de maintenir et d'entretenir à perpétuité ou pour une période déterminée une infrastructure ou un équipement sur un terrain privé, à charge pour la municipalité d'assumer le coût des travaux et d'indemniser le propriétaire des contraintes subies. Une servitude conventionnelle peut exister pour des fins diverses : servitude de vue, de drainage, de non-construction, de conservation⁸⁹⁷, de construction ou d'empiètement⁸⁹⁸, de passage⁸⁹⁹, de nonaccès en bordure des chemins publics⁹⁰⁰, etc. La Cour d'appel a même reconnu la possibilité pour une municipalité d'exiger, comme condition de délivrance d'un permis de construction d'un immeuble dont la rampe d'accès au garage

⁸⁹⁵ Art. 1181 C.c.Q. Le renouvellement d'enregistrement d'une servitude active (d'aqueduc) n'est pas requis lors d'une subdivision: *Saint-Jean-de-Boischatel (Corporation de la paroisse de) c. Vézina*, [1958] B.R. 589. Toutefois, la servitude pour l'égout abandonné adjacent à l'aqueduc s'éteindra par son non-usage, mais on ne peut obtenir une injonction pour l'enlever s'il y a un risque de dommages à l'aqueduc: *Laliberté c. Gaspé (Ville de)*, J.E. 98-111 (C.S.).

⁸⁹⁶ *Saint-Jean-de-Boischatel (Corporation de la paroisse de) c. Vézina*, [1958] B.R. 589; *O'Farrell c. Saint-Malachie (Corporation municipale de la paroisse de)*, [1971] C.S. 620.

⁸⁹⁷ GROUPE DE TRAVAIL SUR LES ASPECTS JURIDIQUES ET FISCAUX DES MESURES DE PROTECTION DE CERTAINS ESPACES NATURELS, *Rapport final*, Québec, 1994, p. 17-22, 37-38.

⁸⁹⁸ Le propriétaire qui subit un empiètement mineur qui est survenu de bonne foi peut être obligé de le supporter, quitte à recevoir une indemnité pour la perte temporaire de l'usage: art. 992 C.c.Q.

⁸⁹⁹ *Marchessault c. Saint-Ours (Town of)*, (1911) 17 R.L. 376 (C.A.); *Corporation de placements Mathers c. Sainte-Adèle (Ville de)*, [1982] J.M. 194 (C.S.); *Saint-Jérôme (Ville de) c. Ciné Entreprise V.A.J. Inc.*, [1991] R.J.Q. 2236 (C.S.); *Saint-Roch-de-Richelieu (Corporation municipale de) c. Allard*, [1993] R.D.I. 627 (C.S.).

⁹⁰⁰ Art. 631 (8) C.M.; 415 (13) L.C.V. Par analogie, on doit classer dans la catégorie des servitudes de nonaccès le droit accordé au propriétaire riverain de recevoir une indemnité s'il subit un dommage lors du changement d'alignement ou de niveau d'une voie publique: 415 (5) L.C.V. Bien que le *Code municipal du Québec* ne comporte pas de disposition semblable, les tribunaux considèrent que le principe s'y applique néanmoins, notamment en raison du principe d'indemnité prescrit par l'article 952 C.c.Q. (anciennement 407 C.c.B.C.). *Bergeron c. Hull (City of)*, (1912) 18 R.J. 167 (C.S.), conf. (1913) 9 D.L.R. 28 (B.R.); *Ouellette c. Montréal (Cité de)*, (1932) 70 C.S. 95; *Sherbrooke (Cité de) c. King Street Shopping Centre Ltd*, [1963] B.R. 340; *Leclerc (Clément) et Fils Inc. c. Québec (Ville de)*, C.S. Québec, 200-05-003841-744, 8 juillet 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-07-08); *St-Arnaud c. Saint-Tite (Ville de)*, C.S. Saint-Maurice, 410-05-000118-78, 30 novembre 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-11-30). V.a. *Desrosiers c. Longueuil (Ville de)*, J.E. 81-593 (C.S.).

est à un niveau plus bas que la rue, l'obtention d'une servitude afin de l'exonérer de responsabilité lors d'une inondation provoquée par le refoulement d'égout ou le bris d'une conduite d'eau⁹⁰¹.

À la différence de la servitude réelle, le statut de la servitude personnelle est précaire puisqu'il s'agit simplement d'un droit accordé à la municipalité pour une durée déterminée, c'est-à-dire une simple permission. La section portant sur la gestion de la propriété exposera les contraintes liées à ce type de servitude.

Les servitudes "légales"⁹⁰² sont établies par l'autorité de la loi au bénéfice de certains immeubles. En matière municipale, ce sont le *Code civil du Québec* et les lois municipales qui soutiennent l'existence de ces servitudes. Celles qui trouvent leur fondement dans le *Code civil du Québec* sont désignées au titre des vues, de l'écoulement des eaux, du droit d'accès au fonds d'autrui et de protection de ce fonds, la mitoyenneté, l'égout des toits, le découvert, le droit de passage, etc.⁹⁰³.

Les lois municipales viennent compléter les dispositions du *Code civil du Québec* pour en préciser des modalités d'application ou encore pour ajouter des droits en faveur des municipalités⁹⁰⁴. Tel est le cas de la "servitude" de chemins d'hiver⁹⁰⁵, de la "servitude" de passage pour les travaux en bordure des cours d'eaux municipaux ou régionaux, mais uniquement lorsque les municipalités sont régies par le *Code*

⁹⁰¹ *Boréal Assurances Inc. c. Mont-Royal (Ville)*, [1998] R.D.I. 198 (C.A.).

⁹⁰² L'expression est empruntée du *Code civil du Bas Canada* bien qu'elle n'apparaisse plus dans le *Code civil du Québec*, ce dernier traitant notamment de ces aspects au chapitre "Des règles particulières à la propriété immobilière".

⁹⁰³ Art. 979 à 1008 C.c.Q.

⁹⁰⁴ Comme le disait la Cour d'appel dans l'arrêt *Desjarlais c. Saint-Antoine-de-la-Rivière-du-Loup (Corporation de la paroisse de)*, [1949] B.R. 639, le droit civil se récuse pour reconnaître l'autorité de la loi municipale notamment en matière de chemins municipaux et d'écoulement des eaux.

⁹⁰⁵ On reconnaît en réalité deux formes de "servitude légale" pour fins de chemins au sens du *Code municipal du Québec*. Toutes deux sont en désuétude, compte tenu de la disparition de la circulation par traction chevaline. Il s'agit d'abord du tracé de déviation d'un chemin d'été pour faciliter la circulation d'hiver (art. 761 (1) C.M.): *Lavoie c. Gravel*, (1862) 6 L.C.J. 113 (C.C.); *Costin c. Saint-Alban-du-Cap-des-Rosiers (Corporation de)*, (1906) 12 R.J. 270 (C. Mag.); *Roy c. Eaton (Corporation du canton d')*, [1945] C.S. 76 (C. Mag.); *O'Farrell c. Saint-Malachie (Corporation de la paroisse de)*, [1960] C.S. 210 (C. Mag.); et les chemins d'hiver autorisés par résolution comme servitudes particulières sur des terrains privés pour le transport du bois (art. 761 (3) C.M.): *Beauchemin c. Beloeil (Corporation de)*, (1899) 15 C.S. 174 (C.R.); *Caron c. Desbiens*, (1921) 27 R.J. 91 (C.S.); *Saint-Modeste (Corporation de la paroisse de) c. Fournier*, (1922) 60 C.S. 97 (C.C.); *Ouellet c. Dionne*, (1924) 62 C.S. 563; *Belisle c. Ricard*, (1924) 30 R.J. 241 (C.S.); *Richard c. Richard*, (1929) 46 B.R. 276.

*municipal du Québec*⁹⁰⁶. Enfin, à tout le moins sur le plan théorique, le chemin de tolérance⁹⁰⁷ peut être assimilé à une forme de servitude en faveur du public.

On entend enfin par servitudes administratives⁹⁰⁸ les charges imposées aux immeubles par les législations restreignant l'exercice du droit de propriété (art. 1725 C.c.Q.). En matière municipale, ces charges sont principalement créées par les réglementations d'urbanisme qui limitent les possibilités d'utilisation des immeubles et qui prescrivent diverses exigences en matière de construction. Elles témoignent de l'autorité de puissance publique mais ne confèrent aucun droit à caractère privatif aux municipalités. Elles ne sont pas de véritables servitudes, mais les tribunaux pourront néanmoins retenir l'expression pour exprimer l'autorité réglementaire faisant échec à

⁹⁰⁶ L'art. 775 C.M. autorise les personnes mandatées par la municipalité à entrer sur le terrain du propriétaire sans son consentement et à y exécuter les travaux requis par le règlement. Cet article confère à la municipalité un droit de passage pour exécuter les travaux requis en bordure d'un cours d'eau sans qu'aucune expropriation ne soit requise. Toutefois un arbitrage des dommages est effectué: *Kamouraska (Corporation du comté de) c. Ouellet*, [1949] B.R. 317; *Procureur général de la Province de Québec c. Allard & Allard Construction Inc.*, [1973] C.A. 1041; *Patenaude c. Laporte*, C.P. Iberville, 755-02-000730-79, 19 avril 1981; *Raymond c. Procureur général du Québec et Drummond (Comté de)*, C.P. Drummond, 405-32-000840-81, 21 avril 1982; *Immeubles S.G.T. Ltée c. Saint-Germain-de-Grantham (Corporation municipale du village de)*, J.E. 91-379 (C.S.). Parfois, une loi particulière peut avoir le même effet: *Loi modifiant la Charte de la Ville de Laval*, L.Q. 1994, c. 57, art. 8, introduisant les dispositions du *Code municipal du Québec* en matière de cours d'eau.

⁹⁰⁷ Art. 736 C.M. Le chemin de tolérance est un chemin privé mais soumis à la direction et au contrôle de la municipalité comme les autres chemins municipaux. Le propriétaire peut le fermer à son gré alors que la municipalité peut également ordonner à son propriétaire d'en fermer le passage au public: *Saint-Gabriel (Corporation du village de) c. Knox*, (1887) 15 R.L. 480 (C.R.); *Fortin c. Truchon*, (1889) 15 Q.L.R. 186 (B.R.); *McGinnis c. Létourneau*, (1891) 7 M.L.R. 278 (C.S.); *Lavertu c. Saint-Romuald (Corporation of)*, (1896) 11 C.S. 254; *Pierce c. McConville*, (1902) 12 B.R. 163; *Onslow (Corporation of the Township of) c. McCough*, (1906) 30 C.S. 256 (C.R.); *Lapointe c. Beauport (Corporation de la paroisse de)*, (1906) 12 R.J. 82 (C.S.); *Roussin c. Sainte-Dorothée (Corporation de la paroisse de)*, (1907) 31 C.S. 520 (C.R.); *Saint-Damase (Corporation de) c. Choinière*, (1917) 23 R.J. 120 (C.C.); *Lavoie c. Saint-Siméon (Corporation du village de)*, (1919) 25 R.L. 349 (C.S.); *Gauvreau c. Pagé*, (1919) 60 R.C.S. 181, conf. (1918) 27 B.R. 490; *Saint-Thuribe (Corporation de la paroisse de) c. Bélanger*, (1920) 58 C.S. 1 (C.R.); *Cochrane c. Buckingham (Corporation du canton de)*, (1923) 30 R.J. 56 (C.S.); *Saumure c. Saint-Elzéar (Corporation de la paroisse de)*, (1941) 47 R.L. 91 (C.S.); *Ouimet c. Ouimet*, [1963] B.R. 735; *Saint-Pie (Corporation de la paroisse de) c. Guesdon*, [1976] C.S. 262; *Carpentier c. Wright (Corporation municipale du canton de)*, [1986] R.D.I. 544 (C.S.); *Lac-Simon (Municipalité de) c. 2420-8993 Québec Inc.*, C.S. Hull, 550-05-000696-891, 26 juillet 1991, conf. J.E. 94-1832 (C.A.). Un trottoir peut être un chemin de tolérance sous la direction de la municipalité: *Lalongé dit Gascon c. Saint-Vincent-de-Paul (Corporation de la paroisse de)*, (1905) 27 C.S. 218 (C.R.).

⁹⁰⁸ Didier LLUELLES, "La servitude administrative et les professionnels de l'immobilier", (1982-83) 85 *R. du N.* 251-309.

des contrats privés relatifs à l'utilisation d'immeubles⁹⁰⁹. L'expression rend compte, non pas de l'exercice du droit de propriété municipale, mais de sa fonction législative.

iii- Le droit d'emphytéose

La convention d'emphytéose⁹¹⁰ est un moyen de mise en valeur des immeubles pour une durée minimale de dix ans et maximale de cent ans. Elle permet à une emphytéote d'utiliser pleinement un immeuble appartenant à un propriétaire et d'en tirer tous les avantages, à charge cependant d'y faire une construction, un ouvrage ou des plantations⁹¹¹ et, à moins qu'ils n'aient péri entre-temps, d'en abandonner la propriété à la fin de l'emphytéose. L'emphytéote ne jouit pas de tous les droits attachés à sa qualité de propriétaire puisqu'il n'a pas le droit de détériorer ou détruire l'immeuble ni de le vendre purement et simplement, sans aucune condition⁹¹². L'emphytéose est de plus en plus utilisée par les municipalités afin de favoriser la construction de projets immobiliers à caractère commercial sur des terrains publics, ce qui permet "d'assurer la mise en valeur de leurs terrains sans en assumer elles-mêmes le coût et sans se départir du droit de propriété"⁹¹³.

La convention d'emphytéose est un contrat d'exception qui doit être interprété comme un bail ordinaire en cas de doute, de sorte que l'intention de conclure une telle convention doit apparaître clairement. Il ne suffit pas de qualifier le contrat de "bail" emphytéotique pour qu'il en soit un⁹¹⁴ mais il doit se dégager très nettement de l'ensemble des clauses du contrat que les parties entendaient en conclure un.

⁹⁰⁹ J. HÉTU, Y. DUPLESSIS et D. PAKENHAM, *Op. cit.*, note 17, p. 750-7; V.a. par exemple, *Denis c. Benoît*, [1962] C.S. 675; *Agostino c. Lafortune*, [1965] B.R. 106; *Kraus c. Nakis Holding Ltd*, [1969] C.S. 261; *Rénovations (Les) de l'Est Inc. c. Messier*, [1972] R.L. 582 (C.P.); *Marcoux c. Plamondon*, [1975] C.S. 660; *Bellerive c. Deblois*, J.E. 81-775 (C.P.); *Gersten c. Luxenberg*, [1987] R.J.Q. 533 (C.A.); *Habitations Rebecca Inc. c. Chiara*, J.E. 94-1390 (C.S.); *Baldwyn-Cartier (Commission scolaire) c. Gauthier*, [1997] R.D.I. 226 (C.S.).

⁹¹⁰ Art. 1195 C.c.Q.; *Nemec c. Cowansville (Ville de)*, [1975] C.S. 527.

⁹¹¹ *Montréal (Ville de) c. 82155 Canada Ltd*, [1981] R.P. 3 (C.S.); *Carignan c. La-Visitation-de-Champlain (Corporation municipale de la paroisse de)*, J.E. 97-60 (C.A.).

⁹¹² Lors d'une expropriation, c'est le bailleur qui a le droit à l'indemnité car il conserve le domaine direct sur la chose alors que l'emphytéote n'a que le domaine utile. *Racine c. Québec (Ville de)*, J.E. 89-743 (C.A.).

⁹¹³ Madeleine CANTIN-CUMYN, "La maîtrise du sol en droit civil de la province de Québec", (1991) *R. du N. Numéro spécial Henri Capitant*, 3, 10.

⁹¹⁴ *Chasles c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1982] C.A. 111; *Weissbourd c. Greater Montreal (Protestant School Board of)*, [1984] C.A. 218.

2- Les autres droits réels immobiliers

Si une municipalité peut accepter une hypothèque conventionnelle en sûreté d'une obligation en sa faveur, elle peut également se prévaloir de l'hypothèque légale sur les immeubles des particuliers notamment pour la garantie des taxes municipales⁹¹⁵. Les clauses résolutoires contenues dans un acte de vente consenti par la municipalité, ce qui est souvent le cas lors de ventes d'immeubles⁹¹⁶ pour fin de promotion immobilière, peuvent également être considérées comme une forme de droit réel immobilier.

3- La possession et la simple détention

Alors que la propriété est un droit généralement consacré par un titre, la possession est l'exercice de fait d'un droit réel dont une personne se veut titulaire. La possession paisible, continue, publique et non équivoque pendant une période de dix ans emporte prescription en faveur du possesseur⁹¹⁷, dans la mesure cependant où elle s'exerce sur un bien qui est susceptible d'appropriation privée. La volonté de possession est présumée; si elle fait défaut il n'y a que simple détention⁹¹⁸. Toutefois, les actes de pure faculté ou de simple tolérance ne peuvent fonder la possession⁹¹⁹.

Comme la possession susceptible de conférer des droits est définie comme un état de fait exercé de manière paisible, c'est dans cette perspective que la loi accorde un recours à l'encontre de celui qui trouble cette possession. La municipalité peut donc se prévaloir, même si elle n'est pas propriétaire d'un immeuble, d'un recours possessoire⁹²⁰ pour s'opposer par exemple aux empiétements sur un terrain qu'elle occupe, mais le recours doit être institué dans l'année de la survenance du trouble. Il doit cependant s'agir d'un trouble de droit de nature à éventuellement ouvrir la voie à la

⁹¹⁵ Art. 982.1 C.M.; 482.1 L.C.V.

⁹¹⁶ *Hull (Ville de) c. 1127188 Ontario Ltd*, [1997] R.D.I. 94 (C.S.).

⁹¹⁷ Art. 921, 2917, 2918 C.c.Q.

⁹¹⁸ *Desjardins c. Montréal (Ville de)*, J.E. 89-1254 (C.A.).

⁹¹⁹ Art. 924 C.c.Q.

⁹²⁰ Art. 929 C.c.Q. Une municipalité peut faire valoir une action possessoire et reconnaître le caractère public d'une rue qu'elle a réglementée et entretenue suite à l'abandon au public par un propriétaire antérieur: *Saint-Placide (Corporation de la paroisse de) c. Masson*, (1923) 29 R.J. 187 (C.S.).

prescription⁹²¹. Celui qui prétend à la possession doit clairement établir ses actes de possession, c'est-à-dire l'utilisation effective d'un lieu⁹²².

4- Les patrimoines d'affectation (fondation et fiducie)

La fondation résulte d'un acte par lequel une personne affecte des biens, de façon irrévocable, à une fin d'utilité sociale ayant un caractère durable⁹²³. Elle ne peut avoir pour objet essentiel la réalisation d'un bénéfice ni l'exploitation d'une entreprise. Les biens peuvent former un patrimoine autonome et distinct du disposant ou le patrimoine d'une personne morale. Dans ce dernier cas, ce sont les règles applicables à la personne morale qui s'appliquent à la fondation.

La fiducie⁹²⁴, et plus particulièrement la fiducie d'utilité sociale, c'est-à-dire celle constituée dans un but d'intérêt général, notamment à caractère culturel, éducatif, philanthropique, religieux ou scientifique, résulte d'un acte par lequel un constituant transfère son patrimoine à un autre patrimoine affecté à une fin particulière et qu'un fiduciaire s'oblige à détenir et à administrer. Lorsqu'elle concerne un patrimoine immobilier, elle est nommée dans le langage courant une "fiducie foncière"⁹²⁵. Le patrimoine fiduciaire demeure cependant distinct de celui du constituant, du fiduciaire et, le cas échéant, du bénéficiaire, aucun d'eux n'étant propriétaire de ce patrimoine.

Selon Rémi Moreau⁹²⁶, l'un des rares auteurs qui a traité spécialement de cette institution, une fiducie foncière est un organisme privé, non gouvernemental, oeuvrant à la conservation ou à la protection du milieu naturel. Constituée en personne morale à but non lucratif et pouvant être reconnue comme organisme de charité, une fiducie foncière a un rôle complémentaire à jouer par rapport aux diverses actions

⁹²¹ *Boisclair c. Thiboutot*, [1948] B.R. 1.

⁹²² *Saint-François-Xavier-de-Brompton (Corporation de la paroisse de) c. Salois*, (1908) 34 C.S. 238 (C.R.).

⁹²³ Art. 1256 à 1259 C.c.Q.

⁹²⁴ Art. 1260 à 1298 C.c.Q.

⁹²⁵ La fiducie foncière n'est pas spécifiquement prévue par le *Code civil du Québec* et il faut se garder de l'assimiler au "land trust" de common law. La plupart des fiducies foncières au Québec sont administrées par des corporations à but non lucratif. V. Jacques BEAULNE, *Droit des fiducies*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1998, 345p.

⁹²⁶ Rémi MOREAU, *La protection du milieu naturel par les fiducies foncières. Suivi d'un guide sur la constitution et la gestion d'une fiducie foncière*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1995, 203p. et 86 p. V.a. GROUPE DE TRAVAIL SUR LES ASPECTS JURIDIQUES ET FISCAUX DES MESURES DE PROTECTION DE CERTAINS ESPACES NATURELS, *Rapport final*, Québec, 1994, p. 2.

gouvernementales touchant la conservation des habitats naturels et les espèces animales ou végétales à protéger.

Les municipalités peuvent constituer des fiducies d'utilité sociale à des fins environnementales⁹²⁷. En raison de cette disposition spécifique, il faut s'interroger sur la capacité d'une municipalité d'agir en vertu de ses pouvoirs généraux comme gestionnaire ou comme fiduciaire, à une autre fin, comme ce peut être le cas par exemple du maintien d'une bibliothèque publique ou d'une oeuvre d'éducation sur son territoire⁹²⁸. En effet, comme les articles 304 et 1274 C.c.Q. prescrivent que la personne morale doit être autorisée par la loi pour agir en qualité de fiduciaire, on peut se demander si les pouvoirs généraux d'acquérir par "donation, legs ou autrement" ou encore de "s'obliger (...) dans les limites de ses attributions" sont suffisants à cet égard. Peut-être serait-il préférable dans un tel cas de fonder ou d'inciter à la création d'une personne morale à but non lucratif qui s'occuperait de cette tâche, et à qui la municipalité pourrait octroyer des subventions.

Quoi qu'il en soit, si le doute subsiste quant à la possibilité d'agir en qualité de fiduciaire, il apparaît cependant qu'une municipalité pourrait recueillir les biens administrés par une fiducie sociale qui prend fin suite à l'impossibilité de l'accomplir, dans la mesure où la vocation se rapproche d'une activité ou d'un champ de compétence de la municipalité (art. 1298 C.c.Q.).

Trois types de situation s'apparentant à la fiducie foncière sous l'autorité d'une municipalité peuvent être identifiées dans les lois municipales. Il s'agit de la stipulation d'inaliénabilité ou la restriction à l'affectation contenue dans un acte de donation en faveur de la municipalité, du droit de préemption et des réserves constituées à des fins particulières. Les premières peuvent lier les municipalités par les conditions particulières indiquées dans un contrat; elles sont traitées à la section sur la gestion de la propriété municipale. Les autres sont examinées dans la suite, après avoir mis en évidence les droits personnels résultant d'un contrat.

⁹²⁷ Art. 1011.1.2 C.M.; 542.5 L.C.V. Il n'existerait à l'heure actuelle qu'une seule fiducie municipale, soit une fiducie environnementale constituée dans le cadre d'une entente entre la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu et le ministère de l'Environnement pour la gestion de sites contaminés: (1998) 7 *B.D.E.* 15. V.a. I.M. ROGERS, *Op. cit.*, note 184, Vol. II, p. 1068. Comme les articles précités ont été adoptés en 1999, cette fiducie est validée par l'art. 65 de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 1999, c. 55.

⁹²⁸ Respectivement les articles 524.1 et suiv. C.M.; 471 et suiv. L.C.V. et 8 (2) C.M.; 28 (2) (a) L.C.V.

5- Les droits personnels résultant d'un contrat ou d'une entente

Outre les "servitudes personnelles" déjà discutées, les municipalités peuvent, dans le cadre de leur pouvoir général de s'obliger envers les autres⁹²⁹, prendre à bail les immeubles qu'elles jugent utiles pour la poursuite de leurs fins⁹³⁰. Le contrat de prêt entre également dans la catégorie des droits personnels, tout comme les contrats d'échange de droit d'usage qui interviennent notamment dans les ententes avec divers organismes privés ou publics. Enfin, une municipalité peut conclure une entente avec certains organismes ou ministères de l'État québécois en vertu de laquelle la municipalité pourra assumer l'administration et l'exploitation de terres publiques⁹³¹.

6- Le droit de préemption

Le droit de préemption ou droit de premier refus n'existe en faveur des municipalités que s'il est prévu dans une convention. Il confère le droit à la municipalité de se porter acquéreur d'un immeuble lorsque son propriétaire le met en vente, de préférence à tout autre acheteur. Les municipalités, même à l'égard d'immeubles protégés, ne bénéficient pas d'un droit de préemption semblable à celui dont peut se prévaloir le ministre de la Culture et des Communications à l'égard des immeubles reconnus en vertu de l'article 22 de la *Loi sur les biens culturels*.

7- La réserve pour fins publiques

La réserve annonce au propriétaire l'intention d'acquisition à une fin publique déterminée. Elle est valide pendant deux ans, renouvelable une seule fois. Une municipalité peut imposer une réserve pour fins publiques⁹³² sur un immeuble qu'elle

⁹²⁹ Art. 6 C.M.; 28 L.C.V. Elle a alors tout intérêt à bien établir l'étendue des droits dont elle peut se prévaloir *Val-Bélair (Ville de) c. 2549-9203 Québec Inc.*, (1993) 53 Q.A.C. 67.

⁹³⁰ Art. 14.1 C.M.; 29.3 L.C.V.; *Lafontaine (Corporation municipale du village de) c. Saint-Jérôme (Cité de)*, (1979) 7 M.P.L.R. 163 (C.A.Q.); *Constructions Maurice & Claude Ltée c. Lennoxville (Ville de)*, C.S. Saint-François, 450-05-000931-903, 2 mai 1991; *Aylmer (Ville d') c. 174736 Canada Inc.*, J.E. 97-2185 (C.S.); *Abehsara c. St-Jean-sur-Richelieu (Ville de)*, J.E. 99-1928 (C.S.).

⁹³¹ Art. 14.12 C.M.; 29.14 L.C.V.

⁹³² *Loi sur l'expropriation*, L.R.Q., c. E-24. art. 69 et 75. André LEMAY, "Réserves pour fins publiques et réserve foncière: ne pas confondre", (1991) 21 *Développements récents en droit municipal* 93-123; Jacques FORGUES et Jacques PRÉMONT, *Loi sur l'expropriation annotée*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 232-243.

projette d'acquérir à une fin municipale⁹³³, incluant une réserve foncière⁹³⁴. Elle ne peut utiliser ce pouvoir pour une fin autre que municipale⁹³⁵, ce qui est le cas si elle veut empêcher la réalisation d'un projet en motivant son action pour une fin impropre⁹³⁶.

La réserve est imposée sur un immeuble en faisant signifier un avis au propriétaire conformément aux modalités prescrites dans la *Loi sur l'expropriation*⁹³⁷. Elle a, entre autres, pour but d'éviter la spéculation entraînant une plus-value au détriment de l'intérêt public, lorsque la municipalité n'est pas en mesure de procéder immédiatement à l'expropriation. Son objectif est de faire échec au versement d'une indemnité pour les travaux effectués (construction, amélioration ou addition) sur l'immeuble après son imposition. Elle peut avoir pour effet d'empêcher la construction d'un projet non conforme à la planification municipale⁹³⁸ de sorte qu'une requête en mandamus pour l'émission d'un permis de construction pendant l'imposition d'une réserve ne saurait être accordée⁹³⁹. Toutefois, la municipalité ne pourra obtenir une injonction pour empêcher un projet qui n'est pas susceptible d'augmenter la valeur⁹⁴⁰.

⁹³³ Ce qui est le cas d'un parc ou d'un terrain de jeux: *Sainte-Marie (Ville de) c. Frères des écoles chrétiennes*, [1961] R.L. 25 (C.S.); *Ménard c. Longueuil (Ville de)*, J.E. 89-897 (C.S.); *Montréal (Ville de) c. Funaro*, J.E. 89-944 (C.A.); d'une fondeuse à neige: *Donnan Cartage Inc. c. Montréal-Nord (Cité de)*, C.S. Montréal, 500-05-003423-769, 13 mai 1976 (J.I.D.M. C.S. 76-05-13); d'un parc industriel: *Miron Inc. c. Montréal (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 1817 (C.S.).

⁹³⁴ *Rodimax Inc. c. Saint-Laurent (Ville de)*, J.E. 89-1374 (C.S.); *Belcourt Inc. c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1990] R.J.Q. 1122 (C.S.); *Leiriao c. Val-Bélair (Ville de)*, [1991] 3 R.C.S. 349.

⁹³⁵ Cas d'une résidence de personnes âgées (à moins qu'elle soit réalisée dans le cadre d'un programme d'habitation approuvé par la Société d'habitation du Québec): *Canadian Petrofina Ltd c. Mont-Royal (Ville)*, [1977] C.S. 751, ou d'une école: *Développements (Les) urbains M.S. Inc. c. Saint-Jean-Chrysostome (Ville de)*, [1988] R.D.J. 378 (C.S.). Ces jugements sont périmés depuis les modifications législatives intervenues en 1997 aux art. 7 C.M. et 29 L.C.V.

⁹³⁶ Par exemple, un projet récréotouristique: *Thom Sable et Gravier Ltée c. Cantley (Corporation municipale de)*, [1989] R.J.Q. 2515 (C.S.).

⁹³⁷ *Caron c. Le Haut-Richelieu (MRC)*, C.S. Iberville, 755-05-000093-888, 25 mai 1988; *Loiseau c. Sainte-Agathe-Sud (Corporation municipale de)*, (1989) R.D.I. 491 (C.S.); *Belcourt Inc. c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1990] R.J.Q. 1122 (C.S.).

⁹³⁸ *Ménard c. Rambeau*, (1891) 20 R.L. 448 (C.R.), conf. (1888) 4 M.L.R. 25 (C.S.); *Miron Inc. c. Montréal (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 1817 (C.S.).

⁹³⁹ *Miron Inc. c. Montréal (Ville de)*, J.E. 89-319 (C.S.).

⁹⁴⁰ *Rodimax Inc. c. Saint-Laurent (Ville de)*, (1989) R.D.I. 319 (C.S.); *Cantley (Corporation municipale de) c. 2332-4197 Québec Inc.*, (1990) R.D.J. 64 (C.A.).

La municipalité n'est pas obligée de procéder à l'acquisition suite à l'imposition d'une réserve, mais elle peut être appelée à verser une indemnité au propriétaire en raison des dommages que cette réserve a pu causer⁹⁴¹.

L'appropriation ou la simple désignation sur un plan de subdivision ne constitue pas une réserve en faveur de la municipalité et ne crée aucune obligation envers cette dernière. Il s'agit d'un terrain privé⁹⁴² destiné à être cédé éventuellement à la municipalité ou à être ouvert comme chemin public⁹⁴³.

B- Le domaine municipal et les règles de la domanialité

Le domaine municipal peut être classé en deux catégories, le domaine public et le domaine privé de la municipalité. Le premier est affecté à l'usage public alors que le second regroupe les biens reliés aux besoins propres à la personne morale. Dans un texte publié en 1971 les auteurs Peter Hutchins et Patrick Kenniff⁹⁴⁴ ont exposé les grands traits de la doctrine de la dualité domaniale. Ils ont notamment indiqué les textes législatifs à l'origine de la distinction, les critères retenus pour déterminer si un immeuble fait partie du domaine public ou du domaine privé d'une municipalité, en plus de souligner ses effets. Bien que la mise en vigueur du nouveau *Code civil du*

⁹⁴¹ *Leclerc c. Barraute (Corporation municipale de)*, [1982] C.P. 69; *Procureur général du Québec c. Crèmes glacées Jonathan Inc.*, J.E. 94-322 (C.Q. Expro.); *Desjardins c. Laval (Ville de)*, J.E. 96-1512 (C.Q.).

⁹⁴² *Nault c. Meubles Daveluyville Ltée*, [1950] B.R. 245, commenté dans Joseph HOULE, "Rues et droits de passage. Empiètement", (1950) 53 *R. du N.* 360-367; *Longueuil (Ville de) c. Le Curateur Public*, [1980] C.S. 719.

⁹⁴³ *Montréal (Cité de) c. Lacroix*, (1891) 7 M.L.R. 190 (C.S.); *Racine c. Rouleau*, (1894) 6 C.S. 155; *Page c. Longueuil (Ville de)*, (1897) 7 B.R. 262; *In Re Thomson and Stevenson*, (1901) 19 C.S. 329 (C.R.); *Guay c. Marsan*, (1907) 16 B.R. 6; *Hutchison c. Westmount (City of)*, (1914) 49 R.C.S. 62; *Arthabaska (Corporation du comté d') c. Chester-Est (Corporation de)*, (1921) 63 R.C.S. 49; *Stanstead (Corporation du canton de) c. MacPherson*, [1946] B.R. 449; *Gagnon c. Chartrand*, [1949] C.S. 264; *Giguère c. Hewitt Equipment Ltd*, [1955] C.S. 358; *Simpson Hill Inc. c. Montréal (Cité de)*, [1961] B.R. 805; *Hull (Cité de) c. Bisson (J.G.) Construction & Engineering Ltd*, [1964] B.R. 148; *Sainte-Foy (Cité de) c. Gagnon*, [1964] B.R. 272; *Mont-Royal (Ville) c. Nihon*, [1965] R.L. 530 (C.M.); *Savard c. Chicoutimi (Cité de)*, [1974] R.C.S. 1037; *Sirois c. Saint-Nicolas (Ville de)*, C.S. Québec, 4842, 11 novembre 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-11-11); *Lac-Simon (Municipalité de) c. 2420-8993 Québec Inc.*, J.E. 94-1832 (C.A.); *Vézina-Noël c. Austin (Municipalité d')*, J.E. 99-2 (C.S.); *2756-9417 Québec Inc. c. Saint-Bruno-de-Montarville (Ville de)*, J.E. 99-2080 (C.S.).

⁹⁴⁴ Peter HUTCHINS et Patrick KENNIFF, "La dualité domaniale en matière municipale", (1971) 12 *C. de D.* 477- 501. V.a. J. L'HEUREUX, *Op. cit.*, note 17, p. 338-341.

Québec en 1994 ait pu introduire des nuances eu égard aux dispositions antérieures du *Code civil du Bas Canada*⁹⁴⁵, leur propos demeure encore d'actualité⁹⁴⁶.

1- La distinction entre le domaine public et le domaine privé municipal

La théorie de la dualité domaniale est aujourd'hui clairement admise en doctrine et en jurisprudence, alors que la terminologie du *Code civil du Québec* souscrit, dans des termes différents cependant, au principe établi auparavant dans le *Code civil du Bas Canada*.

Elle repose particulièrement, en plus de diverses dispositions des lois municipales, sur le deuxième alinéa de l'article 916 du *Code civil du Québec* dont le texte entier se lit comme suit :

"916. Les biens s'acquièrent par contrat, par succession, par occupation, par prescription, par accession ou par tout autre mode prévu par la loi.

Cependant, nul ne peut s'approprier par occupation, prescription ou accession les biens de l'État, sauf ceux que ce dernier a acquis par succession, vacance ou confiscation, tant qu'ils n'ont pas été confondus avec ses autres biens. Nul ne peut non plus s'approprier les biens des personnes morales de droit public qui sont affectés à l'utilité publique." (nos soulignements)

Les tribunaux ont énoncé le principe de la dualité domaniale en faisant référence au texte de l'ancien article 2220 du *Code Civil du Bas Canada* qui, dans sa version française indiquait que certains ouvrages "possédés pour l'usage général et public" ne pouvaient s'acquérir par prescription. Une controverse jurisprudentielle est cependant née en raison du texte anglais visant plutôt les biens "possessed for the general use of the public" de sorte que certains ont plutôt considéré que seuls les biens utilisés à des fins publiques, à l'exclusion de ceux possédés pour l'usage de l'administration municipale, faisaient partie du domaine public⁹⁴⁷. Ainsi, par exemple, dans un litige

⁹⁴⁵ Plusieurs dispositions donnaient une assise légale à la théorie de la dualité domaniale. Ce sont principalement les articles 399, 400, 402, 403, 1059, 1486, 2220 et 2221 du *Code civil du Bas Canada*.

⁹⁴⁶ Frédéric PÉRODEAU, "L'impact du *Code civil du Québec* sur l'étendue du domaine public en matière municipale", (1997) 4 *B.D.M.* 110-115; André LEMAY, "La propriété immobilière municipale, (1998) 100 *Développements récents en droit municipal* 33-109. V.a. *Port-Royal (Commission scolaire) c. Martin (L.) (1984) Inc.*, [1994] R.J.Q. 916 (C.A.).

⁹⁴⁷ Pour une présentation des divers courants d'interprétation, voir: P. HUTCHINS et P. KENNIFF, *Loc. cit.*, note 944, p. 482-484; J. L'HEUREUX, *Op. cit.*, note 17, p. 339-341; A. LEMAY, *Loc. cit.*, note 946,

relié au partage d'un marché public lors du démembrement d'une municipalité, la Cour d'appel souligne que (en faisant valoir l'acception anglaise) :

"Les biens d'une corporation sont de deux catégories. Les premiers appartiennent au domaine public, sont pour l'usage du public, et les seconds sont des biens qui appartiennent à la corporation en propre et dont elle a besoin pour les fins de son administration. Par exemple, je dirais que les rues appartiennent à la corporation, mais font partie du domaine public; elles sont inaliénables et ne peuvent être abolies que dans certains cas et dans certaines conditions prévues par le pouvoir suprême, c'est-à-dire la législature; tandis que le terrain dont la corporation peut avoir besoin pour l'entretien de ses rues, pour y mettre des matériaux, appartient au domaine privé de la corporation. Les premiers, le public en général en a l'usage et ne peut être privé de cet usage, tandis que pour les autres biens la corporation peut même en interdire l'accès au public."⁹⁴⁸

Comme ni le texte français favorisant plutôt les services essentiels, ni la version anglaise restreinte à la seule utilisation publique⁹⁴⁹, ne permettaient de recouvrir adéquatement la réalité des immeubles qui pouvaient justifier un classement dans le domaine public (comme c'est le cas par exemple d'un parc), les tribunaux ont parfois préféré la version française tout en étendant sa portée à certains immeubles répondant plutôt au critère de la version anglaise⁹⁵⁰.

Avec le *Code civil du Québec*, c'est désormais le critère de l'affectation de l'immeuble, plutôt que son usage, qui permet de distinguer s'il doit être classé dans le domaine public ou dans le domaine privé. En ce sens, la destination⁹⁵¹ sert à déterminer son domaine d'appartenance. Les biens du domaine public :

p. 40-42; F. PÉRODEAU, *Loc cit.*, note 946, p. 110-115; J. HÉTU, Y. DUPLESSIS, D. PAKENHAM, *Op. cit.*, note 17, p. 1128-1137.

⁹⁴⁸ *Saint-Denis (Corporation de la paroisse de) c. Saint-Denis (Corporation du village de)*, (1906) 15 B.R. 97.

⁹⁴⁹ Ce qui avait conduit la Cour d'appel à considérer qu'un accessoire essentiel à l'opération d'un réseau d'aqueduc, en l'occurrence l'atelier d'entretien et les autres accessoires, appartenait au domaine privé: *Montréal (Cité de) c. Hill-Clark-Francis (Quebec) Ltd*, [1968] B.R. 211.

⁹⁵⁰ *A.L.I. Excavation Inc. c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1993] R.D.I. 183 (C.S.).

⁹⁵¹ *École de technologie supérieure c. Société d'ingénierie CIMA*, [1997] R.J.Q. 2852 (C.S.). V.a. *Montréal (Ville de) c. 100979 Canada Inc.*, J.E. 96-2078 (C.S.) (en appel); *139172 Canada Inc. c. Laval (Ville de)*, C.A. Montréal, 500-09-001499-946, 7 février 1997; *Bâtiments Kalad'Art Inc. c. Construction D.R.M. Inc.*, REJB 1999-15886 (C.A.).

"devraient couvrir deux catégories de biens :

- 1- Les biens destinés à l'usage direct du public, comme une rue, un parc de loisir, un aéroport municipal.
- 2- Les biens affectés à un service public, soit les biens essentiels à la collectivité locale ou à l'établissement public concernés, tels un aqueduc municipal, une pompe à incendie appartenant à une municipalité ou l'immeuble d'une commission scolaire (inaccessible en majeure partie au public).⁹⁵²

Il n'est cependant pas toujours facile de déterminer si un immeuble fait partie du domaine public ou du domaine privé de la municipalité. Une revue de la jurisprudence permet de saisir la portée de la distinction, quoique des nuances doivent être apportées en tenant compte du nouveau libellé du *Code civil du Québec*.

Eu égard aux distinctions qui s'imposent dans les textes de référence applicables, il est aujourd'hui clairement établi que les chemins publics⁹⁵³, les trottoirs et places publiques⁹⁵⁴, tout comme les infrastructures d'alimentation en eau potable⁹⁵⁵, d'évacuation et de traitement des eaux usées⁹⁵⁶, un incinérateur⁹⁵⁷, un poste de police ou de pompier⁹⁵⁸, un hôtel de ville⁹⁵⁹, par exemple, font partie du domaine public. Un marché⁹⁶⁰ et un aéroport⁹⁶¹ font également partie du domaine public de la municipalité, de même qu'un parc s'il est mis à la disposition du public en général puisqu'il s'agit

⁹⁵² D.C. LAMONTAGNE, *Op. cit.*, note 449, p. 126.

⁹⁵³ Dans toute la largeur de leur emprise: *Desrosiers c. Leedham*, (1916) 49 C.S. 33; *Faucher c. Hébert*, (1918) 54 C.S. 316 (C.R.).

⁹⁵⁴ *Canadian Newspaper Co. Ltd c. Montréal (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 482 (C.S.). En matière de responsabilité, on a considéré qu'un terrain municipal dont on ne restreint pas l'accès constitue une place publique et entraîne la responsabilité de la municipalité si les gens l'utilisent: *Allstate Insurance Company of Canada c. Granby (Ville de)*, C.P. Montréal, 500-02-004670-811, 21 juin 1983.

⁹⁵⁵ Incluant un réservoir raccordé à un aqueduc municipal: *Concrete Column Clamps Ltd c. Quebec (City of)*, [1940] R.C.S. 522; *O'Farrell c. Saint-Malachie (Corporation municipale de la paroisse de)*, [1971] C.S. 620. De même, le terrain servant de recharge à la nappe aquifère alimentant le réseau d'aqueduc fait partie du domaine public de la ville: *Club de tir mauricien Inc. c. Cap-de-la-Madeleine (Ville de)*, [1996] R.D.I. 195 (C.Q.).

⁹⁵⁶ *Stanton Pipes (Canada) Ltd. c. Sylvain* [1966] B.R. 860.

⁹⁵⁷ *Calor Ltd c. Kwiat*, [1975] C.A. 858.

⁹⁵⁸ *Druker c. Pesner et Pointe-Claire (Cité de)*, C.S. Montréal, 629385, 26 janvier 1965; *139172 Canada Inc. c. Laval (Ville de)*, C.A. Montréal, 500-09-001499-946, 7 février 1997.

⁹⁵⁹ *Franklin Empire Inc. c. Construction Monleber Inc.*, C.S. Montréal, 500-05-003493-945, 8 mars 1996, conf. J.E. 99-1841 (C.A.).

⁹⁶⁰ *Saint-Denis (Corporation de la paroisse de) c. Saint-Denis (Corporation du village de)*, (1906) 15 B.R. 97. Toutefois, une municipalité peut changer la destination d'un marché public même implicitement par un règlement qui accorde la propriété à un tiers: *Lamontagne c. Lévis (Ville de)*, (1916) 49 C.S. 293.

⁹⁶¹ *Bois L.M.G. Inc. c. Poirier et Sorel (Cité de)*, [1982] C.S. 574.

alors de biens possédés pour l'usage général et public⁹⁶². La loi établit par ailleurs qu'une terre publique acquise par une municipalité comme forêt publique intramunicipale dans le cadre d'un programme ou d'une entente intervenue avec le ministère des Ressources naturelles bénéficie de la même protection que les terres du domaine public de la municipalité tant que cette dernière en est propriétaire⁹⁶³.

Bien que la jurisprudence ancienne ait considéré certains immeubles comme appartenant au domaine privé, il est probable que le nouveau critère d'affectation à l'utilité publique conduirait à des conclusions différentes en ce qui a trait à un centre de loisir⁹⁶⁴ à moins que son accès soit réservé à un petit groupe, ou encore aux bâtiments et remises du service des travaux publics comportant des entités distinctes du réseau d'aqueduc et qui à première vue n'ont rien à voir avec son fonctionnement, comme c'est le cas des bâtiments de service pour l'entretien d'un réseau⁹⁶⁵. En effet, la Cour d'appel, dans l'arrêt *Kalad'Art*^{965.1}, a souligné qu'il y avait lieu d'interpréter largement l'article 916. Elle a ainsi considéré, suivant le principe voulant que l'accessoire suit le principal, que bien qu'un entrepôt de sable et de sel ne soit pas essentiel au fonctionnement de l'administration de la ville et à la fourniture de services, il est lié à la fourniture d'un service qui est nécessaire au bon fonctionnement de la ville, soit l'entretien des rues.

Bien qu'il soit plus problématique de se prononcer sur des immeubles acquis pour les fins d'une réserve foncière ou encore pour une fin communautaire, il faut être d'avis qu'ils font partie du domaine privé de la municipalité dans cette mesure où l'on peut difficilement prétendre qu'ils sont affectés à l'utilité publique. Quant aux immeubles dont la municipalité s'est portée adjudicataire lors d'une vente pour défaut de paiement de taxes, ils font partie de son domaine privé, à tout le moins, jusqu'à ce que la période d'exercice du droit de retrait soit écoulée et tant et aussi longtemps qu'ils

⁹⁶² *Dominion Lime Ltd c. Procureur général du Québec*, [1980] C.S. 96; *Sherbrooke (Ville de) c. Pelouse de la capitale Inc.*, [1983] C.S. 758; *A.L.I. Excavation Inc. c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1993] R.D.I. 183 (C.S.).

⁹⁶³ Art. 14.14 C.M.; 29.16 L.C.V.

⁹⁶⁴ Un club de curling municipal demeure dans le commerce: *Serrentino (J.) Construction Co. Ltd c. Laval-sur-le-Lac (Town of)*, [1966] C.S. 425. Un centre de loisir ainsi qu'une voie d'accès sur le terrain font partie du domaine privé: *Trottoirs et Chaînes du Saguenay c. Entreprises J.R.A.T. Ltée*, J.E. 80-278 (C.P.). Un chalet et une pataugeoire sur un terrain de jeu ne font pas partie du domaine public municipal: *Concordia Concrete Floors Ltd c. Laflamme (Louis) Construction Inc.*, [1980] R.P. 25 (C.P.).

⁹⁶⁵ *Montréal (Cité de) c. Hill-Clark-Francis (Quebec) Ltd*, [1968] B.R. 211.

^{965.1} *Bâtiments Kalad'Art Inc. c. Construction D.R.M. Inc.*, REJB 1999-15886 (C.A.).

ne sont pas clairement affectés à une fin publique. Fait aussi partie du domaine privé de la municipalité la rue désaffectée⁹⁶⁶, tout comme une rue qui n'a jamais été ouverte à la circulation⁹⁶⁷.

Un problème se pose quant au moment où un immeuble entre ou sort du domaine public de la municipalité. Certains auteurs⁹⁶⁸, ainsi qu'une partie de la jurisprudence⁹⁶⁹, exigent que la destination soit changée de manière formelle. Il faut alors un règlement ou une décision municipale déclarant ou ayant pour effet de déclarer qu'un immeuble est, ou n'est plus public, selon le cas, pour opérer ce changement de destination. D'autres⁹⁷⁰ considèrent que la destination peut être changée implicitement (comme lors d'un changement de localisation de l'affectation) ou tacitement (comme lors d'un abandon progressif), sans qu'il soit nécessaire de le déclarer explicitement⁹⁷¹. Le changement de terminologie opéré avec l'entrée en vigueur de l'article 916 du *Code civil du Québec* ne semble pas pouvoir apporter de solution à cette question.

Les propos tenus ci-dessus s'appliquent à l'égard des immeubles appartenant à la municipalité. Mais qu'en est-il des immeubles affectés à une fin publique mais qui n'appartiennent pas à la municipalité, comme c'est le cas des espaces loués ou simplement occupés, avec ou sans droit, par une municipalité ? À cet égard, l'article 924 du *Code civil du Québec* précise que les actes de pure faculté ou de simple tolérance ne peuvent fonder la possession qui pourrait donner ouverture à la prescription. D'ailleurs, l'article 736 du *Code municipal du Québec* relatif aux chemins de tolérance, qui sont des chemins municipaux lorsqu'ils sont entretenus par la municipalité, conservent néanmoins un statut précaire dans la mesure où la municipalité peut en tout temps ordonner au propriétaire de les fermer au public.

⁹⁶⁶ Art. 739 C.M.; 415 (1) L.C.V.

⁹⁶⁷ *Repos Saint-François-d'Assise c. Montréal (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 1706 (C.S.); *Loubert c. Pointe-au-Père (Ville de)*, [1992] R.D.I. 37 (C.S.).

⁹⁶⁸ J. L'HEUREUX, *Op. cit.*, note 17, p. 338; P. HUTCHINS et P. KENNIFF, *Loc. cit.*, note 944, p. 487.

⁹⁶⁹ *Meloche c. Davidson*, (1902) 11 B.R. 303; *Faucher c. Hébert*, (1918) 54 C.S. 316 (C.R.); *Chabot c. Saint-Jean-Baptiste-de-Rouville (Corporation municipale de la paroisse de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000328-889, 6 septembre 1989; *Saint-Vallier (Municipalité de) c. Blouin-Couillard*, REJB 98-13380 (C.S.).

⁹⁷⁰ Pierre LETARTE, "La prescription d'un chemin", (1945) 5 *R. du B.* 234, mais voir à cet égard la critique de P. HUTCHINS et P. KENNIFF, *Loc. cit.*, note 944, p. 490.

⁹⁷¹ *Lamontagne c. Lévis (Ville de)*, (1916) 49 C.S. 293; *Fiset c. L'Ancienne-Lorette (Corporation de la paroisse de)*, C.S. Québec, 47060, 7 août 1944; *Duhamel (Corporation municipale de) c. Société d'aménagement de l'Outaouais*, J.E. 83-878 (C.S.).

Dans une décision de *Bois L.M.G. Inc.*⁹⁷², la Cour supérieure a accepté que le bâtiment érigé à l'insu de la municipalité pour servir d'aérogare sur les terrains de l'aéroport municipal, puisse être grevé d'un privilège au sens du *Code civil du Bas Canada*, indépendamment du terrain appartenant au domaine public de la ville. Ce jugement rejoint un ancien arrêt de la Cour de révision qui avait conclu que les constructions faites sur le domaine municipal en vertu d'un privilège (dans le sens d'une simple autorisation) accordé par le conseil sont d'une nature immobilière pour le temps que dure tel privilège, de sorte qu'elles ne peuvent être hypothéquées⁹⁷³.

Les tribunaux ont également reconnu le caractère d'imprescriptibilité à une ruelle qui n'est pas publique, mais qui a été établie par servitude du propriétaire (anciennement de père de famille) puisque étant ouverte au public, elle est alors une chose hors commerce⁹⁷⁴.

Sous réserve d'une opinion fondée sur ce jugement et de l'article 2876 C.c.Q., le libellé de l'article 916 du *Code civil du Québec* relatif à l'appropriation peut inciter à croire que la distinction quant à la domanialité des biens n'est pas applicable à un immeuble qu'une municipalité loue d'un propriétaire privé ou qu'elle occupe, avec ou sans droit, mais dont elle n'est pas devenue propriétaire. Il continue de faire partie du domaine privé de ce particulier même s'il est affecté à une fin publique.

2- Les effets de la dualité domaniale

Alors que les immeubles composant le domaine privé de la municipalité sont, sous réserve des règles particulières qui peuvent être édictées par les lois municipales, assujetties aux mêmes règles que les autres immeubles appartenant à des particuliers ou à des personnes morales de droit privé, les immeubles de son domaine public peuvent se prévaloir de trois prérogatives importantes sur le plan juridique. Les biens du domaine public sont en effet inaliénables, insaisissables et imprescriptibles. En principe, ces trois types de privilèges font échec aux moyens d'acquisition par des tiers ou d'atteinte à l'intégrité de la propriété municipale, mais un doute subsiste néanmoins en matière d'insaisissabilité.

⁹⁷² *Bois L.M.G. Inc. c. Poirier et Sorel (Cité de)*, [1982] C.S. 574.

⁹⁷³ *Garant c. Gagnon*, (1900) 17 C.S. 145 (C.R.).

⁹⁷⁴ *Guay c. Mercier*, [1960] C.S. 529.

C'est en matière de voirie que les questions relatives à la dualité domaniale ont interpellé le plus souvent les tribunaux. La règle établie met en évidence le fait qu'un chemin municipal a comme destination normale et exclusive l'intérêt et le bien public. Il s'agit d'une chose hors commerce. Sa nature et sa destination ne peuvent donc faire objet d'une atteinte à cette qualité, tant qu'il conserve ce statut⁹⁷⁵.

Toutefois, pour pouvoir bénéficier de ces trois privilèges, il faut qu'une rue ou un chemin fasse partie du domaine public. Si l'assiette d'une rue a simplement été cédée à la municipalité sans que cette dernière l'ait ouverte à la circulation, il ne s'agit pas, comme il a déjà été indiqué, d'une rue mais d'un terrain destiné à le devenir, de sorte qu'elle n'a pas été affectée à l'utilité publique et peut faire l'objet d'une prescription en faveur d'un propriétaire privé⁹⁷⁶.

Le principe de l'inaliénabilité fait échec à toute forme d'aliénation directe ou indirecte, incluant un démembrement du droit de propriété⁹⁷⁷, tant et aussi longtemps que la destination n'est pas changée. En ce sens, il n'est pas possible d'accorder une servitude sur un immeuble du domaine public⁹⁷⁸ ou même d'un droit de superficie⁹⁷⁹,

⁹⁷⁵ Art. 738 C.M.; *Drew c. Desaulniers*, (1895) 1 R.J. 381 (C.S.); *Lachapelle c. Nault*, (1900) 6 R.J. 3 (C.S.); *McGowan c. Stanstead (Corporation of the Township of)*, (1913) 43 C.S. 490 (C.R.); *Compagnie (La) Gignac Ltée c. Québec (Cité de)*, (1912) 23 B.R. 397; *Desrosiers c. Leedham*, (1916) 49 C.S. 33; *Martel c. Chicoutimi (Corporation du canton de)*, (1921) 31 B.R. 93; *Scalabrini c. Sainte-Edwige-de-Clifton (Canton de)*, [1946] B.R. 222; *Boisclair c. Thiboutot*, [1948] B.R. 1; *Lac-Simon (Municipalité du) c. Blais*, C.S. Hull, 550-05-000196-801, 11 août 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-08-11); *Glass c. Sainte-Agathe-Sud (Corporation municipale du village de)*, C.A. Montréal, 500-09-000097-740, 22 juin 1983 (J.I.D.M. C.A. 83-06-22); *Grand-Calumet (Corporation municipale du canton de) c. Stanton*, C.S. Hull, 550-05-000640-840, 21 décembre 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-12-21); *Hudson (Ville d') c. Hudson Hardware & Supplies Ltd*, J.E. 90-450 (C.M.); *Entreprises Vetel Ltée c. Construction Ravin Boisé Inc.*, J.E. 96-1458 (C.S.) (en appel), mais, aux fins de la responsabilité, rien n'empêche qu'un empiètement puisse concrètement entraîner un changement de garde juridique: *Glass c. Sainte-Agathe-Sud (Corporation municipale du village de)*, C.A. Montréal, 500-09-000097-740, 22 juin 1983 (J.I.D.M. C.A. 83-06-22).

⁹⁷⁶ *Racine c. Rouleau*, (1894) 6 C.S. 155; *Montreal (City of) c. Tiffin*, (1920) 20 B.R. 430; *Gagnon c. Chartrand*, [1949] C.S. 264; *Repos Saint-François-d'Assise c. Montréal (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 1706 (C.S.); *Prévost c. Saint-Étienne-de-Bolton (Corporation municipale de)*, J.E. 98-625 (C.A.).

⁹⁷⁷ La règle de l'inaliénabilité qui interdit les démembrements de la propriété du domaine public et notamment la constitution de servitude sur le domaine est bien connue en France: Jean DUFAU, *Le domaine public*, Paris, Éd. du moniteur, 1977, p. 201.

⁹⁷⁸ *Lord c. Saint-Jean (Ville de)*, (1921) 61 R.C.S. 535; *Compagnie du téléphone Saguenay-Québec c. Chicoutimi (Cité de)*, (1938) 65 B.R. 223; *Contra: Montréal-Est (Ville de) c. Gulf Canada Ltée*, C.S. Montréal, 500-05-007810-805, 23 mars 1981 (J.I.D.M. C.S. 81-03-23) où la cour a considéré que la servitude accordée pour passer une infrastructure dans l'assiette de la rue n'était pas incompatible avec le principe d'inaliénabilité puisque l'assiette de la servitude demeure toujours une rue publique.

d'où le recours à la technique supplétive de la permission d'occupation. Il ne peut non plus être consenti une hypothèque sur un immeuble du domaine public, de sorte que l'hypothèque existant sur un immeuble s'éteint lors de son incorporation à ce domaine⁹⁸⁰. La municipalité ne peut donc vendre ou autrement céder un tel immeuble hors commerce et personne ne peut invoquer, par exemple, l'accession à l'égard d'un tel immeuble⁹⁸¹. Quant à la convention d'emphytéose, de servitude, de droit d'usufruit ou d'usage, elle doit être considérée pour la municipalité qui l'accorde comme une aliénation, de sorte qu'elle suppose au départ que l'immeuble qui en est l'objet appartient au domaine privé de la municipalité. Par exception, on peut soutenir qu'un tel droit pourrait être consenti dans la mesure où le droit ne s'exerce pas dans le même espace, comme ce serait le cas d'un droit consenti à l'égard d'un tréfonds ou d'un espace aérien, qui n'interfère pas avec l'utilité de l'espace affecté à une fin publique à la surface du sol.

Pour des motifs semblables à ceux gouvernant l'inaliénabilité, une jurisprudence constante a fait échec, sauf à l'égard des immeubles appartenant au domaine privé de la municipalité, à la possibilité de grever un immeuble municipal d'une sûreté réelle. Comme le bénéficiaire d'une sûreté n'était pas susceptible d'obtenir judiciairement une reconnaissance de propriété, le principe d'insaisissabilité pouvait être invoqué à l'encontre d'une hypothèque, qu'elle soit conventionnelle ou légale de la construction (anciennement un privilège⁹⁸²). Évidemment, comme il a déjà été indiqué, les immeubles du domaine privé, incluant l'assiette d'une rue qui n'est pas encore cédée à la municipalité, peuvent faire l'objet d'une hypothèque légale⁹⁸³.

⁹⁷⁹ *Supra*, note 885. Les terres du domaine de l'État peuvent faire l'objet d'un droit de superficie: *Bilodeau c. Dufour*, [1952] 2 R.C.S. 264.

⁹⁸⁰ *Banque nationale de Paris (Canada) c. Saint-Jérôme (Ville de)*, C.S. Terrebonne, 500-05-008203-935, 13 mars 1996. Toutefois, la jurisprudence à cet égard est encore incertaine: *In Re Thomson and Stevenson*, (1901) 19 C.S. 329 (C.R.); *Montreal (City of) c. Ferguson*, [1925] R.C.S. 224; *Montréal (Cité de) c. Villeneuve*, (1926) 41 B.R. 218.

⁹⁸¹ En certaines matières, le législateur prescrit des formalités particulières. Tel est le cas à l'égard des chemins du *Code municipal du Québec* et des systèmes d'utilité publique visés par la *Loi sur la vente des services publics municipaux* (L.R.Q., c. V-4) ou par la *Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité* (L.R.Q., c. S-41).

⁹⁸² B. REISS, "The Applicability of the Contractors Privileges to Public Property", (1971) 31 *R. du B.* 321; *Desrosiers c. Leedham*, (1916) 49 C.S. 33; *Concrete Column Clamps Ltd c. Quebec (City of)*, [1940] R.C.S. 522; *Druker c. Pesner et Pointe-Claire (Cité de)*, C.S. Montréal, 629385, 26 janvier 1965; *Stanton Pipes (Canada) Ltd. c. Sylvain*, [1966] B.R. 860; *Contra: Montréal (Cité de) c. Villeneuve*, (1926) 41 B.R. 218.

⁹⁸³ *Serrentino (J.) Construction Co. Ltd c. Laval-sur-le-Lac (Town of)*, [1966] C.S. 425; *Concordia Concrete Floors Ltd c. Laflamme (Louis) Construction Inc.*, [1980] R.P. 25 (C.P); *A.L.I. Excavation Inc. c.*

À l'heure actuelle, le principe de l'insaisissabilité s'oppose à l'exercice d'une saisie-exécution dans le cadre d'un jugement rendu contre la municipalité⁹⁸⁴. Un jugement de la Cour supérieure⁹⁸⁵ semble cependant réduire la portée de ce principe en soulignant que l'article 916 C.c.Q. ne s'opposerait qu'aux modes d'appropriation et non à l'inscription d'une hypothèque légale. Cette dernière jurisprudence vient en contradiction avec la règle unanime retenue auparavant selon laquelle les biens du domaine public ne peuvent être grevés d'un privilège, aujourd'hui remplacé par la priorité et l'hypothèque légale. Elle contredit également le principe de l'inaliénabilité du domaine public. On peut d'ailleurs se demander à quoi peut-il servir de pouvoir inscrire une hypothèque légale sur un immeuble qui ne peut être approprié à moins de considérer qu'elle demeure en "réserve" au cas où l'immeuble tomberait dans le domaine privé⁹⁸⁶. Accepter cette position signifie que tous les modes d'appropriation autres que l'occupation, la prescription et l'accession ne sont pas visés, ce qui est un non-sens. Il est difficile de croire que le législateur ait voulu faire cette restriction.

Par ailleurs, en vertu du principe d'imprescriptibilité désormais énoncé à l'article 2876 C.c.Q., un propriétaire riverain ne peut prescrire la lisière de terrain par un empiétement sur l'emprise d'un chemin public, même si cette situation existe depuis plus de trente ans⁹⁸⁷. Un chemin public demeure imprescriptible tant et aussi longtemps

Montréal (Communauté urbaine de), [1993] R.D.I. 183 (C.S.); *Investissements Marzim Inc. c. Excavations Vespo Inc.*, [1996] R.D.I. 269 (C.Q.); *Entreprises Vetel Ltée c. Construction Ravin Boisé Inc.*, J.E. 96-1458 (C.S.) (en appel). V.a. *Bois L.M.G. Inc. c. Poirier et Sorel (Cité de)*, [1982] C.S. 574.

⁹⁸⁴ Les articles 1025 C.M. et 604 L.C.V. ne s'appliquent qu'aux biens du domaine privé.

⁹⁸⁵ *Centre hospitalier Sainte-Marie de Trois-Rivières c. Roy*, [1997] R.D.I. 716 (C.S.).

⁹⁸⁶ Art. 1125 C.M.; 604 L.C.V. *Serrentino (J.) Construction Co. Ltd c. Laval-sur-le-Lac (Town of)*, [1966] C.S. 425. Au surplus, l'existence d'une hypothèque sur un immeuble oblige à sa prise en compte dans les états financiers.

⁹⁸⁷ P. LETARTE, *Loc. cit.*, note 970, p. 234; *Drew c. Desaulniers*, (1895) 1 R.J. 381 (C.S.); *Meloche c. Davidson*, (1902) 11 B.R. 303; *Lachapelle c. Nault*, (1906) 6 R.J. 3 (C.S.); *Martel c. Chicoutimi (Corporation du canton de)*, (1921) 31 B.R. 93; *Saint-Judes (Corporation de la paroisse de) c. Bergeron*, (1924) 30 R.J. 97 (C.S.); *Scalabrini c. Sainte-Edwige-de-Clifton (Canton de)*, [1946] B.R. 222; *Boisclair c. Thiboutot*, [1948] B.R. 1; *Lac-Simon (Municipalité du) c. Blais*, C.S. Hull, 550-05-000196-801, 11 août 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-08-11); *Glass c. Sainte-Agathe-Sud (Corporation municipale du village de)*, C.A. Montréal, 500-09-000097-740, 22 juin 1983 (J.I.D.M. C.A. 83-06-22); *Grand-Calumet (Corporation municipale du canton de) c. Stanton*, C.S. Hull, 550-05-000640-840, 21 décembre 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-12-21).

que sa destination n'a pas été changée⁹⁸⁸ même si la municipalité ne l'entretient plus et le considère privé⁹⁸⁹ ou en confie l'entretien à un organisme parapublic⁹⁹⁰.

Le simple avis de cessation d'entretien publié à la Gazette officielle du Québec par le ministère des Transports selon l'ancienne *Loi sur la voirie*⁹⁹¹ n'avait pas pour effet de fermer un chemin ou de lui faire perdre son statut de chemin public puisqu'il tombait alors sous la juridiction de la municipalité. Bien que le texte actuel de l'article 3 de la *Loi sur la voirie* soit plus explicite quant au transfert de gestion des routes, on doit néanmoins garder en mémoire la règle antérieure puisque beaucoup de tronçons abandonnés par le ministère lors de réfection de routes sont retombés dans le patrimoine municipal.

Les notions d'insaisissabilité, d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité ne visent cependant que les atteintes au droit de propriété et plus spécifiquement les troubles de droit, ce qui ne fait pas nécessairement échec à toute utilisation privative, aspect qui sera traité dans la section portant sur la gestion de la propriété municipale.

C- Le parc immobilier municipal

Dans le cas des municipalités les plus urbanisées, le parc immobilier municipal peut constituer jusqu'à 25 % de la superficie totale du territoire municipal. La plus grande partie de cette propriété est composée d'espaces développés en treillis maillés formant les réseaux de voirie et d'infrastructures⁹⁹². Les autres propriétés municipales⁹⁹³, que ce soit les terrains de loisirs ou les parcs, les centres

⁹⁸⁸ Ce qui nous ramène au propos relatif à l'exigence d'un changement formel ou à la suffisance d'un changement de fait: *Supra*, notes 968 à 970.

⁹⁸⁹ *Daignault c. Loiselle et Rigaud (Ville de)*, C.S. Beauharnois, 760-05-000428-886, 25 mai 1989.

⁹⁹⁰ *Duhamel (Corporation municipale de) c. Société d'aménagement de l'Outaouais*, J.E. 83-878 (C.S.).

⁹⁹¹ *Loi sur la voirie*, L.R.Q., c. V-8, art. 58 (loi abrogée en 1992).

⁹⁹² Bien que dans le langage commun, on ait tendance à élargir la portée du mot "infrastructure", il apparaît nécessaire de restreindre sa signification aux ouvrages de desserte de la propriété. D'ailleurs, comme l'a noté la Cour supérieure, dans un contexte purement municipal, ce terme est habituellement utilisé pour référer à des ouvrages d'utilité publique qui ne comprennent pas un immeuble comme un parc, lequel sera doté d'équipements: *L'Oasis du Mont-Royal Ltée c. Gatineau (Ville de)*, (1997) 4 B.D.M. 117 (C.S.).

⁹⁹³ La signification de cette notion de propriété municipale n'est cependant pas toujours évidente de sorte qu'il est parfois opportun de préciser les termes employés, notamment dans un règlement municipal. Ainsi, par exemple, les mots "sur tous les terrains" de la cité dans un règlement interdisant la présence des chiens ne peuvent s'interpréter de manière à inclure les rues et les trottoirs: *Noël c. Longtin et Outremont*

communautaires ou administratifs, les postes et stations de contrôle des services ou infrastructures, ou encore les "réserves" foncières de diverses natures, sont dispersées et forment généralement des immeubles d'un seul tenant.

Ce parc immobilier a augmenté avec l'agglomération des populations et l'urbanisation du territoire, mais également avec l'évolution des systèmes de valeurs qui a donné une nouvelle signification aux principes de la propriété privée, de la liberté individuelle et de la libre entreprise.

Toutefois, bien qu'elle puisse détenir d'importantes superficies de terrains ou en locaux, la municipalité n'a pas vocation de gestionnaire d'un parc immobilier dans un but lucratif et elle n'a pas pour mission de faire concurrence à l'entreprise privée. C'est pourquoi le législateur a pris le soin de préciser, tout en restreignant ou à l'inverse en élargissant, le type d'intervention possible à cet égard.

1- Les immeubles affectés à des fins d'utilité publique courantes

a- Les réseaux de voirie⁹⁹⁴

Les municipalités ont toujours exercé depuis l'instauration du régime municipal une autorité juridiquement déterminante en matière de voirie publique. Les lois municipales ont constamment confirmé ce rôle. Les articles 714 et 738 du *Code municipal du Québec* rappellent que les chemins sont sous la direction des municipalités auxquelles ils appartiennent et une bonne partie du Code traite de ce sujet⁹⁹⁵. L'ancienne *Loi sur les rues publiques*, abrogée en 1996, véhiculait le même principe à

(*Corporation municipale d'*), C.S. Montréal, 500-05-0011769-740, 26 septembre 1974 (J.I.D.M. C.S. 74-09-26).

⁹⁹⁴ Les textes portant sur les réseaux de voirie s'inspirent largement de l'article publié par l'auteur sur "Le régime juridique de la voirie", (1991) *Congrès annuel du Barreau du Québec* 437-556.

⁹⁹⁵ Cette notion d'appartenance n'est pas nécessairement équivalente à l'exercice d'un droit de propriété. En effet, il faut nuancer le texte de ces articles dans la mesure où une municipalité n'est propriétaire d'un chemin que si elle a dûment acquis un droit de propriété: "En prescrivant à l'article 714 que les chemins sont sous la direction des municipalités auxquelles ils appartiennent, le *Code municipal du Québec* vise essentiellement à déterminer la juridiction de l'autorité locale ou régionale de comté aux fins de réglementer un chemin et de veiller aux travaux de construction ou d'entretien." J.P. ST-AMOUR, *Loc. cit.*, note 994, p. 481. *Lac-Simon (Municipalité de) c. 2420-8993 Québec Inc.*, C.S. Hull, 550-05-000696-891, 26 juillet 1991, conf. J.E. 94-1832 (C.A.); *Duhamel (Corporation municipale de) c. Société d'aménagement de l'Outaouais*, J.E. 83-878 (C.S.).

l'égard des cités et villes, et la règle a d'ailleurs été maintenue dans la *Loi sur la voirie* adoptée en 1992⁹⁹⁶.

L'État a cependant aménagé ce principe de manière à concilier les impératifs d'une gestion par l'administration gouvernementale ou municipale selon le cas, compte tenu de la classification fonctionnelle du réseau routier. Ainsi, le ministère des Transports assume la gestion du réseau supérieur, soit les autoroutes et les routes régionales ou nationales, mais l'État n'est propriétaire que de l'assiette des autoroutes⁹⁹⁷. Le partage juridictionnel se reconnaît généralement en fonction de la désignation des routes, le ministère des Transports s'étant accaparé la gestion du réseau des routes numérotées. Les municipalités locales contrôlent les autres chemins publics. L'autorité de gestion est dissociée du régime de propriété de l'assiette.

La direction et le contrôle qui caractérisent aujourd'hui la notion de gestion peuvent être exercés pour une période déterminée ou indéterminée. Ainsi, le ministère des Transports peut décider de substituer son autorité à celle de la municipalité et prendre en charge les travaux de construction et d'entretien d'un chemin municipal qui devient alors une route assujettie à l'autorité du ministère selon les règles de la *Loi sur la voirie*. Un décret peut mettre fin à cette autorité et le chemin retombe alors automatiquement sous l'administration entière de la municipalité. Enfin, indépendamment de cette substitution juridictionnelle, le ministère peut confier à une municipalité un contrat d'entretien alors qu'il en conserve toujours la garde juridique. Dans ce dernier cas, le chemin n'est pas sous la direction de la municipalité au sens des lois municipales, de sorte que ce sont les règles de ce contrat et de la *Loi sur la voirie* qui s'appliquent à ce chemin⁹⁹⁸.

⁹⁹⁶ La *Loi sur les rues publiques*, L.R.Q., c. R-27, a été abrogée par l'article 890 de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en application de la Loi sur l'organisation territoriale municipale*, L.Q. 1996, c. 2. Quant à la *Loi sur la voirie*, L.Q. 1992, c. 54 (devenue L.R.Q., c. V-9), elle ajoute les articles 711.21 au *Code municipal du Québec* et 467.16 à la *Loi sur les cités et villes* qui prescrivent que, sous réserve de toute entente, chaque municipalité locale est responsable de la gestion de toute route située sur son territoire.

⁹⁹⁷ Art. 2, 3, 6, 14, 16 L.V. Le partage résulte de la classification des routes effectuée par les décrets suivants: Décret 292-93 *Concernant les routes dont la gestion incombe au ministre des Transports*, (1993) 125 G.O. II, 17-03-93, 1419; Décret 293-93 *Concernant les parties d'autoroutes déclarées propriétés d'une municipalité locale*, (1993) 125 G.O. II, 17-03-93, 2106; Décret 294-93 *Concernant les ponts de structure complexe dont le ministre des Transports demeure responsable de la gestion*, (1993) 125 G.O. II, 17-03-93, 2173; Décret 483-95 *Concernant les belvédères, les haltes routières, les aires de services et les stationnements situés dans l'emprise d'une route dont la gestion incombe au ministre des Transports*, (1995) 127 G.O. II, 26-04-95, 1863. Seules les annexes de ces décrets ont été modifiées à ce jour.

⁹⁹⁸ *Sainte-Agathe (Corporation de la paroisse de) c. Schwartz*, [1986] R.J.Q. 2570 (C.A.).

Cette direction et ce contrôle, que les tribunaux assimilent à l'exercice d'une garde juridique⁹⁹⁹, se reflètent d'une part dans la maîtrise d'oeuvre des travaux de construction ou d'entretien d'un chemin et, d'autre part, à l'égard de la responsabilité civile, sous réserve de dispositions légales ou contractuelles particulières¹⁰⁰⁰. L'autorité attribuée au ministère des Transports sur les chemins qu'il entretient lui confère un pouvoir de contrôle presque absolu. Ainsi, même si la municipalité demeure propriétaire d'un pont ou d'une route, elle doit obtenir l'autorisation du ministère pour effectuer des travaux.

Par ailleurs, même si le ministère des Transports conserve le rôle principal en matière de voirie et que la *Loi sur la voirie* a, d'une certaine manière, préséance sur les lois municipales, le "pouvoir résiduaire" quant à l'exercice de la direction et du contrôle des chemins publics appartient à l'autorité municipale, de sorte que la propriété, l'entretien et la responsabilité civile à l'égard d'un chemin à caractère public dont on ne connaît pas le propriétaire reviennent à la municipalité¹⁰⁰¹.

Un des aspects de l'étude du régime juridique de la voirie qui pose le plus de problème et qui, par conséquent, est à l'origine de nombreux litiges, est la détermination du statut des chemins, moins en ce qui concerne le partage juridictionnel entre les autorités publiques que dans la distinction entre le caractère privé ou public d'une voie de circulation. Cette qualification porte de nombreuses conséquences, non

⁹⁹⁹ J.P. ST-AMOUR, *Loc. cit.*, note 994, p. 475. *Wright (Corporation municipale du canton de) c. Trépanier et Procureur général du Québec*, [1943] B.R. 369; *Poupart c. Lafontaine (Corporation du village de) et Procureur général du Québec*, [1968] C.S. 468; *Côté c. Saint-François-Xavier (Corporation de la paroisse de) et Procureur général du Québec*, J.E. 81-6 (C.S.); *Jorg c. Lac-Nominique (Corporation municipale du)*, [1985] C.S. 974; *Michaud c. Procureur général du Québec*, [1989] R.R.A. 876 (C.S.). La garde juridique peut, dans certaines circonstances, être assumée par un intervenant privé: *Glass c. Sainte-Agathe-Sud (Corporation municipale du village de)*, C.A. Montréal, 500-09-000097-740, 22 juin 1983 (J.I.D.M. C.A. 83-06-22). La garde juridique peut également s'exercer en faveur de la municipalité sur un lac qu'elle aménage pour des fins de loisir ou de circulation: *Arsenault c. Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson (Corporation municipale de)*, J.E. 99-1728 (C.S.) (en appel).

¹⁰⁰⁰ J.P. ST-AMOUR, *Id.*, p. 507 et Jean-Pierre ST-AMOUR, "La responsabilité municipale relative à la voirie publique", dans L'INSTITUT CANADIEN, *Les nouveaux défis en matière de responsabilité municipale*, 6-7 octobre 1997, 51p.

¹⁰⁰¹ Art. 711.21, 714, 737 C.M.; 467.16 L.C.V.; 1, *a contrario*, 6, 23, 37, 38, 39 L.V. *Saint-Thuribe (Corporation de la paroisse de) c. Bélanger*, (1920) 58 C.S. 1 (C.R.); *Bernard c. Varennes (Corporation du village de)*, (1941) 79 C.S. 205; *Contra: Deauville (Corporation municipale du village de) c. Registrateur de la Division d'enregistrement de Sherbrooke*, [1993] R.D.I. 374 (C.S.).

seulement pour la propriété et l'autorité de gestion, mais également pour le droit de circulation, la responsabilité civile et l'assumption des frais d'entretien.

Sans aller jusqu'à dire que l'ignorance du statut véritable des chemins soit la règle, il n'est pas rare, autant en milieu rural qu'à la ville, que les municipalités ne puissent établir le titre en vertu duquel elles fondent leur droit de propriété ou de gestion d'une route¹⁰⁰². Le laisser aller général dans l'administration municipale et dans le régime de morcellement des terres ont produit un fouillis souvent inextricable, préjudiciable à la sécurité juridique des droits de la municipalité et des propriétaires riverains. Lors de la confection des cadastres dans la seconde moitié du XIX^e siècle, le problème fut escamoté en identifiant les chemins existants sans leur accorder de désignation cadastrale. L'état de fait a été confondu avec l'état de droit et il est présumé que cette présence / désignation au cadastre originaire témoigne du caractère public¹⁰⁰³. Cette attitude se démarque du principe selon lequel l'inscription au livre de renvoi ou sur un plan de cadastre ne confère pas de droit de propriété¹⁰⁰⁴.

Le chemin municipal est tout le terrain qui se trouve compris entre les clôtures qui le bornent¹⁰⁰⁵, ce qui correspond à la largeur de l'emprise¹⁰⁰⁶. L'entrée d'une

¹⁰⁰² D'où l'obligation de faire valoir tous les moyens de preuve pour établir le caractère public, les actes municipaux étant plutôt l'exception que la règle: *Johnson c. Archambault*, (1864) 8 L.C.J. 317 (Q.B.); *Harvey c. Dominion Textile Co.*, (1917) 59 R.C.S. 508; *Lavoie c. Saint-Siméon (Corporation du village de)*, (1919) 25 R.L. 349 (C.S.); *Léger c. Dorval (Ville de)*, (1926) 32 R.L. 174 (C.S.); *Brasley c. Saint-Philippe-de-Néri (Corporation de la paroisse de)*, (1929) 35 R.L. 4 (C. Mag.); *Hardy c. Grand-Mère (Ville de)*, J.E. 82-941 (C.S.); *Grand-Calumet (Corporation municipale du canton de) c. Stanton*, C.S. Hull, 550-05-000640-840, 21 décembre 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-12-21); *Carpentier c. Wright (Corporation municipale du canton de)*, [1986] R.D.I. 544 (C.S.); *Chabot c. Saint-Jean-Baptiste-de-Rouville (Corporation municipale de la paroisse de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000328-889, 6 septembre 1989.

¹⁰⁰³ *Lavoie c. Saint-Siméon (Corporation du village de)*, (1919) 25 R.L. 349 (C.S.); *Léger c. Dorval (Ville de)*, (1926) 32 R.L. 174 (C.S.); *Grand-Calumet (Corporation municipale du canton de) c. Stanton*, C.S. Hull, 550-05-000640-840, 21 décembre 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-12-21); *Carpentier c. Wright (Corporation municipale du canton de)*, [1986] R.D.I. 544 (C.S.); *Daignault c. Loïselle et Rigaud (Ville de)*, C.S. Beauharnois, 760-05-000428-886, 25 mai 1989; *Chabot c. Saint-Jean-Baptiste-de-Rouville (Corporation municipale de la paroisse de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000328-889, 6 septembre 1989.

¹⁰⁰⁴ *Placements André Turgeon Inc. c. Longueuil (Ville de)*, [1998] R.J.Q. 2462 (C.S.); *Filteau c. Saint-Nicolas (Ville de)*, J.E. 98-94 (C.A.).

¹⁰⁰⁵ *Saint-Constant (Corporation de la paroisse de) c. Miron*, (1903) 25 C.S. 316 (C.C.); *Lac-Simon (Municipalité du) c. Blais*, C.S. Hull, 550-05-000196-801, 11 août 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-08-11); *Saint-André-d'Acton (Corporation municipale de) c. Bouthillette (M.G.) Inc.*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000006-80, 12 août 1980.

¹⁰⁰⁶ Sur le débat relatif à la largeur de l'emprise, voir l'ouvrage de Bernard TREMBLAY, *Le statut des chemins au Québec. Historique et législation. Doctrine et jurisprudence*, Québec, Les Publications du Québec, 1996, 207p. V.a. *Fournelle c. Sainte-Agathe-Nord (Corporation de la paroisse de)*, J.E. 79-1039 (C.S.); *Lac-Simon (Municipalité du) c. Blais*, C.S. Hull, 550-05-000196-801, 11 août 1980 (J.I.D.M. C.S.

maison privée ne débute, juridiquement, qu'à la limite séparant l'emprise de la voie publique de celle de l'entrée elle-même. Il est d'ailleurs de commune renommée que l'emprise d'un chemin public comprend non seulement la partie asphaltée, généralement d'une dizaine de mètres, mais, en outre, les accotements ainsi que les fossés aménagés sur ces accotements¹⁰⁰⁷. L'article 743 du *Code municipal du Québec* indique que les fossés¹⁰⁰⁸, les rigoles, les ponts¹⁰⁰⁹, les fondrières, les précipices, les eaux profondes et autres endroits dangereux font partie des chemins où ils sont situés. Une route comprend son infrastructure et tous les ouvrages et installations utiles à son aménagement et à sa gestion¹⁰¹⁰, ce qui inclut les bretelles de route¹⁰¹¹, les lampadaires et les feux de circulation¹⁰¹², les arbres¹⁰¹³, les murs de protection, les haltes routières, les lieux d'approvisionnement en matériau meuble (gravière et sablière), les belvédères, les pavillons, les garages et autres immeubles pour remiser des véhicules, des instruments et des outils et pour les réparer, pour installer des balances. Le réseau de voirie peut inclure les parcs de stationnement¹⁰¹⁴, les pistes cyclables¹⁰¹⁵ et les sentiers réservés aux piétons, bien qu'ils ne fassent pas nécessairement partie de l'emprise d'un

80-08-11); *Grand-Calumet (Corporation municipale du canton de) c. Stanton*, C.S. Hull, 550-05-000640-840, 21 décembre 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-12-21).

¹⁰⁰⁷ *Saint-André-d'Acton (Corporation municipale de) c. Bouthillette (M.G.) Inc.*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000006-80, 12 août 1980; *Chabot c. Cie d'assurance Combined d'Amérique*, [1989] R.R.A. 682 (C.Q.); *Bousquet c. Saint-Charles-sur-Richelieu (Corporation municipale de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000016-898, 5 juin 1990. Par ailleurs, la municipalité conserve ses obligations à l'égard des fossés même si le chemin a été amélioré par le ministère des Transports: *Tremblay c. Saint-Bruno (Corporation de la paroisse de)*, (1933) 39 R.J. 179 (C.S.).

¹⁰⁰⁸ Le fossé d'un chemin étant l'accessoire de ce dernier, il appartient à la municipalité propriétaire du chemin d'assumer la responsabilité de l'entretien de ce chemin et du fossé lorsque ce dernier est situé sur le territoire de la voisine et que la limite municipale est située en bordure du chemin: *Hérouxville (Paroisse de) c. Saint-Séverin (Paroisse de)*, C.M.Q. 53436 (6050-96), 10 novembre 1996.

¹⁰⁰⁹ Art. 711.21 C.M.; 467.16 L.C.V.; *Chertsey (Corporation de la paroisse de) c. Laframboise*, (1932) 53 B.R. 300; *Bélanger c. Sainte-Béatrix (Corporation de la paroisse)*, (1940) R.J. 435 (C. Mag.).

¹⁰¹⁰ Art. 711.2 C.M.; 467.15 L.C.V.

¹⁰¹¹ *Mailhot c. Saint-Romuald (Ville de)*, [1992] R.D.I. 282 (C.S.).

¹⁰¹² Art. 14 L.V. Elle devra donc défrayer les coûts de l'électricité du système d'éclairage et de signalisation même s'ils ont été installés par le ministère des Transports: *Procureur général du Québec c. Rimouski (Ville de)*, C.A. de Québec, 200-09-000673-837, 12 mars 1986.

¹⁰¹³ Une vieille décision souligne cependant qu'une ville ne peut faire abattre un arbre même situé sur sa propriété s'il est accessoire du domaine privé à moins d'établir que l'intérêt public le justifie: *Beauchamp c. Montréal (Cité de)*, (1891) 7 M.L.R. 382 (C.S.).

¹⁰¹⁴ Art. 1097 (3) C.M.; 570 (c) L.C.V. V.a. l'art. 113, al. 2 (10.1) L.A.U. permettant de constituer un fonds spécial à cette fin.

¹⁰¹⁵ Art. 567.1 C.M.; 415 (9a) L.C.V. V.a. *Club de motoneige de St-Raymond Inc. c. Portneuf (MRC de)*, J.E. 99-593 (C.S.) (en appel).

chemin public¹⁰¹⁶. De même, une rue ne perd pas son caractère de rue si elle est convertie en mail piétonnier avec accès pour véhicules utilitaires¹⁰¹⁷.

De plus, la municipalité peut détenir des servitudes perpétuelles ou temporaires de nonaccès en bordure des chemins publics. A défaut de telles servitudes, la municipalité ne peut empêcher un propriétaire riverain d'aménager des entrées sur sa propriété privée¹⁰¹⁸ bien qu'elle puisse par ailleurs d'une part, réglementer la localisation et la manière de construire des entrées charretières (art. 113, al. 2 (9) L.A.U.) et même, d'autre part, obliger les propriétaires à les construire et à les entretenir (art. 568 (2) C.M.). Toutefois, les ponceaux des entrées charretières sont des propriétés privées, même s'ils se trouvent dans l'emprise du chemin et la municipalité n'est pas responsable de leur entretien¹⁰¹⁹.

Les tribunaux ont aussi souligné que les terrains utilisés comme chemins l'hiver, en dehors du tracé normal du chemin municipal, ne font pas partie de ce chemin bien qu'ils relèvent de l'autorité de la municipalité. De la même manière, le chemin temporaire établi pendant la période des travaux de réfection d'un chemin municipal est sous la direction de la municipalité¹⁰²⁰.

Par ailleurs, les trottoirs, à moins qu'ils ne soient exclus de l'emprise du chemin public en vertu du règlement ou du procès-verbal, font partie de cette emprise¹⁰²¹. De plus, les municipalités ont la charge des trottoirs même en bordure des routes dont l'entretien incombe au ministère des Transports du Québec¹⁰²².

¹⁰¹⁶ Il s'agit d'ailleurs d'une voie de circulation au sens de l'art. 1 (10) L.A.U.

¹⁰¹⁷ *Rousseau c. Québec (Ville de)*, [1970] C.S. 624.

¹⁰¹⁸ *Potvin c. Mailloux*, (1903) 9 R.J. 437 (C.S.); *Ouellet c. Goulet*, [1953] B.R. 448; *Desrosiers c. Longueuil (Ville de)*, J.E. 81-593 (C.S.); *Propriétés immobilières Oshawa Inc. c. Laval (Ville de)*, J.E. 98-1302 (C.S.).

¹⁰¹⁹ *Potvin c. Mailloux*, (1903) 9 R.J. 437 (C.S.); *Jacques-Cartier (Cité de) c. Emery*, [1959] B.R. 537; *Chabot c. Cie d'assurance Combined d'Amérique*, [1989] R.R.A. 682 (C.Q.).

¹⁰²⁰ *Boily c. Taché (Corporation du canton de)*, (1930) 68 C.S. 406.

¹⁰²¹ Art. 568 (1) C.M.; 415 (3) L.C.V.; *Boudreau c. Sherbrooke (Corporation of)*, (1886) 2 M.L.R. 191 (C.R.).

¹⁰²² Art. 14, 15 L.V.; *Pétrin c. Saint-Denis-sur-Richelieu (Corporation du village de) et Procureur général du Québec*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000457-77, 29 septembre 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-09-29); *Sokolowski c. Procureur général du Québec*, [1993] R.R.A. 847 (C.Q.).

b- Les réseaux et terminaux d'infrastructures

Bien que les réseaux de voirie aient été à tous les rendez-vous de l'histoire locale (la célèbre expression "politique de bout de chemin" en dit long à cet égard) et aient accaparé au domaine municipal les plus grandes superficies de terrains, il n'en demeure pas moins que les autres types de réseaux et terminaux d'infrastructures ont aussi de tout temps joué un rôle de premier plan dans l'organisation des collectivités municipales. Cela est particulièrement vrai des réseaux d'alimentation en eau potable et d'évacuation des eaux usées.

Les municipalités ont, d'abord indirectement, puis de plus en plus directement, occupé la scène de la mise en disponibilité des infrastructures de desserte de la propriété. Très tôt, elles ont obtenu les pouvoirs nécessaires à la construction ou à l'acquisition de réseaux d'aqueduc et d'égouts. Elles ont même pu se prévaloir d'un privilège d'étendre les réseaux à l'extérieur de leur territoire, notamment pour prendre le contrôle de sources d'alimentation en eau potable (puits, nappes phréatiques, sources naturelles, lacs ou cours d'eau) requises pour satisfaire les besoins de leur population. Elles peuvent aussi prolonger leurs égouts collecteurs, non seulement pour desservir un territoire plus étendu, mais aussi pour diriger les eaux usées vers des sites d'épuration "naturels" ou aménagés.

À moins que les réseaux soient construits dans l'emprise d'un chemin public, les municipalités se limitent généralement à l'obtention de servitudes réelles pour l'installation et l'entretien des réseaux d'aqueduc et d'égout. Quant aux terminaux, que ce soit des équipements lourds ou les terrains d'un bassin d'approvisionnement en eau (incluant les réservoirs et citernes, les postes et usines de pompage et de traitement d'eau, les bassins et usines d'épuration des eaux usées, voire parfois des sources ou même des lacs naturels ou des plans d'eau endigués), ils sont généralement localisés sur des immeubles appartenant aux municipalités et acquis à ces fins. En matière d'évacuation des eaux usées, le déversement des conduites dans un cours d'eau n'emporte cependant pas le droit de polluer l'eau, à tout le moins sans autorisation des autorités gouvernementales compétentes¹⁰²³. Les tribunaux peuvent même reconnaître

¹⁰²³ *Maisonnette (Town of) c. Harbour Commissioners of Montreal*, (1910) 39 C.S. 36; *Sevigny c. Saint-David (Corporation de la paroisse de)*, (1916) 50 C.S. 291 (C.R.); *Montréal (Cité de) c. Commissaires du havre de Montréal*, (1917) 23 R.L. 77 (B.R.); *Montreal (City of) c. Harbour Commissioners of Montreal*, [1926] A.C. 299. V.a. *Champs c. Labelle (Corporation municipale de)*, [1991] R.J.Q. 2313 (C.S.).

la responsabilité de la municipalité à l'égard d'un réseau privé mais dont elle a la garde juridique et le contrôle¹⁰²⁴.

En matière d'égouttement pluvial, on doit distinguer les fossés et cours d'eau naturels des fossés transformés en conduite de drainage puisque les canalisations à ciel ouvert et les conduites fermées peuvent entraîner l'obligation d'obtenir les droits appropriés de passage¹⁰²⁵.

Les pouvoirs des municipalités en matière de services électriques¹⁰²⁶ (que ce soit le simple service d'éclairage des rues ou la production et la distribution d'électricité dans son territoire) et de gaz remontent à la fin du siècle dernier. C'est d'ailleurs par l'instauration de services coopératifs ou municipaux d'électricité, que l'État favorisa l'électrification des campagnes alors ignorées des grandes compagnies privées. Si la plupart des municipalités possèdent leur propre système d'éclairage de rues, il reste peu de municipalités qui gèrent un système de production et de distribution d'énergie¹⁰²⁷.

Quelques municipalités sont également dotées de systèmes d'antennes communautaires de radio et de télévision¹⁰²⁸, mais il est à prévoir que ce service sera délaissé au profit de l'entreprise privée, notamment en raison des exigences liées à la révolution des transmissions téléphoniques et satellites.

De l'ère des chemins de fer, les municipalités ont conservé des pouvoirs d'établissement de chemins de fer urbains (ou tramways)¹⁰²⁹ aujourd'hui tombés en désuétude. Le législateur permet à une municipalité d'acquérir des terrains et de construire des embranchements ferroviaires¹⁰³⁰, notamment pour desservir des aires industrielles. Quant aux voies ferroviaires abandonnées des compagnies privées, elles sont généralement récupérées pour fins d'aménagement de corridors

¹⁰²⁴ *Leduc c. Montréal (Cité de)*, (1884-85) 1 M.L.R. 300 (C.S.).

¹⁰²⁵ *Montebello (Corporation du village de) c. Canadian Pacific Railway*, (1938) 44 R.J. 157 (C.S.); *Saint-Guillaume (Corporation du village de) c. Ricard*, (1940) 69 B.R. 245; *Forest c. Laval (Ville de)*, J.E. 98-1788 (C.A.). V.a. *Lévesque c. Carignan (Ville de)*, J.E. 99-1882 (C.S.).

¹⁰²⁶ Qui peut être produite par l'hydro-électricité ou par toute autre source d'énergie (gaz, charbon, pétrole, etc.).

¹⁰²⁷ *Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité*, L.R.Q., c. S-41.

¹⁰²⁸ Art. 557 (8) C.M.; 455 L.C.V.

¹⁰²⁹ Art. 456 L.C.V.

¹⁰³⁰ Art. 625.2 C.M.; 471.0.7 L.C.V.

récréotouristiques¹⁰³¹ quand ce n'est pour la cession aux propriétaires riverains pour fins de remembrement foncier.

Les municipalités peuvent enfin posséder des immeubles pour fin d'exploitation d'aérodrome¹⁰³² ou de port fluvial¹⁰³³, bien que l'exploitation de ces sites soit généralement confiée à l'entreprise privée.

c- Les équipements communautaires

Les immeubles municipaux constituant des équipements communautaires peuvent être classés en plusieurs catégories :

- les immeubles administratifs : hôtels de ville, centres de services, services divers (bureau de la publicité des droits¹⁰³⁴, centres d'information touristique);
- les sites de transbordement, de traitement, de recyclage ou d'élimination des déchets, incluant les boues septiques et les neiges usées;
- les immeubles affectés à la sécurité publique : postes de police, casernes d'incendie, entrepôts requis pour les fins de la sécurité civile;
- les centres de loisir, de sport et de culture (gymnases, arénas, piscines, bibliothèques, centres d'expositions, musées, salles de spectacles, jardins communautaires, plages publiques), les terrains de jeux et les parcs¹⁰³⁵, incluant les aires de protection naturelle;
- les marchés publics, les centres de congrès, les parcs de roulottes et terrains de camping, les stationnements publics, les fourrières, les garages et autres espaces reliés aux fonctions d'entretien du domaine municipal, les places publiques¹⁰³⁶, etc.

¹⁰³¹ Art. 688 C.M.; *Association des résidents du Lac Mercier Inc. c. Paradis*, [1996] R.J.Q. 2370 (C.S.); *Club de motoneige de St-Raymond Inc. c. Portneuf (MRC de)*, J.E. 99-593 (C.S.) (en appel). L'art. 688 C.M., tel que modifié en 1999, permet spécifiquement aux MRC d'utiliser ces corridors comme parcs régionaux.

¹⁰³² Art. 625 C.M.; 415 (39) L.C.V.

¹⁰³³ Art. 625.1 C.M.; 415 (40) L.C.V.

¹⁰³⁴ Les MRC possèdent une compétence pour la mise en disponibilité des bureaux de la publicité des droits: art. 681 C.M.

¹⁰³⁵ *Sainte-Marie (Ville de) c. Frères des écoles chrétiennes*, [1961] R.L. 252 (C.S.); *Ménard c. Longueuil (Ville de)*, J.E. 89-897 (C.S.); *Montréal (Ville de) c. Funaro*, J.E. 89-944 (C.A.); *MacQuire c. Montréal (Ville de)*, J.E. 89-1382 (C.S.); *Boucherville (Ville de) c. Devette*, [1993] R.D.I. 564 (C.S.); *Mont-Saint-Hilaire (Ville de) c. L'Argile-Bleue (Commission scolaire de)*, [1994] R.D.I. 172 (C.S.).

¹⁰³⁶ La destination des rues et des places publiques est d'abord et avant tout de permettre aux citoyens d'y circuler, celle des parcs, de s'y divertir et de s'y délasser: *Montréal (Ville de) c. Dupond*, [1974] C.A. 402, 409, conf. [1978] 2 R.C.S. 770. V.a *Saumur c. Québec (City of)*, [1953] 2 R.C.S. 299, 325. Un terrain appartenant à la municipalité et dont elle ne restreint pas l'accès est une place publique: *Allstate Insurance Company of Canada c. Granby (Ville de)*, C.P. Montréal, 500-02-004670-811, 21 juin 1983.

La détention et l'exploitation d'immeuble sont le plus souvent accessoires à l'exercice de la compétence générale ou spéciale attribuée à la municipalité.

2- Les immeubles affectés à des fins particulières

a- Les parcs, terrains de jeux et espaces naturels¹⁰³⁷

Outre le pouvoir général que possèdent les municipalités d'acquérir et d'aménager des places et des parcs publics, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit un moyen d'obtenir gratuitement des terrains ou du financement pour des immeubles destinés à des fins de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels.

En effet, les articles 117.1 et suivants de cette loi permettent à la municipalité de prescrire, comme condition de délivrance d'un permis de construction dans le cas d'un projet de redéveloppement ou d'un permis de lotissement dans le cas de l'approbation d'un plan relatif à certaines opérations cadastrales¹⁰³⁸, que le requérant s'engage à lui céder une superficie en terrains ou à lui verser une somme n'excédant pas 10% de la superficie ou de la valeur des terrains visés par le projet¹⁰³⁹.

Les terrains acquis doivent cependant être destinés et ne peuvent, tant qu'ils appartiennent à la municipalité, être utilisés que pour l'établissement, l'aménagement ou l'agrandissement d'un parc ou d'un terrain de jeux ou pour le maintien d'un espace

¹⁰³⁷ Jean-Pierre ST-AMOUR, "Les dispositions des règlements de zonage et de lotissement sur les parcs, terrains de jeux et espaces naturels (articles 117.1 à 117.16 L.A.U.)", (1993) 13-4 *Revue québécoise d'urbanisme* 6-10. V.a. David BELGUE et Christine LAJOIE, "Parcs, terrains de jeux, espaces naturels et la contribution des développeurs" *Municipalité*, décembre 1994-janvier 1995, 17-21.

¹⁰³⁸ Les litiges portent sur la distinction entre les subdivisions assujetties et les remplacements de numéros de lots exempts: *Saint-Hippolyte (Corporation municipale de) c. Lambert*, C.Q. Terrebonne, 700-02-003015-881, 8 juin 1990; *Société de développement Marc Perreault Inc. c. Rosemère (Ville de)*, [1993] R.J.Q. 811 (C.S.), conf. [1997] R.J.Q. 845 (C.A.); *Brasserie futuriste de Laval c. Sainte-Thérèse (Corporation municipale de)*, J.E. 96-811 (C.Q.); *Immeubles Pierlor Inc. c. Repentigny (Ville de)*, J.E. 99-163 (C.S.).

¹⁰³⁹ *Ace Holdings Ltée c. Côte-Saint-Luc (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-011658-885, 14 août 1989; *Parc Isabeau Inc. c. Goudreau et Trois-Rivières (Ville de)*, C.S. Trois-Rivières, 400-05-000727-892, 20 avril 1990; *129675 Canada Inc. c. Otterburn Park (Ville d')*, J.E. 96-111 (C.S.); *2529-4638 Québec Inc. c. Saint-Amable (Corporation municipale de)*, J.E. 95-1779 (C.S.); *L'Oasis du Mont-Royal Ltée c. Gatineau (Ville de)*, (1997) 4 B.D.M. 117 (C.S.).

naturel¹⁰⁴⁰. Lorsque la municipalité n'a plus besoin d'un terrain à ces fins, elle peut en disposer à titre onéreux suivant la procédure normalement applicable¹⁰⁴¹, mais les sommes obtenues lors de la cession doivent être versées dans un fonds spécial et ne peuvent servir que pour ces fins.

La municipalité peut d'ailleurs, dans le cadre d'un plan d'urbanisme ou d'un programme particulier d'urbanisme¹⁰⁴², indiquer approximativement les sites présentant un intérêt pour une cession et un aménagement à ces fins.

b- L'habitation et les fins sociales

Une municipalité peut posséder des immeubles pour des fins d'habitation¹⁰⁴³. Elle peut ainsi acquérir, donner à bail, aménager et installer des services publics pour desservir un immeuble, démolir, transporter ou restaurer une construction qui y est érigée. Elle peut aussi aliéner à titre gratuit un tel immeuble notamment en faveur du gouvernement, de l'un de ses ministres ou organismes (comme la Corporation d'hébergement du Québec), d'une municipalité régionale de comté (mais non d'une autre municipalité) ou encore de son office municipal d'habitation ou d'un autre organisme à but non lucratif.

Elle peut aussi effectuer ces opérations pour des fins d'habitation sociale (habitations à loyer modique pour personnes âgées ou à faible revenu), notamment en procédant par l'intermédiaire de l'Office municipal d'habitation¹⁰⁴⁴. Dans ces cas, les acquisitions et les aliénations d'immeubles, ainsi que les projets de construction et d'affectation sont soumis à l'approbation de la Société d'habitation du Québec.

¹⁰⁴⁰ Incluant tous les types de parcs qui peuvent être aménagés, dont les golfs: *Ménard c. Longueuil (Ville de)*, J.E. 89-897 (C.S.).

¹⁰⁴¹ Art. 6 (1.1) C.M.; 28 (1) (2.1) L.C.V.

¹⁰⁴² Art. 83 (2), 85 (1) L.A.U. Elle a discrétion pour établir les terrains requis et elle peut demander que les terrains cédés pour fins de parc soient en zone inondable: *Lalande c. Procureur général du Québec*, [1991] R.J.Q. 1629 (C.S.).

¹⁰⁴³ Art. 14.2 C.M.; 29.4 L.C.V. Toutefois, le pouvoir d'acquérir à des fins d'habitation s'interprète restrictivement et ne peut servir à d'autres fins: *Anjou 80 c. Turcot*, J.E. 90-90 (C.A.); *Longueuil (Ville de) c. Le Curateur Public*, [1980] C.S. 719.

¹⁰⁴⁴ Les pouvoirs d'acquisition, de construction et de gestion résidentielle sont prévus dans la *Loi sur la société d'habitation du Québec*, L.R.Q., c. S-8; *Canadian Petrofina Ltd c. Mont-Royal (Ville)*, [1977] C.S. 751.

Les lois municipales autorisent également les municipalités à acquérir, construire, aménager, donner à bail et aliéner des immeubles au profit¹⁰⁴⁵ :

- d'un établissement public au sens de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (L.R.Q., c. S-4.2);
- d'une commission scolaire, d'un collège d'enseignement général et d'un établissement visé par la *Loi sur l'Université du Québec* (L.R.Q., c. U-1);
- d'un centre de la petite enfance, d'une garderie, d'un jardin d'enfants, d'une halte-garderie ou en jardins d'enfants, au sens de la *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance* (L.R.Q., c. S-4.1).

c- Le lit des cours d'eau municipaux et régionaux

Depuis 1996¹⁰⁴⁶, le lit des cours d'eau locaux situés dans une municipalité régie par le *Code municipal du Québec* ainsi que le lit des cours d'eau régionaux est réputé appartenir aux municipalités, mais uniquement pour les fins de l'application des règles relatives aux cours d'eau municipaux¹⁰⁴⁷. Il s'agit d'une présomption irréfragable qui "évite notamment à la municipalité le fardeau d'établir qui est le propriétaire du lit du cours d'eau lorsqu'elle intervient en ce domaine"¹⁰⁴⁸.

Le partage de compétence entre les municipalités locales et les MRC¹⁰⁴⁹ sur les cours d'eau, s'exerce selon qu'un cours d'eau est, ou non, situé sur le territoire de plus d'une municipalité (quelle que soit la loi qui la régit), ou sépare le territoire de deux ou plusieurs municipalités. Toutefois, comme la jurisprudence antérieure considérait que les municipalités n'exerçaient pas un droit de propriété mais une simple compétence pour réglementer et effectuer des travaux sur un cours d'eau et qu'aucune disposition équivalente n'a été insérée dans la *Loi sur les cités et villes*, la présomption ne s'étend

¹⁰⁴⁵ Art. 7 C.M.; 29 L.C.V.

¹⁰⁴⁶ L.Q. 1996, c. 2, art. 336 modifiant l'art. 713 C.M.

¹⁰⁴⁷ Art. 919 C.c.Q. La propriété du lit et des rives du cours d'eau non navigable et non flottable revient en principe au domaine privé: *Lesage c. Saint-Augustin-de-Desmaures (Corporation de)*, J.E. 80-538 (C.S.); *Procureur général du Québec c. Healey*, [1987] 1 R.C.S. 158; *Champs c. Labelle (Corporation municipale de)*, [1991] R.J.Q. 2313 (C.S.). La municipalité a le contrôle sur les cours d'eau mais n'en est pas propriétaire: *Olivier c. Méthot*, [1945] B.R. 284.

¹⁰⁴⁸ Johanne BRASSARD, "La gestion des cours d'eau municipaux: un héritage à apprivoiser", (1997) 87 *Développements récents en droit municipal* 93, 106.

¹⁰⁴⁹ Les communautés urbaines ne possèdent pas de pouvoir semblable.

pas aux cours d'eau locaux situés sur le territoire des villes qui ne relèvent pas de la juridiction d'une MRC ou d'un bureau des délégués¹⁰⁵⁰.

Les municipalités ont le pouvoir de transformer un fossé de ligne ou un fossé de chemin en cours d'eau municipal¹⁰⁵¹, ce qui a pour effet de changer les règles de gestion et de financement des travaux, en plus de rendre applicable les servitudes légales qui sont associées à ce dernier statut. La différence est d'ailleurs parfois fort ténue entre le cours d'eau ou le fossé naturel et la canalisation d'égout¹⁰⁵².

Enfin, la *Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité*¹⁰⁵³ permet à une municipalité de s'approprier un cours d'eau à ces fins.

d- Les immeubles industriels municipaux

L'acquisition de terrains pour des fins industrielles peut intervenir dans le cadre de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux*¹⁰⁵⁴, en tenant compte de la *Loi sur l'interdiction des subventions municipales*¹⁰⁵⁵.

Les pouvoirs accordés à la municipalité incluent la possibilité de créer des parcs industriels¹⁰⁵⁶, d'acquérir à des fins industrielles un immeuble communautaire situé dans une zone industrielle et d'assembler les terrains nécessaires à l'établissement de secteurs homogènes de développement de l'infrastructure économique¹⁰⁵⁷.

Les immeubles acquis et aménagés par la municipalité en vertu de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* doivent en principe être utilisés pour des fins

¹⁰⁵⁰ La présomption ne s'étend pas non plus à la ville de Laval bien que cette dernière soit dotée de dispositions dans sa charte qui incorporent les dispositions du *Code municipal du Québec* avant sa modification en 1996: *Loi modifiant la Charte de la Ville de Laval*, L.Q. 1994, c. 57, art. 8 (Cette interprétation repose sur la doctrine du renvoi fermé).

¹⁰⁵¹ Art. 742 C.M.; *Bélanger c. Saint-Barnabé (Corporation de la paroisse de)*, (1918) 53 C.S. 255 (C.R.); *Arbique c. Saint-Placide (Corporation de la paroisse de)*, (1921) 30 B.R. 493.

¹⁰⁵² *Boulangier c. Procureur général du Québec et Percé (Ville de)*, C.P. Gaspé, 110-02-000418-80, 22 mars 1982 (J.I.D.M. C.P. 82-03-22); V.a. *Forest c. Laval (Ville de)*, J.E. 98-1788 (C.A.); *Lévesque c. Carignan (Ville de)*, J.E. 99-1882 (C.S.).

¹⁰⁵³ L.R.Q., c. S-41.

¹⁰⁵⁴ L.R.Q., c. I-0.1.

¹⁰⁵⁵ L.R.Q., c. I-15.

¹⁰⁵⁶ *Boucherville (Ville de) c. Jaybalt Corp.*, [1965] C.S. 611.

¹⁰⁵⁷ *Miron Inc. c. Montréal (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 1817 (C.S.).

industrielles, para-industrielles ou de recherches, mais la municipalité dispose d'une marge de manoeuvre lui permettant une réaffectation à d'autres fins municipales.

Les acquisitions d'immeubles à des fins industrielles ou la construction, la transformation ou l'exploitation d'un bâtiment sont effectuées, non pour l'acquisition d'industries, l'exploitation industrielle municipale ou le financement des entreprises industrielles¹⁰⁵⁸, mais pour la revente ou la location à des fins industrielles.

Le régime institué par la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*¹⁰⁵⁹ déroge à la *Loi sur les immeubles industriels municipaux*.

e- Les forêts publiques intramunicipales

Une municipalité qui participe à un programme élaboré conformément à la section II.2 de la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles*¹⁰⁶⁰ ou qui a conclu une entente prévue à la *Loi sur les terres du domaine public*¹⁰⁶¹ peut notamment :

- 1- acquérir toute terre du domaine public de l'État (qui peut lui être concédée par le ministère);
- 2- administrer, exploiter, aliéner ou louer une terre acquise du domaine public;
- 3- prendre à bail, en vue de l'administrer et de l'exploiter, une terre du domaine public;
- 4- accepter toute délégation de gestion d'une terre du domaine public¹⁰⁶².

Sous réserve des dispositions du programme, une municipalité peut utiliser à toute fin pour laquelle elle a compétence une terre acquise de l'État ou l'aliéner.

¹⁰⁵⁸ *Perrault c. Joliette (Ville de)*, [1968] R.L. 321 (C.P.); *Blainville (Ville de) c. Ruffo*, C.S. Terrebonne, 700-05-001132-871, 16 décembre 1987; *Forte c. Saint-Hubert (Ville de)*, [1989] R.J.Q. 720 (C.S.). Cette jurisprudence date d'une époque où la loi était plus restrictive.

¹⁰⁵⁹ L.Q. 1997, c. 41; A. LEMAY, *Loc. cit.*, note 946, p. 71-77.

¹⁰⁶⁰ L.R.Q., c. M-15.1.

¹⁰⁶¹ L.R.Q., c. T-8.1.

¹⁰⁶² Art. 14.11 C.M.; 29.14 L.C.V. Voir à cet égard le Décret 1687-95, *Programme relatif au transfert de propriété de terres du domaine public en faveur de municipalités de la région administrative de l'Abitibi-Témiscamingue*, (1996) 128 G.O. II, 396; le Décret 387-98, *Programme relatif à une délégation de gestion de terres publiques intramunicipales en faveur des MRC de la région de Québec*, (1998) 130 G.O. II, 1914 et le Décret 388-98, *Entente relative à la prise en charge par la MRC de Charlevoix, à titre d'expérience pilote, de responsabilités en matière de gestion des forêts publiques*, (1998) 130 G.O. II, 1918.

Les deniers provenant de la location, de l'exploitation ou de l'aliénation d'une terre du domaine public ou d'une terre acquise du domaine public, ainsi que ceux provenant de la gestion d'une terre du domaine public ou d'une convention d'aménagement forestier doivent être versés dans un fonds créé par une municipalité régionale de comté, distraction faite des coûts reliés à l'acquisition, à l'administration ou à l'exploitation d'une terre acquise du domaine public ou d'une terre du domaine public¹⁰⁶³. Enfin, les terres acquises du domaine public de l'État par les municipalités bénéficient de la même protection que les immeubles du domaine public de la municipalité tant que cette dernière en est propriétaire¹⁰⁶⁴.

3- Les immeubles en définition d'affectation

Font partie de cette catégorie les immeubles acquis dans le cadre des réserves foncières, incluant les réserves foncières de remembrement, les immeubles acquis lors d'une adjudication et les immeubles excédentaires.

a- Les réserves foncières¹⁰⁶⁵

Une municipalité peut constituer une réserve foncière¹⁰⁶⁶, qui se définit comme une banque de terrains dont on ne sait pas nécessairement encore à quoi ils serviront précisément au moment où elle est créée¹⁰⁶⁷. Il n'est donc pas nécessaire qu'une expropriation¹⁰⁶⁸, par exemple, indique l'utilisation éventuelle de ces terrains, d'autant plus que la municipalité n'en a pas nécessairement besoin dans l'immédiat. Par ailleurs, la cour n'a pas à juger de l'opportunité du règlement et plus particulièrement

¹⁰⁶³ Art. 14.16 C.M.; 29.18 L.C.V.

¹⁰⁶⁴ Art. 14.14 C.M.; 29.16 L.C.V.

¹⁰⁶⁵ A. LEMAY, *Loc. cit.*, note 932, p. 93-123.

¹⁰⁶⁶ Art. 14.2 C.M.; 29.4 L.C.V.

¹⁰⁶⁷ *Bédard c. Québec (Ville de)*, [1988] R.L. 433 (C.A.); *Leiriao c. Val-Bélair (Ville de)*, [1991] 3 R.C.S. 349. La fin peut cependant être connue: *Belcourt Inc. c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1990] R.J.Q. 1122 (C.S.); *Contra: Hamelin c. Laval (Ville de)*, J.E. 88-923 (C.S.).

¹⁰⁶⁸ Le pouvoir d'exproprier des terrains pour des fins de réserve foncière a fait l'objet d'une controverse jurisprudentielle au tournant des années 1990: *St-Aubin c. Saint-Laurent (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-34-000144-871, 13 mai 1987; *Leiriao c. Val-Bélair (Ville de)*, J.E. 88-399 (C.S.); *Hamelin c. Laval (Ville de)*, J.E. 88-923 (C.S.); *Contra: 117080 Canada Ltée c. Longueuil (Ville de)*, J.E. 88-265 (C.S.); *Collins c. Laval (Ville de)*, J.E. 89-899 (C.S.); *Val-Bélair (Ville de) c. Leiriao*, J.E. 89-1557 (C.A.); *Belcourt Inc. c. Kirkland (Ville de)*, J.E. 90-91 (C.S.). La Cour suprême a tranché le litige dans *Leiriao c. Val-Bélair (Ville de)*, [1991] 3 R.C.S. 349 en jugeant que la réserve foncière est une fin municipale.

du fait que la ville a choisi de l'imposer plutôt que de se prévaloir de ses pouvoirs pour effectuer des travaux aux frais des propriétaires de terrains visés¹⁰⁶⁹.

Dans le cadre d'une réserve foncière, elle peut ainsi acquérir, donner à bail, aménager et installer des services publics pour desservir un immeuble, démolir, transporter ou restaurer une construction qui y est érigée. Elle peut aussi aliéner à titre gratuit, un tel immeuble notamment en faveur du gouvernement, de l'un de ses ministres ou organismes, d'une municipalité régionale de comté, d'une commission scolaire, de son office municipal d'habitation, d'un établissement du réseau des affaires sociales ou d'un autre organisme à but non lucratif.

Les tribunaux ont été critiques à son égard, sévissant lorsqu'il leur apparaissait qu'il s'agissait d'une expropriation au bénéfice d'un promoteur privé ne possédant pas ce pouvoir¹⁰⁷⁰. Ils ont également sanctionné les expropriations qui n'étaient pas effectuées dans l'intérêt public, ce qui semblait être le cas de la construction des entrées ou des sorties pour desservir un immeuble voisin¹⁰⁷¹, tout comme la capitulation aux pressions d'un tiers pour faire disparaître l'entreprise expropriée¹⁰⁷².

Il est maintenant admis qu'une municipalité peut se servir de la technique de la réserve foncière pour acquérir des immeubles qui lui permettront de résoudre des problèmes d'aménagement dans un voisinage bien que ce problème puisse éventuellement ne concerner qu'un ou quelques propriétaires. De plus, la réserve foncière constituée dans le cadre d'un programme particulier d'urbanisme peut prévoir une acquisition pour fins de réalisation de ce programme, incluant la mise en oeuvre de projets privés. Dans la mesure où la municipalité vise des objectifs qui peuvent être considérés d'intérêt public, les tribunaux seront moins sensibles à l'argumentation du détournement de pouvoir aux fins de favoriser des intérêts privés particuliers. En ce sens, on a jugé acceptable qu'une expropriation puisse servir à obliger des propriétaires

¹⁰⁶⁹ *Rodimax Inc. c. Saint-Laurent (Ville de)*, J.E. 89-1374 (C.S.).

¹⁰⁷⁰ *Laval (Ville de) c. Lapointe*, [1988] R.J.Q. 1172 (C.A.); *Avrith c. Laval (Ville de)*, J.E. 89-149 (C.A.); *Saint-Aubin c. Saint-Laurent (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-34-000144-871, 13 mai 1987; *Bédard c. Québec (Ville de)*, [1988] R.L. 433 (C.A.); *Brensim Corp. Ltd c. Montréal (Ville de)*, [1986] D.L.Q. 269 (C.S.). V.a. *Gestion Avono Ltée c. Montréal (Ville de)*, J.E. 88-195 (C.S.), Requête pour permission d'appeler rejetée: J.E. 88-194 (C.A.) et *Laval (Ville de) c. Berkowitz*, [1989] 7 R.D.J. 592 (C.A.).

¹⁰⁷¹ *Anjou 80 c. Turcot*, J.E. 90-90 (C.A.).

¹⁰⁷² *Montréal (Ville de) c. Ultramar Canada Inc.*, [1994] R.L. 147 (C.A.).

de terrains trop petits à s'en départir pour que la ville puisse les revendre à des promoteurs¹⁰⁷³.

b- Les réserves foncières de remembrement

Outre l'utilisation de la réserve foncière pour obliger les propriétaires à se départir des terrains trop petits pour qu'ils puissent être revendus à des promoteurs, des pouvoirs spéciaux ont été accordés aux villes de Laval, Saint-Hubert, Saint-Basile-le-Grand et Varennes¹⁰⁷⁴ afin de constituer des réserves foncières de remembrement. Elles peuvent ainsi acquérir des terres morcelées situées dans la zone agricole au sens de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* dans le but d'effectuer un remembrement foncier et de les revendre à des exploitants agricoles.

Un tel type de pouvoir pourrait éventuellement être élargi à d'autres municipalités, non seulement pour favoriser la récupération et le remembrement des parcelles du territoire mais également des parcelles, minuscules et souvent localisées en des endroits inaccessibles, vendues aux quatre coins du monde par des spéculateurs immobiliers pour des fins de villégiature.

c- Les immeubles acquis lors d'une adjudication

En se portant adjudicataire lors d'une vente pour défaut de paiement de taxes¹⁰⁷⁵, une municipalité le fait comme un autre adjudicataire, c'est-à-dire avec possibilité d'exercice du droit de retrait du propriétaire¹⁰⁷⁶. L'immeuble acquis comporte un titre précaire et demeure sujet aux taxes municipales et scolaires et aux

¹⁰⁷³ *Belcourt Inc. c. Kirkland (Ville de)*, J.E. 90-91 (C.S.). V.a. *Boucher c. Chambly (Ville de)*, J.E. 98-2125 (C.S.).

¹⁰⁷⁴ *Loi modifiant la charte de Ville de Laval*, L.Q. 1996, c. 84; *Loi concernant la ville de Varennes*, L.Q. 1997, c. 106; *Loi concernant la ville de Saint-Hubert*, Projet de loi 214, Première session, Trente-sixième législature, 1999, remplaçant la loi: L.Q. 1991, c. 87 et *Loi concernant la ville de Saint-Basile-le-Grand*, Projet de loi 208, Première session, Trente-sixième législature, 1999. V.a. René HUBERT, "Remembrement des terres et mise en valeur de la zone agricole à Laval", *Municipalité*, décembre 1998-janvier 1999, p. 12-14.

¹⁰⁷⁵ Art. 1038 C.M.; 536 L.C.V. Le régime juridique des ventes pour défaut de paiement de taxes est variable selon les municipalités et les circonstances. Il serait nécessaire d'uniformiser la procédure applicable en cette matière. Au sujet de la vente pour défaut de paiement de taxes, voir: Pierre CIOTOLA et Jean HÉTU, *La vente d'immeubles pour non-paiement des taxes foncières*, Extrait du répertoire de droit, Chambre des notaires du Québec, 1990, 192p.

¹⁰⁷⁶ Art. 1039 C.M.; 537 L.C.V.

répartitions comme tout autre immeuble, mais les taxes scolaires ainsi imposées ne sont pas exigibles de la municipalité. Ces taxes ne seront exigibles que si le propriétaire ou une autre personne intéressée exerce le droit de rachat.

L'adjudication d'un immeuble à une municipalité intéressée en raison d'une priorité ou d'une hypothèque légale sur l'immeuble purge notamment celui-ci des rentes foncières constituées, des rentes prévues dans une convention d'emphytéose et des rentes substituées aux droits seigneuriaux, à compter de la date de l'adjudication et aussi longtemps que l'immeuble reste la propriété de la municipalité. Toutefois, ces rentes grèvent de nouveau l'immeuble, mais pour l'avenir seulement, à compter de la date où l'immeuble cesse d'être la propriété de la municipalité¹⁰⁷⁷.

Après l'expiration de la période où peut s'exercer le droit de retrait, l'immeuble appartient à la municipalité. Il est intégré à son domaine privé, à moins qu'il soit affecté à une fin publique, purgé des hypothèques et des autres droits réels mentionnés au paragraphe précédent.

Les immeubles acquis par une municipalité lors d'une vente du shérif ou à toute vente ayant l'effet d'une vente du shérif aux fins de protéger la créance garantie par l'hypothèque en sa faveur en vertu d'une loi l'autorisant à consentir un prêt pour secourir des sinistrés¹⁰⁷⁸ demeurent en transit dans le domaine privé de la municipalité puisque cette dernière doit procéder à leur aliénation, mais peut cependant à nouveau les grever d'une hypothèque conventionnelle. Ces dispositions héritées d'une autre époque ne sont pas utilisées.

d- Les immeubles excédentaires

Les immeubles excédentaires peuvent être constitués de terrains ou de bâtiments dont la municipalité n'a pas ou n'a plus besoin pour diverses raisons. Il peut s'agir du terrain désaffecté d'une route fermée, du bâtiment vétuste, d'un surplus

¹⁰⁷⁷ Art. 1048 C.M.; 529 L.C.V. Ce type de rente n'existe plus depuis la liquidation totale des derniers vestiges du régime seigneurial. Voir à cet égard: Paul-Yvan MARQUIS, *La tenure seigneuriale dans la Province de Québec*, Extraits du Répertoire de droit, Chambre des notaires, 1987, 255p. et la recension de Michel MORIN, "La survie du régime seigneurial, ou les effets malheureux d'une abrogation irréfléchie", (1989) 20 *R.G.D.* 155-176.

¹⁰⁷⁸ Art. 540 et 541 L.C.V.

d'expropriation¹⁰⁷⁹ ou même d'un terrain qui n'a pas d'intérêt pour la municipalité en raison d'un changement des projets anticipés.

Il existe quelques dispositions éparses restreignant le pouvoir de la municipalité de se départir ou de réaffecter des immeubles excédentaires. Parfois, à l'exemple des terrains acquis comme condition d'approbation d'une opération cadastrale pour des fins de parcs, de terrains de jeux ou d'espaces naturels, la municipalité doit verser les sommes obtenues lors d'une cession au fonds spécial destinés à ces fins. Parfois, le législateur exige l'obtention d'une approbation ministérielle pour procéder à la réaffectation ou à l'aliénation d'un immeuble, comme c'est le cas des immeubles acquis dans le cadre de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux*, mais revendus à un prix inférieur à celui permettant de couvrir les coûts d'acquisition et les frais engagés.

SECTION II- L'ACQUISITION DE PROPRIÉTÉ MUNICIPALE

En principe, une municipalité possède à la fois le pouvoir et la capacité juridique de se porter acquéreur des immeubles qu'elle juge utiles. Si l'appréciation de l'opportunité relève de son pouvoir discrétionnaire¹⁰⁸⁰, le principe souffre de nombreuses contraintes. Parfois, les municipalités ont tendance à confondre l'exercice d'un pouvoir sectoriel spécifique d'acquisition avec l'exigence accessoire, le cas échéant, de se porter acquéreur des immeubles requis pour exercer une compétence qui leur est dévolue¹⁰⁸¹.

¹⁰⁷⁹ Si les terrains acquis par le ministère des Transports deviennent propriété municipale lors de l'ouverture d'une voie publique (art. 6 L.V.), ceux qui ne font pas partie du chemin appartiennent au domaine de l'État: *Loi sur le ministère des Transports*, L.R.Q., c. M-28, art. 11.4.

¹⁰⁸⁰ J.P. ST-AMOUR, *Loc. cit.*, note 994, p. 518-521; *Ivanhoe Inc. c. Sainte-Foy (Ville de)*, J.E. 82-59 (C.S.); *Gatineau (Ville de) c. Draveurs (Commission scolaire des)*, [1994] R.L. 400 (C.A.); *Aménagements Derbec Inc. c. Beloeil (Ville de)*, J.E. 97-801 (C.S.); *169669 Canada Inc. c. Gatineau (Ville de)*, J.E. 99-1448 (C.S.). Le pouvoir discrétionnaire rejoint non seulement celui de l'opportunité de l'acquisition et de la mise en disponibilité d'un service public (compétence sectorielle), mais également celui du financement, incluant la définition des bassins de taxation (composition territoriale) et celui de l'exercice de l'autorité à l'égard du secteur privé (compétition territoriale). Sa discrétion peut cependant être limitée si le législateur a prévu une acquisition à une fin précise, la municipalité ne pouvant alors se porter acquéreur de plus que ce qui est requis pour cette fin: *Bisaillon c. Montreal (City of)*, (1928) 63 R.C.S. 24.

¹⁰⁸¹ Art. 6 (6) C.M.; 28 (1) (6) L.C.V. Si le pouvoir d'ouvrir une rue comprend celui d'acquérir le terrain nécessaire à cette ouverture, mais cela ne signifie pas que l'ouverture puisse se faire sans avoir acquis au préalable les droits dans l'assiette du chemin: *Marien c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1954] B.R. 375. V.a. *Lac-Simon (Municipalité de) c. 2420-8993 Québec Inc.*, J.E. 94-1832 (C.A.).

La municipalité peut se porter acquéreur de la totalité d'un droit de propriété ou d'un démembrement. Elle peut établir une politique d'acquisition et poser les conditions qu'elle juge appropriées pour accéder à la demande d'une personne qui veut lui céder des rues ou encore des infrastructures d'utilité publique¹⁰⁸². Toutefois, l'approbation d'un plan de lotissement ou la satisfaction par les promoteurs des exigences applicables¹⁰⁸³ ne l'oblige pas à prendre les immeubles qui y sont indiqués ou offerts¹⁰⁸⁴. Si elle exerce une discrétion quant à la cession d'un chemin, elle ne peut cependant, après avoir posé des conditions et accepté en principe, en exiger de nouvelles pour passer l'acte notarié. Elle est liée par l'acceptation¹⁰⁸⁵.

En matière de propriété, l'essentiel du contentieux se manifeste en matière de voirie municipale et, là plus qu'ailleurs, se manifeste le principe fondamental de la discrétion quasi-absolue.

A- Les restrictions au pouvoir d'acquisition

Les restrictions au pouvoir d'acquisition peuvent porter sur quatre enseignes de la localisation, de la destination à des fins municipales, de l'appréciation de l'intérêt public et des formalités de l'appropriation.

1- La localisation

Le thème de la localisation comporte les deux aspects de la localisation par rapport au territoire municipal et de l'identification de l'immeuble approprié.

En principe, une municipalité ne peut acquérir des immeubles que dans son territoire. Toutefois, de nombreuses dispositions éparpillées dans la législation

¹⁰⁸² *Homex Realty and Development Co. Ltd c. Wyoming (Corporation of the Village of)*, [1980] 2 R.C.S. 1011; *Entreprises J.P. Leblanc Inc. c. Granby (Corporation municipale du canton de)*, J.E. 94-1519 (C.S.); *Racicot c. Mont-Saint-Hilaire (Ville de)*, J.E. 96-712 (C.S.).

¹⁰⁸³ *Prévost c. Saint-Étienne-de-Bolton (Corporation municipale de)*, [1980] C.S. 1043; *Gestion Parmatel Inc. c. Saint-Lambert-de-Lauzon (Corporation municipale de la paroisse de)*, [1995] R.D.I. 12 (C.A.).

¹⁰⁸⁴ *Sirois c. Saint-Nicolas (Ville de)*, C.S. Québec, 4842, 11 novembre 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-11-11).

¹⁰⁸⁵ *Placements Matawinie Inc. c. Saint-Jean-de-Matha (Corporation municipale de la paroisse de)*, J.E. 92-1232 (C.S.).

permettent l'acquisition à des fins particulières d'immeubles à l'extérieur de son territoire¹⁰⁸⁶.

Il lui appartient de déterminer le site qu'elle juge opportun d'acquérir. Ainsi, une municipalité a le pouvoir de déterminer la localisation d'un chemin¹⁰⁸⁷ et elle peut rendre opposable le tracé projeté des voies de circulation apparaissant au plan d'urbanisme¹⁰⁸⁸. Elle doit cependant respecter les dispositions applicables des lois générales, que ce soit en matière de protection du territoire agricole ou de qualité de l'environnement. De plus, elle peut être contrainte à procéder à l'expropriation totale d'un immeuble, sur demande du propriétaire de la partie restante si cette partie ne peut plus être convenablement utilisée en tout ou en partie¹⁰⁸⁹, ce qui est le cas, par exemple, lorsque le résidu ne peut recevoir une construction rentable compte tenu du marché¹⁰⁹⁰.

L'exercice du droit de propriété est normalement circonscrit à un espace donné, celui d'un immeuble qui comporte une désignation cadastrale et des bornes reconnues ou déterminées. D'ailleurs, la municipalité peut être partie à un bornage aux fins de la délimitation de sa propriété de celle de ses voisins¹⁰⁹¹. Sauf dans les cas expressément prévus par la loi, les biens de son domaine public ne sont pas assujettis aux formalités de la publicité foncière¹⁰⁹².

La désuétude qui affecte l'ensemble du cadastre québécois n'épargne pas la propriété municipale. Les municipalités connaissent souvent mal la limite des

¹⁰⁸⁶ La dimension extraterritoriale est étudiée au chapitre sur la compétition territoriale.

¹⁰⁸⁷ *Morissette c. Sainte-Angèle-de-Mérici (Corporation de la paroisse de)*, (1922) 32 B.R. 96; *Procureur général du Québec c. Société canadienne des métaux Reynolds Ltée*, [1993] R.J.Q. 99 (C.A.).

¹⁰⁸⁸ Art. 115, al. 2 (5) L.A.U.; *Racicot c. Mont-Saint-Hilaire (Ville de)*, J.E. 96-712 (C.S.).

¹⁰⁸⁹ *Loi sur l'expropriation*, L.R.Q., c. E-24, art. 65.

¹⁰⁹⁰ *Charron c. Montréal-Nord (Ville de)*, J.E. 93-826 (C.Q.). Cette décision s'inscrit dans la suite de *Canac-Marquis Ltée c. Vanier (Ville de)*, [1991] 2 R.C.S. 203, conf. J.E. 89-925 (C.S.). V.a. 140470 *Canada Inc. c. Laval (Ville de)*, C.Q. (Expro.) Montréal, 065-34-000485-872, 9 mai 1990; *150460 Canada Inc. c. Saint-Laurent (Ville de)*, J.E. 98-1657 (C.Q. Expro.).

¹⁰⁹¹ *Irvine c. Iberville (Le maire et le conseil de la Ville d')*, (1874) 6 R.L. 241 (C.S.); *Lasnier c. Loupret*, (1874) 6 R.L. 350 (C.S.); *Saint-Valier (Corporation de) c. Tanguay*, (1923) 34 B.R. 1; *Longpré c. Hull (Cité de)*, (1924) 36 B.R. 425; *Lewis c. Montreal (City of)*, [1927] R.C.S. 213; *Paulhus c. Saint-Gabriel-de-Brandon (Corporation du village de)*, (1931) 51 B.R. 182; *Ahern c. Schoel Richstone Ltd*, C.S. Montréal, E-160028, 5 janvier 1939; *Scalabrini c. Sainte-Edwige-de-Clifton (Canton de)*, [1946] B.R. 222; *Jolicoeur c. Québec (Cité de)*, [1970] C.S. 247; *Saint-Pie (Corporation de la paroisse de) c. Guesdon*, [1976] C.S. 262; *Grand-Calumet (Corporation municipale du canton de) c. Stanton*, C.S. Hull, 550-05-000640-840, 21 décembre 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-12-21); *Saint-Vallier (Municipalité de) c. Blouin-Couillard*, REJB 98-13380 (C.S.).

¹⁰⁹² *Mailhot c. Saint-Romuald (Ville de)*, [1992] R.D.I. 282 (C.S.).

propriétés qu'elles acquièrent ou qu'elles possèdent parfois depuis fort longtemps. Il suffit par exemple de rappeler les nombreuses routes sans désignation cadastrale¹⁰⁹³ et les erreurs du cadastre¹⁰⁹⁴, les descriptions d'actes de vente et de procès-verbaux en faisant référence à des arbres, à des rochers ou encore à la propriété d'un voisin, sans oublier les aliénations de gré à gré non publiées, le manque de précision lors des ventes pour défaut de paiement de taxes¹⁰⁹⁵, pour percevoir un tant soit peu l'incertitude qui entoure la connaissance du parcellaire foncier¹⁰⁹⁶. À cela s'ajoutent les règles particulières qui s'appliquent en territoire non cadastré, en milieu riverain à un cours d'eau¹⁰⁹⁷ ou encore à l'égard des lots en eau profonde ou des propriétés en tréfonds. La mise en application progressive du cadastre rénové¹⁰⁹⁸ et l'obligation d'immatriculation des immeubles¹⁰⁹⁹ auront pour effet de clarifier sur l'ensemble du territoire québécois la localisation des immeubles, notamment ceux jusque là identifiés par tenants et aboutissants ou encore en fonction de caractéristiques naturelles du site.

2- La destination à des fins municipales

Les articles 6 (1) du *Code municipal du Québec* et 28 (1) (2) de la *Loi sur les cités et villes* établissent dans un texte semblable¹¹⁰⁰ le principe de la fin municipale¹¹⁰¹ en indiquant le pouvoir d'"acquérir pour des fins de sa compétence des biens meubles et immeubles, par achat, donation, legs ou autrement". Le pouvoir général accordé à ces

¹⁰⁹³ *Supra*, note 1004.

¹⁰⁹⁴ L'erreur au plan et livre de renvoi n'affecte pas le droit de propriété: *Paulhus c. Saint-Gabriel-de-Brandon (Corporation du village de)*, (1931) 51 B.R. 182; *Daignault c. Loiselle et Rigaud (Ville de)*, C.S. Beauharnois, 760-05-000428-886, 25 mai 1989. L'omission d'ajout au cadastre suite à l'abolition d'un chemin n'a pas pour effet d'empêcher le transfert de droit aux riverains: *Filteau c. Saint-Nicolas (Ville de)*, J.E. 98-94 (C.A.). V.a. *Vanier c. Procureur général du Québec*, [1994] R.J.Q. 992 (C.S.).

¹⁰⁹⁵ *Saint-Apollinaire (Corporation de la paroisse de) c. Roger*, (1909) 36 C.S. 520.

¹⁰⁹⁶ *Léonard c. Montréal (Cité de)*, [1957] C.S. 22.

¹⁰⁹⁷ Art. 919 C.c.Q. Le propriétaire riverain est propriétaire du lit d'une rivière non navigable jusqu'au fil de l'eau même si son titre ou la limite cadastrale du canton est établie à la rive: *Maclaren c. Attorney General of Quebec*, [1914] A.C. 258.

¹⁰⁹⁸ *Loi favorisant la réforme du cadastre*, L.R.Q., c. R-3.1; M. ZACCARDELLI, *Supra*, note 487.

¹⁰⁹⁹ Art. 3033 à 3042 C.c.Q.

¹¹⁰⁰ Les "fins de sa compétence" de l'article 28 de la *Loi sur les cités et villes* ont la même signification que les fins municipales de l'article 6 du *Code municipal du Québec*: *Leiriao c. Val-Bélair (Ville de)*, [1991] 3 R.C.S. 349, 377.

¹¹⁰¹ *Roy c. Montreal (City of)*, (1891) 7 M.L.R. 239 (C.S.); *Taylor c. Montréal (Cité de)*, (1934) 56 B.R. 183; *Comité de citoyens et d'action municipale de Saint-Césaire c. Saint-Césaire (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 1061 (C.A.). Par ailleurs, la municipalité doit éviter de confondre son pouvoir d'acquisition puisqu'elle perd ce pouvoir si la compétence est dévolue à la MRC: *2932059 Canada Inc. c. Larouche (Corporation municipale de)*, C.S. Chicoutimi, 150-05-000811-987, 9 janvier 1998.

articles est complété par une multitude de dispositions particulières dispersées dans la législation à caractère public et privé¹¹⁰².

Le concept de fin municipale qui favorise "le bon gouvernement, la santé ou le bien-être général de la municipalité ou de ses citoyens"¹¹⁰³ tend de plus en plus à s'élargir. Alors qu'à l'origine les fins municipales étaient limitées à quelques secteurs d'activités, le législateur a progressivement accordé de nouvelles compétences aux municipalités, en plus d'étendre leur pouvoir d'acquisition sur des champs d'activités qui débordent vers la mission sociale, la promotion de l'activité économique et l'aménagement du territoire. Il autorise, par exemple, l'acquisition d'immeubles dans le cadre de la mise en oeuvre d'un programme particulier d'urbanisme pour un centre-ville ou un secteur central, même si les acquisitions peuvent éventuellement être effectuées dans un but de revente à des promoteurs ou de consolidation de propriétés privées situées dans le secteur faisant l'objet de ce programme¹¹⁰⁴.

Par ailleurs, la municipalité possède le pouvoir d'acquérir aux fins de louer, mais ce pouvoir est limité notamment à des établissements en matière de santé et de services sociaux, d'éducation et de service de garde à l'enfance¹¹⁰⁵. Le pouvoir de louer ses biens n'a cependant pas pour effet de permettre à la municipalité d'acquérir ou de construire principalement aux fins de louer¹¹⁰⁶, sauf si un autre texte en dispose autrement, ce qui est le cas, par exemple, de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux*.

Même si le champ d'intervention en matière d'appropriation s'étend progressivement, la tendance à l'interprétation restrictive du pouvoir d'appropriation

¹¹⁰² Dans son texte sur "La propriété immobilière municipale", A. LEMAY recense les pouvoirs d'acquisition contenues dans les lois municipales en établissant une table de concordance entre les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* et du *Code municipal du Québec*: *Loc. cit.*, note 946, p. 61-66. Or, il n'est pas rare d'observer que les textes, bien que complémentaires, demeurent divergents, d'où l'utilité d'uniformiser le langage de la délégation de compétence dans les domaines attribués aux municipalités.

¹¹⁰³ J. HÉTU, Y. DUPLESSIS et Dennis PAKENHAM, *Op. cit.*, note 17, p. 565. Comparer l'arrêt *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville de)*, [1993] 1 R.C.S. 231 avec l'arrêt *Leiriao c. Val-Bélair (Ville de)*, [1991] 3 R.C.S. 349.

¹¹⁰⁴ Art. 11, 12 C.M.; 28.1, 28.2 L.C.V. *Forget c. Sainte-Anne-des-Plaines (Ville de)*, J.E. 91-510 (C.S.); *Anjou (Ville d') c. Texaco Canada Inc.*, [1990] R.J.Q. 663 (C.A.), inf. J.E. 88-132 (C.S.); *Trottier (Arthur) et Fils Ltée c. Dolbeau (Ville de)*, J.E. 87-756 (C.S.); *Belcourt Inc. c. Kirkland (Ville de)*, J.E. 90-91 (C.S.); *Boucher c. Chambly (Ville de)*, J.E. 98-2165 (C.S.).

¹¹⁰⁵ Art. 7 C.M.; 29 L.C.V.

¹¹⁰⁶ Art. 6 (3) C.M.; 28 (1) (3) L.C.V.

persiste, d'autant plus que les dispositions habilitantes sont rédigées de manière ponctuelle dans un contexte spécifique. C'est pourquoi, dans certains cas, comme celui qui a motivé la contestation des réserves foncières et des parcs de récréation, les tribunaux exigent une disposition habilitante claire et refusent d'accorder un pouvoir d'acquisition plus large, surtout lorsqu'il est question d'expropriation¹¹⁰⁷. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les juristes favorisent, lorsque les pouvoirs spécifiques ne semblent pas suffisamment précis, l'adoption d'une loi d'intérêt privé afin de bien affirmer la possibilité d'exercer les activités proposées¹¹⁰⁸. Ce n'est toutefois pas parce qu'une expropriation permet d'atteindre d'autres objectifs, comme la disparition d'un immeuble présentant une mauvaise image de la ville, que cela compromet le projet légitime d'aménager un site pour des fins municipales¹¹⁰⁹.

La municipalité peut par ailleurs, après s'être portée acquéreur d'un immeuble par expropriation, en changer la destination dans la mesure où le nouvel objectif respecte le principe d'une fin municipale. En ce sens, la cour a validé le règlement municipal d'expropriation à des fins de parc régional même si onze ans plus tard la ville change ses projets pour une solution plus avantageuse de parc local et de construction résidentielle¹¹¹⁰. Par ailleurs, tant et aussi longtemps que la ville maintient la fin pour laquelle elle exproprie et qu'elle est publique, le propriétaire ne peut contester l'expropriation au motif que l'immeuble pourra éventuellement être utilisé à une autre fin¹¹¹¹ que le projet annoncé.

¹¹⁰⁷ *Iberville (Town of) c. Jones*, (1880) 3 L.N. 277 (Q.B.); *Fortin-Taschereau c. Saint-Victor (Corporation municipale du village de)*, C.S. Beauce, 350-05-000263-846, 30 novembre 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-11-30). Il est étonnant de souligner que la cour a refusé l'acquisition pour une halte cycliste: *Boucherville (Ville de) c. Devette*, [1993] R.D.I. 564 (C.S.), alors qu'elle l'avait autorisé pour un golf: *Ménard c. Longueuil (Ville de)*, J.E. 89-897 (C.S.).

¹¹⁰⁸ Ce fut le cas en matière de programme particulier d'urbanisme: *Loi concernant la ville de Trois-Rivières*, L.Q. 1993, c. 92, et *Loi concernant la ville d'Anjou*, L.Q. 1997, c. 104.

¹¹⁰⁹ Expropriation d'une boutique de sexe pour aménager un centre touristique et un stationnement: *Glazer c. Hull (Ville de)*, [1990] R.J.Q. 1 (C.A.).

¹¹¹⁰ *Immeubles (Les) J.D.C. Inc. c. Saint-Hubert (Ville de)*, [1989] R.J.Q. 1533 (C.S.). Dans *Rochon c. Raymond et Verdun (Cité de)*, (1923) 61 C.S. 312, la Cour supérieure avait considéré qu'un immeuble acquis à une fin déterminée lors d'une expropriation ne pouvait être subséquemment vendu à d'autres fins sans avoir obtenu les autorisations requises par la loi.

¹¹¹¹ *Investissements Raymond Dussault Inc. c. Blainville (Ville de)*, [1991] R.L. 422 (C.A.).

3- L'intérêt public

L'impératif d'intérêt public est intimement lié au principe de la destination municipale. La municipalité ne peut se porter acquéreur d'immeubles uniquement pour privilégier des intérêts privés, que ce soit pour les décharger d'obligations trop lourdes ou pour leur permettre de réaliser des projets qui ne pourraient l'être autrement. Ainsi, par exemple, une municipalité doit toujours agir dans l'intérêt commun et ne peut à l'avance s'engager à exproprier en faveur d'un promoteur¹¹¹² ou d'une petite partie de la population¹¹¹³. En ce sens, la municipalité ne peut exercer, sauf lorsque la loi le lui permet spécifiquement, ses pouvoirs d'acquisition que pour ses propres fins et non en faveur de tiers¹¹¹⁴, l'intérêt public rejoignant alors les fins municipales.

Ces principes s'appliquent, que ce soit au niveau de l'acquisition et de la mise en disponibilité d'une infrastructure ou, à l'inverse, lors de la désaffectation d'un site ou de l'aliénation d'un immeuble. Ainsi, la cour pourra prononcer la nullité du règlement de fermeture d'un chemin passé dans le but de favoriser un propriétaire et au détriment des autres car il n'est pas dans l'intérêt public¹¹¹⁵. De la même manière, la cour pourra considérer qu'un procès-verbal de chemin n'est pas adopté dans l'intérêt public, c'est-à-dire dans l'intérêt des contribuables de la municipalité s'il conduit à la limite municipale, sans débouché, sans autorité légale pour aller plus loin et sans intérêt des municipalités voisines de le prolonger¹¹¹⁶.

Ce n'est pas non plus le rôle d'une ville d'agir comme intermédiaire ou agent d'immeuble pour des intérêts privés, en utilisant son pouvoir d'expropriation pour accélérer un règlement ou pour permettre à des particuliers ou à des entreprises de réaliser des projets privés malgré les oppositions ou difficultés posées par des

¹¹¹² *Brensim Corp. Ltd c. Montréal (Ville de)*, [1986] D.L.Q. 269 (C.S.); *Ferland c. Saint-Rémi (Ville de)*, J.E. 93-57 (C.S.); *Boucher c. Chambly (Ville de)*, J.E. 98-2165 (C.S.). Le commentaire doit cependant être nuancé compte tenu de l'évolution de la jurisprudence, notamment dans la perspective des programmes particuliers d'urbanisme.

¹¹¹³ *Boucherville (Ville de) c. Devette*, [1993] R.D.I. 564 (C.S.). Le motif d'une "petite partie de la population" invoqué dans ce jugement n'est pas convaincant puisque l'intérêt public n'est pas établi en corrélation avec le nombre de personnes concernées.

¹¹¹⁴ Les articles 7 C.M. et 29 L.C.V. permettent d'acquérir et d'aliéner, même à titre gratuit, en faveur de divers organismes à caractère public (établissements de santé, d'éducation et de garderie).

¹¹¹⁵ *Bédard c. Sainte-Jeanne-de-Chantal (Corporation de la paroisse de)*, (1924) 30 R.J. 360 (C.S.).

¹¹¹⁶ *Pomeroy c. Rock Island (Corporation of the Village of)*, (1898) 4 R.J. 333 (C.S.).

voisins¹¹¹⁷. À cet égard cependant, le législateur prévoit maintenant la possibilité de réaliser des projets qui bénéficient spécialement à certains immeubles dans la mesure où ils interviennent dans le cadre d'un programme particulier d'urbanisme. Alors que traditionnellement, les municipalités expropriaient pour leurs fins propres et immédiates, le législateur considère maintenant légitime que les municipalités ne projettent pas d'utiliser les immeubles acquis à leurs fins propres, mais plutôt pour les céder à des intérêts privés afin de répondre à d'autres objectifs à caractère public¹¹¹⁸.

Ce n'est pas parce qu'un particulier est favorisé par une décision municipale que la municipalité a agi frauduleusement ou a outrepassé ses pouvoirs. L'intérêt public peut exister concurremment avec le fait de favoriser certains intérêts privés, ce qui est le cas, par exemple, de l'aménagement des voies d'accès au métro servant à une compagnie de promotion d'un complexe immobilier au-dessus de la station¹¹¹⁹, de l'expropriation d'une voie privée d'un centre commercial pour en faire une rue¹¹²⁰, de l'ouverture de rues pour accéder à un centre commercial¹¹²¹, de la fermeture d'une rue et sa conversion en mail commercial¹¹²² ou de l'établissement d'un stationnement bénéficiant surtout à un commerce mais également à un centre patrimonial¹¹²³ ou même de la fermeture d'une rue et la vente des terrains aux entreprises riveraines¹¹²⁴. En somme, le fait que certaines personnes puissent profiter d'un règlement municipal n'est pas nécessairement incompatible avec l'intérêt public.

4- Les formalités de l'appropriation

Les formalités de l'appropriation sont fort variables. Parfois, le législateur prescrit des formalités strictes propres au droit municipal ou à la procédure

¹¹¹⁷ *Longueuil (Ville de) c. Le Curateur public*, [1980] C.S. 719; *2932059 Canada Inc. c. Larouche (Corporation municipale de)*, C.S. Chicoutimi, 150-05-000811-987, 9 janvier 1998.

¹¹¹⁸ *Belcourt Inc. c. Kirkland (Ville de)*, J.E. 90-91 (C.S.); *Belcourt Inc. c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1990] R.J.Q. 1122 (C.S.); *Forget c. Sainte-Anne-des-Plaines (Ville de)*, J.E. 91-510 (C.S.); *Anjou (Ville d') c. Texaco Canada Inc.*, [1990] R.J.Q. 663 (C.A.), inf. J.E. 88-132 (C.S.); *Boucher c. Chambly (Ville de)*, J.E. 98-2165 (C.S.).

¹¹¹⁹ *Saint-Laurent (Ville de) c. Nitti*, C.S. Montréal, 500-34-000196-871, 5 juin 1987.

¹¹²⁰ *Ivanhoe Inc. c. Sainte-Foy (Ville de)*, J.E. 82-59 (C.S.).

¹¹²¹ *Loiseau c. Sainte-Agathe-Sud (Corporation municipale de)*, [1989] R.D.I. 491 (C.S.).

¹¹²² *Trottier (Arthur) et Fils Ltée c. Dolbeau (Ville de)*, J.E. 87-756 (C.S.).

¹¹²³ *Collins c. Laval (Ville de)*, J.E. 89-899 (C.S.).

¹¹²⁴ *Idéalco Inc. c. Montréal-Est (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-011200-878, 13 septembre 1988.

d'acquisition, ce qui est le cas, par exemple en matière d'expropriation¹¹²⁵ ou encore de terrains situés dans une zone agricole alors qu'il faut obtenir l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec¹¹²⁶.

Souvent, les formalités sont réduites à leur plus simple expression et ce sont les règles habituelles du droit privé qui trouvent application, comme celle de payer le prix du bien acheté (Art. 1734 C.c.Q.). Ainsi, par exemple, les municipalités peuvent acquérir comme les particuliers par l'acceptation des offres qui leur sont faites. Cela peut être prouvé par présomption, mais on ne présume pas légèrement contre un propriétaire l'offre d'un terrain pour un chemin ni contre une municipalité l'acceptation des responsabilités et devoirs d'un chemin¹¹²⁷.

Pour que la municipalité puisse se porter acquéreur ou se départir d'un immeuble, il faut et il suffit qu'il y ait accord des volontés¹¹²⁸. Cet échange se manifeste dans l'adoption d'une résolution¹¹²⁹, quel que soit le mode d'appropriation ou d'aliénation. Toutefois, la loi pourra parfois exiger la formalité d'un règlement. À une époque qui n'est pas si lointaine, certains considéraient que la municipalité devait observer la procédure particulière du règlement pour se porter acquéreur d'immeubles, par exemple en matière de système d'aqueduc ou d'égout, de voirie, de système

¹¹²⁵ La *Loi sur l'expropriation*, L.R.Q., c. E-24, ainsi que les articles 1104 C.M. et 570 L.C.V. prévoient une autorisation gouvernementale pour les acquisitions d'immeubles gouvernementaux et institutionnels. En matière d'infrastructure de traitement de l'eau, ce n'est pas l'acquisition qui est sujette à approbation mais les travaux (art. 32 L.Q.E.) sauf si l'acquisition vise des droits réels hors du territoire (art. 41 L.Q.E.). Il sera nécessaire de revenir sur cette question à la section sur les institutions privées au chapitre de la compétition territoriale (*Infra*, note 1631).

¹¹²⁶ *Quesnel c. Saint-Jean-des-Piles (Corporation municipale de)*, J.E. 96-2175 (C.A.). Une telle autorisation n'est pas requise pour l'aliénation d'une emprise excédentaire à un propriétaire d'immeuble contigu: *Règlement sur les déclarations requises en vertu de la loi, l'implantation de bâtiments sommaires et de panneaux publicitaires, l'agrandissement d'emplacements résidentiels et le démembrement de propriétés qui peuvent être effectués sans autorisation*, Décret 670-98 du 20 mai 1998, (1998) 130 G.O. II, 03-06-98, 2878.

¹¹²⁷ *Stanstead (Corporation du canton de) c. MacPherson*, [1946] B.R. 449.

¹¹²⁸ *Champagne c. Saint-Honoré (Corporation de la paroisse de)*, J.E. 82-79 (C.P.); *Domaine Montcalm Inc. c. Notre-Dame-de-la-Merci (Corporation municipale de)*, J.E. 89-584 (C.A.); *Terrasses Greenfield Canada c. Greenfield Park (Ville de)*, [1992] R.D.I. 572 (C.S.), conf. J.E. 97-142 (C.A.).

¹¹²⁹ *Birchenough c. Montréal (Cité de)*, (1912) 21 B.R. 467; *Beaulieu c. Saint-Patrice-de-Rivière-du-Loup (Corporation municipale de la paroisse de)*, [1984] C.S. 133; *Rivière-Héva (Municipalité de) c. Normandin*, J.E. 85-301 (C.S.); *Longueuil (Ville de) c. Lambert-Picotte*, [1991] 2 R.C.S. 401; *Léonard c. Bonaventure (Corporation municipale de)*, J.E. 98-452 (C.S.); *Warwick (Municipalité du canton de) c. Courtois*, J.E. 99-911 (C.S.) (en appel).

d'éclairage, de parc et de place publique, de marché public¹¹³⁰. Cette interprétation restrictive apparaît aujourd'hui dépassée, la communauté juridique acceptant de plus en plus qu'il puisse être procédé par simple résolution.

En l'absence de résolution, la Cour supérieure a déjà conclu en la nullité d'une acquisition de propriété au motif que la théorie du mandat apparent à l'égard des fonctionnaires municipaux n'existe pas en droit administratif¹¹³¹. Il apparaît cependant possible dans un tel cas pour le conseil municipal de ratifier le geste posé par le représentant de la municipalité. Évidemment, lorsque les deux parties se sont entendues et que la municipalité a passé une résolution pour acquérir un terrain, le vendeur ne peut le vendre à un autre sans être redevable du coût additionnel d'acquisition du même terrain ou d'un terrain semblable pour une fin municipale. Le retard de procéder à l'acquisition n'est pas une excuse s'il n'y a pas eu de mise en demeure de procéder dans le délai fixé¹¹³². Une distinction s'impose cependant pour l'engagement à concéder qui est un acte unilatéral subordonné à la décision du conseil. Si la ville tarde à l'accepter, l'offrant n'a pas à mettre en demeure la ville et peut vendre à un tiers¹¹³³.

Par ailleurs, il arrive parfois que la municipalité ne désire plus donner suite à une résolution d'acquisition ou, à l'inverse qu'une personne fasse faux bond et veuille se soustraire à son engagement.

Sur le premier aspect, la municipalité peut être liée par la résolution et devra, pour se désengager, désintéresser le cédant. Ainsi, le vendeur pourra instituer une action en passation de titre pour obliger la municipalité à donner suite à la résolution acceptant l'acquisition. Pour obtenir l'action, il faut que le vendeur remplisse son obligation tout comme l'acheteur. Le vendeur qui demande la passation doit délivrer l'immeuble et fournir ses titres, en plus de conclure que la municipalité soit condamnée

¹¹³⁰ P. HUTCHINS et P. KENNIFF, *Loc. cit.*, note 944, p. 495; *Promotion Bellerive Inc. c. Salaberry-de-Valleyfield (Cité de)*, [1977] C.S. 741.

¹¹³¹ *Gauthier c. Jonquière (Ville de)*, C.S. Chicoutimi, 150-05-000028-813, 9 mai 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-05-09). Il a également été décidé qu'une résolution autorisant le maire et le secrétaire-trésorier à signer au nom de la municipalité des contrats n'est pas en soi suffisante pour autoriser une acquisition de terrains spécifiques: *Champagne c. Saint-Honoré (Corporation de la paroisse de)*, J.E. 82-79 (C.P.). Sur le principe du mandat apparent, *Supra*, note 473.

¹¹³² *Montréal (Cité de) c. St-Amand*, (1916) 22 R.L. 483 (C.R.).

¹¹³³ *Québec (Cité de) c. Delage*, [1957] C.S. 114 (en l'espèce, il s'agissait d'une servitude).

à signer un acte de vente dûment préparé, clair, complet, précis et signé¹¹³⁴. Une fois la résolution d'acceptation adoptée, la vente est parfaite et la municipalité ne peut imposer de nouvelles conditions ni révoquer unilatéralement sans l'accord de l'autre partie¹¹³⁵. Une municipalité peut être responsable des dommages si elle rescinde unilatéralement une résolution acceptant une offre d'achat¹¹³⁶.

De la même manière, à l'opposé, la municipalité ne peut exiger la passation de titre lui conférant la propriété sans avoir respecté les conditions prévues dans une entente avec le promettant-vendeur. Une modification à sa réglementation de zonage n'a pas pour effet de la soustraire à ses obligations¹¹³⁷. Si le contrat précise que la municipalité deviendra propriétaire lorsque les travaux d'infrastructure seront complétés et acceptés, il y a empêchement à l'appropriation municipale si ces conditions ne sont pas rencontrées même si elle commence à entretenir les rues et trottoirs¹¹³⁸.

L'exercice du pouvoir d'acquisition ou d'aliénation doit enfin être exercé dans l'observation des autres règles applicables, de sorte que l'invalidité de la résolution permettant la cession de rue à la ville, et le contrat en découlant, pourra être prononcé si la rue n'est pas conforme au règlement de lotissement, dans la mesure où un règlement ou une résolution y pourvoit¹¹³⁹.

Sauf en matière de vente pour défaut de paiement de taxes, d'acquisition lors d'une vente sous autorité de justice ou d'une expropriation qui emporte extinction des

¹¹³⁴ *Lebel c. Montmorency (Commissaires d'écoles pour la municipalité de la ville de)*, [1955] R.C.S. 298; *Bélangier c. Saint-Pamphile (Ville de)*, [1968] C.S. 178.

¹¹³⁵ *Prévost c. Saint-Étienne-de-Bolton (Corporation municipale de)*, [1980] C.S. 1043; *Placements Matawinie Inc. c. Saint-Jean-de-Matha (Corporation municipale de la paroisse de)*, J.E. 92-1232 (C.S.); *Terrasses Greenfield Canada c. Greenfield Park (Ville de)*, [1992] R.D.I. 572 (C.S.), conf. J.E. 97-142 (C.A.). Elle est cependant libérée de l'offre d'achat qu'elle a acceptée et peut revendre à un tiers si le promettant acheteur tarde à signer l'acte de vente et propose un nouveau projet: *2756-9417 Québec Inc. c. Saint-Bruno-de-Montarville (Ville de)*, J.E. 99-2080 (C.S.).

¹¹³⁶ *Brunet c. Rivière-des-Prairies (Ville de)*, [1964] R.L. 217 (C.S.). Toutefois, comme l'acquisition d'un terrain pour fins de chemin ne l'oblige pas à l'ouvrir, à le construire et à l'entretenir, elle ne sera pas responsable, en l'absence de mauvaise foi, des dommages que subit le promoteur en raison de son impossibilité de réaliser son projet domiciliaire: *Prévost c. Saint-Étienne-de-Bolton (Corporation municipale de)*, J.E. 98-625 (C.A.).

¹¹³⁷ *Roxboro (Town of) c. Alliance Building Corp.*, [1981] J.M. 140 (C.S.).

¹¹³⁸ *Saint-Amable (Municipalité de) c. Sogecor Inc.*, J.E. 96-2260 (C.S.).

¹¹³⁹ *Dégelis (Ville de) c. Michaud*, C.S. Kamouraska, 250-05-000014-803, 2 juin 1980, conf. J.E. 88C-301 (C.A.P.).

droits réels¹¹⁴⁰, les autres modes d'acquisition se font avec les droits et obligations qui sont reliés à l'immeuble. Comme la municipalité se porte généralement acquéreur d'un immeuble de gré à gré avec les sûretés ou les limitations particulières qui peuvent affecter le titre, elle a intérêt à s'assurer au préalable qu'elle peut composer avec ces contraintes à moins qu'elle préfère les faire disparaître¹¹⁴¹. Ainsi, par exemple, la municipalité qui procède à une acquisition à l'amiable doit vérifier que le cédant possède le droit d'aliéner l'immeuble puisqu'il a déjà été décidé que les servitudes ou droits consentis par une personne à une ville ne font pas nécessairement disparaître les droits des créanciers de cette personne¹¹⁴².

B- Les modes d'acquisition de la propriété municipale

Les modes d'acquisition d'un immeuble peuvent être classés en quatre catégories : l'appropriation à l'amiable, l'appropriation forcée, l'appropriation par l'effet de la loi et l'appropriation par droits acquis. C'est en matière de voirie que les tribunaux ont eu le plus souvent l'occasion de se prononcer sur la question de la propriété municipale puisque pendant longtemps, surtout en milieu rural, ce secteur d'activité a occupé le devant de la scène de l'administration municipale.

1- L'appropriation à l'amiable

L'acquisition à l'amiable, généralement avec titres qui doivent être rédigés et préparés dans une forme permettant leur inscription au bureau de la publicité des droits¹¹⁴³, peut être effectuée par achat, donation, legs ou autrement¹¹⁴⁴, ce qui inclut l'échange, la transaction, l'abandon par prescription ou dédicace, ces deux derniers aspects étant traités ultérieurement sous l'angle d'une acquisition par "droits acquis".

¹¹⁴⁰ Incluant l'expropriation des servitudes: *Québec (Cité de) c. Émond*, (1933) 39 R.L. 264 (C.S.).

¹¹⁴¹ Les praticiens recommandent aujourd'hui aux municipalités d'effectuer des vérifications sur les immeubles avant de s'en porter acquéreur surtout en raison des contraintes environnementales: A. LEMAY, *Loc. cit.*, note 946, p. 47-52. V.a. Michel BÉLANGER, "Considérations environnementales dans les transactions immobilières", (1995) 1 *C.P. du N.* 327-344.

¹¹⁴² *Supra*, note 980.

¹¹⁴³ Art. 2981 et suiv. C.c.Q.

¹¹⁴⁴ Art. 6 (1) C.M.; 28 (1) L.C.V.

a- L'achat

L'acquisition peut intervenir dans le cadre d'une vente de gré à gré, précédée ou non d'une promesse d'achat. La vente est sujette au bail existant sur l'immeuble (art. 1886 et 1887 C.c.Q.) ainsi qu'aux droits réels qui peuvent grever l'immeuble (priorité ou hypothèque en faveur de tiers). Une acquisition procède normalement à titre onéreux, à moins d'entente avec le propriétaire ou lorsque la loi le prévoit, ce qui est le cas par exemple à l'égard de l'assiette des rues indiquées sur une opération cadastrale faisant l'objet d'un permis de lotissement¹¹⁴⁵.

b- La donation et le legs

Dans le cas d'une donation¹¹⁴⁶, l'acte doit, sous peine de nullité absolue, être notarié en minute et inscrit au bureau de la publicité des droits tel que le prescrit l'article 1824 du *Code civil du Québec*. Bien que le respect de ces formalités ait fait l'objet d'une controverse jurisprudentielle sous l'ancien article 776 du *Code civil du Bas Canada*, certains jugements considérant que l'exigence du contrat écrit ne s'appliquait pas à l'égard des municipalités car elles sont régies par le droit anglais¹¹⁴⁷, ces formalités sont aujourd'hui impératives en raison du libellé différent du *Code civil du Québec* quant aux droits et obligations des personnes morales de droit public¹¹⁴⁸ et de la volonté du législateur de ramener à l'ordre la publicité des titres et la tenue des registres fonciers. Comme il s'agit d'une forme de donation, c'est dans le cadre d'une cession formelle par acte notarié que peut intervenir une cession des rues consignées sur un plan ou du terrain pour fins de parc, de terrain de jeu ou d'espace naturel requis lors de l'approbation d'une opération cadastrale¹¹⁴⁹.

¹¹⁴⁵ Art. 115, al. 2 (7) L.A.U.

¹¹⁴⁶ *129675 Canada Inc. c. Otterburn Park (Ville d')*, J.E. 96-111 (C.S.); *Saint-Évariste-de-Forsyth (Municipalité de) c. Club des 1000 Inc.*, J.E. 97-1588 (C.S.).

¹¹⁴⁷ *Sainte-Foye (Corporation de) c. Laberge*, (1909) 35 C.S. 373 (C.C.); *Michaud c. Maisonneuve (Cité de)*, (1921) 30 B.R. 45, conf. *Michaud c. Montréal (Cité de)*, (1923) 35 B.R. 295 (A.C.); *Lachance c. Sainte-Anne-de-Beaupré (Corporation du village de)*, (1925) 38 B.R. 459; V.a. *Quinlan c. Westmount (Town of)*, (1917) 23 R.L. 406 (C.R.).

¹¹⁴⁸ L'art. 1376 précise que les règles du livre V sur les obligations (incluant les donations) s'appliquent à toute personne morale de droit public, sous réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables.

¹¹⁴⁹ Art. 115, al. 2 (7) et 117.1 et suiv. L.A.U.: J.P. ST-AMOUR, *Loc. cit.*, note 1037, p. 6-10.

Toutefois, s'il y a nullité, la cour pourra refuser, contrairement à la règle voulant que les parties sont ramenées à leur état antérieur, la rétrocession¹¹⁵⁰. Enfin, malgré la nullité, l'intention de donation peut suffire à établir la dédicace¹¹⁵¹.

La cession moyennant construction gratuite d'un ouvrage n'est pas une donation mais un contrat à titre onéreux¹¹⁵². Par ailleurs, les tribunaux font généralement échec aux engagements pris par les municipalités, en échange des terrains cédés comme rue, à ne pas faire payer les services municipaux par le cédant ou encore à ne pas lui imposer de taxe spéciale¹¹⁵³.

La Cour suprême du Canada a également exprimé l'avis qu'une offre de donation de rue ne pouvait être opposable au créancier hypothécaire qui n'y a pas consenti de sorte que l'acceptation tardive de l'offre et sa prise de possession sont illégales¹¹⁵⁴.

Par ailleurs, la cession de terrain requise dans le cadre d'une opération cadastrale, que ce soit pour des fins de voie de circulation, de parc, de terrain de jeu ou d'espace naturel, est de nature hybride, découlant à la fois d'une obligation légale et d'un engagement conventionnel¹¹⁵⁵.

¹¹⁵⁰ *Lachine (Cité de) c. Industrial Glass Co. Ltd*, [1979] C.S. 791; *Club de Golf Sherbrooke Inc. c. Sherbrooke (Ville de)*, [1988] R.D.I. 68 (C.S.).

¹¹⁵¹ *Michaud c. Maisonneuve (Cité de)*, (1921) 30 B.R. 45, conf. *Michaud c. Montréal (Cité de)*, (1923) 35 B.R. 295 (A.C.).

¹¹⁵² *Vachon c. Princeville (Village de)*, [1943] C.S. 166.

¹¹⁵³ *Carignan c. Gentilly (Corporation du village de)*, (1925) 39 B.R. 69; *Hampstead (Town of) c. Hampstead Land & Construction Co.*, [1928] R.C.S. 428; *Tellier c. Saint-Hyacinthe (Cité de)*, [1935] R.C.S. 578; *Lachine (Cité de) c. Industrial Glass Co. Ltd*, [1979] C.S. 791; *Club de Golf Sherbrooke Inc. c. Sherbrooke (Ville de)*, [1988] R.D.I. 68 (C.S.); *Lévis (Ville de) c. Bégin*, C.M. Lévis, 94T-008, 4 juillet 1997; à moins que la charte de la ville soit suffisamment claire à cet effet: *Montreal (City of) c. Collège Sainte-Marie*, [1921] A.C. 288. *Contra: Montréal (Cité de) c. Communauté des Soeurs de la Charité de l'Hôpital Général de Montréal*, (1939) 67 B.R. 1; *Beaulieu c. Saint-Patrice-de-Rivière-du-Loup (Corporation municipale de la paroisse de)*, [1984] C.S. 133.

¹¹⁵⁴ *Montreal (City of) c. Ferguson*, [1925] R.C.S. 224.

¹¹⁵⁵ Elle doit donc intervenir comme condition préalable à l'obtention du permis ou du certificat. Elle ne peut être exigée que lorsque la réglementation le prescrit et dans la mesure où la loi autorise l'exigence. Elle ne peut être imposée à l'égard d'une rue privée non destinée à devenir publique: *Lévis (Ville de) c. Rochette*, REJB 1999-15702 (C.A.), conf. C.S. Québec, 200-05-001707-954, 13 novembre 1998. V.a. *Supra*, note 1039.

S'il s'agit d'un legs¹¹⁵⁶ en faveur de la municipalité, le testament devra remplir les exigences de validité, et s'il n'est pas consigné dans un acte authentique, de vérification¹¹⁵⁷.

c- L'échange

L'échange de propriétés immobilières est également possible selon les articles 1795 et suivants du *Code civil du Québec*. Les modalités renvoient pour l'essentiel aux règles applicables aux contrats de vente, sans oublier les exigences qui peuvent parfois être imposées par les lois municipales.

L'échange pourra être opportun, par exemple lors d'un réaménagement de chemin municipal, la fermeture d'un tronçon pouvant compenser par l'affectation à des fins de voirie d'un terrain équivalent situé à proximité¹¹⁵⁸. De plus, le prix de vente à l'acquéreur peut tenir compte des charges et obligations qui lui sont imposées par la municipalité¹¹⁵⁹.

Une injonction interlocutoire pourra être accordée pour empêcher un échange de terrains prévu dans une convention avec un promoteur si la propriété des terrains est contestée judiciairement¹¹⁶⁰.

d- Les diverses formes d'abandon

L'abandon d'un immeuble en faveur d'une municipalité peut prendre diverses formes, dont la transaction, la dation en paiement et le délaissement. Quant au mode pur et simple d'abandon qui peut intervenir dans le cadre du droit d'un propriétaire de renoncer à son bien, c'est l'État qui devient propriétaire, bien que toute personne puisse néanmoins acquérir un immeuble abandonné par accession naturelle ou par

¹¹⁵⁶ *Stoneham-et-Tewkesbury (Corporation municipale des cantons-unis de) c. Ouellet*, [1979] 2 R.C.S. 172.

¹¹⁵⁷ Art. 713 et suiv. C.c.Q. et 887 et suiv. C.P.C.

¹¹⁵⁸ *Daoust c. Sainte-Jeanne-de-Chantal-de-l'Île-Perrot (Corporation de la paroisse de)*, (1915) 47 C.S. 236 (C.R.); *Hull (Cité de) c. Bisson (J.G.) Construction & Engineering Ltd*, [1964] B.R. 148; *Campbell c. Harrington (Corporation municipale du canton de)*, J.E. 92-122 (C.Q.).

¹¹⁵⁹ *Lanoue c. Saint-Hyacinthe (Ville de)*, J.E. 96-345 (C.S.).

¹¹⁶⁰ *Weissbourd c. Procureur général du Québec et Verdun (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-0009513-910, 24 juillet 1991.

prescription¹¹⁶¹. Les cas de la prescription et de la dédicace seront traités dans la section relative à l'acquisition par droits acquis.

L'abandon vise principalement à libérer le propriétaire des charges sur un immeuble. Les cas les plus fréquents sont ceux de l'immeuble grevé de dettes et de l'immeuble contaminé. Dans le premier cas, la municipalité peut avoir intérêt à l'acquérir, mais doit alors tenir compte des droits des autres créanciers. Dans le second cas, la municipalité pourra préférer ne pas y toucher, compte tenu de l'obligation à laquelle elle peut ensuite être tenue de le décontaminer dans la mesure où les articles 31.42 à 31.51 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* peuvent s'appliquer.

La transaction est définie à l'article 2631 du *Code civil du Québec* dans la forme d'un "contrat par lequel les parties préviennent une contestation à naître, terminent un procès ou règlent les difficultés qui surviennent lors de l'exécution d'un jugement, au moyen de concessions ou de réserves réciproques"¹¹⁶². Pour sa part, la dation en paiement est un contrat qui comme l'échange, est apparenté à la vente. Elle se définit dans le transfert que le débiteur consent à son créancier, lequel accepte de recevoir un immeuble "à la place et en paiement d'une somme d'argent ou de quelque autre bien qui lui est dû" (art. 1799 C.c.Q.). Enfin, le délaissement intervient lorsque, avant l'expiration du délai indiqué dans un préavis d'exercice d'un droit hypothécaire, celui contre qui le droit hypothécaire est exercé abandonne le bien au créancier afin qu'il en prenne possession ou consent, par écrit, à le remettre au créancier au moment venu (2764 C.c.Q.). Le délaissement suppose l'inscription préalable d'une hypothèque (légale ou conventionnelle) au bénéfice de la municipalité.

Enfin, le code civil prévoit le droit d'abandon en matière d'ouvrages mitoyens (art. 1006 C.c.Q.), de servitude (art. 1191 C.c.Q.) et d'emphytéose (art. 1208 C.c.Q.), ce qui n'empêche pas qu'elle soit également concevable en d'autres domaines, comme en matière de propriété superficielle, par exemple.

¹¹⁶¹ *Brossard c. Laprairie (Corporation de la ville de)*, (1919) 56 C.S. 115 (C.R.). Un immeuble abandonné, c'est-à-dire sans maître, appartient à l'État (art. 936 C.c.Q.) et est administré par le Curateur public. Sur l'abandon, voir: Viateur CHÉNARD, "La théorie de l'abandon", (1993) 46 *Développements récents en droit commercial* 151-166.

¹¹⁶² *Manufacturiers de précision de Beauce Ltée c. Saint-Georges-Ouest (Ville de)*, [1982] R.P. 154 (C.S.); *Vermette c. Blainville (Ville de)*, J.E. 94-1241 (C.S.) (en appel).

Bien que les champs opérationnels de ces divers modes "d'abandon" soient différents, ils peuvent se recouper lorsque vient le temps de déterminer la position de la municipalité face à l'offre que peut lui présenter un propriétaire, que ce soit ou non dans le cadre d'une procédure judiciaire, de recevoir en paiement des taxes municipales l'immeuble sur lequel elles sont imposées. La réponse à cette proposition mérite d'être étudiée compte tenu de l'interdiction de remises de taxes prescrite dans les lois municipales¹¹⁶³. Cela est particulièrement vrai lorsque l'on considère que l'appropriation municipale a pour conséquence d'exempter l'immeuble du paiement des taxes pour l'avenir, tant et aussi longtemps qu'il fera partie du patrimoine municipal et, par conséquent, de reporter sur les autres contribuables la part imputable à l'immeuble. Si l'immeuble supporte un montant élevé et proportionnellement important dans un bassin de taxation, l'abandon à la municipalité est susceptible de porter atteinte au principe de justice et d'équité qui doit gouverner l'imposition des taxes municipales. Par ailleurs, la municipalité doit également tenir compte de l'intérêt que peut représenter l'immeuble comme composante des projets. Une municipalité n'a pas comme mission de constituer un patrimoine foncier spéculatif non plus que de permettre à des propriétaires de se sortir d'une mauvaise situation financière. Par contre, il pourrait apparaître un peu aberrant que la municipalité ne puisse recevoir en paiement ou transiger alors qu'elle pourrait être appelée à en devenir acquéreur lors d'une vente pour défaut de paiement de taxes.

Une municipalité n'est pas obligée de recevoir un terrain et on ne peut plaider la volonté de l'abandonner pour se libérer d'une taxation¹¹⁶⁴. Bien que la question ait fait l'objet d'une controverse jurisprudentielle, il apparaît néanmoins qu'une municipalité peut, dans le cadre d'une dation en paiement tout comme dans celui d'une transaction, se porter acquéreur d'un immeuble¹¹⁶⁵, que ce soit l'immeuble imposé ou même éventuellement un autre immeuble. Elle peut donc renoncer à une créance faisant l'objet d'un litige judiciaire et obtenir en retour l'immeuble que cède le débiteur. II

¹¹⁶³ Art. 981 C.M.; 542 L.C.V.; *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*, L.R.Q., c. I-15, art. 1 à 4. Bien que libellées différemment, ces dispositions mettent en évidence l'impossibilité pour une municipalité de renoncer à des taxes ou aux intérêts courus sur ces taxes, autrement que pour les "personnes pauvres".

¹¹⁶⁴ *Saint-Lambert (City of) c. Logan*, (1930) 68 C.S. 56.

¹¹⁶⁵ *Ayotte c. Deschênes (Corporation du village de)*, (1934) 40 R.J. 233 (C. Mag.); *Deschênes (Corporation du village de) c. Loveys*, [1936] R.C.S. 351, inf. (1934) 72 C.S. 95; *Contra: Saint-Laurent (Ville de) c. Manufacture de meubles Candex Inc.*, J.E. 97-803 (C.M.). Cette transaction constitue une forme de dation en paiement au sens des articles 1799 et suiv. C.c.Q. V.a. *Développement Invesco Inc. c. Contrecoeur (Municipalité de)*, J.E. 99-1315 (C.S.)

appartient aux tribunaux lors d'une contestation, dans l'exercice de leur pouvoir de surveillance et de contrôle, de déterminer si, compte tenu des circonstances de l'espèce, la municipalité a exercé sa discrétion à bon escient.

Des transactions peuvent ainsi intervenir dans diverses circonstances, que ce soit la reconnaissance de la nullité d'une vente pour taxes¹¹⁶⁶, que la municipalité soit adjudicataire ou non, la conclusion d'un acte de vente entre l'expropriant et l'exproprié dans le cadre d'une expropriation, la renonciation d'une personne aux droits qu'elle aurait pu invoquer en raison de la fermeture d'un chemin¹¹⁶⁷, l'annulation d'une vente de terrain consentie par la municipalité pour faire cesser un trouble d'empiétement¹¹⁶⁸.

Enfin, la Cour suprême du Canada, saisie d'un litige en expropriation, a conclu qu'aucune transaction n'est intervenue au sens de l'ancien article 1918 du *Code civil du Bas Canada* si au moment de l'entente, il n'existait aucune poursuite judiciaire, aucun lien juridique ou aucune question litigieuse qui puisse faire l'objet d'une transaction¹¹⁶⁹.

2- L'appropriation forcée

a- L'expropriation judiciaire

Une municipalité peut procéder par expropriation afin de se porter acquéreur d'immeubles¹¹⁷⁰, ainsi que de droits réels immobiliers¹¹⁷¹, requis pour une fin municipale, en suivant pour ce faire la procédure particulière établie dans la *Loi sur l'expropriation*¹¹⁷², en plus de s'assurer d'une description conforme de l'immeuble acquis (art. 3042 C.c.Q.). Elle doit alors, à moins que la loi ne l'en dispense ou

¹¹⁶⁶ *Bachand c. Saint-Théodore d'Acton (Corporation de)*, (1870) 2 R.L. 325 (C.S.).

¹¹⁶⁷ *Gosselin c. Somerset-Sud (Corporation du canton de)*, (1932) 38 R.J. 97 (C.S.).

¹¹⁶⁸ *Robinson c. Saint-Faustin (Corporation municipale de)*, J.E. 90-1673 (C.S.), conf. C.A. Montréal, 500-09-001514-900, 15 décembre 1993.

¹¹⁶⁹ *Longueuil (Ville de) c. Lambert-Picotte*, [1991] 2 R.C.S. 401. Cet article correspond à l'art. 2631 C.c.Q.

¹¹⁷⁰ Art. 6 (1), 1097 et suiv. C.M.; 28 (1), 570 et suiv. L.C.V.; A. LEMAY, *Loc. cit.*, note 946, p. 90-99; Lorne GIROUX, "L'expropriation", dans *Contentieux municipal 7*, Cours de la formation professionnelle du Barreau du Québec, 1985-86, p. 137-167.

¹¹⁷¹ Incluant, par exemple, de servitudes. L'expropriation d'une servitude de non-accès ne peut cependant avoir pour effet d'enclaver un immeuble: art. 631 C.M.; 415 (13) L.C.V.; *Groulx c. Bedford (Ville de)*, C.S. Bedford, 455-34-000003-868, 2 avril 1987.

¹¹⁷² L.R.Q., c. E-24. Voir à cet égard: J. FORGUES et J. PRÉMONT, *Op. cit.*, note 59, 413p. et A. BÉLANGER, *Loc. cit.*, note 888, p. 646-672.

qu'elle obtienne un consentement à titre gratuit, indemniser le propriétaire¹¹⁷³. Le cheminement de la procédure d'expropriation est nécessaire¹¹⁷⁴ même si la municipalité veut se prévaloir d'une acquisition sans indemnité, comme c'était le cas jusqu'en 1996 lorsqu'il s'agissait d'un chemin de front dans les municipalités régies par le *Code municipal du Québec*¹¹⁷⁵.

Elle peut exproprier pour toute fin municipale, mais elle doit indiquer dans l'avis d'expropriation la véritable fin poursuivie, au risque d'une contestation du droit à l'expropriation¹¹⁷⁶ pouvant être sanctionnée par la nullité de l'opération¹¹⁷⁷. Elle peut même exproprier à l'extérieur de son territoire lorsque la loi le permet, par exemple pour les fins de diverses infrastructures d'utilité publique¹¹⁷⁸, mais le simple pouvoir de prolonger ses infrastructures ne confère pas celui d'exproprier à cette fin¹¹⁷⁹.

Les tribunaux ont toujours considéré l'expropriation comme une intervention exorbitante du droit commun et ont en conséquence été sévères, non seulement sur le

¹¹⁷³ Art. 952 C.c.Q.; *Montréal (Cité de) c. Léveillée*, (1895) 4 B.R. 210; *Montréal (Cité de) c. Villeneuve*, (1926) 41 B.R. 218; *Lachine (Cité de) c. Industrial Glass Co. Ltd*, [1977] R.P. 313 (C.A.), conf. [1978] 1 R.C.S. 988; *Lachine (Cité de) c. Industrial Glass Co. Ltd* [1979] C.S. 791; *Minville c. Mont-Tremblant (Corporation de)*, J.E. 81-1009 (C.A.); *L'Ancienne-Lorette (Ville de) c. Entreprises Deca Inc.*, J.E. 97-1161 (C.A.), conf. J.E. 93-1845 (C.Q.); *Larouche c. Pomerleau (Hervé) Inc.*, J.E. 98-2081 (C.Q.).

¹¹⁷⁴ *Doyon c. Saint-Joseph (Corporation de la paroisse de)*, (1872) 4 R.L. 684 (B.R.); *Villeneuve c. Sainte-Justine-de-Newton (Corporation de la paroisse de)*, (1938) 44 R.L. 508 (C.S.).

¹¹⁷⁵ L'art. 1102 C.M. a été abrogé en 1996: L.Q. 1996, c. 27, art. 104. *King c. Irlande (Corporation de la partie Nord du township d')*, (1893) 2 B.R. 266; *Mahoney c. Templeton-Ouest (Corporation de)*, (1896) 2 R.J. 469 (C.S.); *Sainte-Louise (Corporation of the Parish of) c. Chouinard*, (1896) 5 B.R. 362; *Godbout c. Saint-Damien-de-Buckland (Corporation de)*, (1898) 14 C.S. 66; *Laramie c. Hincks (Corporation of the Township of)*, (1905) 27 C.S. 27; *Kings Asbestos Mines c. South Thetford (Municipality of)*, (1909) 41 R.C.S. 585; *Contra: Lemire c. Jeannotte*, (1905) 11 R.J. 143 (C.S.).

¹¹⁷⁶ *Loi sur l'expropriation*, L.R.Q., c. E-24, art. 44; Francis GERVAIS, "La contestation du droit à l'expropriation", (1993) 48 *Développements récents en droit municipal* 1-49.

¹¹⁷⁷ *Holton c. Callaghan*, (1875) 9 R.L. 665 (B.R.); *Walsh c. Cascapédia (Corporation de)*, (1897) 7 B.R. 290; *Boucherville (Ville de) c. Jaybalt Corp.*, [1965] C.S. 611; *Godbout c. Saint-Damien-de-Buckland (Corporation de)*, (1898) 14 C.S. 66; *Guité (B.F.) Inc. c. Procureur général du Québec*, [1977] C.S. 156; *Canadian Petrofina Ltd c. Mont-Royal (Ville)*, [1977] C.S. 751; *Dominion Lime Ltd c. Procureur général du Québec*, [1980] C.S. 96; *Fortin-Taschereau c. Saint-Victor (Corporation municipale du village de)*, C.S. Beauce, 350-05-000263-846, 30 novembre 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-11-30); *Développements (Les) urbains M.S. Inc. c. Saint-Jean-Chrysostome (Ville de)*, [1988] R.D.J. 378 (C.S.); *Sainte-Anne-des-Plaines (Corporation de la paroisse de) c. Forget*, [1990] R.L. 187 (C.A.); *Massie c. Saint-Adolphe-d'Howard (Municipalité de)*, J.E. 90-797 (C.A.), inf. [1987] R.J.Q. 1255 (C.S.); *Adams c. Procureur général du Québec*, J.E. 94-1235 (C.S.).

¹¹⁷⁸ *Lorrain c. Saint-Eustache (Ville de)*, (1982) 18 M.P.L.R. 109 (C.A.Q.). L'intervention extraterritoriale est étudiée au chapitre sur la compétition territoriale.

¹¹⁷⁹ *Sorel (Cité de) c. Ferland*, [1976] C.S. 883. Compte tenu de l'arrêt *Leiriao c. Val-Bélair (Ville de)*, [1991] 3 R.C.S. 349, il est probable que ce principe n'est plus applicable aujourd'hui.

respect de la procédure applicable mais aussi sur la vérification de l'objet de l'expropriation annoncé par l'expropriant. Ainsi, par exemple, jusqu'à ce que la Cour suprême du Canada indique clairement dans l'arrêt *Leiriao*¹¹⁸⁰ que l'expropriation pouvait être faite par résolution, les tribunaux avaient exigé des municipalités qu'elles procèdent par règlement et, au surplus, que le règlement décrète les travaux proposés¹¹⁸¹. Cette dernière exigence est aujourd'hui abandonnée avec la modification en 1992 de l'article 1097 du *Code municipal du Québec*¹¹⁸².

Sans aller jusqu'à soutenir que les tribunaux ont assoupli leur attitude à l'égard des vices de procédure, ils apparaissent cependant moins réceptifs aux demandes d'annulation d'une expropriation si le vice de procédure est mineur ou s'il a été remédié à l'irrégularité alors qu'il était possible de le faire¹¹⁸³.

Bien que dans certains cas la municipalité puisse y être contrainte par une ordonnance ministérielle, la décision de procéder à l'expropriation fait partie de son pouvoir discrétionnaire¹¹⁸⁴. Ainsi, même si un règlement de zonage constitue une expropriation déguisée et que la ville a prévu une expropriation éventuelle, on ne peut la forcer à exproprier¹¹⁸⁵. Par ailleurs, l'expropriation peut être soumise à une autorisation préalable d'un ministère ou du gouvernement¹¹⁸⁶, de sorte qu'il appartient alors à cet arbitre de concilier la mission d'intérêt public des différents intervenants.

La municipalité peut se désister d'une expropriation. Si elle se désiste après la prise de possession et l'incorporation d'un immeuble à son domaine public, elle doit néanmoins payer une indemnité et n'est pas obligée de le retourner à son ancien

¹¹⁸⁰ *Leiriao c. Val-Bélair (Ville de)*, [1991] 3 R.C.S. 349. V.a. *Supra*, note 1129.

¹¹⁸¹ *Saint-Joachim (Corporation de la paroisse de) c. Tremblay*, (1928) 44 B.R. 355; *Drummondville-Sud (Ville de) c. Côté*, [1965] C.S. 195; *Sorel (Ville de) c. Saint-Pierre-de-Sorel (Corporation municipale de)*, [1981] C.A. 536.

¹¹⁸² L.Q. 1992, c. 27, art. 64.

¹¹⁸³ *Loi sur l'expropriation*, L.R.Q., c. E-24, art. 52 (Exemple: omission d'inclure avec l'avis d'expropriation une copie de la résolution l'autorisant: *Glazer c. Hull (Ville de)*, [1990] R.J.Q. 1 (C.A.).

¹¹⁸⁴ Exemple: art. 32.5 L.Q.E.; *Saint-Zéphirin-de-Courval (Corporation municipale de) c. Gamache*, [1978] C.A. 76.

¹¹⁸⁵ *Landreville c. Boucherville (Ville de)*, [1978] 2 R.C.S. 801; *Leboulair c. Sept-Îles (Cité de)*, C.S. Mingan, 650-05-000065-75, 22 mars 1978; *Côté c. Procureur général du Québec*, [1985] C.A. 661.

¹¹⁸⁶ *Supra*, note 1125; *Saint-Jérôme (Ville de) c. Saint-Jérôme (Commissaires d'écoles de la ville de)*, (1907) 13 R.J. 145 (C.S.); *Lebel c. Montmorency (Commissaires d'écoles pour la municipalité de la ville de)*, [1955] R.C.S. 298; *Forte c. Saint-Hubert (Ville de)*, [1989] R.J.Q. 720 (C.S.).

propriétaire¹¹⁸⁷. Si elle ne donne pas suite à l'acquisition après avoir adopté le règlement d'expropriation, elle doit alors abroger le règlement car le maintien de la possibilité d'expropriation cause une injustice grave au propriétaire¹¹⁸⁸.

Le thème de l'expropriation mène naturellement à examiner les situations où la municipalité s'approprie sans droit un immeuble, qu'elle empiète sur la propriété privée ou l'incorpore au domaine municipal. Le propriétaire n'est pas sans recours dans de telles situations. Il peut en effet se prévaloir d'une action possessoire, pétitoire ou négatoire de servitude, pour s'opposer à la municipalité qui, par exemple, n'a pas suivi les formalités requises et qui s'est emparée illégalement d'un terrain à une fin publique¹¹⁸⁹, qui a démoli un ouvrage privé qu'elle a laissé construire sur son immeuble¹¹⁹⁰ ou qui a inondé des terres privées lors de la construction d'un barrage¹¹⁹¹. Toutefois, un recours en expropriation ne peut être mis en échec par un recours possessoire institué antérieurement¹¹⁹².

S'appuyant sur le principe de la juste et préalable indemnité en cas de prise de possession pour des fins publiques¹¹⁹³, le tribunal pourra la condamner à indemniser le propriétaire, sans cependant qu'elle soit obligée de rendre le terrain dont elle s'est emparée sans droit, si la prise de possession est intervenue avant qu'elle y ait droit¹¹⁹⁴

¹¹⁸⁷ *Montréal (Cité de) c. Hogan*, (1899) 8 B.R. 534.

¹¹⁸⁸ *Bellegarde c. Lambton (Corporation du village de)*, C.S. Beauce, 350-05-000375-74, 30 mars 1978.

¹¹⁸⁹ *Hall c. Lévis (Corporation de la ville de)*, (1871) 3 R.L. 389 (B.R.); *Walsh c. Cascapédia (Corporation de)*, (1897) 7 B.R. 290; *Kings Asbestos Mines c. South Thetford (Municipality of)*, (1909) 41 R.C.S. 585; *Roberval (Corporation de) c. Tremblay*, (1914) 23 B.R. 509; *Larose c. Chantal*, (1919) 55 C.S. 540 (C.R.); *Montreal (City of) c. Ferguson*, [1925] R.C.S. 224; *Hope (Corporation du canton de) c. Theriault*, (1925) 38 B.R. 188; *Favreau c. L'Île Cadieux (Ville de)*, (1934) 72 C.S. 222; *Marcoux c. Normétal (Corporation municipale de)*, [1955] R.L. 517 (C.S.); *Saint-Rémi (Corporation municipale de la paroisse de) c. Pronovost*, [1970] C.A. 1112.

¹¹⁹⁰ *Warwick (Corporation du village de) c. Baril*, (1905) 14 B.R. 467.

¹¹⁹¹ *Fraserville (Cité de) c. Bérubé*, (1915) 24 B.R. 108; *Bussière c. Plessisville (Ville de)*, [1960] B.R. 1006; *St-Jacques c. Mirabel (Ville de)*, C.S. Terrebonne, 700-05-000011-795, 26 juin 1981; *Romer c. Lachute (Cité de)*, C.S. Terrebonne, 700-05-001147-804, 8 juillet 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-07-08).

¹¹⁹² *Cell-Rock Inc. c. Laflèche (Cité de)*, [1970] C.A. 1173.

¹¹⁹³ Art. 952 C.c.Q. (anc. 407 C.c.B.C). *Dupras c. Hochelaga (Corporation du village d')*, (1884) 12 R.L. 35 (C.S.); *De La Chevrotière c. Montréal (Cité de)*, (1886) 12 A.C. 149; *Lecavalier c. Montréal (Cité de)*, (1927) 65 C.S. 216. *Montréal (Cité de) c. Maucotel*, [1928] R.C.S. 384; *Paulhus c. Saint-Gabriel-de-Brandon (Corporation du village de)*, (1931) 51 B.R. 182; *Favreau c. L'Île Cadieux (Ville de)*, (1934) 72 C.S. 222; *Nadeau c. Coaticook (Ville de)*, (1941) 47 R.L. 85 (C.S.); *Marcoux c. Normétal (Corporation municipale de)*, [1955] R.L. 517 (C.S.); *Lachine (Cité de) c. Industrial Glass Co. Ltd*, [1979] C.S. 791; *Spénard c. Salaberry-de-Valleyfield (Cité de)*, [1983] C.S. 725; *Daoust c. Salaberry-de-Valleyfield (Ville de)*, J.E. 86-1000 (C.P.); *Montréal-Ouest (Ville de) c. Ruffo*, [1994] R.L. 52 (C.A.).

¹¹⁹⁴ *Larouche c. Pomerleau (Hervé) Inc.*, J.E. 98-2081 (C.S.).

ou si le terrain a été aménagé et incorporé au domaine public¹¹⁹⁵. Elle peut aussi être l'objet d'une ordonnance de remise en état¹¹⁹⁶ et de dommages intérêts¹¹⁹⁷. Ces prises de possession illégales ne sont pas nécessairement faites de manière intempestive, puisque la municipalité peut avoir agi en toute bonne foi, en se fondant par exemple sur un règlement dont la nullité sera déclarée ultérieurement, ou encore en interprétant mal les dispositions applicables ou en se méprenant sur des limites de propriété.

L'expropriation, contrairement aux modes d'acquisition de gré à gré, entraîne la disparition des baux et la purgation des droits réels¹¹⁹⁸.

b- L'achat d'immeubles aux fins de protéger une créance

L'appropriation forcée (d'un immeuble situé sur son territoire¹¹⁹⁹) peut aussi intervenir lors d'une vente sous contrôle de justice (que ce soit une vente du shérif ou à toute autre vente ayant l'effet d'une vente du shérif), ainsi qu'à une vente pour défaut de paiement de taxes (qu'elle soit sous l'autorité du greffier d'une ville, du secrétaire-trésorier d'une MRC ou du shérif) en raison du défaut de paiement des taxes¹²⁰⁰. En effet, la municipalité a le pouvoir de se porter adjudicataire¹²⁰¹ afin de protéger sa créance mais l'enchère de la municipalité ne peut dépasser le montant des taxes, en capital, intérêt et frais, plus un montant suffisant pour satisfaire à toute créance prioritaire ou hypothécaire d'un rang antérieur ou égal à celui des taxes municipales.

¹¹⁹⁵ *Paulhus c. Saint-Gabriel-de-Brandon (Corporation du village de)*, (1931) 51 B.R. 182; *Nadeau c. Coaticook (Ville de)*, (1941) 47 R.L. 85 (C.S.); *Lachine (Cité de) c. Industrial Glass Co. Ltd.*, [1979] C.S. 791.

¹¹⁹⁶ *Doyon c. Saint-Joseph (Corporation de la paroisse de)*, (1872) 4 R.L. 684 (B.R.); *Thibaudeau c. Sainte-Thècle (Corporation de la paroisse de)*, (1913) 43 C.S. 207 (C.R.); *Dagenais c. Saint-Elzéar (Corporation de la paroisse de)*, (1926) 32 R.J. 310 (C.S.).

¹¹⁹⁷ *Walsh c. Cascapédia (Corporation de)*, (1897) 7 B.R. 290; *Dagenais c. Saint-Elzéar (Corporation de la paroisse de)*, (1926) 32 R.J. 310 (C.S.); *Boiler Buckwork Co. Ltd. c. Cowansville (Ville de)*, [1947] C.S. 440; *Guimond c. Blainville (Ville de)*, [1977] C.P. 99; *Fournelle c. Sainte-Agathe-Nord (Corporation de la paroisse de)*, J.E. 79-1039 (C.S.); *Daoust c. Salaberry-de-Valleyfield (Ville de)*, J.E. 86-1000 (C.P.); *Investissements D.D. Inc. c. Mascouche (Ville de)*, J.E. 98-2301 (C.S.). Dans ce dernier cas, elle peut aussi être condamnée à des dommages exemplaires. Enfin, si elle corrige la situation après l'institution de l'action, elle doit payer les frais seulement: *Frenette c. Montréal (Cité de)*, (1917) 23 R.L. 5 (C.S.).

¹¹⁹⁸ Art. 1888 C.c.Q., et *Loi sur l'expropriation*, L.R.Q., c. E-24, art. 53.15, 55.2.

¹¹⁹⁹ Art. 1038 C.M.; 536 L.C.V.

¹²⁰⁰ P. CIOTOLA et J. HÉTU, *Op. cit.*, note 1075, 192p.

¹²⁰¹ Art. 1038 C.M.; 529, 536 L.C.V. Le secrétaire-trésorier peut, même par lettre et en l'absence de résolution du conseil, se porter adjudicataire d'un immeuble vendu pour taxes: *Satacousse c. Berthier (Corporation du comté de)*, (1926) 64 C.S. 238; *Westover c. Austin (corporation municipale d')*, C.S. Bedford, 455-05-000221-817, 7 juillet 1983; *Boisbriand (Ville de) c. Cordia Ltd.*, [1997] R.D.I. 81 (C.S.).

En permettant aux institutions publiques de se porter adjudicataire lors de la vente pour taxes, le législateur veut éviter que les ventes deviennent illusoires, faute d'acheteurs ou ne leur occasionnent des frais inutiles. Il ne vise pas à leur fournir l'occasion de créer des situations embarrassantes et litigieuses en contestant la propriété privée¹²⁰².

Quand un immeuble du domaine public est détenu en vertu d'un bail¹²⁰³, la vente, qui constitue en réalité un transfert de droit, est faite sous réserve des droits de la Couronne¹²⁰⁴.

Une municipalité ne devient cependant propriétaire que si le droit de retrait n'est pas exercé en temps utile, lorsqu'un tel droit de retrait existe¹²⁰⁵.

c- La rétrocession par déclaration judiciaire

Comme les municipalités offrent de plus en plus aux promoteurs des terrains pour fins de construction résidentielle, commerciale, institutionnelle ou même industrielle en incluant dans les actes de ventes des clauses de rétrocession si le promoteur ne remplit pas ses engagements, elles peuvent éventuellement requérir l'intervention des tribunaux pour déclarer cette rétrocession¹²⁰⁶. Ainsi, la vente d'un immeuble avec faculté de rachat est opposable aux tiers (art. 1752 C.c.Q.) si le contrat de vente a été publié.

d- L'exploitation des réserves de matériaux de voirie

Le *Code municipal du Québec* contient encore un reliquat de l'époque des chemins de terre dans la possibilité de s'emparer, moyennant compensation, des

¹²⁰² *Montmorency (Commissaires d'écoles de la municipalité du village de) c. Québec (Corporation du comté de)*, (1939) 77 C.S. 190.

¹²⁰³ Ou d'un billet de location, le principe étant le même: *Grenier c. Sainte-Rose de Poularies (Corporation de)*, [1944] C.S. 129.

¹²⁰⁴ *Lavigne c. Blouin*, [1955] B.R. 829.

¹²⁰⁵ Art. 1044 C.M.; 538 L.C.V.

¹²⁰⁶ *Hull (Ville de) c. 1127188 Ontario Ltd*, [1997] R.D.I. 94 (C.S.); *2429-8952 Québec Inc. c. Trois-Rivières (Ville de)*, J.E. 98-1786 (C.S.). V.a. *Montréal (Ville de) c. Greenspoon*, [1975] R.L. 56 (C.M.); *Laval (Ville de) c. Fiducie Desjardins Inc.*, J.E. 94-1894 (C.S.); *Drummondville (Ville de) c. Ruel*, J.E. 89-434 (C.S.).

matériaux requis pour la construction de route. Il s'agit en réalité d'une forme d'expropriation, non assujettie cependant à la procédure habituelle en cette matière¹²⁰⁷.

3- L'appropriation par "droits acquis"

L'appropriation par droits acquis intervient presque naturellement, le plus souvent par un comportement qui conduit à l'affirmation d'un droit en faveur du public, et plus particulièrement en faveur de la municipalité. Elle peut s'exprimer dans la prescription, dans la dédicace, dans la déclaration municipale et dans l'accession.

Bien que l'article 936 du *Code civil du Québec* précise que les immeubles sans maître appartiennent à l'État, une personne peut acquérir de tels biens, par accession naturelle ou par prescription, à moins que l'État ne possède ces immeubles ou ne s'en soit déclaré propriétaire par un avis du Curateur public inscrit au registre foncier.

Les tribunaux reconnaîtront aussi la possibilité d'abandon par dédicace. Parfois ils confondront entre la prescription et la dédicace¹²⁰⁸. Parfois aussi l'étude du litige pourra révéler qu'un immeuble, généralement un chemin, est devenu public par prescription et par dédicace, les conditions de chacun des deux moyens étant remplies¹²⁰⁹. L'abandon existe ainsi lorsque la propriété de l'assiette d'un chemin n'est réclamée par personne et que ce chemin est fréquenté par le public depuis un temps immémorial¹²¹⁰. Les tribunaux se prononceront également en faveur de la municipalité dans une action possessoire pour faire reconnaître le caractère public d'une rue qu'elle a réglementée et entretenue suite à l'abandon au public par le propriétaire^{1210.1}. Ils pourront cependant rejeter la requête en mandamus visant à obliger la ville à mettre en disponibilité un service d'égout pour desservir une résidence même s'il existe une

¹²⁰⁷ Art. 835 à 837 C.M. Voir: A. BÉLANGER, *Loc. cit.*, note 888, p. 646-672. Une municipalité ne peut exiger indûment une cession de matériaux: *Landreville c. Boucherville (Ville de)*, [1978] 2 R.C.S. 801.

¹²⁰⁸ *Lapointe c. Beauport (Corporation de la paroisse de)*, (1906) 12 R.J. 82 (C.S.); *Nolin c. Gosselin*, (1915) 24 B.R. 289.

¹²⁰⁹ *Carpentier c. Wright (Corporation municipale du canton de)*, [1986] R.D.I. 544 (C.S.); *Chabot c. Saint-Jean-Baptiste-de-Rouville (Corporation municipale de la paroisse de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000328-889, 6 septembre 1989.

¹²¹⁰ *Saint-Thuribe (Corporation de la paroisse de) c. Bélanger*, (1920) 58 C.S. 1 (C.R.); *Saint-Placide (Corporation de la paroisse de) c. Masson*, (1923) 29 R.J. 187 (C.S.); *Bernard c. Varennes (Corporation du village de)*, (1941) 79 C.S. 205; *Grenier c. Saint-Elzéar (Corporation de)*, [1953] C.S. 11.

^{1210.1} *Saint-Placide (Corporation de la paroisse de) c. Masson*, (1923) 29 R.J. 187 (C.S.).

^{1210.2} *Couture c. Terrebonne (Ville de)*, C.S. Terrebonne, 700-05-000962-955, 29 décembre 1997.

conduite privée construite à frais commun par les propriétaires dans l'emprise de la rue et même si elle a effectué des travaux d'entretien et de réparation pour accommoder ces propriétaires^{1210.2}.

a- La prescription

La prescription acquisitive opère lorsque les conditions fixées à l'article 2918, lu avec l'article 922¹²¹¹ du *Code civil du Québec*, sont remplies, c'est-à-dire lorsqu'il y a une possession continue et non interrompue, publique, paisible, non équivoque et à titre de propriétaire, pendant le temps requis pour prescrire, soit trente ans avant 1994¹²¹² et maintenant dix ans¹²¹³, par la municipalité qui entretient ou qui exerce sa juridiction sur un immeuble, par exemple, un chemin ou un trottoir¹²¹⁴. Les intéressés peuvent faire reconnaître cette prescription par requête en déclaration de propriété ou par requête pour jugement déclaratoire¹²¹⁵. Ainsi, en matière de voirie, les tribunaux ont conclu que le simple passage du public par tolérance ne suffit pas à opérer prescription si l'usage est essentiellement privé¹²¹⁶. De plus, la municipalité ne peut réclamer la propriété d'un chemin par prescription si le public n'a jamais eu de possession réelle d'un terrain¹²¹⁷. D'ailleurs un propriétaire peut empêcher la prescription en fermant le chemin ne serait-ce qu'un jour par an, par exemple.

L'utilisation occasionnelle par le public pour fins de baignade d'un sentier sur un terrain marqué "rue" sur des plans, et même la présence d'un égout public à cet

¹²¹¹ Anciennement, l'article 2193 du *Code civil du Bas Canada*.

¹²¹² Voir dix ans, si les exigences de la prescription décennale sont rencontrées: *Saint-Pie (Corporation de la paroisse de) c. Guesdon*, [1976] C.S. 262.

¹²¹³ Art. 2917 C.c.Q.; *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*, L.Q. 1992, c. 57, art. 6.

¹²¹⁴ *Jones c. Asbestos (Corporation du village d')*, (1901) 19 C.S. 168; *Saint-Hubert (Municipalité de la paroisse de) c. David*, (1919) 25 R.L. 413 (C.S.); *Gauvreau c. Pagé*, (1919) 60 R.C.S. 181, conf. (1918) 27 B.R. 490; *Gadbois c. Saint-Bonaventure (Corporation de la paroisse de)*, (1921) 27 R.L. 363 (B.R.), conf. (1920) 26 R.J. 444 (C.S.); *Lord c. Saint-Jean (Ville de)*, (1921) 61 R.C.S. 535; *Kearns c. Low (Corporation of the Township of)*, (1924) 4 D.L.R. 249 (C.S.C.), conf. (1923) 35 B.R. 54; *St-Laurent c. Perreault*, (1931) 50 B.R. 539; *Saint-Pie (Corporation de la paroisse de) c. Guesdon*, [1976] C.S. 262; *Grand-Calumet (Corporation municipale du canton de) c. Stanton*, C.S. Hull, 550-05-000640-840, 21 décembre 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-12-21); *Carpentier c. Wright (Corporation municipale du canton de)*, [1986] R.D.I. 544 (C.S.); *Matane (Ville de) c. Landry*, [1996] R.D.I. 443 (C.S.).

¹²¹⁵ *Stanstead (Corporation du canton de) c. MacPherson*, [1946] B.R. 449; *Carpentier c. Wright (Corporation municipale du canton de)*, [1986] R.D.I. 544 (C.S.).

¹²¹⁶ Toutefois un chemin de tolérance peut devenir chemin public par prescription: *St-Laurent c. Perreault*, (1931) 50 B.R. 539; *Villeneuve c. Labree*, (1931) 50 B.R. 551.

¹²¹⁷ *Saint-Hubert (Municipalité de la paroisse de) c. David*, (1919) 25 R.L. 413 (C.S.).

endroit, sont insuffisants pour emporter prescription dans un cas où c'est toujours le riverain qui a exercé la possession utile, même s'il a toléré certains passages¹²¹⁸.

La jurisprudence fondée sur l'ancien *Code civil du Bas Canada* retenait que les biens qui échouent au Curateur public lors de la dissolution d'une compagnie sont des biens privés de l'État et peuvent faire l'objet de prescription¹²¹⁹. Il n'est pas certain que cette décision est encore applicable, compte tenu du libellé actuel de l'article 936 C.c.Q., de sorte qu'il est douteux qu'une municipalité puisse désormais invoquer la prescription à l'encontre d'un avis du Curateur public inscrit au registre foncier en temps utile.

b- La dédicace

Une municipalité peut devenir propriétaire d'un terrain par dédicace, c'est-à-dire par dévolution¹²²⁰ ou convention tacite¹²²¹. La notion de dédicace peut être définie comme un mode d'acquisition par une autorité publique d'un immeuble que le propriétaire entend donner ou céder à titre gratuit pour une fin publique. C'est un type de donation explicite ou implicite, mais sans équivoque et sans en suivre les formalités. Elle repose sur le principe que :

"Where the owner of land makes uses of it in such a way as to invite the public to use its facilities and to consider the land as its own, then he is deemed to have forfeited his title to it"¹²²².

Ce mode d'acquisition repose sur la théorie de la "dedication" du droit anglais¹²²³ qui a suscité beaucoup d'incertitude en droit québécois¹²²⁴, mais qui est

¹²¹⁸ *Deauville (Corporation municipale du village de) c. Registrateur de la Division d'enregistrement de Sherbrooke*, [1993] R.D.I. 374 (C.S.).

¹²¹⁹ *Brault c. Curateur public*, [1995] R.D.I. 97 (C.S.).

¹²²⁰ Dans *Aubé c. Saint-Donat (Corporation municipale de)*, [1992] R.D.I. 133 (C.S.), la Cour considère que le mot "dédicace" n'est pas français et qu'il faudrait plutôt utiliser le mot "dévolution".

¹²²¹ *Michaud c. Maisonneuve (Cité de)*, (1921) 30 B.R. 45, conf. *Michaud c. Montréal (Cité de)*, (1923) 35 B.R. 295 (A.C.); *Montréal (Cité de) c. Villeneuve*, (1926) 41 B.R. 218; *St-Onge c. Baie-Saint-Paul (Corporation de la paroisse de)*, J.E. 99-2066 (C.S.).

¹²²² S. SCHWARTZ, "The Doctrine of Public Dedication of Private Property in Quebec Civil and Statute Law", (1969) 15 *McGill L.J.* 165, 167.

¹²²³ D'où l'intérêt de consulter des textes rédigés par des auteurs des provinces anglaises, par exemple: Ian Mac F. ROGERS, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2e éd., Toronto, Carswell, 1971, vol. 2, p. 1170-1180.1; Don J. MANDERSCHIED, "Dedication of Public Highways at Common Law", (1997) 37 *M.P.L.R.* (2d) 215-236.

aujourd'hui pleinement reconnue et fait d'ailleurs l'objet d'une abondante jurisprudence. En effet, aucune disposition législative, que ce soit dans le *Code municipal du Québec* (ou ses ancêtres¹²²⁵) ou dans le *Code civil du Québec* (non plus d'ailleurs que le *Code civil du Bas Canada*), ne mentionne ce mode d'acquisition, bien que les lois ne s'y opposent pas. Toutefois, les tribunaux en sont progressivement venus à l'accepter comme découlant de la common law, rendue applicable au Québec en matière de droit public.

Le mode d'acquisition publique par dédicace est généralement invoqué en matière de voirie publique et la Cour d'appel a même considéré que les règles de la dédicace étaient limitées à ce domaine¹²²⁶. Les auteurs de la doctrine québécoise¹²²⁷ ne voient pas pour quels motifs les tribunaux ont restreint ainsi l'usage de ce mode de cession, d'autant plus que la dédicace à diverses autres fins publiques (parc, place publique, école, etc.) est reconnue par la jurisprudence anglo-canadienne¹²²⁸.

Pour qu'il y ait dédicace, deux exigences bien précises doivent être satisfaites. Il doit y avoir une volonté claire et non équivoque¹²²⁹ du propriétaire¹²³⁰ et, en contrepartie, une volonté claire du public d'affecter cet immeuble à des fins de

¹²²⁴ Comme en témoignent d'ailleurs les arrêts de la Cour suprême du Canada dans *Harvey c. Dominion Textile Co.*, (1917) 59 R.C.S. 508 et dans *Lord c. Saint-Jean (Ville de)*, (1921) 61 R.C.S. 535. Le jugement majoritaire dans ce dernier arrêt peut être considéré comme la consécration de cette théorie qu'avait acceptée la Cour d'appel dans *Mignerand dit Myrand c. Légaré*, (1880) 6 Q.L.R. 120 (B.R.).

¹²²⁵ Des jugements fort anciens reconnaissent le principe: *Ex Parte Foran*, (1854) 4 L.C.R. 52 (C.R.).

¹²²⁶ *Notre-Dame-des-Prairies (Corporation de la paroisse de) c. Entreprises A. Houle Ltée*, [1976] C.A. 55; Incluant des trottoirs: *Québec (Cité de) c. Caron*, (1904) 13 B.R. 53; *Saint-Hubert (Municipalité de la paroisse de) c. David*, (1919) 25 R.L. 413 (C.S.).

¹²²⁷ J. L'HEUREUX, *Op. cit.*, note 17, p. 345. V. a. S. SCHWARTZ, *Loc. cit.*, note 1222, p. 166-167. On peut également souligner une forme de reconnaissance de dédicace à d'autres fins dans les arrêts suivants: *Mignerand dit Myrand c. Légaré*, (1880) 6 Q.L.R. 120 (B.R.) (place publique); *Lachance c. Sainte-Anne-de-Beaupré (Corporation du village de)*, (1925) 38 B.R. 459 (borne-fontaine); *St-Onge c. Baie-Saint-Paul (Corporation de la paroisse de)*, J.E. 99-2066 (C.S.) (aqueduc).

¹²²⁸ I.M. ROGERS, *Op. cit.*, note 184, p. 1071-1072.

¹²²⁹ *Montréal (Cité de) c. O'Flaherty*, (1916) 49 C.S. 521 (C.R.); *Nobert c. Saint-Gabriel-de-Brandon (Corporation municipale de la paroisse de)*, C.S. Joliette, 760-05-000186-872, 25 juin 1987; *Domaine Montcalm Inc. c. Notre-Dame-de-la-Merci (Corporation municipale de)*, J.E. 89-584 (C.A.); *Lac-Simon (Municipalité de) c. 2420-8993 Québec Inc.*, C.S. Hull, 550-05-000696-891, 26 juillet 1991, conf. J.E. 94-1832 (C.A.); *Aubé c. Saint-Donat (Corporation municipale de)*, [1992] R.D.I. 133 (C.S.); *L'Ancienne-Lorette (Ville de) c. Entreprises Deca Inc.*, J.E. 97-1161 (C.A.), conf. J.E. 93-1845 (C.Q.); *Fabi c. Rock Forest (Municipalité de)*, [1998] R.J.Q. 1683 (C.A.).

¹²³⁰ L'intention manifestée par l'occupant n'emporte pas dédicace: *Compagnie des chars urbains de Montréal c. Commissaires du Havre de Montréal*, (1915) 24 B.R. 503. Les tribunaux considèrent également qu'il ne peut y avoir dédicace si l'assiette de la rue est grevée d'une hypothèque: *Montreal (City of) c. Ferguson*, [1925] R.C.S. 224; *Contra: Montréal (Cité de) c. Villeneuve*, (1926) 41 B.R. 218.

circulation. Il suffit qu'il y ait la double volonté du cédant et du cessionnaire à la cession pour un usage public¹²³¹, mais comme les tribunaux considèrent qu'elle ne doit pas être présumée facilement, elle doit être clairement prouvée par celui qui l'invoque¹²³². Ainsi, la dédicace opère sans qu'il soit nécessaire d'avoir un écrit, sans le secours de la prescription, sans laps de temps déterminé¹²³³.

La volonté de cession du propriétaire peut être explicite ou implicite. Il ne suffit pas que le propriétaire tolère le passage du public¹²³⁴, il faut prouver son intention de céder le terrain gratuitement au public¹²³⁵. Comme la notion même de dédicace semble faire échec à l'idée d'indemnité, la cession doit être présumée à titre gratuit¹²³⁶.

¹²³¹ *Jones c. Asbestos (Corporation du village d')*, (1901) 19 C.S. 168; *Lord c. Saint-Jean (Ville de)*, (1921) 61 R.C.S. 535.

¹²³² S. SCHWARTZ, *Loc. cit.*, note 1222, p. 174; *Chamberland c. Fortier*, (1894) 23 R.C.S. 377; *Lavertu c. Saint-Romuald (Corporation of)*, (1896) 11 C.S. 254; *Lachine (Cité de) c. Industrial Glass Co. Ltd*, [1977] R.P. 313 (C.A.), conf. [1978] 1 R.C.S. 988; *Filteau c. Saint-Nicolas (Ville de)*, J.E. 98-94 (C.A.).

¹²³³ D. TÊTU, *Éléments de droit municipal. Diplôme de droit notarial*, Montréal, Université de Montréal, Faculté de droit, 1984, p. 99-102. Parfois les tribunaux ont exigé une utilisation par le public pendant dix ans: *De La Chevrotière c. Montréal (Cité de)*, (1886) 12 A.C. 149; *Martin c. Dorval (Ville de)*, [1946] R.L. 368 (C.S.); *Grenier c. Saint-Elzéar (Corporation de)*, [1953] C.S. 11; *Saint-Pie (Corporation de la paroisse de) c. Guesdon*, [1976] C.S. 262; *Gagnon c. Placements Victar Inc.*, [1986] R.D.I. 331 (C.S.). Il faut cependant préférer le courant jurisprudentiel qui n'exige pas de laps de temps minimum: *Jones c. Asbestos (Corporation du village d')*, (1901) 19 C.S. 168; *Shorey c. Cook*, (1904) 26 C.S. 203; *Cartierville (Corporation de) c. Jasmin*, (1920) 36 R.J. 299 (C.R.); *Constructions Deschênes Ltée c. Coleshill Ltée*, [1982] C.S. 169.

¹²³⁴ Il ne s'agit alors que d'un simple chemin de tolérance: *Onslow (Corporation of the Township of) c. McCough*, (1906) 30 C.S. 256 (C.R.); *Léger c. Dorval (Ville de)*, (1926) 32 R.L. 174 (C.S.); *Alain c. Lévis (Cité de)*, (1930) 68 C.S. 314; V.a. *Cantin c. Martineau*, [1960] C.S. 154, *Québec (Ville de) c. Légaré, C.P. (Expro.)* Québec, 020-34-000494-809, 12 janvier 1987. Toutefois, un chemin de tolérance peut devenir chemin public par dédicace: *Montreal (City of) c. Kerry*, (1920) 29 B.R. 242, *Saumure c. Saint-Elzéar (Corporation de la paroisse de)*, (1941) 47 R.L. 91 (C.S.); *St-Laurent c. Perreault*, (1931) 50 B.R. 539; *Villeneuve c. Labree*, (1931) 50 B.R. 551.

¹²³⁵ *Onslow (Corporation of the Township of) c. McCough*, (1906) 30 C.S. 256 (C.R.); *Harvey c. Dominion Textile Co.*, (1917) 59 R.C.S. 508; *Gauvreau c. Pagé*, (1919) 60 R.C.S. 181, conf. (1918) 27 B.R. 490; *Montréal (City of) c. Kerry*, (1920) 29 B.R. 242; *Stanstead (Corporation du canton de) c. MacPherson*, [1946] B.R. 449.

¹²³⁶ Sur le principe de l'indemnisation en matière de dédicace, voir: *Montréal (Cité de) c. Propriétaire inconnu*, (1892) 2 C.S. 273 (C.R.); *Gauthier c. Monarque*, (1900) 19 C.S. 93; *In Re Thomson and Stevenson*, (1901) 19 C.S. 329 (C.R.); *Montreal (City of) c. Kerry*, (1920) 29 B.R. 242; *Michaud c. Maisonneuve (Cité de)*, (1921) 30 B.R. 45, conf. *Michaud c. Montréal (Cité de)*, (1923) 35 B.R. 295 (A.C.); *Lachine (Cité de) c. Industrial Glass Co. Ltd*, [1979] C.S. 791; *Anjou (Ville d') c. Shefner Industries Ltd*, [1979] T.E. 139; *Lachute (Ville de) c. Bourbonnière*, [1980] T.E. 331; *Anjou (Ville d') c. Beam Montreal Realty Ltd*, [1980] T.E. 436; *East End Development Corp. c. Anjou (Ville d')*, [1981] C.A. 539; *Drummondville (Ville de) c. Dupont-Hébert*, [1985] T.E. 225; *Clermont (Ville de) c. Perron*, B.D.I. 94-305 (C.Q. Expro).

La jurisprudence fournit plusieurs exemples démontrant une volonté implicite de cession, c'est-à-dire qui peut s'inférer des circonstances. C'est le cas lorsque le propriétaire offre à la municipalité de lui céder la rue et que la ville l'accepte par résolution et y effectue des travaux¹²³⁷, lorsque le propriétaire propose à la municipalité d'ouvrir une rue sur sa propriété¹²³⁸, lorsque le propriétaire donne verbalement à une municipalité un terrain pour y établir une rue publique¹²³⁹. Les tribunaux considéreront également qu'il y a dédicace lorsqu'un chemin a été détaché d'un lot par son propriétaire et que ce chemin existe et sert au public¹²⁴⁰ ou lorsque le propriétaire laisse la ville exécuter les travaux d'infrastructures et l'ouvre à la circulation publique, pour ensuite vendre les terrains adjacents en les désignant comme bornés à la rue¹²⁴¹. La désignation de rue sur un plan de subdivision et la vente de terrains avec mention de limite à la rue avec l'engagement du propriétaire à laisser les rues ouvertes au public, l'utilisation des rues par le public, l'homologation par la ville et la construction par cette dernière de l'égout et de l'aqueduc à la connaissance du propriétaire démontrent également l'intention de dédicace¹²⁴².

Toutefois, le simple enregistrement d'un plan de subdivision et le dépôt d'un livre de renvoi désignant une rue¹²⁴³, l'émission d'un permis de lotissement et la demande d'autorisation au ministère de l'Environnement pour effectuer des travaux publics¹²⁴⁴ n'opèrent pas dédicace. Il en est de même de l'ouverture d'un chemin au seul bénéfice du promoteur et des acquéreurs de terrains dans un lotissement, de l'indication aux titres d'un bornage à la rue mais avec concession d'un droit de passage

¹²³⁷ *Scanlan c. Montréal (Cité de)*, (1900) 17 C.S. 363.

¹²³⁸ *Childs c. Montréal (Cité de)*, (1890) 1 C.S. 414.

¹²³⁹ *Michaud c. Maisonneuve (Cité de)*, (1921) 30 B.R. 45, conf. *Michaud c. Montréal (Cité de)*, (1923) 35 B.R. 295 (A.C.). Dans ce dernier cas, même si la donation est invalide puisqu'elle ne rencontre pas les dispositions de l'art. 1824 C.c.Q., elle démontre néanmoins l'intention de cession: D. TÊTU, *Op. cit.*, note 1233, p. 100.

¹²⁴⁰ *Geoffrion c. Montreal Park and Island Parkway Co.*, (1901) 20 C.S. 556; *Saint-Thuribe (Corporation de la paroisse de) c. Bélanger*, (1920) 58 C.S. 1 (C.R.); *Contra: Léger c. Lees*, [1959] B.R. 87.

¹²⁴¹ *Anjou (Ville d') c. Beam Montreal Realty Ltd*, [1980] T.E. 436.

¹²⁴² *Westmount (Town of) c. Warminton*, (1898) 9 B.R. 101; *Shorey c. Cook*, (1904) 26 C.S. 203; *Saint-Placide (Corporation de la paroisse de) c. Masson*, (1923) 29 R.J. 187 (C.S.); *Lacombe c. Bélair*, (1925) 31 R.J. 540 (C.S.) V. a. *Vaudry c. Montreal (City of)*, (1898) 18 C.S. 531; *Montréal (Ville de) c. Gamache*, (1915) 24 B.R. 312.

¹²⁴³ *Roberge c. Daigneault*, [1926] R.C.S. 191; *Gagnon c. Chartrand*, [1949] C.S. 264; *Léger c. Lees*, [1959] B.R. 87; *Guay c. Mercier*, [1960] C.S. 529; *Imperial Oil Ltd c. Verdun (City of)*, C.S. Montréal, 500-05-006306-73, 15 mars 1973 (J.I.D.M. C.S. 73-03-15); *Saint-Léonard (Cité de) c. Narbo Investment Corp.*, (1978) 2 R.C.S. 864; *Gagnon c. Placements Victar Inc.*, [1986] R.D.I. 331 (C.S.); *Contra: David et Lamarre c. Jacques-Cartier (Ville de)*, [1959] R.C.S. 797.

¹²⁴⁴ *Briansol Inc. c. Saint-Lambert (Ville de)*, J.E. 88-43 (C.S.).

puisque ces éléments indiquent plutôt la volonté de maintenir un chemin privé¹²⁴⁵. L'intention de cession est également absente lorsque le propriétaire consent à une servitude, même si cette dernière est illégale puisqu'il manque une désignation de fonds dominant et de fonds servant¹²⁴⁶. Par ailleurs, la signature du propriétaire d'un document donnant une lisière de terrain à la municipalité mais ajoutant une condition qui n'est pas formellement acceptée par cette dernière n'emporte pas dédicace¹²⁴⁷. La cour pourra aussi considérer que l'entretien d'hiver par la municipalité pendant douze ans et la délimitation du chemin par des haies ou clôtures sont insuffisants s'il n'y a pas de preuve d'abandon ou si le chemin n'appartient à personne¹²⁴⁸. Ainsi, l'entretien d'un chemin par une municipalité pendant quelques années ne suffit pas à lui seul pour emporter dédicace¹²⁴⁹, mais la situation sera différente si le chemin existe depuis cinquante ans et plus et a été entretenu pendant plusieurs années¹²⁵⁰.

La jurisprudence récente souligne que le chemin construit sur un terrain privé identifié par une affiche comme tel et qui n'a jamais été entretenu par la municipalité est un chemin privé. L'accès ou l'utilisation du public ne suffit pas pour en faire un chemin public¹²⁵¹. De plus, la conformité au plan et aux règlements d'urbanisme d'une rue projetée ne démontre pas l'intention d'abandon au public par dédicace¹²⁵². Ces décisions rappellent la tendance à exiger une preuve solide pour reconnaître la propriété publique si le statut d'un chemin fait l'objet d'un litige. Les tribunaux n'hésiteront

¹²⁴⁵ *Chamberland c. Fortier*, (1894) 23 R.C.S. 377; *Lavertu c. Saint-Romuald (Corporation of)*, (1896) 11 C.S. 254; *Warminton c. Heaton et Westmount (Town of)*, (1897) 7 B.R. 234; *Cartierville (Corporation de) c. Jasmin*, (1920) 36 R.J. 299 (C.R.); *Stanstead (Corporation du canton de) c. MacPherson*, [1946] B.R. 449; *Cantin c. Martineau*, [1960] C.S. 154; *Laval (Ville de) c. Pacific International Equities, C.Q.* (Expro) Montréal, 065-34-000 376-857 et 065-34-000378-853, 2 mai 1990; *Filteau c. Saint-Nicolas (Ville de)*, J.E. 98-94 (C.A.); *Contra: Anjou (Ville d') c. Entreprises Lafleur (1961) Ltée*, [1977] T.E. 159.

¹²⁴⁶ *Aubé c. Saint-Donat (Corporation municipale de)*, [1992] R.D.I. 133 (C.S.).

¹²⁴⁷ *Montréal (Cité de) c. O'Flaherty*, (1916) 49 C.S. 521 (C.R.).

¹²⁴⁸ *Nobert c. Saint-Gabriel-de-Brandon (Corporation municipale de la paroisse de)*, C.S. Joliette, 760-05-000186-872, 25 juin 1987. Ce jugement est cependant peu convaincant puisque tous les chemins doivent appartenir à quelqu'un et il semble que la Cour ait oublié le principe de la cession implicite.

¹²⁴⁹ *Saint-Bruno-de-Montarville (Ville de) c. Succession Pease*, J.E. 84-480 (C.S.); *Domaine Montcalm Inc. c. Notre-Dame-de-la-Merci (Corporation municipale de)*, J.E. 89-584 (C.A.).

¹²⁵⁰ *Belisle c. Saint-Eloi (Corporation de)*, (1914) 20 R.J. 52 (C.S.); *Carpentier c. Wright (Corporation municipale du canton de)*, [1986] R.D.I. 544 (C.S.); *Chabot c. Saint-Jean-Baptiste-de-Rouville (Corporation municipale de la paroisse de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000328-889, 6 septembre 1989.

¹²⁵¹ *Wendover-et-Simpson (Corporation municipale des cantons-unis de) c. Fillion*, (1992] R.D.I. 263 (C.A.).

¹²⁵² *L'Ancienne-Lorette (Ville de) c. Entreprises Deca Inc.*, J.E. 97-1161 (C.A.), conf. J.E. 93-1845 (C.Q.).

cependant pas à maintenir l'autorité publique¹²⁵³ si la preuve est faite d'une intervention importante depuis nombre d'années de la municipalité ou du ministère.

La volonté du propriétaire se manifeste soit par un écrit, que ce soit un plan ou autre document, ou peut s'inférer des circonstances¹²⁵⁴. Un exemple de volonté explicite apparaît dans le dossier de *Coleshill Ltée*¹²⁵⁵. Dans cette affaire, le propriétaire avait déposé un plan de subdivision et une entente avait été signée avec la municipalité à l'effet que cette dernière prendrait les rues lorsque les travaux seraient complétés. Or, la compagnie cédante fit faillite avant que l'ingénieur de la municipalité ait officiellement accepté les travaux. La Cour supérieure fut d'avis que la non-acceptation officielle ne changeait rien au fait qu'il y avait eu dédicace car il faut distinguer entre l'acceptation finale des travaux et l'acceptation comme rue publique.

Ainsi, il faut rechercher les indices qui démontrent l'intention de cession au public et bien faire la distinction avec ceux qui témoignent plutôt du maintien d'un chemin de tolérance, ce qui n'est pas toujours facile. Le tableau 3 indique différents critères qui peuvent témoigner de l'intention ou de l'absence d'intention¹²⁵⁶.

Outre la volonté d'affectation à des fins publiques de la part du cédant, il faut que le public utilise le chemin et accepte la dédicace comme chemin public, ce qui n'est pas le cas lorsque le public sait qu'il s'agit d'un chemin privé¹²⁵⁷. À cet égard, il convient de déterminer si une acceptation par le public seulement est suffisante pour emporter dédicace ou s'il faut également une acceptation par la municipalité. Deux courants de jurisprudence existent sur cette question. Le premier est à l'effet qu'un usage prolongé par le public suffit sans qu'il y ait nécessité d'acceptation formelle par la municipalité¹²⁵⁸. Toutefois, dans ce cas, cette acceptation par le public ne peut être

¹²⁵³ *Bouchard c. Gagnon*, J.E. 94-754 (C.S.).

¹²⁵⁴ *Mignerand dit Myrand c. Légaré*, (1880) 6 Q.L.R. 120 (B.R.); *Guy c. Montréal (Cité de)*, (1881) 1 D.C.A. 51; *Childs c. Montréal (Cité de)*, (1890) 1 C.S. 414; *Piette c. St-Maurice Light Power Co.*, (1907) 13 R.J. 237 (C.C.); *Montréal (Cité de) c. Villeneuve*, (1926) 41 B.R. 218; *St-Laurent c. Perreault*, (1931) 50 B.R. 539.

¹²⁵⁵ *Constructions Deschênes Ltée c. Coleshill Ltée*, [1982] C.S. 169. La Cour supérieure fait cependant une distinction importante dans l'affaire de *Saint-Bruno-de-Montarville (Ville de) c. Succession Pease*, J.E. 84-480 (C.S.) où elle refuse de reconnaître la dédicace si les travaux n'ont pas été exécutés même s'il y a eu entente entre les parties.

¹²⁵⁶ Les tableaux 3 et 4 sont tirés de: J.P. ST-AMOUR, *Loc. cit.*, note 994, p. 453-454.

¹²⁵⁷ *Cantin c. Martineau*, [1960] C.S. 154.

¹²⁵⁸ *Guy c. Montréal (Cité de)*, (1881) 1 D.C.A. 51; *De La Chevrotière c. Montréal (Cité de)*, (1886) 12 A.C. 149; *Childs c. Montréal (Cité de)*, (1890) 1 C.S. 414; *Rhodes c. Pérusse*, (1908) 41 R.C.S. 265;

faite à l'encontre de la volonté de la municipalité¹²⁵⁹. Dans le second courant de jurisprudence, les tribunaux considèrent qu'une utilisation prolongée d'un chemin par le public et l'acceptation par la municipalité emportent dédicace¹²⁶⁰. Toutefois, l'adoption d'un règlement de fermeture d'un chemin n'a pas pour effet d'éliminer la dédicace en faveur du public s'il appert que la municipalité continue de désigner un chemin comme rue, de l'éclairer et de l'entretenir¹²⁶¹.

Tableau 3- Dédicace - Éléments et critères qui démontrent la volonté ou l'absence d'intention de cession au public

<p>Éléments et critères qui tendent à démontrer une intention de cession par le propriétaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Élaboration d'un plan avec indication de rue projetée; - Enregistrement d'un plan de lotissement avec rue; - Vente de lots avec description de délimitation par une rue; - Séparation de l'assiette de la propriété (clôture, fossé, etc.); - Tolérance ou même demande de travaux publics; - Offre de prise en charge de la rue à la municipalité; - Signature d'un acte de donation à la municipalité.
<p>Éléments et critères qui tendent à démontrer une absence d'intention de cession par le propriétaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Réservation de l'usage au propriétaire du ou des lots desservis; - Octroi d'un droit de passage aux propriétaires desservis; - Demande d'indemnisation; - Affichage d'avis de chemin privé; - Entretien par les propriétaires riverains; - Objections du propriétaire au passage du public et aux travaux municipaux; - Interdiction d'accès par la pose de clôtures ou autres démarcations à l'entrée et fermeture du chemin à ses extrémités.

Montréal (Cité de) c. O'Flaherty, (1916) 49 C.S. 521 (C.R.); *Plante c. Princeville (Corporation de)*, (1919) 55 C.S. 211.

¹²⁵⁹ *Nolin c. Gosselin*, (1915) 24 B.R. 289; *Williams c. Montreal (City of)*, (1921) 59 C.S. 354 (C.R.); *Lord c. Saint-Jean (Ville de)*, (1921) 61 R.C.S. 535; *St-Pierre c. Notre-Dame-du-Lac (Corporation de)*, (1933) 71 C.S. 302; *Filteau c. Saint-Nicolas (Ville de)*, J.E. 98-94 (C.A.).

¹²⁶⁰ *Westmount (Town of) c. Warminton*, (1898) 9 B.R. 101; *Plante c. Princeville (Corporation de)*, (1919) 55 C.S. 211; *Cartierville (Corporation de) c. Jasmin*, (1920) 36 R.J. 299 (C.R.); *Lord c. Saint-Jean (Ville de)*, (1921) 61 R.C.S. 535; *Williams c. Montreal (City of)*, (1921) 59 C.S. 354 (C.R.); *Michaud c. Maisonneuve (Cité de)*, (1921) 30 B.R. 45, conf. *Michaud c. Montréal (Cité de)*, (1923) 35 B.R. 295 (A.C.); *Mont-Royal (Ville) c. Nihon*, [1965] R.L. 530 (C.M.); *Constructions Deschênes Ltée c. Coleshill Ltée*, [1982] C.S. 169.

¹²⁶¹ *Dubé c. Desjardins*, [1992] R.D.I. 233 (C.S.).

L'acceptation par la municipalité peut se manifester de diverses manières. Le tableau 4 présente un inventaire des différents éléments et critères qui démontrent une acceptation par la municipalité.

L'acceptation par la municipalité d'un chemin sans qu'il y ait usage par le public ne suffit pas à emporter dédicace puisque l'élément essentiel de la dédicace soit l'usage public, est absent. Enfin, le tribunal ne peut reconnaître l'existence d'une dédicace et ainsi déclarer un chemin public que si toutes les parties intéressées sont au dossier et que la preuve en est faite¹²⁶².

Tableau 4- Dédicace - Éléments et critères qui démontrent une acceptation par le public ou par la municipalité

Éléments et critères qui tendent à démontrer une acceptation par le public ou par la municipalité :

- Homologation d'un plan ou imposition d'une réserve pour fins publiques;
- Adoption de résolution municipale acceptant la rue;
- Entretien ou réparation par la municipalité;
- Construction du chemin, de trottoirs, de lampadaires, de l'aqueduc et d'égouts;
- Désignation civique comme rue et signalisation à cet effet;
- Utilisation par le public en général, sans restriction;
- Inscription au rôle d'évaluation comme propriété non imposable;
- Inscription au registre des rues ou des chemins de la municipalité;
- Contrôle de la circulation.

La dédicace est donc une question de droit établie en fonction des faits pris dans leur ensemble¹²⁶³.

c- La déclaration municipale

L'article 422 de la *Loi sur les cités et villes* prévoit que les rues ou ruelles ouvertes au public pendant dix ans deviennent propriété municipale lorsque les exigences mentionnées à cet article sont remplies et que les formalités sont

¹²⁶² *Montréal (Cité de) c. Léveillé*, (1895) 4 B.R. 210; *Beaulieu c. Ferland*, J.E. 88-352 (C.A.).

¹²⁶³ *Scanlan c. Montréal (Cité de)*, (1900) 17 C.S. 363; *Geoffrion c. Montreal Park and Island Parkway Co.*, (1901) 20 C.S. 559; *Lachine (Cité de) c. Industrial Glass Co. Ltd.*, [1977] R.P. 313 (C.A.), conf. [1978] 1 R.C.S. 988.

accomplies¹²⁶⁴. Il s'agit d'une version statutaire codifiée de la doctrine de la dédicace¹²⁶⁵, prescrivant les formalités (publication et description cadastrale appropriée), et moyennant indemnité sous réserve d'une prescription d'un an. Toutefois, pour se prévaloir de cet article, la rue doit être ouverte depuis 10 ans et aucune taxe ne doit avoir été prélevée sur son assiette pendant cette période¹²⁶⁶. Il n'existe pas de disposition équivalente dans le *Code municipal du Québec*, quoique une tentative en ce sens ait été faite en 1996, sans que le législateur y donne suite¹²⁶⁷.

Enfin, la simple "verbalisation" ou municipalisation d'un chemin intervenant avec un règlement ou un procès-verbal décrétant son ouverture n'a pas pour effet d'en conférer la propriété à la municipalité¹²⁶⁸. En effet, il faut distinguer la portée de la municipalisation par rapport au texte des articles 714 et 738 du *Code municipal du Québec* qui déclarent pourtant que "le terrain d'un chemin municipal appartient à la municipalité sous la direction de laquelle il est placé". Bien que les tribunaux aient parfois eu tendance à confondre¹²⁶⁹, il faut rappeler le contexte dans lequel cette disposition a été insérée dans les lois municipales¹²⁷⁰ et souligner que la perception d'équivalence entre l'adoption du règlement et la propriété est aujourd'hui périmée¹²⁷¹.

¹²⁶⁴ De nombreuses dispositions particulières ont été incorporées dans les chartes municipales, principalement aux fins de réduire la période de temps prescrite.

¹²⁶⁵ S. SCHWARTZ, *Loc. cit.*, note 1222, p. 166.

¹²⁶⁶ *Daoust c. Salaberry-de-Valleyfield (Ville de)*, J.E. 86-1000 (C.P.).

¹²⁶⁷ L'art. 33 du projet de loi 83, *Loi modifiant la Loi sur les cités et villes, le Code municipal du Québec et d'autres dispositions législatives*, Assemblée nationale du Québec, Deuxième session, Trente-cinquième législature, prévoyait l'insertion d'un art. 631.1 au *Code municipal du Québec*, mais il n'a pas été adopté dans la version finale de la loi (L.Q. 1996, c. 77).

¹²⁶⁸ *Supra*, note 995.

¹²⁶⁹ *Graham c. Hull (Corporation de la partie Sud du township)*, (1894) 3 B.R. 420; *Beloeil (Corporation de la paroisse de) c. Préfontaine*, (1898) 4 R.J. 163 (C.R.).

¹²⁷⁰ "Et malgré cette disposition de la loi qui dit "que le terrain occupé par un chemin appartient à la corporation municipale", il ne faut pas croire qu'elle en soit propriétaire dans le sens absolu du mot. Ce n'est qu'une espèce de séquestre mis sous garde, pour l'utilité publique. Elle ne pourrait pas vendre ce terrain, et l'art. 753 du Code municipal (de 1870) pourvoit à ce que dans le cas que le chemin serait aboli, le terrain revienne de droit au terrain dont il a été détaché, réserve qui du reste existait dans nos lois de voirie antérieure au Code municipal. Ainsi le défendeur (dont le chemin de front provient de sa terre) est le véritable propriétaire du terrain formant l'emplacement du chemin, malgré la servitude du chemin établie par l'autorité municipale en faveur du public; puisque cette servitude cessant, le terrain doit lui revenir. Et cette disposition de la loi qui garde la nue propriété du terrain du chemin au propriétaire du terrain dont il a été détaché est probablement le motif qui a dicté la réserve quant aux relations de voisinage.": *Ayet dit Maleau c. Pelland*, (1874) 5 R.L. 279 (C.C.).

¹²⁷¹ *Lac-Simon (Municipalité de) c. 2420-8993 Québec Inc.*, C.S. Hull, 550-05-000696-891, 26 juillet 1991, conf. J.E. 94-1832 (C.A.).

d- L'accession

Il n'y a aucun obstacle dans les lois municipales à l'application aux municipalités des règles du *Code civil du Québec* sur l'accession immobilière, qu'il s'agisse de l'accession volontaire (artificielle)¹²⁷² ou de l'accession naturelle indépendante de toute volonté¹²⁷³. Ainsi, par exemple, dans la mesure où une municipalité est propriétaire d'un immeuble riverain, elle pourra profiter des alluvions, c'est-à-dire les atterrissements et les accroissements qui se forment successivement et imperceptiblement aux fonds riverains d'un cours d'eau (art. 965 C.c.Q.). Elle peut également bénéficier des relais que forme l'eau courante qui se retire insensiblement d'une rive dans la mesure où elle est propriétaire riverain (art. 966 C.c.Q.).

4- L'appropriation par l'effet de la loi¹²⁷⁴

Il s'agit essentiellement de dispositions déclaratoires contenues dans diverses lois, soit notamment l'*Acte des municipalités et chemins du Bas Canada* de 1855 et la *Loi sur la voirie* de 1992.

a- Les dispositions déclaratoires de la loi de 1855

Les alinéas 8°, 9° et 10° de l'article XLI de l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas Canada* de 1855 édictent les formes de dévolution légale aux municipalités de la propriété de certains chemins dans les termes suivants :

"8°- Tout chemin déclaré grand chemin public par un procès-verbal, règlement ou ordre d'un grand-voyer, préfet, commissaire, ou conseil municipal, légalement dressé et en vigueur au moment où cet acte entrera en opération, sera considéré comme chemin suivant l'esprit de cet acte, jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné par l'autorité compétente;

9°- Et tout chemin ouvert et fréquenté comme tel par le public, sans contestation de son droit, pendant l'espace de dix années ou plus, sera

¹²⁷² L'acquisition d'un terrain pour fins de chemin inclut le barrage qui est construit en dessous d'un pont: *Lac-Beauport (Corporation municipale de) c. 2332-8255 Québec Inc.*, [1991] R.D.I. 141 (C.S.). V.a. *St-Onge c. Baie-Saint-Paul (Corporation de la paroisse de)*, J.E. 99-2066 (C.S.) (aqueduc).

¹²⁷³ Comme c'est d'ailleurs le cas pour la Couronne: *Brouillette c. Godin*, [1954] B.R. 46; *Gagné c. Procureur général du Québec*, J.E. 91-783 (C.A.); *Texaco Canada Inc. c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1995] R.J.Q. 602 (C.Q.).

¹²⁷⁴ Des dispositions contenues dans les lois privées peuvent déclarer la propriété municipale de certaines rues : voir, par exemple, la *Loi concernant la ville d'Anjou*, L.Q. 1977, c. 85, art.7.

censé avoir été légalement reconnu comme grand chemin public par quelque autorité compétente comme susdit, et être un chemin suivant l'esprit de cet acte;"

10°- Le terrain occupé par tout chemin sera dévolu à la municipalité locale où il est situé, (...)."

L'acquisition par l'effet de cette loi s'applique aux chemins réglementés¹²⁷⁵ ou simplement fréquentés¹²⁷⁶ par le public¹²⁷⁷. Cette dévolution ne pouvait profiter qu'à la municipalité à l'intérieur de laquelle se situait le chemin et non à la municipalité voisine qui l'avait construit ou entretenu¹²⁷⁸.

Quant au renvoi du neuvième paragraphe de l'article XLI, il établit une présomption de reconnaissance de chemin public par l'autorité compétente bien qu'on ne puisse produire le décret de cette autorité¹²⁷⁹. Souvent cette disposition déclaratoire a été confondue avec la dédicace et citée à l'appui de la théorie de la dédicace¹²⁸⁰ et de la disposition déclaratoire de l'article 422 de la *Loi sur les cités et villes*.

L'interprétation de ce paragraphe a été à l'origine d'un courant de jurisprudence favorable à la reconnaissance de la propriété municipale par "prescription" de dix ans¹²⁸¹. Les partisans de cette théorie notaient en effet que cet article n'avait pas été repris dans la refonte législative de 1861 et n'avait pas été spécifiquement abrogé par le *Code municipal* de 1870 et celui de 1916. Toutefois, la Cour suprême du Canada dans deux arrêts décisifs¹²⁸² a rejeté cette interprétation en concluant que l'établissement

¹²⁷⁵ Notamment par un grand-voyer: *Nadeau c. Saint-Patrick-de-Rawdon (Corporation de la paroisse de)*, (1901) 8 R.J. 484 (C.C.).

¹²⁷⁶ *Parent c. Daigle*, (1891) 1 C.S. 410 (C.R.).

¹²⁷⁷ Un chemin qui était en fait un droit de passage fermé par des barrières n'a jamais été laissé ouvert au public, de sorte que les dispositions déclaratoires de 1855 ne s'y appliquent pas: *Wilder c. Sundberg*, (1884) 7 L.N. 51 (C.S.).

¹²⁷⁸ *Blouin c. Saint-Vallier (Corporation de)*, (1881) 1 D.C.A. 147; *Richford (Town of) c. Di Paolo*, [1961] C.S. 271.

¹²⁷⁹ *Nolin c. Gosselin*, (1915) 24 B.R. 289.

¹²⁸⁰ *Childs c. Montréal (Cité de)*, (1890) 1 C.S. 414; *Saint-Thuribe (Corporation de la paroisse de) c. Bélanger*, (1920) 58 C.S. 1 (C.R.); *Saint-Pie (Corporation de la paroisse de) c. Guesdon*, [1976] C.S. 262.

¹²⁸¹ *Jones c. Asbestos (Corporation du village d')*, (1901) 19 C.S. 168; *Meloche c. Davidson*, (1902) 11 B.R. 303; *Robert c. Guertin*, (1917) 23 R.L. 15 (C.S.); *Martin c. Dorval (Ville de)*, [1946] R.L. 368 (C.S.); *Contra: Westmount (Town of) c. Warminton*, (1898) 9 B.R. 101.

¹²⁸² *Harvey c. Dominion Textile Co.*, (1917) 59 R.C.S. 508; *Gauvreau c. Pagé*, (1919) 60 R.C.S. 181, conf. (1918) 27 B.R. 490.

légal d'un chemin public par la loi de 1855 devait être restreint à l'usage public dans les dix ans précédant sa mise en vigueur. Ces arrêts font autorité¹²⁸³.

Enfin, la loi de 1855 ne s'appliquait qu'aux municipalités constituées sous son autorité, ce qui n'était pas le cas de Montréal et de Québec¹²⁸⁴.

b- Les dispositions déclaratoires de la *Loi sur la voirie* de 1992

L'article 6 de la *Loi sur la voirie*¹²⁸⁵ adoptée en 1992, tout comme d'ailleurs l'article 90¹²⁸⁶ de l'ancienne *Loi sur la voirie*¹²⁸⁷, prescrit que :

"6. Les routes construites ou reconstruites par le gouvernement en vertu de la présente loi ou de la Loi sur la voirie (L.R.Q., chapitre V-8) sont, restent ou deviennent la propriété des municipalités locales sur le territoire desquelles elles sont situées.

Toutefois, le ministre (des Transports) peut, à l'égard d'une route dont il n'est pas propriétaire mais dont il a la gestion, poser tous les actes et exercer tous les droits d'un propriétaire; il est investi des pouvoirs nécessaires à ces fins et assume les obligations y afférent."

Sur le plan des modalités de l'acquisition, le terrain exproprié par le ministère des Transports ne devient propriété municipale que lorsque la route est construite¹²⁸⁸. Le terrain demeure propriété municipale même si le ministère en cède l'assiette à un tiers¹²⁸⁹.

¹²⁸³ *Cartierville (Corporation de) c. Jasmin*, (1920) 36 R.J. 299 (C.R.); *Stanstead (Corporation du canton de) c. MacPherson*, [1946] B.R. 449; *Contra: Robert c. Guertin*, (1917) 23 R.L. 15 (C.S.); *Martin c. Dorval (Ville de)*, [1946] R.L. 368 (C.S.), (ce dernier jugement ne réfère aucunement aux arrêts de la Cour suprême).

¹²⁸⁴ *De La Chevrotière c. Montréal (Cité de)*, (1886) 12 A.C. 149; *Montréal (Cité de) c. Léveillé*, (1895) 4 B.R. 210.

¹²⁸⁵ L.Q. 1992, c. 54 (L.R.Q., c. V-9).

¹²⁸⁶ *Thibault c. Roberge-Rondeau*, [1977] C.S. 252; *Empire Shirt Manufacturing Co. Ltée c. Louiseville (Ville de)*, C.A. Québec, 200-09-000346-749, 23 août 1977 (J.I.D.M. C.A. 77-08-23), conf. [1975] C.S. 188; *Lesage c. Saint-Augustin-de-Desmaures (Corporation de)*, J.E. 80-538 (C.S.); *Procureur général du Québec c. Rimouski (Ville de)*, C.A. Québec, 200-09-000673-837, 12 mars 1986; *Leblanc c. Ciment-Québec Inc.*, J.E. 87-577 (C.S.); *Mailhot c. Saint-Romuald (Ville de)*, [1992] R.D.I. 282 (C.S.).

¹²⁸⁷ L.R.Q., c. V-8, dont les fondements remontent à la *Loi des bons chemins* (S.Q. 1912, 3 Geo. V, c. 21).

¹²⁸⁸ *Empire Shirt Manufacturing Co. Ltée c. Louiseville (Ville de)*, C.A. Québec, 200-09-000346-749, 23 août 1977 (J.I.D.M. C.A. 77-08-23), conf. [1975] C.S. 188; *Delhaie c. L'Acadie (Corporation de la paroisse de)*, [1948] C.S. 387; *Loubert c. Pointe-au-Père (Ville de)*, [1992] R.D.I. 37 (C.S.). Toutefois, la cession n'inclut pas l'aqueduc construit dans l'emprise par le ministère des Transports pour dédommager l'exproprié: *St-Onge c. Baie-Saint-Paul (Corporation de la paroisse de)*, J.E. 99-2066 (C.S.).

¹²⁸⁹ *Mailhot c. Saint-Romuald (Ville de)*, [1992] R.D.I. 282 (C.S.).

Par ailleurs, l'article 46 de la nouvelle loi prévoit que le gouvernement peut, par décret, déclarer qu'une partie d'autoroute propriété de l'État devient, sans indemnité, propriété de la municipalité locale.

Enfin, les articles 51 et 52 de la *Loi sur la voirie* de 1992 ont procédé en date du 1er avril 1993 à la liquidation du régime des chemins de colonisation et décrété que tous les chemins de colonisation alors existants, et dont la Couronne était propriétaire aux termes de la *Loi sur les chemins de colonisation*¹²⁹⁰ alors abrogée, devenaient propriété municipale, sauf s'ils étaient situés sur des terres du domaine public¹²⁹¹.

c- La cession des terres du domaine de l'État

Un autre moyen d'acquisition dont peuvent bénéficier les municipalités est la cession de terres appartenant à l'État. Une telle cession peut-être effectuée par le ministère des Ressources naturelles en vertu du Décret numéro 232-89¹²⁹² pris en application de la *Loi sur les terres du domaine de l'État* et portant sur les *Cessions à titre gratuit de terres pour usages d'utilité publique*. La cession est alors faite par des lettres patentes ou un acte notarié, comme c'est le cas à l'égard de toute autre cession de terres du domaine de l'État à des particuliers.

L'acquisition peut intervenir dans le cadre d'un programme ou d'une entente conclue avec le ministère des Ressources naturelles aux fins de gestion des forêts publiques intramunicipales¹²⁹³.

Enfin, des immeubles fédéraux peuvent, dans la mesure où la cession est autorisée par le gouvernement québécois en vertu des articles 3.11 et suivants de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, être aliénés en faveur des municipalités¹²⁹⁴.

¹²⁹⁰ L.R.Q., c. C-13. L'article 12 de cette loi consacrait la propriété publique de la Couronne sur les chemins de colonisation.

¹²⁹¹ *Bouchard c. Gagnon*, J.E. 94-754 (C.S.).

¹²⁹² (1989) 121 G.O. II, 1743, tel que modifié.

¹²⁹³ Art. 14.12 C.M.; 29.13 L.C.V.

¹²⁹⁴ *Loi sur les immeubles fédéraux*, L.R.C. (1985), c. F-8.4. Cet aspect sera étudiée dans la section consacrée aux interventions fédérales, au chapitre sur la compétition territoriale.

d- La restructuration municipale

Divers articles de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* prévoient les règles applicables quant aux actifs¹²⁹⁵ d'une municipalité locale ou d'une municipalité régionale de comté lorsque intervient :

- la constitution d'une nouvelle municipalité locale : partage des actifs appartenant à la MRC et se situant sur le territoire de la nouvelle municipalité (art. 38, 59, 67, 71, 81 L.O.T.M.);
- le regroupement de municipalités locales : succession aux droits des anciennes municipalités (art. 114 L.O.T.M.);
- l'annexion totale de municipalité locale : succession aux droits de la municipalité annexée (art. 166 L.O.T.M.);
- l'annexion partielle de municipalité locale : accord sur partage d'actifs¹²⁹⁶ (art. 154, 160 L.O.T.M.);
- le redressement de limites territoriales de municipalités locales : validation des actes et établissement de présomption en faveur de la municipalité dont on reconnaît l'autorité (art. 178, 187, 193, 199 L.O.T.M.);
- la constitution d'une nouvelle MRC : modalités fixées comme condition du décret de constitution (art. 210.38 L.O.T.M.);
- le regroupement de MRC : succession aux droits des anciennes M.R.C. (art. 210.46 L.O.T.M.);
- la division d'une MRC : modalités de succession indiquées au décret (art. 210.53 (4), 210.55 et 210.60 L.O.T.M.);
- le transfert de territoire d'une municipalité locale d'une MRC à une autre : modalités de succession indiquées au décret (art. 210.62, 210.80, 210.85 L.O.T.M.).

La loi ne prévoit aucune règle relativement aux immeubles qui pourraient être visées lors d'une modification de limite territoriale dans l'eau.

¹²⁹⁵ Les principes de succession sont étudiés dans la section sur l'organisation territoriale (chapitre sur la composition).

¹²⁹⁶ *Supra*, notes 625 et 626.

SECTION III- LA GESTION DE LA PROPRIÉTÉ MUNICIPALE

L'attribution à la municipalité des droits et privilèges pour la gestion de la propriété est notamment confirmée par le droit civil et par le droit statutaire comme compétence accessoire à sa personnalité juridique.

La municipalité peut exercer sur les immeubles dont elle est propriétaire ou sur lesquels elle détient des droits réels les mêmes prérogatives que tout propriétaire privé, quoique parfois des exigences du droit public s'appliquent relativement aux modalités de la gestion. De plus, elle peut opposer les avantages particuliers de son domaine public pour résister aux empiètements et agressions de droit privé en matière d'aliénation, de saisie et de prescription. Elle peut aussi mettre à contribution le droit de propriété et le droit de réglementer pour assurer un développement harmonieux sur son territoire, et plus spécifiquement pour obliger les particuliers et les entreprises à respecter ses objectifs d'expansion et de financement des réseaux, par exemple. L'autorité de la municipalité s'impose à l'égard de tous (sauf évidemment des autorités administratives supérieures). La réglementation municipale adoptée tant à l'égard de son domaine privé que de son domaine public a une portée beaucoup plus grande, par exemple, que le règlement d'utilisation d'un immeuble imposé par une entreprise privée à ses locataires ou occupants. L'entreprise privée, même en situation de monopole, comme dans les "company towns" n'a pas une marge de manoeuvre aussi souple et aussi étendue. Il en est de même des entreprises de promotion immobilière qui tentent de rendre obligatoire une forme de zonage "privé"¹²⁹⁷ en incluant des "servitudes" de diverses natures dans les actes d'aliénation.

L'étude des prérogatives liées à la capacité de gestionnaire peut être abordée sous trois angles complémentaires : le contrôle de l'usage de la propriété municipale, les obligations légales et conventionnelles qui sont liées à la possession d'un patrimoine et les modes de concession de droits d'utilisation qui peuvent être accordés à divers types d'usagers lorsque la municipalité n'occupe pas entièrement le devant de la scène dans la mise en disponibilité et l'exploitation de son domaine.

¹²⁹⁷ Ces "servitudes" de droit privé ont une portée limitée à l'égard des futurs acquéreurs: *Paquin c. Territoire des Lacs Inc.*, J.E. 91-1680 (C.S.); *Habitations Rebecca Inc. c. Chiara*, J.E. 94-1390 (C.S.); *Construction canadienne T.J. (Québec) Inc. c. Québec (Ville de)*, C.A. Québec, 200-09-000253-929, 23 avril 1996, conf. C.S. Québec, 200-05-000423-892, 21 juillet 1989. V.a. Claude-Armand SHEPPARD, "The Enforcement of Restrictive Covenants in Quebec Law", (1963) 23 *R. du B.* 312-354.

A- Le contrôle de l'usage de la propriété municipale

La conjugaison du pouvoir réglementaire et de la qualité de propriétaire consacre le principe d'autorité de la municipalité sur son domaine. Non seulement n'y a-t-il pas de droit inné accordé au citoyen, ou plus généralement à la personne, d'utiliser le domaine municipal, tant privé que public, mais il y a au contraire un principe qui soutient la discrétion de la municipalité de déterminer son utilisation et son affectation, tout comme les modes de comportement permis, que ce soit en terme de fréquentation, d'occupation ou de circulation. La simple idée de permission sous-tend et présuppose à la fois cette primauté discrétionnaire. Si la municipalité a le droit de restreindre selon les modalités qu'elle juge à propos l'accessibilité à son domaine, elle doit cependant le faire dans le respect des balises qui définissent les droits et libertés de la personne et les impératifs propres à la vocation des immeubles par rapport au rôle de la municipalité.

1- La destination d'intérêt public

La préoccupation relative à la destination d'intérêt public, déjà abordée en discutant de l'acquisition de propriété, manifeste également son emprise sur l'utilisation que la municipalité fait d'un immeuble ou permet à un tiers d'en faire. Cela ne signifie pas que toutes ses propriétés doivent être accessibles au public, sans limitation. Elle peut en effet limiter l'accès du public aux immeubles destinés à l'administration de ses services. Il est en effet normal que les bureaux des employés de l'hôtel de ville, tout comme le garage municipal ou l'usine de traitement des eaux, soient d'accès restreint. Il est tout aussi normal d'imposer des contrôles sur l'utilisation des immeubles accessibles au public, comme les parcs ou les équipements de loisir.

Par ailleurs, si en principe une municipalité ne doit pas viser un intérêt primordial à caractère privatif, cela ne signifie pas que la municipalité est obligée de renoncer à toute possibilité de tirer des revenus de l'utilisation de ses équipements ou de ses immeubles, non plus que des intérêts privés ne puissent en bénéficier. Elle suppose plutôt que l'exploitation ne doit normalement pas être effectuée dans le seul objectif de la rentabilité, que ce soit pour la municipalité elle-même ou le tiers à son seul avantage. La municipalité n'est pas une entreprise. Elle ne peut faire commerce dans un but de rentabilité ni taxer les contribuables pour les fins d'un commerce. De

tels comportements sont incompatibles avec l'intérêt public. Ce principe gouverne l'exercice de son pouvoir réglementaire¹²⁹⁸ ainsi que, mais dans une moindre mesure, la gestion de la propriété municipale.

En ce sens, la municipalité peut imposer une tarification¹²⁹⁹ pour l'usage de ses propriétés accessibles au public. Il est alors logique que les services tarifés le soient en fonction du coût réel de la mise en disponibilité puisque la municipalité n'a pas mission de profit bien qu'elle puisse couvrir les dépenses¹³⁰⁰, voire obtenir une rentabilité minimale dans certains cas¹³⁰¹. Parfois, le législateur précisera que les deniers provenant de l'exploitation de ses immeubles doivent servir à des fins déterminées¹³⁰².

Le principe s'applique autant à l'utilisation de ses propres immeubles qu'aux ententes conclues avec des tiers¹³⁰³. Il s'applique également à l'égard d'une adjudication lors d'une vente pour taxes, ce qui explique que s'il y a retrait elle doit rembourser le loyer perçu¹³⁰⁴, tout comme à l'interdiction d'acquérir ou de construire des immeubles à revenus.

¹²⁹⁸ C'est dans cette perspective, par exemple que les tribunaux s'objectent à la perception de taxes municipales dans le seul but de procurer des revenus excédentaires afin de garnir le trésor municipal: *Montreal (City of) c. Walker*, (1884-5) M.L.R. 469 (Q.B.); *Blaiklock Bros Ltd c. Lachine (Cité de)*, [1978] C.S. 117; *Jean c. Sainte-Foy (Ville de)*, C.S. Québec, 200-05-001419-857, 6 novembre 1985; *Brasserie Au Petit Tonneau Inc. c. Montréal-Nord (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 2852 (C.S.); *Immeubles (Les) Murdock Inc. c. Chicoutimi (Ville de)*, [1995] R.J.Q. 413 (C.S.). V.a. J. L'HEUREUX, *Op. cit.*, note 17, p. 479-481. Ils pourront aussi faire échec à l'exigence d'une "redevance" afin d'autoriser l'exploitation de carrières ou de sablières sur les terrains dont elle n'est pas propriétaire: *Landreville c. Boucherville (Ville de)*, [1978] 2 R.C.S. 801; *Kirkpatrick c. Maple Ridge (District of)*, [1986] 2 R.C.S. 124; *Allard Contractors Ltd. c. Coquitlam (District of)*, [1994] 4 R.C.S. 37.

¹²⁹⁹ Art. 244.1 et suiv. L.F.M.

¹³⁰⁰ *Attorney General of Canada c. Toronto (City of)*, (1893) 23 R.C.S. 514, 520; *Compagnie électrique du Saguenay Ltée c. Saint-Jérôme (Corporation du village de)*, (1932) 52 B.R. 305; *Saint-Hubert (Ville de) c. Longueuil (Ville de)*, [1973] C.A. 851; *Blaiklock Bros Ltd c. Lachine (Cité de)*, [1978] C.S. 117; *Pépinère Fleur-de-Lys Inc. c. Repentigny (Ville de)*, C.S. Joliette, 705-05-000266-74, 26 novembre 1974 (J.I.D.M. C.S. 74-11-26); *Nemec c. Cowansville (Ville de)*, [1975] C.S. 527; *Montréal (Ville de) c. Mathieu*, J.E. 82-730 (C.A.); *I.P.L. Inc. c. Lévis-Lauzon (Ville de)*, [1991] R.J.Q. 1959 (C.S.); *Immeubles (Les) Murdock Inc. c. Chicoutimi (Ville de)*, [1995] R.J.Q. 413 (C.S.); *Anjou (Ville d') c. Commission municipale du Québec*, J.E. 99-1595 (C.S.) (en appel).

¹³⁰¹ Art. 244.1 et suiv. L.F.M.

¹³⁰² L'obligation de verser les deniers provenant de l'exploitation de terres publiques dans un fonds destiné à la mise en valeur des terres (art. 14.16 C.M.; 29.18 L.C.V.) correspond à l'impératif similaire en matière de versement pour fins de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels (art. 117.15 L.A.U.) ou de stationnement (art. 113, al. 2 (10.1) L.A.U.).

¹³⁰³ *Trottier (Arthur) et Fils Ltée c. Dolbeau (Ville de)*, J.E. 87-756 (C.S.).

¹³⁰⁴ *Bernard c. Saint-Ambroise (Corporation de la paroisse de)*, [1968] C.S. 403.

2- La discrétion d'utilisation et d'affectation

La reconnaissance de la discrétion municipale constitue un principe essentiel du droit municipal qui s'inscrit dans le cadre de l'autonomie municipale. Ce pouvoir discrétionnaire, elle ne peut cependant l'aliéner sauf lorsque, et de la manière permise dans la loi.

Le contrôle de l'usage s'exprime dans la possibilité pour la municipalité de déterminer l'affectation d'un immeuble municipal, même pour une activité à laquelle les voisins s'opposent¹³⁰⁵. Ce pouvoir s'exerce sous réserve de son obligation de respecter les dispositions de la réglementation applicable et éventuellement des problèmes de voisinage que cela peut causer. En effet, la municipalité est liée par sa réglementation d'urbanisme, tout comme par les lois de zonage qui peuvent être adoptées par les autorités gouvernementales, que ce soit par exemple le zonage agricole¹³⁰⁶ ou le zonage aéroportuaire. Toutefois, le pouvoir de contrôler les usages sur la propriété municipale ne va pas cependant jusqu'à permettre à la municipalité de se servir de son pouvoir de réglementation en vue de créer un monopole en sa faveur¹³⁰⁷. Il doit également s'agir, sauf exception prévue dans la loi, d'une affectation dans l'intérêt public ou qui ne porte pas atteinte à l'intérêt public, que l'immeuble soit laissé vacant ou que des droits d'utilisation soient accordés à des tiers. Parfois, c'est la loi qui précise les limitations à l'usage qu'il peut être fait d'une propriété municipale. La municipalité peut enfin être liée par une affectation prédéterminée lors de l'acquisition, comme ce peut être le cas en matière de cession avec stipulation restrictive (prohibition d'aliéner, limitation d'usage, servitude).

La municipalité n'est pas seulement agent de contrôle, elle peut aussi jouer un rôle actif dans la gestion du territoire. À ce titre, elle peut intervenir directement sur sa propriété ou, lorsqu'elle y est légalement autorisée, sur la propriété d'autrui. Elle peut construire des bâtiments, implanter des infrastructures et réaliser des ouvrages, ce qui

¹³⁰⁵ *Gravel c. Montréal (Ville de)*, J.E. 84-77 (C.S.); *91968 Canada Inc. c. Beaconsfield (Ville de)*, [1986] R.R.A. 384 (C.S.); *Zunenshine c. Côte-Saint-Luc (Cité de)*, J.E. 89-389 (C.A.).

¹³⁰⁶ Art. 26 L.P.T.A.A. V.a. *Supra*, note 1126.

¹³⁰⁷ *Chicoutimi-Nord (Cité de) c. Simard*, [1977] C.A. 430; *Sept-Îles (Cité de) c. Rioux*, [1985] C.A. 295; Évidemment la loi peut prévoir autrement et faire exception, comme c'est le cas à Montréal en matière de gestion de parcs de stationnement: *Flemming c. Montréal (Ville de)*, [1977] C.S. 1021.

inclut l'extraction de ressources naturelles¹³⁰⁸ et l'aménagement de sites (aménagement forestier, culture du sol, aménagement paysager). Son intervention s'inscrit à l'intérieur du cadre opérationnel déjà exposé quant à l'intérêt public et le respect des obligations légales liées à la possession d'un patrimoine, le tout, sous réserve de l'observation, le cas échéant, des règles habituelles applicables en la matière (obtention des permis, procédure de soumission, disponibilité de financement), qu'elles soient énoncées par le droit civil ou le droit statutaire.

À moins d'une législation expresse, d'une ordonnance ministérielle dûment signifiée ou d'un engagement explicite décrété dans un règlement ou dans un procès-verbal municipal, la municipalité n'est pas obligée d'offrir un service public ou de mettre en disponibilité des équipements, qu'il s'agisse d'infrastructures, de terrains destinés à un usage ou d'un service d'utilité publique. Elle dispose du pouvoir de déterminer la nature et le lieu des services qu'elle juge opportuns¹³⁰⁹. Il en découle que l'acquisition d'un terrain pour une fin de chemin public, par exemple, ne l'oblige pas à l'ouvrir et à le construire¹³¹⁰, tant qu'elle ne le juge pas nécessaire dans l'intérêt public car interpréter autrement une entente signifierait que la municipalité a abdiqué son pouvoir discrétionnaire. Une demande de *mandamus* sera rejetée pour l'obliger à raccorder un réseau privé au réseau public si le réseau privé ne répond pas à ses

¹³⁰⁸ Sous réserve des droits de propriété à l'égard de ces ressources: D.C. LAMONTAGNE, *Loc. Cit.*, note 887, p. 141-211.

¹³⁰⁹ *Sainte-Louise (Corporation of the Parish of) c. Chouinard*, (1896) 5 B.R. 362; *Piché c. Portneuf (Corporation of the County of)*, (1900) 17 C.S. 589 (C.R.); *Therriault c. Saint-Alexandre (Corporation de la paroisse de)*, (1902) 8 R.J. 526 (C.R.); *Martin c. Windsor (Corporation du canton de)*, (1903) 24 C.S. 40; *Mercier c. Bellechasse (Corporation of the County of)*, (1907) 31 C.S. 247; *Charest c. Saint-Donat (Corporation de la paroisse de)*, (1913) 43 C.S. 539 (C.R.); *Rousseau c. Montmagny (Ville de)*, (1915) 21 R.L. 460 (B.R.); *Sainte-Cécile (Corporation de la paroisse de) c. Beauharnois (Corporation du comté de)*, (1920) 26 R.J. 52 (C.R.); *Lalumière c. Chambly (Corporation du comté de)*, (1921) 27 R.J. 214 (C.C.); *Benoît c. Saint-Luc (Corporation de la paroisse de)*, (1933) 54 B.R. 307; *Dupont c. Saint-Mathieu-de-Dixville (Municipalité de)*, (1935) 73 C.S. 522; *Procureur général du Québec c. Princeville (Corporation du village de)*, [1942] C.S. 81; *Domaine Nicoterre Inc. c. Nicolet (Ville de)*, C.S. Trois-Rivières, 400-18-000259-78, 31 mars 1978 (J.I.D.M. C.S. 78-03-31); *Desmarchais c. Montréal (Ville de)*, C.P. Montréal, 500-02-042073-796, 8 septembre 1981 (J.I.D.M. C.P. 81-09-08); *Laurentide Motels Ltd c. Beauport (Ville de)*, [1989] 1 R.C.S. 705; *Placements Pel Co-Rem Inc. c. Blainville (Ville de)*, J.E. 95-346 (C.S.); *Rainbow Realties Inc. c. Laval (Ville de)*, [1996] R.D.J. 149 (C.A.); *Racicot c. Mont-Saint-Hilaire (Ville de)*, J.E. 96-712 (C.S.); *Lechter Bros Inc. c. Blainville (Ville de)*, J.E. 98-1405 (C.S.) et J.E. 99-1367 (C.S.) (en appel).

¹³¹⁰ *Supra*, note 943.

exigences réglementaires¹³¹¹, et ce, même s'il y a une ordonnance du ministre de l'Environnement¹³¹².

Le principe de l'utilisation et de l'affectation discrétionnaire est également en évidence lorsque la municipalité établit une entente avec un promoteur pour la mise en disponibilité d'infrastructures. À cet égard, il ne fait pas de doute que le pouvoir général de la municipalité de contracter, ainsi que les pouvoirs plus spécifiques d'exiger des garanties d'un promoteur¹³¹³ ou de conclure une entente relative aux travaux municipaux, lui permettent de régler les modalités de la construction des infrastructures pour desservir un projet immobilier¹³¹⁴. Elle ne doit cependant pas abdiquer son pouvoir réglementaire¹³¹⁵, que ce soit en matière de zonage ou de taxation. Est donc valide l'engagement de principe à réaliser un projet si la ville ne cède pas son pouvoir de décider, ce qui est le cas du protocole d'entente annonçant l'adoption des règlements et résolutions alors que les membres du conseil sont dûment informés et peuvent se retirer à toute étape¹³¹⁶.

Dans la mesure où la municipalité accepte de fournir un service public et s'engage dans un règlement à réaliser des travaux, elle procède dans un contexte opérationnel qui la lie et qui est susceptible de mettre en jeu sa responsabilité, mais alors, non pas comme un commerçant, mais comme corps public fournissant un service à la collectivité dans l'intérêt public¹³¹⁷. Le *mandamus* est alors le recours approprié pour l'obliger à exécuter son obligation à caractère public alors qu'un recours ordinaire fondé sur l'article 1590 du *Code civil du Québec* peut être intenté si elle ne respecte pas

¹³¹¹ *Brossard (Pierre) Ltée c. Laprairie (Ville de)*, [1961] C.S. 55.

¹³¹² *Labelle c. Saint-Laurent (Ville de)*, J.E. 79-763 (C.S.).

¹³¹³ *Placements Beramla Ltée c. Sainte-Foy (Ville de)*, J.E. 93-575 (C.A.).

¹³¹⁴ François MARCHAND, "Les ententes entre les municipalités et les promoteurs", (1991) 21 *Développements récents en droit municipal* 81-92.2.

¹³¹⁵ *Roxboro (Town of) c. Alliance Building Corp.*, [1981] J.M. 140 (C.S.); *Westcliff Investment Ltd c. Bourdeau*, [1984] C.A. 479; *Mandel c. Verdun (Cité de)*, C.S. Montréal, 500-05-002712-865, 25 avril 1986; *Belcourt Inc. c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1990] R.J.Q. 1122 (C.S.); *Entreprise Deca Ltée c. L'Ancienne-Lorette (Ville de)*, [1992] R.L. 560 (C.A.); *Labrecque c. Kingsey Falls (Municipalité de)*, [1992] R.J.Q. 2879 (C.S.); *Supermarché R. Bourbonnais Inc. c. Saint-Hubert (Ville de)*, J.E. 99-1447 (C.S.). Le principe rejoint celui déjà souligné en matière de planification municipale selon lequel la détermination de l'affectation ne l'oblige pas à réaliser des travaux indiqués dans le programme triennal d'immobilisation, dans le plan d'urbanisme ou dans le schéma d'aménagement.

¹³¹⁶ *Trottier (Arthur) et Fils Ltée c. Dolbeau (Ville de)*, J.E. 87-756 (C.S.).

¹³¹⁷ *Attorney General of Canada c. Toronto (City of)*, (1893) 23 R.C.S. 514, 520.

un engagement contractuel à caractère privé. De plus, sa responsabilité civile peut être engagée si l'inexécution résulte de sa faute¹³¹⁸.

Les différents aspects relatifs à la dimension territoriale de ces interventions étant présentés sous les autres angles de l'appropriation (patrimoine, acquisition) et accessoirement de la compétition territoriale (autorisations), il suffit de proposer un renvoi à ces textes afin d'éviter les chevauchements et les redondances.

3- La protection de l'intégrité et de la destination du domaine municipal

La protection de l'intégrité matérielle des propriétés et de la destination du domaine immobilier s'inscrit dans une inclination naturelle à sauvegarder l'état des lieux, voire, lorsque la volonté et les moyens s'y prêtent, à mettre pleinement en valeur les sites composant le parc immobilier municipal. Au delà de l'intervention directe consistant à réaliser des projets, à animer des sites ou à occuper des lieux, l'effort se manifeste au niveau du contrôle des comportements des usagers afin de prévenir et, le cas échéant, de réprimer les atteintes à la qualité de cette propriété. Il s'exprime également dans la lutte contre les diverses formes d'empiétements et d'occupations illégales qui ont en quelque sorte pour effet de "privatiser" sans droit une partie du domaine municipal.

a- Le comportement des usagers

Si le citoyen ne possède pas de droit acquis à l'utilisation de la propriété municipale, cela ne signifie cependant pas que la municipalité peut en régir arbitrairement l'accessibilité, surtout lorsqu'il s'agit d'immeubles affectés à une utilité publique. Il s'agit d'un point de rencontre entre l'intérêt collectif que la municipalité a mission de favoriser et l'intérêt privatif que la municipalité a l'obligation de respecter, les droits des uns et des autres devant être conciliés en fonction de l'intérêt commun. Par ailleurs, des distinctions s'imposent dans cette mesure où un immeuble acquis, par exemple aux fins de l'administration d'un service municipal, n'a pas la même vocation que celui mis à la disposition du public pour des fins de loisir ou de circulation.

¹³¹⁸ *Habitat Mon Pays Inc. c. Sainte-Foy (Ville de)*, J.E. 84-955 (C.S.).

Trois types de critères servent à baliser l'arbitrage de l'accessibilité et de l'utilisation, en tenant compte cependant de la destination et de l'affectation des immeubles. Ces critères répondent aux impératifs de l'ordre, de la salubrité et de la sécurité. Ils sont posés comme obstacle aux agissements qui ont pour effet de détériorer ou de détruire un immeuble. Ils s'inscrivent parallèlement dans une volonté d'harmoniser les relations entre les usagers. Les restrictions à l'utilisation qui dictent la réglementation tiennent compte non seulement de l'affectation des immeubles (espaces privés et publics, espaces d'accès réservé ou d'accès général), mais également des moyens d'accès (espace de circulation, espace de fréquentation, espace d'occupation), du temps et de la durée d'accès, du contexte de l'usage individuel ou collectif. La dimension spatiale apparaît donc étroitement reliée au type de contrôle, c'est-à-dire au droit d'accès et d'utilisation du domaine municipal. Les lois municipales, tout comme la jurisprudence, fournissent toutes sortes d'illustrations de ces moyens de contrôle du comportement des usagers¹³¹⁹.

i- Les préoccupations environnementales

La norme de comportement se manifeste par exemple sur les quatre plans physiques, plus ou moins appropriés selon le cas par l'institution, que sont le milieu aérien, le milieu aquatique, le milieu souterrain et le milieu terrestre. Les commentaires qui suivent présentent l'arsenal réglementaire qui peut être déployé sans que les distinctions soient toujours faites selon que le règlement est de portée générale sur le territoire ou s'applique aux espaces appropriés par la municipalité.

Si la municipalité ne possède aucune autorité pour contrôler l'usage de "son" domaine aérien par les aéronefs de toute nature¹³²⁰, elle peut cependant se prévaloir de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, ou même de sa réglementation en matière de nuisance, pour sévir contre les personnes qui agressent l'environnement de "son"

¹³¹⁹ Outre les art. 724 et 750 C.M. qui permettent de réclamer le coût des dommages et de sanctionner les comportements reliés à la détérioration de son domaine, la municipalité peut invoquer les principes généraux de la responsabilité civile notamment, ainsi que la réglementation qu'elle peut adopter pour le contrôle de l'usage des immeubles qui relèvent de sa propriété ou de sa compétence, dont les art. 415 (11) et 587 L.C.V.

¹³²⁰ Toutefois, comme la cour ne croit pas que le législateur fédéral avait l'intention de légiférer dans le vol des avions miniatures, téléguidés ou non, elle maintient le règlement municipal les déclarant nuisance: *Escadrille radio-commandée Etchemin Inc. c. Saint-Jean-Chrysostome (Corporation municipale de)*, J.E. 78-808 (C.S.).

espace aérien par le bruit, la fumée, la poussière, voire les odeurs, que cet espace enveloppe son territoire ou sa propriété.

La *Loi sur la qualité de l'environnement* et le règlement municipal sur les nuisances peuvent lui être utiles pour contrer les atteintes à la qualité de "son" milieu aquatique. De plus, le *Code municipal du Québec*, tout comme la *Loi sur les cités et villes*, mais de manière différente, permettent d'intervenir en matière d'usage des plans d'eau et des cours d'eau municipaux¹³²¹, même à l'égard d'immeubles situés hors du territoire¹³²², notamment pour les plans d'eau qui servent à l'alimentation en eau potable¹³²³. Le *Code civil du Québec* ajoute à cette autorité en précisant que :

"982. À moins que cela ne soit contraire à l'intérêt général, celui qui a droit à l'usage d'une source, d'un lac, d'une nappe d'eau ou d'une rivière souterraine, ou d'une eau courante, peut, de façon à éviter la pollution ou l'épuisement de l'eau, exiger la destruction de tout ouvrage ou la modification de tout ouvrage qui pollue ou épuise l'eau."

Il ne fait pas de doute que les municipalités peuvent intervenir, par exemple, à l'égard des barrages artificiels érigés dans les cours d'eau municipaux¹³²⁴, sous réserve, le cas échéant, des droits qui peuvent être accordés, notamment en vertu de la *Loi sur le régime des eaux*¹³²⁵. Cette intervention se justifie dans le cadre de son pouvoir réglementaire en matière de drainage. Toutefois, si elle désire faire obstacle à un ouvrage de puisage d'eau qui n'interfère pas avec le libre écoulement des eaux, elle devra posséder la qualité de propriétaire riverain pour faire valoir son intérêt juridique¹³²⁶. Si le barrage est d'origine naturelle, ce qui est le cas de l'oeuvre des

¹³²¹ Art. 557, 828 C.M.; 113 L.A.U.; 415 (11), 425, 432 (3) L.C.V.

¹³²² Art. 557 C.M.; 413 (13), 425 L.C.V.

¹³²³ *Gilbert c. East-Broughton Station (Corporation municipale du village de)*, [1993] R.J.Q. 2854 (C.S.); *Club de tir mauricien Inc. c. Cap-de-la-Madeleine (Ville de)*, [1996] R.D.I. 195 (C.S.). V.a. Y. DUPLESSIS et J. HÉTU, *Op. cit.*, note 458, p.135-162.

¹³²⁴ *Bigras & Frères Ltée c. Châteauguay (Corporation du comté de)*, [1975] C.S. 522, conf. C.A. Montréal, 500-09-00029-75, 28 janvier 1981; *Poirier c. Sainte-Martine (Corporation municipale de)*, C.S. Beauharnois, 760-05-000224-78, 5 juillet 1982, Voir cependant *Procureur général du Québec c. Saint-Jean-de-Matha (Corporation de la paroisse de)*, J.E. 83-917 (C.S.) et *Pontiac (Municipalité de) c. Latrémouille*, J.E. 99-1124 (C.S.).

¹³²⁵ L.R.Q., c. R-13; Toutefois, la municipalité ne peut exiger de permis en vertu de cette loi puisqu'elle n'a pas le pouvoir de l'appliquer: *Therrien c. Côteaux (Municipalité des)*, J.E. 99-1215 (C.S.).

¹³²⁶ *Supra*, note 466.

castors, il faut au surplus tenir compte des autres lois pertinentes comme la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*¹³²⁷.

La municipalité n'a aucune autorité de contrôle de l'accès aux plans d'eau à moins qu'elle n'en soit propriétaire¹³²⁸ du lit ou des rives (ou ait établi une servitude à cet égard), d'autant plus que l'article 920 du *Code civil du Québec* établit le principe de la liberté de circulation "sur les cours d'eau et les lacs, à la condition de pouvoir y accéder légalement, de ne pas porter atteinte aux droits des propriétaires riverains, de ne pas prendre pied sur les berges et de respecter les conditions d'utilisation de l'eau".

Toujours dans la perspective du droit à la qualité de l'environnement, mais également au titre des pouvoirs permettant d'assurer l'ordre public et de combattre les nuisances, la *Loi sur la qualité de l'environnement* et les lois municipales offrent toute une panoplie de pouvoirs pour faire obstacle aux comportements susceptibles de souiller ou de détériorer la qualité du domaine foncier. La municipalité peut ainsi, par exemple, exiger que les usagers de la route prennent les mesures voulues pour nettoyer les véhicules afin qu'ils ne laissent pas échapper de boue ou d'autres matériaux sur la chaussée¹³²⁹.

ii- Le contrôle de la circulation

C'est évidemment à l'égard des places publiques et des voies de circulation que la législation et la jurisprudence ont l'occasion d'affirmer avec éloquence le contrôle de la municipalité.

En matière de circulation, les municipalités ont toujours eu un rôle majeur à jouer. Il suffit de rappeler le libellé suranné de nombreuses dispositions du *Code municipal du Québec*, et même parfois de la *Loi sur les cités et villes*, relativement à la conduite des "voitures" (lire les véhicules à traction animale) pour s'en convaincre. Bien que le *Code de la sécurité routière* établisse aujourd'hui les règles uniformes quant

¹³²⁷ L.R.Q., c. C-61.1.

¹³²⁸ *Morin c. Morin*, J.E. 98-37 (C.A.).

¹³²⁹ Art. 546, 631, 828 à 834 C.M.; 413 (12), 415 (25), 463 L.C.V. *Saint-Michel (Cité de) c. Thomas*, [1959] B.R. 578; *Beauchamps c. Mascouche (Ville de) et Charco Construction Inc.*, C.S. Joliette, 705-05-000711-71, 1er juin 1976 (J.I.D.M. C.S. 76-06-01); *Compagnie (La) Meloche Inc. c. Kirkland (Ville de)*, (1991) 1 M.P.L.R. (2d) 310 (C.S.Q.). V.a. *Compagnie d'assurance canadienne provinciale c. Procureur général du Québec*, L.P.J. 95-0146 (C.S.).

à la conduite des véhicules automobiles, en reprenant d'ailleurs des normes applicables à l'échelle internationale, les municipalités conservent encore une autorité certaine pour régir la circulation sur les voies publiques qui relèvent de leur gestion. Tant les lois municipales que le *Code de la sécurité routière* reconnaissent ce pouvoir, quoique à certains égards les réglementations municipales demeurent assujetties à une approbation ministérielle¹³³⁰. La marge de contrôle se manifeste notamment à l'égard des types de véhicules qui peuvent circuler sur les voies déterminées par la réglementation puisqu'elles peuvent restreindre les véhicules hors route¹³³¹, les véhicules lourds¹³³² ou tirant des remorques¹³³³, les motocyclettes¹³³⁴, les bicyclettes, la traction animale¹³³⁵, la circulation piétonne. La municipalité ne peut cependant pas faire de discrimination en fonction du type d'usager, un usager n'ayant pas plus de droit qu'un autre à la circulation dans une rue ouverte également à la circulation de tous¹³³⁶, toute personne ayant en principe le droit de passer dans toutes les rues ouvertes au public¹³³⁷.

Le contrôle de l'utilisation du réseau de voirie peut prendre diverses formes. Ainsi, une municipalité peut créer des voies réservées à la circulation de certains types de véhicules comme les taxis et les autobus, tout en y interdisant l'arrêt ou le stationnement pour des raisons de sécurité¹³³⁸. Elle a le pouvoir de détourner la circulation sur un chemin, notamment pendant une période temporaire de dégel¹³³⁹.

¹³³⁰ Art. 627 C.S.R. qui requiert l'approbation du ministre des Transports. Toutefois, les règlements municipaux qui ne concernent pas un aspect essentiel d'un système de transport ne sont pas assujettis à cette approbation, ce qui est le cas du règlement de zonage: *Saint-Georges (Municipalité de) c. Gignac*, (1998) 5 B.D.M. 104 (C.S.).

¹³³¹ *Loi sur les véhicules hors route*, L.R.Q., c. V-1.2.

¹³³² MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *La circulation des véhicules lourds sur le réseau routier*, 3e éd., 1997, 27p.; *Bertrand (Donat) et Fils Inc. c. Charny (Ville de)*, J.E. 97-740 (C.A.).

Toutefois, une municipalité voisine de celle où est exploité une sablière ne peut obtenir une injonction pour empêcher le passage de camion même si elle possède un règlement sur la circulation lourde : *Saint-Cyrille-de-Wendover (Municipalité de) c. 3103-8965 Québec Inc.*, J.E. 2000-54 (C.S.).

¹³³³ *Quinlan c. Westmount (Town of)*, (1917) 23 R.L. 406 (C.R.).

¹³³⁴ *Québec (Ville de) c. Méthot*, [1971] C.S. 423, conf. [1973] R.C.S. vi, renv. [1972] C.A. 176.

¹³³⁵ *Morissette c. Québec (Ville de)*, [1979] C.P. 338.

¹³³⁶ *Moisie (Ville de) c. Hydro-Québec*, [1990] R.R.A. 625 (C.Q.); *Transport Papineau Inc. c. Val-d'Or (Ville de)*, J.E. 96-1603 (C.S.).

¹³³⁷ *Montréal (Cité de) c. Légaré*, (1922) 28 R.L. 39 (B.R.); *Saint-Antoine-de-Pontbriand (Corporation de la paroisse de) c. Broughton Construction Co. Ltd.*, [1961] B.R. 33; *Archambault c. Construction Bérrou Inc.*, J.E. 92-1538 (C.S.). Ce qui ne signifie cependant pas que le droit de circuler sur la voie publique soit une liberté fondamentale: *Dedman c. R.*, [1985] 2 R.C.S. 2; *R. c. Pouliot*, [1987] R.J.Q. 1193 (C.S.P.).

¹³³⁸ Art. 386 C.S.R.; *Montréal (Ville de) c. Cercle d'or Taxi Ltée*, J.E. 98-755 (C.A.), conf. [1998] 2 R.C.S. vi.

¹³³⁹ *Services sanitaires Robert Richer Ltée c. Mirabel (Ville de)*, (1993) B.D.M. 4 (C.S.); *Boissé c. Maricourt (Municipalité de)*, J.E. 94-1575 (C.S.).

Elle n'est cependant pas obligée de prévoir un circuit pour traverser son territoire¹³⁴⁰. Elle peut, dans l'intérêt public, par une réglementation appropriée¹³⁴¹, changer la direction de la circulation¹³⁴² et même, comme il est indiqué ci-dessus, interdire la circulation lourde sur une rue, même si cette réglementation à caractère général n'affecte qu'une seule entreprise. Elle ne peut toutefois exercer ce pouvoir sur un chemin à l'extérieur de son territoire, même si elle l'entretient en vertu d'une entente intermunicipale¹³⁴³. Si sa réglementation est tellement spécifique qu'elle vise un entrepreneur plutôt que le type d'entreprise, elle pourra être considérée discriminatoire, ce qui est le cas par exemple si elle interdit l'accès aux autobus d'une seule compagnie¹³⁴⁴. Enfin, une MRC peut réglementer et même interdire la circulation (incluant les motoneiges) dans un parc régional¹³⁴⁵.

iii- L'occupation du domaine public

Le contrôle sur l'occupation du domaine public permet notamment de limiter les heures de stationnement à certains endroits sur les rues¹³⁴⁶ et les tribunaux peuvent sanctionner l'application des règlements interdisant le stationnement des véhicules non commerciaux effectuant une livraison¹³⁴⁷. La municipalité ne peut pas cependant faire obstacle à un empiétement ou à l'exercice d'une servitude de passage sur une voie de secours d'un immeuble qui donne sur une voie publique qu'elle veut céder à un tiers si elle a toléré cette situation pendant cinquante ans¹³⁴⁸. Elle est également assujettie à l'autorité d'arbitrage de la Régie de l'énergie lorsqu'il s'agit de la permission de lignes électriques d'Hydro-Québec et si elle peut prescrire dans sa réglementation de zonage l'enfouissement des fils, elle ne peut cependant contraindre cet organisme public à en assumer les coûts¹³⁴⁹.

¹³⁴⁰ *Beaulieu c. Candiac (Ville de)*, J.E. 92-1561 (C.S.), conf. C.A. Montréal, 500-09-001823-921, 23 avril 1996. Depuis la modification à l'art. 626 (5) C.S.R. en 1995, la municipalité n'a plus l'obligation, lorsqu'elle prohibe la circulation dans les rues qu'elle indique, de prévoir un trajet permettant à ces véhicules de traverser son territoire.

¹³⁴¹ Art. 626 (10) C.S.R.

¹³⁴² *Montréal-Ouest (Ville de) c. Ruffo*, [1994] R.L. 52 (C.A.).

¹³⁴³ *Boissé c. Maricourt (Municipalité de)*, J.E. 94-1575 (C.S.).

¹³⁴⁴ *Société de transport de la ville de Laval c. Saint-Laurent (Ville de)*, J.E. 98-2057 (C.S.) (en appel).

¹³⁴⁵ *Club de motoneige de St-Raymond Inc. c. Portneuf (MRC de)*, J.E. 99-593 (C.S.) (en appel).

¹³⁴⁶ *Outremont (Ville d') c. Le Floch*, (1992) 6 M.P.L.R. (2d) 89 (C.S.Q.).

¹³⁴⁷ *Montréal (Ville de) c. Beauchemin*, J.E. 95-2186 (C.S.); *R. c. Gutierrez*, J.E. 96-1055 (C.M.).

¹³⁴⁸ *Saint-Jérôme (Ville de) c. Ciné Entreprise V.A.J. Inc.*, [1991] R.J.Q. 236 (C.S.).

¹³⁴⁹ *Loi sur Hydro-Québec*, L.R.Q., c. H-5, art. 30; *Anjou (Ville d') c. Hydro-Québec*, J.E. 94-475 (C.A.).

Par ailleurs, les municipalités ont toujours eu, non seulement le pouvoir, mais également l'obligation, de prendre les mesures appropriées pour empêcher les obstructions dans les chemins parce qu'elles assument la responsabilité (lire civile) de leur maintien en bon état¹³⁵⁰, ce qui inclut autant leur état physique que la compatibilité des usages qui peuvent en être faits¹³⁵¹.

Évidemment, la municipalité peut se prévaloir du recours en dommages contre les auteurs, volontaires ou non, qui détériorent ou détruisent ses biens. Il peut s'agir autant d'un recours contre le propriétaire du bois de flottage qui endommage un pont municipal sur une rivière¹³⁵² que contre le conducteur qui heurte un arbre, une borne-fontaine ou un lampadaire¹³⁵³.

Le chapitre VI du titre VII du *Code de la sécurité routière* contient diverses dispositions relatives à l'usage des chemins publics, quel qu'en soit le gestionnaire. Il prescrit que nul ne peut déposer de la neige, de la glace ou un objet quelconque sur un chemin public (art. 498 C.S.R.). De plus, à moins d'autorisation, nul ne peut entraver la circulation sur un chemin au moyen d'un obstacle quelconque (art. 500 C.S.R.). Une injonction interlocutoire pourra être obtenue pour faire enlever les barricades érigées comme moyen d'opposition à un projet municipal¹³⁵⁴, mais le droit de faire disparaître des obstructions et empiétements sur les chemins n'appartient pas aux particuliers, à moins qu'il ne leur en résulte des dommages réels et spéciaux¹³⁵⁵. Il ne fait pas de doute au surplus que la municipalité peut s'objecter à ce qu'un chemin qu'elle ne veut pas entretenir soit entretenu unilatéralement par un tiers¹³⁵⁶, même sans frais, car elle demeurera responsable à l'égard du public qui l'utilisera.

¹³⁵⁰ Art. 724 C.M.; 585 L.C.V.

¹³⁵¹ Comme la glissade d'enfants dans les rues: *Beaufort c. Coaticook (Corporation of)*, (1888) 32 L.C.J. 118 (C.R.); *Waterville (Corporation du village de) c. Dudevoir*, (1911) 20 B.R. 306; *Bérubé c. Saint-Alexandre (Corporation de)*, (1913) 19 R.J. 430 (C.S.); *Sainte-Mélanie (Corporation de la paroisse de) c. Pelletier*, (1923) 34 B.R. 427; *Vallée c. Black Lake (Corporation de la ville de)*, (1928) 35 R.J. 11 (C.S.).

¹³⁵² *Disraeli (Corporation of) c. Champoux*, (1898) 4 R.J. 300 (C.S.).

¹³⁵³ *Montréal (Ville de) c. Bruens*, [1993] R.R.A. 504 (C.Q.).

¹³⁵⁴ *Oka (Municipalité d') c. Les membres de la bande autochtone "Six nations Traditional Hereditary Chiefs"*, J.E. 90-1092 (C.S.).

¹³⁵⁵ *Bourdon c. Bénard*, (1879) 15 L.C.J. 60; *Senecal c. Edison Electric Co.*, (1892) 2 C.S. 299; *Robertson c. Montreal (City of)*, (1915-16) 52 R.C.S. 30; *Doyon c. Labbe*, (1923) 34 B.R. 560; *Kearns c. Low (Corporation of the Township of)*, (1924) 4 D.L.R. 249 (C.S.C.), conf. (1923) 35 B.R. 54.

¹³⁵⁶ *Saint-Antoine-de-Pontbriand (Corporation de la paroisse de) c. Broughton Construction Co. Ltd*, [1961] B.R. 33.

Enfin, la municipalité peut restreindre les heures d'accès à ses bâtiments et parcs¹³⁵⁷, en plus de contrôler la conduite des personnes qui les fréquentent. Elle devra cependant tenir compte de l'affectation des lieux, un bâtiment destiné au traitement de l'eau potable n'étant pas ouvert à la circulation du public de la même manière qu'un espace naturel, par exemple. Son contrôle doit être effectué en fonction de l'usage d'une propriété publique et non pour réprimer un comportement jugé immoral¹³⁵⁸.

iv- Liberté d'expression - Distributions et manifestations

L'utilisation des rues et des places publiques pour les fins de distribution de circulaires, de vente de journaux ou de manifestation, fait pour sa part l'objet d'une vive discussion, principalement en raison des principes fondamentaux du droit à l'information, de la liberté d'expression et de la liberté de presse. La question est délicate et la jurisprudence témoigne de l'évolution de la société dans ce domaine.

Si d'entrée de jeu le principe de l'absence de droit d'utilisation privatif semble s'imposer, il doit cependant faire l'objet de nuances dans son application concrète.

La sensibilité des tribunaux par rapport aux droits fondamentaux des citoyens, accrue depuis leur reconnaissance dans les chartes constitutionnelles, n'est pas nouvelle. En effet, la Cour suprême du Canada a déjà reconnu que même si les municipalités ont l'autorité la plus absolue pour réglementer l'usage de leurs rues et d'en exercer le contrôle, elles ne peuvent pas par leur réglementation générale porter atteinte aux droits constitutionnels. Elles ne peuvent utiliser ces règlements pour exercer une censure et porter atteinte à la liberté de religion et de presse¹³⁵⁹. Elles ne peuvent pas non plus faire indûment obstacle aux personnes qui distribuent des dépliants ou brochures politiques dans un lieu public¹³⁶⁰. Quant au législateur, il s'est limité à parsemer les lois municipales de quelques mesures de contrôle, mais sujettes à

¹³⁵⁷ *Outremont (Ville d') c. Le Floch*, (1992) 6 M.P.L.R. (2d) 89 (C.S.Q.).

¹³⁵⁸ Le règlement visant les vêtements indécents sur le domaine public ne concerne pas son utilisation mais la répression d'un comportement dans l'intérêt de la moralité publique: *Boucher c. Montréal (Ville de)*, (1986) 31 M.P.L.R. 133 (C.S.Q.); *Hébert c. Outremont (Ville d')*, (1986) 31 M.P.L.R. 37 (C.S.Q.).

¹³⁵⁹ *Saumur c. Québec (City of)*, [1953] 2 R.C.S. 299; *Roberge c. Québec (Ville de)*, [1975] C.A. 143.

¹³⁶⁰ *Comité pour la république du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139. V.a. Richard MOON, "Access to Public and Private Property Under Freedom of Expression", (1988) 20 *Ottawa Law Review* 339-375.

de nombreuses réserves, notamment dans la possibilité de réglementer les colporteurs, "l'exhibition, le port, ou la distribution de bannières, placards, annonces et prospectus et autres affiches et autres articles dans, près des, ou sur les rues, allées, trottoirs ou places publiques"¹³⁶¹. Le contrôle de l'usage des places publiques ne doit pas être un prétexte pour chercher à atteindre le message. Or, le règlement sur la distribution de circulaires sur les chemins ne vise pas l'usage d'un chemin, mais interfère dans les droits démocratiques des citoyens¹³⁶².

La Cour suprême du Canada a rappelé dans un arrêt antérieur à la *Charte canadienne des droits et libertés*, soit l'arrêt *Dupond*¹³⁶³, que le droit de tenir des réunions publiques sur un chemin public ou dans un parc est inconnu en droit anglais. Elle a souligné que la tenue d'une réunion publique peut constituer une atteinte aux droits de la municipalité propriétaire de la rue, même si aucun tiers n'est gêné et qu'aucun préjudice n'en résulte. Cela peut également constituer une nuisance. Elle faisait valoir le caractère préventif et non punitif de la réglementation et consacrait ainsi le pouvoir de limiter les manifestations sur le domaine public municipal¹³⁶⁴. S'inscrivant dans cette ligne de pensée, la Cour d'appel exprimait l'avis en 1975 que la ville de Montréal pouvait exiger qu'une personne obtienne un permis pour vendre des journaux sur la rue¹³⁶⁵, mais ce contrôle est limité à l'usage de la voie publique, sans atteindre le message ou le message. Enfin, c'est dans la même perspective que la Cour supérieure a considéré que la ville était justifiée de faire disparaître une exposition non autorisée montée sur le trottoir si les oeuvres constituent un embarras à la circulation¹³⁶⁶.

En pratique, sur ce dernier aspect du droit d'utiliser le domaine municipal pour une manifestation, on observe qu'au delà de la protection des droits, les autorités

¹³⁶¹ Art. 415 (16) L.C.V. L'art. 627 (10) C.M. comporte des dispositions plus restreintes.

¹³⁶² *Dionne c. Montreal (Municipal Court of the City of)*, [1956] R.P. 299 (C.S.). V.a. *Montreal West (Town of) c. Steinberg Inc.*, J.E. 92-514 (C.M.).

¹³⁶³ *Procureur général du Canada et Dupond c. Montréal (Ville de)*, (1978) 2 R.C.S. 770, 798, conf. [1974] C.A. 402.

¹³⁶⁴ *Saint-Martin c. Bélanger*, (1928) 34 R.J. 242 (C.S.); *Barnhart c. Rouyn (Ville de)*, [1949] C.S. 116.

¹³⁶⁵ *Davis c. Montréal (Ville de)*, [1975] C.A. 503. Une disposition qui ressemble à plusieurs égards à celle de la *Charte de la ville de Montréal* se retrouve à la *Loi sur les cités et villes* (415 (20) L.C.V.), de sorte que ce principe devrait aussi s'y appliquer. Le contrôle de la distribution n'est cependant pas sans limite: *Saumur c. Québec (City of)*, [1953] 2 R.C.S. 299; *Dionne c. Montreal (Municipal Court of the City of)*, [1956] R.P. 299 (C.S.).

¹³⁶⁶ *Ayot c. Montréal (Ville de)*, [1981] C.S. 446. Il s'agit de l'affaire Corrid'art, cette exposition démantelée quelques jours avant l'ouverture des Jeux olympiques de 1976.

municipales en sont venues à témoigner d'une plus grande tolérance que dans le passé, jusqu'à fournir d'ailleurs une présence policière pour mieux encadrer les événements. Une perception obtuse, fermée aux accommodements, aurait d'ailleurs aujourd'hui de la difficulté à passer le test de l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés* portant sur la justification raisonnable dans une société libre et démocratique.

Quant aux aspects qui impliquent une véritable occupation du domaine public, ce qui est le cas de l'affichage et des boîtes à journaux, par exemple, ils sont examinés dans la suite sous l'angle de l'empiètement privatif.

b- Les empiètements privatifs

Le chapeau de l'empiètement regroupe l'ensemble des comportements qui témoignent d'une forme plus caractérisée d'utilisation du domaine municipal que la simple fréquentation ou circulation, une occupation plus persistante et plus possessive. Les manifestations de cette forme d'appropriation à des fins privatives sont multiples, incluant l'empiètement par les activités commerciales, par les boîtes à journaux ou par l'affichage ainsi que l'implantation d'ouvrages ou l'accaparement à des fins d'usages non autorisés, l'envahissement par les arbres du voisin, etc.

La section sur la concession de droits d'utilisation dans la propriété municipale traitera ultérieurement des diverses autorisations qui peuvent être accordées tout en contrôlant l'intervention des diverses instances privées et publiques.

i- La liberté de commerce

En matière commerciale, il est établi que les municipalités ont le droit d'exiger des permis aux intéressés qui veulent occuper le domaine municipal pour y faire commerce¹³⁶⁷. D'ailleurs, la Cour suprême du Canada a rappelé que les activités commerciales des occupants sans droit du domaine public ne sont pas protégées par la *Charte canadienne des droits et libertés*, de sorte que la municipalité peut régir les types d'activités commerciales autorisées dans ses rues, mais ce droit s'exerce sous réserve de ne pas imposer d'autres formes de discrimination, comme l'exclusion des

¹³⁶⁷ *Granby (Cité de) c. Rainville*, [1947] C.S. 130; *Québec (Ville de) c. Cullen*, J.E. 87-755 (C.A.).

vendeurs ambulants au bénéfice des occupants riverains¹³⁶⁸. Les arrêts de cette cour dans les affaires *Sharma* et *Greenbaum* font d'ailleurs la distinction entre le contrôle de l'usage à des fins commerciales et le bénéficiaire d'une autorisation en notant qu'un règlement qui vise la vente des marchandises sur les voies publiques ne porte pas sur l'obstruction et l'encombrement.

ii- Liberté d'expression - Publicité médiatique

Le débat sur la liberté d'information et de presse reprend celui qui avait cours au tournant du vingtième siècle en matière de commerce. Les tribunaux avaient alors décidé que les compagnies d'utilité publique ne pouvaient, en prétextant la liberté de commerce, établir leurs canalisations et leurs rails dans les rues sans obtenir le consentement des municipalités et sans se soumettre aux conditions qu'elles croyaient devoir imposer dans l'intérêt public¹³⁶⁹. Si les "droits" des compagnies d'utilité publique ont fait l'objet d'un aménagement législatif d'accommodement, ceux relatifs à l'utilisation commerciale ou médiatique des propriétés municipales ont été au coeur d'une tourmente juridique.

La jurisprudence est partagée sur la question du contrôle des boîtes à journaux installées sur le domaine public. Alors qu'un jugement non rapporté de 1973 reconnaît comme incontestable¹³⁷⁰ le droit de la ville de Montréal de les interdire dans les rues publiques, un autre jugement de la même cour en arrive à la conclusion opposée à Québec, tout en soulignant cependant que si elle ne peut les interdire, elle peut toutefois les réglementer¹³⁷¹. La jurisprudence ultérieure a cependant eu tendance à souligner qu'une entreprise privée n'a pas le droit de s'accaparer d'une partie du domaine public¹³⁷² au nom de l'exercice d'une liberté fondamentale.

¹³⁶⁸ *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650; *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674. Suite à ces arrêts, le législateur ontarien a modifié la loi habilitante: *Municipality of Metropolitan Toronto Amendment Act (Vending Street)*, S.O. 1994, c. 30.

¹³⁶⁹ *Sherbrooke (City of) c. Sherbrooke Telephone Co.*, (1889) 12 L.N. 354 (C.S.); *Bell c. Westmount (Town of)*, (1900) 9 B.R. 34; *Gazette Printing Co. Ltd c. Montreal (City of)*, C.S. Montréal, 18-000076-72, 11 avril 1973 (J.I.D.M. C.S. 73-04-11).

¹³⁷⁰ *Gazette Printing Co. Ltd c. Montreal (City of)*, C.S. Montréal, 18-000076-72, 11 avril 1973 (J.I.D.M. C.S. 73-04-11). V.a. *Montreal Gazette Ltd c. Montréal (Ville de)*, [1975] C.S. 686, conf. C.A. Montréal, 500-09-000910-752, 27 février 1981.

¹³⁷¹ *Canadian Newspaper Co. Ltd c. Québec (Ville de)*, [1987] R.J.Q. 1078 (C.S.).

¹³⁷² *Canadian Newspaper Co. Ltd c. Montréal (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 482 (C.S.); V.a. *Canadian Newspapers Co. c. Victoria (City of)*, (1990) 63 D.L.R. (4th) 1 (B.C.C.A.).

Le principe de la liberté d'expression soulevé par la question des boîtes à journaux permet de déborder sur la réglementation de l'affichage sur le mobilier urbain et les immeubles publics. À cet égard, la *Loi sur les cités et villes*, permet de "prescrire la manière de placer ou défendre de placer, sur les rues, allées, trottoirs et terrains publics, des enseignes, poteaux d'enseignes (...) ¹³⁷³. Cette disposition s'ajoute au pouvoir de régir l'affichage dans le cadre d'une réglementation de zonage ¹³⁷⁴. L'avant-dernier alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* établit cependant une exception générale à la possibilité de réglementation des municipalités en période électorale et référendaire, quel que soit le niveau politique concerné ¹³⁷⁵, ce qui explique l'envahissement des artères publiques en période électorale ou référendaire ¹³⁷⁶.

Si plusieurs municipalités se sont dotées de réglementation pour interdire, sinon régir, l'affichage sur "leur" domaine public, elles ont cependant été confrontées aux contrevenants qui n'ont pas manqué d'invoquer la liberté d'expression pour la défier.

Dans un jugement rendu en 1990 dans l'affaire *Buczynsky* ¹³⁷⁷, par exemple, la Cour supérieure a noté, après avoir effectué une revue de la jurisprudence sur la liberté d'expression, que cette dernière ne donnait pas le droit de s'appropriier la propriété publique ou privée pour y afficher partout et en désordre toutes sortes d'enseignes. Elle a maintenu la condamnation à l'accusation d'infraction au règlement municipal et confirmé la validité de la réglementation en notant que cette dernière ne visait pas le message mais plutôt leur localisation.

La Cour suprême du Canada a été appelée à trancher ultimement la question. Dans l'arrêt *Ramsden* ¹³⁷⁸, elle a évidemment rappelé la protection constitutionnelle

¹³⁷³ Art. 415 (16) L.C.V.

¹³⁷⁴ Art. 113, al. 2 (3), 113 al. 2 (14) et 113, al. 5 L.A.U.

¹³⁷⁵ Au niveau québécois puisque la disposition ne vise que les législations et réglementations relevant de la Législature, c'est-à-dire le Parlement du Québec (*Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16, art. 61 (8)). Le principe avait d'ailleurs été consacré dans *McKay c. The Queen*, [1965] R.C.S. 798 à l'égard des élections fédérales.

¹³⁷⁶ Les art. 285.1 et suiv. L.E.R.M. établissent les normes applicables à cet égard.

¹³⁷⁷ *Buczynsky c. Montreal (City of)*, (1990) 59 C.C.C. (3d) 302 (C.S.Q.).

¹³⁷⁸ *Peterborough (Ville de) c. Ramsden*, [1993] 2 R.C.S. 1084; John MASCARIN, "Freedom of Expression and Municipal Sign By-Law. Case Comments", (1993) 16 M.P.L.R. (2d) 38-45. V.a. R. MOON, *Loc. cit.*, note 1360, p. 339-375.

accordée à la liberté d'expression et invalidé la réglementation municipale interdisant tout affichage sur la propriété publique. Bien qu'une telle interdiction puisse apparaître poursuivre des objectifs urgents et réels de préservation de l'environnement visuel et de prévention des accidents, le moyen retenu de l'interdiction ne respecte cependant pas le critère de proportionnalité par rapport aux objectifs recherchés. En ce sens, elle met en évidence la possibilité d'effectuer une forme de réglementation, que ce soit au niveau du lieu, du support matériel, de la durée ou même de la tarification de l'affichage. Comme c'est l'interdiction absolue qui constitue une mesure disproportionnée, on observe l'émergence dans certaines municipalités de certains lieux publics d'affichage et la popularisation d'ouvrages adaptés du mobilier urbain.

Les municipalités ont également tenté d'invoquer la sanction du *Code criminel* à l'encontre du méfait pour rejoindre les personnes prises en flagrant délit de détérioration de sa propriété lorsqu'elles posaient sur des poteaux des affiches livrant un message politique. S'il est vrai que l'obligation pour la municipalité de les enlever entraîne des coûts de nettoyage, cela n'a cependant pas suffi pour convaincre les tribunaux de sévir. Dans l'arrêt *Quickfall*¹³⁷⁹, la Cour municipale avait été saisie d'une accusation de méfait, le prévenu ayant été accusé d'avoir collé des affiches sur des poteaux. Alors que la Cour supérieure maintient le verdict de culpabilité prononcé antérieurement, la Cour d'appel renverse la décision en soulignant que "le fait d'utiliser des lieux publics aux fins d'affichage, et ce, selon le procédé utilisé par l'appelant, ne constituait pas un méfait vu les inconvénients mineurs qui en ont résulté et n'ont pas diminué l'usage ou la valeur du bien, ou qui n'ont pas gâté ou mis en mauvais état ces lieux publics" (p. 471). Il n'est pas dit que la ville n'aurait pas pu en l'espèce réclamer du prévenu, mais dans un recours civil cependant, les coûts du nettoyage.

iii- Les travaux et ouvrages

L'implantation d'ouvrages et l'accaparement à des fins d'usages non autorisés sont des formes fréquentes d'empiétement. Ils peuvent se manifester dans la présence d'une construction qui s'étend en partie ou en totalité sur le domaine municipal. Il peut s'agir d'une occupation illicite, que ce soit par le stationnement, le dépôt ou l'entreposage d'objets sur un terrain municipal ou encore l'encombrement temporaire

¹³⁷⁹ *Quickfall c. R.*, [1993] R.J.Q. 468 (C.A.). V.a. *Roy c. La Reine*, [1979] C.S. 149 et *Kealey c. R.*, J.E. 96-713 (C.A.).

lors de travaux au bénéfice d'immeubles voisins, voire le creusement de tranchées, notamment pour se raccorder aux infrastructures publiques. La jurisprudence révèle toute une panoplie de situations ou d'embarras, dont notamment des tas de terre¹³⁸⁰, des matériaux de construction¹³⁸¹, l'eau retenue par le barrage d'une compagnie¹³⁸².

Comme la municipalité est responsable des dommages aux tiers qui peuvent être causés par un empiètement incontrôlé, elle a intérêt à sévir contre les indésirables, et ce, même si elle possède un recours en dommages contre les responsables¹³⁸³.

La vigilance s'impose également dans la mesure où la municipalité peut se trouver confrontée avec le fait de la possession de tiers qui pourront, malgré le droit de propriété de la municipalité, lui opposer un recours possessoire s'ils exercent paisiblement leur possession depuis au delà d'une année ou encore s'ils se livrent à un empiètement avec tolérance ou consentement tacite¹³⁸⁴.

Elle peut prendre un recours possessoire pour faire cesser un empiètement et la fermeture d'un chemin par un particulier¹³⁸⁵, un recours en injonction pour faire enlever un barrage érigé sans permis sur un cours d'eau réglementé¹³⁸⁶ ou même pour empêcher une municipalité voisine d'y construire un égout sans son autorisation, même si cette voisine en a le pouvoir¹³⁸⁷. Elle peut également faire enlever les barrières qu'une compagnie à péage a mis pour empêcher la communication entre deux tronçons d'un chemin municipal¹³⁸⁸ ou faire démolir les ouvrages érigés sans respecter les

¹³⁸⁰ *Varenes c. Lac-Saint-Paul (Corporation du)*, C.S. Labelle, 560-05-000002-77, 20 juin 1978 (J.I.D.M. C.S. 78-06-20); *Paquin c. Outremont (Ville d')*, C.Q. Montréal, 500-32-004976-918, 27 janvier 1992.

¹³⁸¹ *Diotte c. Montreal (City of)*, (1881) 4 L.N. 243 (C.S.); *Humphries c. Montreal (Corporation of)*, (1866) 9 L.C.J. 75 (C.S.); *Blanchard c. Montréal (Cité de)*, (1912) 18 R.L. 489 (C.C.). V.a. *Cochenthaler c. Pausé*, (1912) 18 R.L. 231 (C.A.).

¹³⁸² *Compagnie de pulpe de Mégantic c. Agnès (Corporation du village d')*, (1898) 7 B.R. 339; *Kénogami (Corporation du canton de) c. Compagnie de pulpe de Chicoutimi*, (1914) 45 C.S. 26.

¹³⁸³ Art. 833 C.M.; *Compagnie de pulpe de Mégantic c. Agnès (Corporation du village d')*, (1898) 7 B.R. 339.

¹³⁸⁴ *Atlantic and North West Railway Co. c. Turcotte*, (1893) 2 B.R. 305, conf. (1895) 18 L.N. 146 (C.P.); *Warwick (Corporation du village de) c. Baril*, (1905) 14 B.R. 467.

¹³⁸⁵ *Sainte-Geneviève (Corporation du village de) c. O'Leary*, (1918) 54 C.S. 158 (C.R.).

¹³⁸⁶ *Lotbinière (Corporation du comté de) c. Tardif*, C.S. Québec, 200-05-002159-77, 30 mai 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-05-30).

¹³⁸⁷ *Ahuntsic (Corporation of the Village of) c. Montreal (City of)*, (1904) 26 C.S. 291.

¹³⁸⁸ *Saint-Martin (Corporation de la paroisse de) c. Cie des chemins de péage de l'Isle Jésus*, (1871) 15 L.C.J. 106 (B.R.).

modalités qu'elle a établies, ce qui est le pas par exemple des spécifications de construction d'un trottoir¹³⁸⁹. Cela ne signifie pas cependant qu'elle soit obligée de faire démolir tout bâtiment qui empiète sur l'emprise de la rue¹³⁹⁰. Évidemment, elle ne peut procéder unilatéralement si la limite de la propriété municipale est contestée. Elle doit alors préalablement la borner¹³⁹¹.

Certaines compagnies d'utilité publique¹³⁹² bénéficient, généralement en vertu d'une loi particulière, du droit d'installer leurs infrastructures dans l'emprise d'un chemin municipal ou sur une propriété municipale, même si cette dernière fait partie de son domaine public. Dans ces cas, une ville ne peut empêcher une compagnie de faire des excavations dans une rue pour y enfouir des câbles¹³⁹³. Elle n'est pas responsable des accidents qui résultent de l'utilisation faite par ces entreprises d'utilité publique, comme ce peut être le cas d'une compagnie de chemin de fer à l'égard d'un passage à niveau¹³⁹⁴. Toutefois, le pouvoir accordé par une loi à une entreprise d'utiliser une emprise publique pour y localiser ses infrastructures constitue une servitude personnelle de sorte qu'il doit être utilisé de la manière la moins désavantageuse pour les tiers qui doivent en souffrir la présence¹³⁹⁵. Évidemment, la ville doit s'informer de l'existence des installations souterraines avant d'excaver; si elle ne le fait pas elle est responsable des dommages qu'elle peut causer¹³⁹⁶. Les règles applicables au régime juridique et opérationnel de "participation et d'intégration" des infrastructures des entreprises d'utilité publique sont particulièrement complexes, notamment en ce qu'elles mettent en présence des organismes et des secteurs d'activités relevant de deux niveaux de compétence constitutionnelle, bénéficiant souvent de prérogatives particulières fondées sur des législations privées ou publiques fort diversifiées, en plus de répondre à des

¹³⁸⁹ *Goyer c. Saint-Laurent (Ville de)*, (1922) 28 R.J. 193 (B.R.).

¹³⁹⁰ *Pettigrew c. Baillargé*, (1901) 20 C.S. 173 (C.R.).

¹³⁹¹ *Lasnier c. Loupret*, (1874) 6 R.L. 350 (C.S.). V.a. *Saint-Vallier (Municipalité de) c. Blouin-Couillard*, REJB 98-13380 (C.S.).

¹³⁹² Voir à cet effet, par exemple, l'article 65 de la *Loi sur les compagnies de gaz, d'eau et d'électricité*, (L.R.Q., c. C-44) et l'article 84 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q., c. R-6.01.

¹³⁹³ *Montreal (City of) c. Standard Light and Power Company*, [1897] A.C. 527. V.a. *Loi sur les télécommunications*, L.R.C. (1985), c. T-3.4.

¹³⁹⁴ *Compagnie des chemins de fer nationaux c. Dolbeau (Ville de)*, J.E. 91-644 (C.S.), sauf s'il y a eu entente avec exonération de responsabilité: *Canadian National Railway c. Montreal (City of)*, (1927) 43 B.R. 409.

¹³⁹⁵ Exemple: obligation de déplacer les rails de tramway qui n'ont pas été mis au centre de la rue: *Ross c. Montreal City Passenger Railway*, (1880) 24 L.C.J. 60 (Q.B.).

¹³⁹⁶ *Gaz métropolitain Inc. c. Lachine (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-013642-788, 26 mars 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-03-26).

distinctions territoriales variant en fonction des municipalités. Il suffit de souligner le rôle que joue par exemple la Commission des services électriques à Montréal et l'autorité que possèdent diverses villes en matière de conduits souterrains pour percevoir un tant soit peu cette complexité¹³⁹⁷.

Sous réserve des droits qui peuvent être conférés aux entreprises d'utilité publique par diverses lois, elle peut faire éliminer les empiétements¹³⁹⁸. Toutefois, le propriétaire de bonne foi qui a bâti au delà des limites de son fonds pourra faire échec au recours de la municipalité si l'empiétement est mineur (art. 992 C.c.Q.). La municipalité peut alors être obligée de le supporter.

iv- La végétation

L'empiétement des arbres sur la propriété publique pose également des problèmes particuliers. La ville a le droit d'abattre un arbre situé dans l'emprise de la rue qui lui appartient et elle n'a pas à indemniser le propriétaire riverain¹³⁹⁹. Par ailleurs, les principes établis généralement par l'article 985 du *Code civil du Québec* trouvent application¹⁴⁰⁰ en ce qui concerne les branches et les racines qui nuisent sérieusement, ou lorsqu'un arbre menace de tomber. Ainsi, si le propriétaire riverain peut être obligé de contrôler la croissance des arbres qui empiètent sur un chemin, la municipalité ne peut, sans formalité¹⁴⁰¹, couper les branches qui s'étendent au-dessus de ce chemin, même s'il lui apparaît que ces branches sont un danger pour la circulation.

¹³⁹⁷ Le texte de Pierre TRUDEL et de René PIOTTE sur "La réglementation des infrastructures de télécommunications au Québec", (1978) 13 *R.J.T.* 138-202, bien que désuet au regard du droit positif, caractérise bien cette complexité. Il permet de saisir le contexte juridique dans lequel s'exerce la compétence des divers organismes publics en cette matière. V.a. les propos sur les réseaux d'utilité publique dans J. LEVEILLÉE, et M.O. TRÉPANIÉ, *Loc. cit.*, note 219, p. 20-121.

¹³⁹⁸ Art. 631 (1), (3) et (7) C.M.; 415 (11), (15), (16), (24), (25) et (30) L.C.V.; *Saint-Jean (Cité de) c. Gervais*, (1921) 30 B.R. 497. V.a. *Lachance c. Sainte-Anne-de-Beaupré (Corporation du village de)*, (1925) 38 B.R. 459.

¹³⁹⁹ *McGowan c. Stanstead (Corporation of the Township of)*, (1913) 43 C.S. 490 (C.R.); *Lavoie c. Pincourt (Ville de)*, C.Q. Beauharnois, 760-32-000251-951, 31 janvier 1996; *Contra*: Une ville ne peut faire abattre un arbre même situé sur sa propriété s'il est accessoire du domaine privé à moins d'établir que l'intérêt public le justifie: *Beauchamp c. Montréal (Cité de)*, (1891) 7 M.L.R. 382 (C.S.).

¹⁴⁰⁰ Auparavant les articles 528 et suivants du *Code civil du Bas Canada*. V.a. *Morin c. Brosseau*, [1961] C.S. 451.

¹⁴⁰¹ *Charland c. Sainte-Barbe (Municipalité de la paroisse de)*, [1996] R.L. 512 (C.Q.). Par ailleurs la municipalité peut prescrire des normes d'emplacement, de hauteur et d'entretien des haies, des arbustes et des arbres (art. 113, al. 2 (15) L.A.U.) et pourra les rendre applicables, même à l'égard de plantations existantes puisque des droits acquis ne peuvent être invoqués en matière de sécurité publique: *Venise-en-Québec (Municipalité de) c. Chan*, (1997) 4 B.D.M. 75 (C.M.).

Elle ne peut pas, à plus forte raison, pénétrer¹⁴⁰² sur la propriété privée riveraine et couper les arbres pour établir un "découvert"¹⁴⁰³.

Quant aux arbres plantés par des propriétaires sur la voie publique avec le consentement de la municipalité, une jurisprudence ancienne considère qu'ils sont un accessoire de l'immeuble privé et leur propriétaire possède un recours en dommages contre celui qui les détruit¹⁴⁰⁴.

c- La connexion avec le domaine environnant

L'interrelation avec les immeubles de la municipalité peut être examinée sous l'angle du raccordement aux infrastructures municipales, que ce soit par le branchement aux réseaux d'utilité publique ou l'accès aux réseaux de voirie.

i- Le raccordement aux infrastructures

Sur la thématique du raccordement aux infrastructures municipales, une municipalité peut, sans passer de règlement et imposer une taxe, procéder par entente avec les propriétaires pour le raccordement aux infrastructures. Il s'agit alors d'un contrat¹⁴⁰⁵. Elle peut cependant fixer les modalités de raccordement dans un règlement et prescrire une tarification¹⁴⁰⁶. Elle peut même obliger à se raccorder à ses réseaux et en charger le coût¹⁴⁰⁷. Évidemment, celui qui fait des travaux de raccordement de son tuyau à celui de la municipalité doit prendre les mesures nécessaires pour recouvrir les tranchées¹⁴⁰⁸ et effectuer adéquatement le lien entre le conduit privé et les

¹⁴⁰² *Rougemont (Commissaires d'écoles de la municipalité de) c. Ménard*, [1958] C.S. 232; *Ribardière c. Ministère des Transports du Québec*, J.E. 88-1022 (C.P.). Outre les principes habituels de la responsabilité civile, la municipalité peut être condamnée à des dommages exemplaires en vertu de la *Loi sur la protection des arbres*, L.R.Q., c. P-37.

¹⁴⁰³ *Gires c. Hull, partie Est (Corporation du canton de)*, [1964] C.S. 626; *Contra: Morin c. Brosseau*, [1961] C.S. 451. Sur la notion de découvert, voir Denis VINCELETTE, "À la découverte du découvert au sens strict", (1979) 82 *R.N.* 1-30, tout en notant qu'il faut distinguer le découvert pour fins de voirie qui est propre au *Code municipal du Québec* du découvert au sens du droit civil, ce dernier étant limité aux terrains exploités à des fins agricoles: art. 986 C.C.Q. et 237 C.M.; *Bonin c. Champagne*, (1919) 55 C.S. 153.

¹⁴⁰⁴ *L'hussier c. Brosseau*, (1901) 20 C.S. 170.

¹⁴⁰⁵ *Pont-Viau (Ville de) c. Cyr*, [1966] R.L. 234 (C.S.); *Temiscaming (Ville de) c. Alger*, [1980] C.P. 112; *Rivière-du-Loup (Ville de) c. Immeubles Jacques Anctil Inc.*, J.E. 96-826 (C.Q.).

¹⁴⁰⁶ Art. 563.0.1 C.M.; 413.1 L.C.V.; 244.1 et suiv. L.F.M.

¹⁴⁰⁷ Art. 557 C.M.; 436 L.C.V.; *Laval (Ville de) c. Belisle*, (1981) 13 M.P.L.R. 70 (C.P.Q.).

¹⁴⁰⁸ *Cohen and Son Ltd c. Wyckoff and Co.*, [1959] C.S. 507.

infrastructures municipales¹⁴⁰⁹. Une réglementation apparaît alors d'autant plus utile que la municipalité a l'obligation d'offrir les services à une construction riveraine si le propriétaire en paie le coût d'installation. Une municipalité ne peut les interdire à une catégorie de constructions¹⁴¹⁰ car elle ne peut faire de distinction que si la loi lui permet. Elle ne peut donc refuser arbitrairement les mêmes services à tous, dans la mesure évidemment où ils sont disponibles.

Une municipalité qui exploite un réseau d'électricité peut refuser de raccorder la tête de branchement d'une maison au réseau si les normes applicables ne sont pas observées même s'il y a attestation provisoire de conformité du Bureau des examinateurs électriciens¹⁴¹¹. Elle est également justifiée de fermer l'eau d'une construction qui a été branchée illégalement¹⁴¹², mais elle ne peut se faire justice à elle-même en interrompant le service d'aqueduc d'un établissement au motif que le propriétaire n'aurait pas respecté les exigences du permis de construction¹⁴¹³. De la même manière, une administration ne peut, sans raison d'intérêt public et d'une certaine gravité, cesser de fournir l'eau à un de ses abonnés¹⁴¹⁴, quoique à cet égard des modifications à la législation permettent désormais à la municipalité de sévir à l'encontre des mauvais payeurs¹⁴¹⁵.

ii- L'accès à la voie publique

La problématique de l'accès aux immeubles riverains à une voie publique ouvre la discussion sur de nombreux fronts, celui du droit à l'accès, celui des dommages causés par le changement de niveau et celui de la propriété des entrées charretières.

D'abord, les tribunaux reconnaissent que les propriétés adjacentes ont un droit à l'accès au chemin (et même à un cours d'eau), une sorte de droit spécial d'entrée et de

¹⁴⁰⁹ *Dallas c. Saint-Louis (Town of)*, (1901-2) 32 R.C.S. 120; *Notre-Dame-de-l'Île-Perrot (Municipalité de) c. Construction Normand Lalonde Inc.*, J.E. 96-1589 (C.Q.).

¹⁴¹⁰ *Cloutier c. Richmond (Ville de)*, [1976] C.S. 248; *Saint-Roch-de-Richelieu (Corporation municipale de) c. Allard*, [1993] R.D.I. 627 (C.S.).

¹⁴¹¹ *Brossard (Pierre) Ltée c. Laprairie (Ville de)*, [1961] C.S. 55.

¹⁴¹² *Cloutier c. Richmond (Ville de)*, [1976] C.S. 248.

¹⁴¹³ *St-Pierre c. Villeneuve (Ville de)*, [1969] C.S. 544.

¹⁴¹⁴ *Coaticook (Ville de) c. Boisvert*, [1948] R.L. 211 (R.S.P.).

¹⁴¹⁵ Art. 563.1 C.M.; 440.1 L.C.V.; *Frères des écoles chrétiennes c. Laval-des-Rapides (Ville de)*, (1923) 61 C.S. 385; *Germain c. Saint-Joseph-de-Deschambault (Corporation de la paroisse de)*, (1934) 72 C.S. 267 (C. Mag.).

sortie (ingress and egress) pour l'utilité d'un héritage¹⁴¹⁶. La municipalité ne peut priver un propriétaire riverain qu'en l'indemnisant pour cette perte d'accès¹⁴¹⁷, et ce, même si la perte du droit est une conséquence normale et logique de l'exercice par la municipalité de son droit de fermer une rue¹⁴¹⁸. Le principe est établi par l'article 415 de la *Loi sur les cités et villes* et reconnu à l'égard de toutes les municipalités, quelle que soit la loi qui les régit. C'est sur la base de ce principe que les tribunaux ont considéré que si une municipalité peut interdire la circulation commerciale sur une rue, elle ne peut pas interdire l'accès d'une rue résidentielle à un centre commercial¹⁴¹⁹. Au mieux peut-elle prohiber la circulation de camions et le stationnement. Le règlement qui interdit l'accès véhiculaire à un terrain à partir d'une rue est non seulement discriminatoire, mais constitue une sorte d'expropriation sans indemnité¹⁴²⁰.

De plus, elle peut être obligée de dédommager le propriétaire riverain suite aux travaux sur la voie publique qui ont pour effet de créer une dénivellation entre le niveau de la rue et celui de la propriété riveraine¹⁴²¹.

Enfin, l'entrée charretière, même construite dans l'emprise de la propriété publique, est considérée comme un accessoire de la propriété privée. Il appartient donc au propriétaire riverain d'en défrayer le coût de construction et d'entretien¹⁴²². Si la municipalité doit enlever le ponceau existant lors de travaux à la route, elle doit prendre les moyens nécessaires pour rétablir la situation.

¹⁴¹⁶ Jean-Denis ARCHAMBAULT, "Les troubles de jouissance et les atteintes aux droits d'autrui résultant de travaux publics non fautifs", (1990) 21 *R.G.D.* 5-137; *Montreal (City of) c. Drummond*, (1876) 1 A.C. 384; *Bell c. Quebec (Corporation of)*, (1879) 5 A.C. 84; *North Shore Railway Co. c. Pion*, (1889) 14 A.C. 612; *Potvin c. Mailloux*, (1903) 9 R.J. 437 (C.S.); *Montreal (City of) c. Harbour Commissioners of Montreal*, [1926] A.C. 299; *Ouellet c. Goulet*, [1953] B.R. 448; *Compagnie de sable Ltée c. Québec (Ville de)*, [1957] R.L. 65 (C.S.); *Sherbrooke (Cité de) c. King Street Shopping Centre Ltd*, [1963] B.R. 340; *Richer c. Saint-Pierre (Ville de)*, [1963] B.R. 668; *Lorac Ltée c. Pinard*, [1977] C.A. 446; *Gestion Danoit Inc. c. Amos (Ville d')*, C.S. Abitibi, 605-05-000047-881, 27 juillet 1988; *9013-0691 Québec Inc. c. Saint-Timothée (Ville de)*, C.S. Beauharnois, 760-05-000461-952, 12 août 1986; *Propriétés immobilières Oshawa Inc. c. Laval (Ville de)*, J.E. 98-1302 (C.S.). La municipalité peut aussi imposer une servitude de non-accès: Art. 631 (8) C.M. et 415 (13) L.C.V.

¹⁴¹⁷ Art. 415 (5) L.C.V.; *Mongrain c. Shawinigan (Cité de)*, C.S. Saint-Maurice, 410-05-000357-75, 2 juin 1978 (J.I.D.M. C.S. 78-06-02).

¹⁴¹⁸ *Gagné c. Simard*, [1962] C.S. 213.

¹⁴¹⁹ *Sherbrooke (Cité de) c. King Street Shopping Centre Ltd*, [1963] B.R. 340.

¹⁴²⁰ *Desrosiers c. Longueuil (Ville de)*, J.E. 81-593 (C.S.).

¹⁴²¹ *Grenier c. Montréal (Cité de)*, (1881) 25 L.C.J. 138 (Q.B.); *Lamarque c. Montréal (Cité de)*, (1892) 2 C.S. 307.

¹⁴²² *Potvin c. Mailloux*, (1903) 9 R.J. 437 (C.S.).

d- L'érosion, l'inondation et le glissement de terrain

Parfois, la municipalité peut être confrontée, en sa qualité de propriétaire riverain, avec les aléas naturels qui tendent à gruger voire à détruire l'assiette physique de sa propriété. Les phénomènes d'érosion (par l'eau ou par le vent) et de glissement de terrain sont donc susceptibles de porter atteinte à l'intégrité de la propriété. Comme le droit de propriété inclut le droit pour un propriétaire de prendre les mesures nécessaires pour consolider son assiette contre leurs effets destructeurs, la municipalité peut, sous réserve de la réglementation applicable en matière urbanistique et environnementale, construire des ouvrages de stabilisation faisant échec à l'érosion naturelle. Elle n'est cependant pas obligée de procéder ainsi et peut tout simplement laisser la nature faire son oeuvre et emporter l'assiette de son immeuble. D'ailleurs, l'article 950 du *Code civil du Québec* indique bien que le propriétaire du bien assume les risques de perte¹⁴²³.

Par ailleurs, les articles 987 et suivants de ce Code permettent à la municipalité, après avoir donné un avis, d'accéder à un immeuble voisin afin de faire ou d'entretenir une construction ou un ouvrage sur son terrain, à charge cependant de réparation du préjudice subi. Elle ne peut cependant contraindre les propriétaires à prendre des mesures pour protéger leur propriété. Si la protection de son immeuble l'oblige à faire des ouvrages sur la propriété voisine, elle doit obtenir les droits d'utiliser ce terrain pour recevoir ces ouvrages.

Enfin, la loi l'autorise spécifiquement à faire les travaux requis dans le but de protéger son territoire contre les inondations. Elle peut faire ces travaux sur ses immeubles ou sur un immeuble privé avec l'accord du propriétaire¹⁴²⁴.

Comme la propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous, ce n'est pas parce que la partie terrestre est éventuellement emportée par l'érosion, une inondation ou un glissement de terrain qu'elle perd automatiquement tout droit de propriété

¹⁴²³ À moins que la perte de l'immeuble résulte de la faute de son voisin: *Gariépy c. Trois-Rivières (Ville de)*, C.P. Trois-Rivières, 400-32-008131-833, 21 février 1984 (J.I.D.M. C.P. 84-02-21).

¹⁴²⁴ Art. 555.2 C.M.; 413 (32) L.C.V.

puisqu'elle peut alors demeurer propriétaire d'un lot submergé¹⁴²⁵. Ce sont alors les règles de l'accession naturelle qui s'appliquent.

B- La gestion et la concession de droits d'utilisation dans la propriété municipale

La municipalité peut effectuer l'exploitation de son parc immobilier, ou même de divers immeubles municipaux, en régie ou encore en confier la gestion à l'entreprise privée, que ce soit par la location, l'entente de service à caractère public ou privé sans but lucratif ou même la fourniture de service à l'entreprise privée moyennant rémunération. Elle peut également accorder ou concéder à des tiers des droits d'utilisation à caractère privatif ou pour d'autres fins publiques.

1- L'offre de services en régie

Si elle procède par une administration en régie, la municipalité se dote des ressources humaines et matérielles requises. Elle répartit les tâches et structure son organigramme opérationnel. Elle exerce l'autorité d'un employeur et possède les équipements de soutien nécessaires pour rendre les services et entretenir sa propriété.

2- La location et le prêt

La municipalité peut également offrir en location¹⁴²⁶ à qui elle veut¹⁴²⁷ des espaces dans ses propres immeubles, mais comme elle n'est fondamentalement pas un promoteur immobilier, les locaux disponibles normalement offerts doivent être soit des locaux excédentaires, soit des espaces susceptibles de location privative, comme c'est le cas par exemple des aires de stationnement réservées dans un chemin public, des

¹⁴²⁵ *Cie de pulpe de Chicoutimi c. Racine*, (1906) 30 C.S. 194 (C.R.). V.a. *Beloeil (Corporation de la paroisse de) c. Préfontaine*, (1898) 4 R.J. 163 (C.R.).

¹⁴²⁶ L'occupation du domaine public municipal par un réseau d'utilité publique autorisé par une loi ne rencontre pas les caractéristiques d'une location: *Montréal (Ville de) c. Bell Canada*, [1979] C.S. 1049, conf. J.E. 88-1035 (C.A.).

¹⁴²⁷ Le bail procurant une source de revenu, il n'est pas soumis à un processus de soumission. P. CHARETTE, *Op. cit.*, note 10, p. 25. Le principe est évidemment sous réserve des interdicts de discrimination. Par ailleurs, il a été jugé qu'une municipalité excède sa compétence en louant ou prêtant ses équipements et machineries à l'entrepreneur retenu pour l'entretien de ses chemins: *Bégin c. Château-Richer (Corporation municipale de)*, C.S. Québec, 200-05-003658-908, 15 mai 1991.

espaces publicitaires¹⁴²⁸ ou encore des locaux pour des fins communautaires¹⁴²⁹ ou des immeubles industriels visés par la *Loi sur les immeubles industriels municipaux*.

Une municipalité peut, dans un bail, restreindre les activités d'un locataire, comme ce serait le cas d'interdire à un pharmacien de vendre des produits non réglementés¹⁴³⁰ ou d'une entreprise d'affichage d'ériger des panneaux réclames. Sauf la franchise, on a cependant jugé qu'elle ne peut se servir du bail pour créer une situation de monopole privé, ce qui serait le cas, par exemple, de la municipalité propriétaire d'un aéroport qui loue un terrain de stationnement à une compagnie de taxi et limite à la demande de clients la venue d'autres taxis que ceux de cette compagnie¹⁴³¹. Il est toutefois loin d'être certain qu'elle ne pourrait pas limiter la desserte d'une compagnie si cette desserte était adjugée par soumission publique.

Le bail a donné l'occasion à la jurisprudence de mettre en évidence la distinction qui peut s'imposer entre l'intérêt public et l'intérêt privé, eu égard aux possibilités de se libérer de ses contraintes. En effet, le bail est d'abord et avant tout un contrat établi entre deux personnes en se fondant sur les règles du droit civil, sous réserve le cas échéant des préoccupations d'intérêt public. Ainsi, la Cour supérieure a déjà décidé que le locataire à qui une ville signifie un avis de reprise de possession ne peut soulever l'invalidité de l'acquisition hors de son territoire car il y a eu consentement et délai déraisonnable depuis l'acquisition¹⁴³². Par contre, elle a refusé d'accorder une injonction pour empêcher une autre ville de mettre unilatéralement un terme à un bail sur un terrain lui appartenant, alors que ce terrain servait pour la recharge de la nappe aquifère¹⁴³³. Elle a également sanctionné le comportement d'une ville utilisant un prétexte pour faire partir un locataire¹⁴³⁴.

¹⁴²⁸ *Trans Ad Ltd c. Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal*, C.A. Montréal, 500-09-000014-779, 21 août 1978 (J.I.D.M. C.A. 78-08-21); *Mediacom Inc. c. Verdun (Ville de)*, (1995) 2 B.D.M. 6 (C.S.).

¹⁴²⁹ Art. 8 et suiv. C.M.; 28 et suiv. L.C.V. et l'art. 7 de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* relativement aux locaux industriels. La location est également possible à l'égard des immeubles visés par une entente sur l'exploitation de terres du domaine de l'État: art. 14.16 C.M.; 29.17 L.C.V.

¹⁴³⁰ *Longueuil (Ville de) c. Bigattini*, [1980] C.S. 483.

¹⁴³¹ *Lavoie c. Matane (Ville de)*, [1950] C.S. 549.

¹⁴³² *Trudel c. Sainte-Foy (Ville de)*, J.E. 94-438 (C.S.).

¹⁴³³ *Club de tir mauricien Inc. c. Cap-de-la-Madeleine (Ville de)*, [1996] R.D.I. 195 (C.S.).

¹⁴³⁴ *Longueuil (Ville de) c. Services marins Longueuil Inc.*, J.E. 99-829 (C.S.).

Enfin, la municipalité peut "prêter" un terrain à un groupe de personnes un terrain qui lui appartient¹⁴³⁵.

3- L'entente de gestion

Une entente de gestion peut intervenir avec un organisme public aux fins de gérer un immeuble appartenant au patrimoine municipal. L'entente avec un organisme public peut être effectuée avec une autorité gouvernementale, une autre entité à caractère municipal ou un organisme public décentralisé, qu'il appartienne au monde de l'éducation ou au réseau élargi des affaires sociales.

Elle peut également prendre la forme d'une entente de service avec un organisme privé à but non lucratif en vertu de laquelle elle lui confie la gestion d'un immeuble municipal pour des fins à caractère public. Elle peut même accorder des subventions à un tel organisme pour qu'il puisse assumer son rôle. La Cour supérieure a également accepté qu'une municipalité puisse confier à un tiers la gestion d'un terminus d'autobus, tout en lui accordant une subvention pour compenser des dépenses d'exploitation¹⁴³⁶ puisqu'elle a considéré que ce mode opérationnel n'était pas assujéti à la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*.

4- La permission d'occupation

En raison du principe de l'inaliénabilité, la municipalité ne peut accorder d'hypothèque, de servitude ou de droit de superficie qu'à l'égard d'un immeuble qui fait partie de son domaine privé¹⁴³⁷, mais non de son domaine public¹⁴³⁸. Si la

¹⁴³⁵ *Château, Compagnie d'assurance c. Laval (Ville de)*, C.P. Montréal, 500-02-053094-814, 11 mai 1983 (J.I.D.M. C.P. 83-05-11).

¹⁴³⁶ *Fortin c. Québec (Ville de)*, [1994] R.J.Q. 439 (C.S.).

¹⁴³⁷ *Bilodeau c. Dufour*, [1952] 2 R.C.S. 264; *Bois L.M.G. Inc. c. Poirier et Sorel (Cité de)*, [1982] C.S. 574; *Texaco Canada Inc. c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1995] R.J.Q. 602 (C.Q.). V.a. *Supra*, notes 980 et 1140.

¹⁴³⁸ Alfred NADEAU, "Privilège exclusif d'exploiter un réseau d'aqueduc accordé par les corporations municipales", (1959) 19 *R. du B.* 179-187; *Bell c. Westmount (Town of)*, (1920) 9 B.R. 34; *Compagnie du téléphone Saguenay-Québec c. Chicoutimi (Cité de)*, (1938) 65 B.R. 223; *Montréal (Cité de) c. Denis Outdoor Display Ltd*, (1939) 77 C.S. 485; *Peloquin c. Boucherville (Ville de)*, [1969] C.S. 503; *Contra: Roy c. Saint-Anselme (Corporation de)*, (1900) 19 C.S. 119 où la cour est d'opinion qu'une municipalité ne peut permettre à un particulier la construction d'un réservoir dans le fossé d'un chemin public même s'il ne cause aucun inconvénient.

municipalité accorde une telle servitude par ignorance ou par erreur, elle ne peut conférer de droit réel¹⁴³⁹.

Une municipalité peut cependant accorder des tolérances, des privilèges et des permissions d'occupation¹⁴⁴⁰ de la propriété municipale à des fins privatives ou à des fins publiques qui relèvent d'autres organismes. Diverses dispositions législatives, principalement dans la *Loi sur les cités et villes*, y font clairement référence, notamment dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir de réglementation. Ainsi, par exemple, l'article 415 (14) de cette loi permet de réglementer :

- les ouvertures et les excavations dans les rues pour les tuyaux à gaz et à eau, les conducteurs électriques, les sous-voies et les conduits¹⁴⁴¹;
- la construction et l'entretien des égouts, tunnels et drains;
- la construction et l'usage de tout ouvrage et conduit en dessous des rues¹⁴⁴²;
- la construction et le maintien de trous à charbon, trous d'homme (regards d'égout), trappes et autres ouvertures dans les rues;
- l'utilisation des rues pour y placer des matériaux de construction, goudron, chaux, pierres, briques et autres objets de nature à détériorer le pavage¹⁴⁴³.

La portée de ces dispositions est limitée par les pouvoirs accordés aux entreprises d'utilité publique de s'accaparer une partie de la propriété municipale aux

¹⁴³⁹ *Daignault c. Loïselle et Rigaud (Ville de)*, C.S. Beauharnois, 760-05-000428-886, 25 mai 1989.

¹⁴⁴⁰ Lorsqu'elle concerne un empiètement sur l'emprise d'un chemin public, l'autorisation d'occupation est appelée permission de voirie. Une aisance de voirie (ou servitude de rue) ou droit des riverains sur une voie publique est une forme de servitude administrative. Elle ne peut exister que si la loi l'accorde expressément ou si l'autorité l'a concédée sur une partie du domaine public: *Darlington c. Garneau*, (1938) 64 B.R. 561. Les chartes municipales peuvent prévoir des dispositions particulières à cet égard. Tel est le cas, par exemple, du droit de construction d'une passerelle au-dessus d'une rue à Hull: L.Q. 1975, c. 94 et aux droits d'occupation temporaires et permanents qui peuvent être accordés sur le domaine public de la ville à Laval: *Loi modifiant la Charte de la Ville de Laval*, L.Q. 1994, c. 57, art. 10, modifiant l'article 415.1 L.C.V. pour la ville. Les tolérances d'occupation sont fort nombreuses. Il suffit de souligner, par exemple, les surlargeurs d'emprise occupées par les propriétaires riverains, notamment pour des fins d'aménagement paysager. Dans certains cas, la municipalité peut même obliger le propriétaire riverain à entretenir cet espace : *Loi modifiant la Charte de la Ville de Laval*, Assemblée nationale du Québec, Première session, Trente-sixième législature, Projet de loi 221, 1999, ajoutant pour la ville un article 412.2 à la *Loi sur les cités et villes*.

¹⁴⁴¹ *Montreal (City of) c. Standard Light and Power Company*, [1897] A.C. 527.

¹⁴⁴² *Normandin c. Montréal (Cité de)*, (1895) 7 C.S. 278 (C.R.); *Montréal (Cité de) c. Dionne*, (1915) 24 B.R. 133.

¹⁴⁴³ *Hudson (Ville d') c. Hudson Hardware & Supplies Ltd*, J.E. 90-450 (C.M.). V.a. *Cochenthaler c. Pauzé*, (1912) 18 R.L. 231 (C.A.).

fins de leurs activités, les différends avec les municipalités étant soumis à un régime d'arbitrage sous l'autorité d'organismes prévus tant aux lois fédérales que provinciales.

Sous réserve des prérogatives dont peuvent bénéficier les diverses entreprises d'utilité publique, les paragraphes 415 (16) et 415 (17) de la *Loi sur les cités et villes* permettent par ailleurs de prescrire la manière de placer sur les rues des enseignes, poteaux d'enseigne, auvents, poteaux d'auvent, poteaux de téléphone, de télégraphe et d'électricité¹⁴⁴⁴, abreuvoirs pour chevaux, râteliers et autres obstructions ainsi que pour régler la suspension des fils conducteurs le long de ou à travers les rues. À cet égard, une ville peut même exiger que des poteaux déjà érigés ou des fils conducteurs déjà suspendus soient placés dans des conduits souterrains. De plus, les municipalités peuvent prescrire que les poteaux et autres installations de support, bien que propriété d'une seule personne, soient utilisés en commun par toutes les entreprises de téléphone, de télégraphe, d'électricité, de câblodistribution et par tout autre service¹⁴⁴⁵.

Le *Code municipal du Québec* est moins précis sur les permissions qui peuvent être accordées par les municipalités. L'approche est d'ailleurs totalement différente. Ainsi, l'article 631 permet à une municipalité locale de faire des règlements pour prohiber tout ouvrage qui projette en dehors de l'alignement d'un chemin public ou obstrue la voie publique. Un pouvoir discrétionnaire est même accordé à l'inspecteur municipal pour permettre sur les chemins l'exécution de certains ouvrages dont l'effet pourrait être d'obstruer, d'empêcher ou d'incommoder le passage (art. 831 C.M.).

L'énumération ci-dessus n'est pas exhaustive, car on observe dans les municipalités toutes sortes de permission d'occupation, expresses ou tacites, comme c'est le cas, par exemple de la location à l'usage exclusif d'une rue pour des réceptacles de rebuts¹⁴⁴⁶.

¹⁴⁴⁴ Les poteaux implantés dans la rue sans qu'ils soient autorisés par la ville, par une charte de la compagnie ou par la loi sont des nuisances: *Regina c. Mohr*, (1881) 7 Q.L.R. 183 (B.R.); *Sherbrooke Telephone Association c. Sherbrooke (City of)*, (1889) 12 L.N. 354 (C.S.), conf. (1890) 6 M.L.R. 100 (B.R.). Comparer avec *Toronto (City of) c. Bell Telephone Company of Canada*, [1905] A.C. 52.

¹⁴⁴⁵ Art. 557 (7) C.M.; 415 (18) L.C.V.

¹⁴⁴⁶ *Montréal (Cité de) c. Denis Outdoor Display Ltd*, (1939) 77 C.S. 485.

La permission d'occupation est une autorisation individuelle¹⁴⁴⁷ temporaire pour l'utilité d'un immeuble voisin ou pour poser des infrastructures, les résolutions à cet effet pouvant contenir des conditions ou des exigences¹⁴⁴⁸. Si le bénéficiaire ne possède pas de droit à l'usage de cette rue en vertu de la loi¹⁴⁴⁹, il s'agit d'un droit précaire et conditionnel. Si elle est faite à titre onéreux, elle ne confère pas, à moins qu'il y ait une franchise, un droit au bénéficiaire de revendre les biens ou services obtenus¹⁴⁵⁰. Elle ne peut faire l'objet d'une indemnité en cas d'expropriation dans l'intérêt public¹⁴⁵¹, de sorte que la municipalité a le droit de révoquer sans indemnité le permis accordé à titre gratuit et sans durée déterminée pour l'installation d'un petit aqueduc privé dans un chemin lorsqu'elle agit dans l'intérêt public aux fins d'accorder à un tiers un privilège exclusif d'aqueduc¹⁴⁵². De la même manière, une municipalité peut mettre fin unilatéralement à une entente à durée indéterminée d'exploitation d'un lac d'aqueduc lorsqu'elle doit le protéger¹⁴⁵³. Si la municipalité accorde un droit d'occupation elle doit cependant tenir compte des conséquences quant à l'utilisation du voisinage¹⁴⁵⁴.

Les tolérances ou permissions de voirie n'ont généralement pas pour effet d'accorder aux usagers de l'assiette d'une rue des droits à un usage plus exclusif que d'autres utilisateurs¹⁴⁵⁵ à moins évidemment que la loi dispose autrement, ce qui est le cas par exemple en matière de stationnement, ou lorsqu'un usager détient un privilège, une permission spéciale ou un bail pour l'utilisation de cette assiette¹⁴⁵⁶. Ainsi, en 1996, le législateur a profité de modifications omnibus à la *Loi sur les cités et villes* et

¹⁴⁴⁷ *Toupin c. Ontario Bank*, (1876) 20 L.C.J. 5 (B.R.); *Ross c. Montreal City Passenger Railway*, (1880) 24 L.C.J. 60 (Q.B.); *Saint-Jean-de-Boischatel (Municipalité de) c. Vézina*, [1973] R.L. 54 (C.P.); *R. c. Québec Lait Inc.*, [1978] R.L. 77 (C.M.). Le principe est le même à l'égard de l'autorisation de construire un quai sur un lac servant pour les fins de l'aqueduc: *Gilbert c. East-Broughton Station (Corporation municipale du village de)*, [1993] R.J.Q. 2854 (C.S.).

¹⁴⁴⁸ *Vanasse c. Montréal (Cité de)*, (1888) 16 R.L. 386 (C.S.); *Trois-Pistoles (Ville de) c. Compagnie électrique des Trois-Pistoles*, (1918) 24 R.J. 178 (C.S.).

¹⁴⁴⁹ *Compagnie du téléphone Saguenay-Québec c. Chicoutimi (Cité de)*, (1938) 65 B.R. 223.

¹⁴⁵⁰ *Procureur général du Québec c. Laperrière*, C.S. Drummond, 405-05-000171-78, 13 novembre 1980.

¹⁴⁵¹ *Paquin c. Auger*, (1911) 17 R.J. 277 (B.R.); *Compagnie d'aqueduc du village de Sainte-Thècle c. Sainte-Thècle (Village de)*, (1933) 39 R.J. 104 (C. Mag.); *Compagnie du téléphone Saguenay-Québec c. Chicoutimi (Cité de)*, (1938) 65 B.R. 223.

¹⁴⁵² *Saint-Charles-de-Lachenaie (Corporation de la paroisse de) c. Venne*, (1907) 13 R.J. 196 (C.S.).

¹⁴⁵³ *Gilbert c. East Broughton Station (Corporation municipale du village de)*, [1993] R.J.Q. 2854 (C.S.); *Club de tir mauricien Inc. c. Cap-de-la-Madeleine (Ville de)*, [1996] R.D.I. 195 (C.Q.).

¹⁴⁵⁴ *Normandin c. Montréal (Cité de)*, (1895) 7 C.S. 278 (C.R.).

¹⁴⁵⁵ *Bell Telephone Co. of Canada c. Montreal Street Railway Co.*, (1897) 6 B.R. 223.

¹⁴⁵⁶ *Montréal-Est (Ville de) c. Gulf Canada Ltée*, C.S. Montréal, 500-05-007810-805, 23 mars 1981 (J.I.D.M. C.S. 81-03-23); *Québec (Ville de) c. Cullen*, J.E. 87-755 (C.A.).

au *Code municipal du Québec* pour élargir à l'ensemble des municipalités le pouvoir déjà conféré à certaines d'entre elles par loi spéciale :

[d]"accorder aux personnes de tout groupe qu'il (le règlement) définit le droit exclusif de stationner leur véhicule sur la chaussée de certaines rues, à la condition que ce droit soit indiqué au moyen d'une signalisation appropriée, et pour préciser d'autres conditions qui peuvent varier selon les rues, les groupes ou toute combinaison de rue ou de groupe".¹⁴⁵⁷

Ce texte permet non seulement de réserver des espaces de stationnement sur rue aux résidents, mais il peut aussi servir à réserver des espaces de stationnement à certaines catégories de travailleurs, de consommateurs ou d'autres usagers.

Plusieurs entreprises d'utilité publique possèdent des droits d'occupation privilégiés, aux conséquences plus lourdes que les permissions ordinaires accordées aux autres intéressés. Les privilèges d'occupation du domaine public accordés à ces entreprises d'utilité publique, que ce soit une compagnie ferroviaire, gazière, téléphonique ou hydroélectrique, sont le plus souvent consacrés dans des législations spécifiques, qu'elles émanent de l'Assemblée nationale du Québec ou du Parlement fédéral. Il s'agit en effet d'un droit *sui generis* dont la portée est bien plus étendue qu'un simple privilège temporaire, puisqu'elles ont un caractère permanent en plus d'exercer leur priorité sur toute réglementation municipale¹⁴⁵⁸.

Quant à l'empiétement sans permission spécifique, il ne constitue qu'une tolérance tacite et la municipalité peut obliger la personne en défaut à déguerpir.

5- La franchise

Les municipalités possèdent le pouvoir d'accorder à des entreprises privées des franchises¹⁴⁵⁹ ou privilèges d'exploitation¹⁴⁶⁰, c'est-à-dire une autorisation d'installer

¹⁴⁵⁷ *Loi modifiant la Loi sur les cités et villes, le Code municipal du Québec et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1996, c. 27, art. 14 et 65 (ajoutant le paragraphe 30.2 à l'article 415 L.C.V. et l'article 566.3 C.M.). Certaines municipalités avaient obtenu ce pouvoir antérieurement: ex. Ville de LaSalle, L.Q. 1989, c. 83, art. 31.

¹⁴⁵⁸ *Turcotte c. Saint-Joseph-de-Beauce (Corporation de la paroisse de)*, (1921) 30 B.R. 13; *Montréal (Ville de) c. Bell Canada*, [1979] C.S. 1049, conf. J.E. 88-1035 (C.A.).

¹⁴⁵⁹ Le mot "franchise" est un anglicisme. Le contrat de franchise constitue une concession à une entreprise privée d'un monopole exclusif à long terme pour la fourniture d'un service public à la

des infrastructures sur le domaine municipal et même d'utiliser les rues pour fournir un service et exploiter divers services d'utilité publique¹⁴⁶¹ au bénéfice de ses citoyens. Elles peuvent également adopter une réglementation pour établir les conditions d'exploitation des franchises ou privilèges dans les rues¹⁴⁶². S'agissant d'un pouvoir discrétionnaire, les tribunaux n'interviennent pas sur l'opportunité.

Pour accorder une franchise exclusive, la municipalité doit disposer d'une loi claire, ne pouvant s'inférer de son pouvoir général¹⁴⁶³. Au surplus, le règlement doit être adopté dans l'intérêt public et non à l'avantage exclusif d'une seule personne¹⁴⁶⁴. Ces franchises peuvent consacrer le monopole de l'entreprise en matière de service d'aqueduc¹⁴⁶⁵, d'égout, d'éclairage et d'électricité¹⁴⁶⁶, de gaz¹⁴⁶⁷, de pont à péage et traverses sur les rivières¹⁴⁶⁸, de tramway¹⁴⁶⁹, etc. Même si la franchise porte atteinte au principe de la liberté de commerce et de concurrence, la ville ne crée pas de monopole illégal et n'interfère pas avec le pouvoir fédéral en matière de commerce¹⁴⁷⁰.

Le privilège d'exploitation est accordé par règlement qui peut être assujéti à une procédure spéciale d'approbation requérant celle des personnes habiles à voter et du

municipalité: J. LEVEILLÉE et M.O. TRÉPANIÉ, *Loc. cit.*, note 219, p. 20, 35. Cet article traite également du régime des franchises au tournant du siècle.

¹⁴⁶⁰ *Gilbert c. East Broughton Station (Corporation du village de)*, [1993] R.J.Q. 2854 (C.S.).

¹⁴⁶¹ A. NADEAU, *Loc. cit.*, note 1438, p. 179-187. Une municipalité peut accorder un privilège ou droit exclusif et temporaire à une compagnie d'utiliser ses rues pour fournir un service à ses citoyens: *Montreal Gas Co. c. Consumer Gas Co.*, (1898) 6 C.S. 140.

¹⁴⁶² Art. 415 (12) L.C.V.; *Bell c. Westmount (Town of)*, (1900) 9 B.R. 34; *Corporation d'aqueduc de St-Casimir c. Ferron*, [1931] R.C.S. 47.

¹⁴⁶³ *Saint-Jérôme (Corporation du village de) c. Lake St-John Light and Power Co.*, (1928) 45 B.R. 20; *Couture c. Thetford-Mines (Cité de)*, C.S. Mégantic, 5208, 5 janvier 1970.

¹⁴⁶⁴ *Trois-Pistoles (Ville de) c. Compagnie électrique des Trois-Pistoles*, (1918) 24 R.J. 178 (C.S.).

¹⁴⁶⁵ *Larivière c. Richmond (Ville de)*, (1902) 21 C.S. 37; *Demers c. Laprairie (Corporation du village de)*, (1906) 12 R.J. 277 (B.R.); *Stuart c. Napierville (Corporation du village de)*, (1916) 50 C.S. 407 (C.R.); *Corporation d'aqueduc de St-Casimir c. Ferron*, [1931] R.C.S. 47; *Sainte-Anne-du-Lac (Corporation municipale du village de) c. Hogue*, [1959] R.C.S. 38.

¹⁴⁶⁶ *Hull Electric Co. c. Ottawa Electric Co.*, (1903) 12 B.R. 549 (C.P.); *Bureau c. Saint-Ubalde (Corporation de la paroisse de)*, (1919) 28 B.R. 130; *Lefebvre c. Grand-Mère (Town of)*, (1917) 55 R.C.S. 121; *Trois-Pistoles (Ville de) c. Compagnie électrique des Trois-Pistoles*, (1918) 24 R.J. 178 (C.S.).

¹⁴⁶⁷ *Montreal Gas Co. c. Consumer Gas Co.*, (1894) 6 C.S. 140.

¹⁴⁶⁸ *Paquet c. Saint-Lambert (Corporation de)*, (1888) 14 Q.L.R. 327 (C.S.); *Corriveau c. Saint-Vallier (Corporation de)*, (1889) 15 Q.L.R. 87 (B.R.).

¹⁴⁶⁹ *Bell c. Westmount (Town of)*, (1900) 9 B.R. 34.

¹⁴⁷⁰ *Larivière c. Richmond (Ville de)*, (1902) 21 C.S. 37.

gouvernement¹⁴⁷¹. Si le règlement accordant un privilège d'exploitation n'indique pas qu'il est exclusif, il ne l'est pas¹⁴⁷² mais il ne peut cependant porter atteinte aux droits acquis d'une entreprise qui détient déjà un droit concédé¹⁴⁷³. Le privilège peut être exclusif et pour l'ensemble du territoire, mais non à perpétuité car la municipalité abandonne alors son pouvoir de fermer la rue¹⁴⁷⁴. Il doit donc être pour une période déterminée qui peut se prolonger jusqu'à 25 ans.

Les tribunaux ont par ailleurs souligné à diverses occasions qu'en accordant une franchise à une compagnie, la municipalité n'agit que comme mandataire des contribuables¹⁴⁷⁵ et elle n'assume aucune responsabilité si la compagnie ne rencontre pas ses obligations. La compagnie qui détient un privilège d'exploitation d'aqueduc de la ville a l'obligation de fournir l'eau aux contribuables¹⁴⁷⁶, mais n'est pas responsable de dommages lors d'un incendie s'il y a insuffisance d'eau à moins qu'elle ait spécifiquement assumé l'obligation dans son contrat¹⁴⁷⁷.

Bien qu'on ait reconnu le pouvoir d'abroger un règlement accordant un privilège exclusif d'exploitation s'il est déraisonnable et n'a jamais été mis en application par le franchisé¹⁴⁷⁸, les tribunaux ont néanmoins insisté sur le caractère conventionnel des contrats de franchise exclusive et ont souvent fait obstacle à leur répudiation unilatérale avant échéance¹⁴⁷⁹, à moins d'expropriation.

La déficience des services, l'impossibilité pour les municipalités de contrôler la tarification des services offerts¹⁴⁸⁰, l'irresponsabilité et l'arrogance¹⁴⁸¹ des entreprises

¹⁴⁷¹ Art. 557 (2) C.M.; 444 L.C.V. V.a. l'art. 43 L.Q.E. et la *Loi sur la vente des services publics municipaux*, (L.R.Q. c. V-4).

¹⁴⁷² *Compagnie pour l'éclairage du gaz de St-Hyacinthe c. Compagnie des pouvoirs hydrauliques de St-Hyacinthe*, (1894-96) 25 R.C.S. 168.

¹⁴⁷³ *Dubuc c. Chicoutimi (Ville de)*, (1910) 37 C.S. 281.

¹⁴⁷⁴ *Corriveau c. Saint-Vallier (Corporation de)*, (1889) 15 Q.L.R. 87 (B.R.); *Dubuc c. Chicoutimi (Ville de)*, (1910) 37 C.S. 281.

¹⁴⁷⁵ *Wilshire c. Saint-Louis-du-Mile-End (Corporation du village de)*, (1899) 8 B.R. 479; *Lefebvre c. Grand-Mère (Town of)*, (1917) 55 R.C.S. 121; *Berard c. Vincent*, (1922) 28 R.J. 70 (C.S.).

¹⁴⁷⁶ *Pecllet c. Marchand (Corporation du canton de)*, (1907) 13 R.L. 558 (C.R.); *Chartier c. Pecllet*, (1909) 18 B.R. 41.

¹⁴⁷⁷ *Bélanger c. Saint-Louis (Town of)*, (1912) 41 C.S. 348 (C.R.).

¹⁴⁷⁸ *Trois-Pistoles (Ville de) c. Compagnie électrique des Trois-Pistoles*, (1918) 24 R.J. 178 (C.S.).

¹⁴⁷⁹ *Aubert-Gallion (Corporation of) c. Roy*, (1892-3) 21 R.C.S. 456; *Saint-Jean (Ville de) c. Molleur*, (1908) 40 R.C.S. 629; *Paquin c. Auger*, (1911) 17 R.J. 277 (B.R.); *Compagnie d'aqueduc du village de Sainte-Thècle c. Sainte-Thècle (Village de)*, (1933) 39 R.J. 104 (C. Mag.).

¹⁴⁸⁰ *Stuart c. Napierville (Corporation du village de)*, (1916) 50 C.S. 407 (C.R.).

ont suscité de nombreuses critiques et éventuellement incité, à la faveur de l'émergence de l'État providence, les municipalités à dispenser elle-même les services auparavant confiés à l'entreprise privée. Bien que les municipalités possèdent encore le pouvoir d'accorder des franchises pour des services d'utilité publique, elles sont de plus en plus rares, celles qui survivent se limitant aux réseaux privés d'aqueduc.

Le régime de la franchise ou privilège d'exploitation est un héritage de l'économie libérale du XIXe siècle préférant la liberté d'entreprise à la dispense publique de services. Il est tombé en désuétude avec l'accélération au début du siècle de la municipalisation des services publics. Il peut cependant être utilisé à l'occasion, surtout dans un contexte de désengagement de l'institution publique et de privatisation des services.

C- Le respect des obligations liées à la possession d'un patrimoine

Bien que l'expression "droit de propriété" mette en évidence le mot "droit" et plus généralement l'ensemble des droits qui peuvent y être associés, il faut reconnaître que la possession d'un patrimoine confère aussi à son détenteur des obligations. La municipalité n'échappe pas à ce principe bien que sa portée puisse être atténuée, amplifiée ou même encadrée autant par la législation statutaire et la réglementation gouvernementale que par sa propre réglementation. À cela s'ajoutent les dispositions particulières qui peuvent être contenues dans l'acte d'acquisition d'un immeuble.

1- Les obligations légales

Les obligations légales liées au droit de propriété peuvent être classées en deux grandes catégories, les obligations légales de voisinage et les obligations de responsabilité civile. En même temps qu'elles se distinguent, elles se recoupent puisque rejoignant inévitablement la nécessité d'assurer une coexistence entre des immeubles voisins, notamment par rapport à l'usage qui peut en être fait. Les obligations de voisinage répondent à l'impératif d'acceptation des inconvénients normaux du milieu environnant. Elles supposent la mise en oeuvre des moyens raisonnables pour éviter de nuire aux personnes tout comme aux immeubles situés dans cet environnement. Par rapport aux immeubles du patrimoine municipal, les

¹⁴⁸¹ *Montreal Park and Island Railway Co. c. Saint-Louis (Town of)*, (1900) 17 C.S. 545 (C.R.).

obligations de responsabilité civile découlent essentiellement du risque associé au préjudice que peut causer le fait autonome des biens dont la municipalité a la garde.

a- Les obligations de voisinage

La loi peut établir les règles gouvernant la relation entre des héritages voisins et assujettir les immeubles à certaines contraintes, ce qui était autrefois qualifié de "servitude légale". Elle peut également s'en tenir au principe de la sanction de l'abus de droit ou du trouble de voisinage, ces situations étant appréciées en fonction de la nature ou de la situation des lieux, eu égard à l'usage qui en est fait.

i- Les "servitudes légales" de voisinage

Les règles particulières qui sont parfois qualifiées de "servitude légale" sont nombreuses. Elles se retrouvent aux articles 977 et suivants du *Code civil du Québec* et peuvent parfois être complétées par des dispositions dispersées dans les lois municipales. Elles s'imposent aux municipalités, généralement de la même manière qu'elles peuvent leur bénéficier, en leur qualité de propriétaire. Elles portent sur :

- l'obligation au bornage des propriétés contiguës lorsqu'il importe de s'assurer précisément de la ligne séparative des propriétés (art. 978 C.c.Q.)¹⁴⁸²;

- l'assujettissement à la réception des eaux qui découlent naturellement des fonds supérieurs (art. 979 C.c.Q.);

- l'usage de l'eau des lacs et des cours d'eau, sous réserve d'éviter son épuisement ou sa pollution (art. 981, 982 C.c.Q.)¹⁴⁸³ et, le cas échéant, d'obtenir des autorisations gouvernementales¹⁴⁸⁴;

- l'établissement des toits de manière à ce que les eaux, les neiges et les glaces tombent sur le fonds du propriétaire (art. 983 C.c.Q.)¹⁴⁸⁵;

¹⁴⁸² *Supra*, note 1091.

¹⁴⁸³ *Maisonnette (Town of) c. Harbour Commissioners of Montreal*, (1910) 39 C.S. 36; *Seigny c. Saint-David (Corporation de la paroisse de)*, (1916) 50 C.S. 291 (C.R.); *Montréal (Cité de) c. Commissaires du havre de Montréal*, (1917) 23 R.L. 77 (B.R.); *Olivier c. Méthot*, [1945] B.R. 284. Elle n'est cependant pas responsable du creusage d'une prise d'eau sur sa propriété qui a pour effet de tarir une source d'eau privée: *Lortie c. L'Ange-Gardien (Corporation de)*, [1954] C.S. 91. V.a. *Supra*, notes 1323 et suiv.

¹⁴⁸⁴ *Montreal (City of) c. Harbour Commissioners of Montreal*, [1926] A.C. 299.

¹⁴⁸⁵ *Fiset c. Québec (Cité de)*, [1947] C.S. 468. Elle possède un recours en garantie lorsqu'elle doit indemniser une personne qui tombe sur le trottoir en raison de la glace qui provient du toit d'un bâtiment adjacent: *Thibault c. Montréal (Cité de)*, (1894) 5 C.S. 45; *Chicoutimi (Cité de) c. Guay*, [1964] C.S. 488.

- la protection contre les branches, les racines et les arbres nuisibles ou menaçants (art. 985 C.c.Q.);
- l'accès à l'immeuble voisin aux fins de procéder à l'entretien d'une construction, d'un ouvrage ou d'une plantation (art. 987 C.c.Q.);
- la nécessité d'exécuter des travaux de réparation ou de démolition qui s'imposent afin d'éviter la chute d'une construction ou d'un ouvrage sur la propriété voisine (art. 990 C.c.Q.);
- l'exigence de prendre les mesures requises pour éviter que les constructions, ouvrages ou plantations réalisées sur son fonds ébranlent ou compromettent la solidité de ceux du voisin (art. 991 C.c.Q.)¹⁴⁸⁶;
- la tolérance, moyennant indemnité, le cas échéant, des empiétements mineurs de constructions érigées de bonne foi (art. 992 C.c.Q.);
- la distance d'éloignement d'une construction de la ligne séparative pour avoir sur le fonds voisin une vue droite (art. 993 C.c.Q.)¹⁴⁸⁷, sauf le cas de vues sur la voie publique ou sur un parc public¹⁴⁸⁸.
- l'accord du copropriétaire d'un mur mitoyen pour y pratiquer une ouverture (art. 996 C.c.Q.);
- l'accès de l'immeuble enclavé sur la voie publique (art. 997 C.c.Q.)¹⁴⁸⁹;
- la contribution aux frais d'un ouvrage mitoyen, que ce soit une clôture, un mur, une haie ou un fossé (art. 1002 C.c.Q.).

Ces obligations de nature civile sont accrues par les exigences ou les particularités propres aux lois municipales :

- le drainage des fossés de chemin de manière à recevoir les eaux du chemin et du voisinage¹⁴⁹⁰ et ce, même si le chemin est entretenu par le ministère des Transports¹⁴⁹¹;

¹⁴⁸⁶ *Saint-Valier (Corporation de) c. Tanguay*, (1923) 34 B.R. 1; *Gariépy c. Trois-Rivières (Ville de)*, C.P. Trois-Rivières, 400-32-008131-833, 21 février 1984 (J.I.D.M. C.P. 84-02-21); *Sirois c. Levesque-Gagné*, J.E. 96-1797 (C.A.).

¹⁴⁸⁷ *Powell c. Arthabaska (Ville d')*, [1943] C.S. 212.

¹⁴⁸⁸ *Loranger c. Aubry*, (1918) 27 B.R. 519; *Saint-Jean (Cité de) c. Gervais*, (1921) 30 B.R. 497; *Montreal (City of) c. Laurendeau*, (1925) 63 C.S. 372.

¹⁴⁸⁹ *Saint-Jérôme (Ville de) c. Ciné Entreprise V.A.J. Inc.*, [1991] R.J.Q. 2236 (C.S.).

¹⁴⁹⁰ Art. 741 C.M.; *Tremblay c. Saint-Bruno (Corporation de la paroisse de)*, (1933) 39 R.J. 179 (C.S.); *Payette c. L'Épiphanie (Corporation du village de)*, (1938) 44 R.J. 406 (C.S.); *Marleau c. Notre-Dame-de-l'Île-Perrot (Corporation municipale de la paroisse de)*, [1964] C.S. 414.

¹⁴⁹¹ *Desjarlais c. Saint-Antoine-de-la-Rivière-du-Loup (Corporation de la paroisse de)*, [1949] B.R. 639; *Lesage c. Saint-Augustin-de-Desmaures (Corporation de)*, J.E. 80-538 (C.S.); *Turcotte c. Saint-Ephrem (Corporation municipale de)*, J.E. 97-1929 (C.S.); *Comeau c. Carleton (Ville de)*, [1997] R.L. 176 (C.Q.).

- le droit de passage sur les terrains en bordure de cours d'eau aux fins de leur entretien¹⁴⁹²;
- le droit de souffler ou de déposer la neige sur les terrains privés¹⁴⁹³.

De plus, la municipalité a l'obligation de garde des objets privés sur ses immeubles¹⁴⁹⁴, jusqu'à ce qu'elle puisse en disposer conformément aux règles applicables.

Par ailleurs, les municipalités n'échappent pas aux obligations auxquelles un propriétaire peut être astreint à l'égard d'un fossé de ligne, d'une clôture de ligne ou d'un découvert qui relève de la juridiction de l'inspecteur agraire¹⁴⁹⁵ ou encore de l'obligation de clore les chemins publics, avec les contraintes qui s'imposent dans les municipalités régies par le *Code municipal du Québec* selon qu'il s'agit d'un chemin de front ou d'une route¹⁴⁹⁶.

C'est certainement en matière de voirie et de drainage que le poids de ces obligations légales se manifeste le plus, particulièrement en ce qui a trait à la servitude naturelle d'écoulement des eaux. Ainsi, si son immeuble est un fonds inférieur, il est tenu de recevoir les eaux qui découlent naturellement des fonds supérieurs. La municipalité a donc l'obligation de procéder à l'égouttement suffisant pour l'écoulement des eaux de surface des rues car en les construisant elle modifie la servitude naturelle¹⁴⁹⁷. Elle doit s'assurer de ne pas effectuer de travaux susceptibles d'affecter cette situation sans obtenir l'autorisation des propriétaires concernés¹⁴⁹⁸ ou de procéder à leur indemnisation comme s'il s'agissait d'une expropriation¹⁴⁹⁹. Elle doit faire

¹⁴⁹² *Supra*, note 906.

¹⁴⁹³ Art. 752 C.M.; 415 (23) L.C.V.; *Proulx c. Arvida (Ville d')*, C.P. Chicoutimi, 720014, 2 février 1973, (J.I.D.M. C.P. 73-02-02).

¹⁴⁹⁴ Art. 939 et suiv.; 2280 et suiv. C.c.Q. Comme c'est le cas des fourrières: *Vezeau c. Montréal-Nord (Ville de)*, J.E. 78-586 (C.P.); *Lapierre c. Montréal (Ville de)*, J.E. 80-547 (C.P.); *Bouvrette c. Montréal-Nord (Cité de)*, C.P. Montréal, 500-02-011291-783, 17 février 1982 (J.I.D.M. C.P. 82-02-17); *Murphy c. Montréal (Communauté urbaine de)*, J.E. 82-819 (C.P.). V.a. *Général Accident, Compagnie d'assurances du Canada c. Montréal (Communauté urbaine de)*, J.E. 99-1125 (C.Q.) (en appel).

¹⁴⁹⁵ Art. 224 et suiv. C.M.; et 111 L.C.V.

¹⁴⁹⁶ Art. 744 et 745 C.M. *Phaneuf c. Michaudville, Partie Sud (Corporation de la paroisse de)*, (1917) 23 R.J. 13 (C.S.); *Portland-Ouest (Corporation du canton de) c. Mercier*, [1955] B.R. 58, conf. [1953] C.S. 119.

¹⁴⁹⁷ *Roy c. Saint-Louis-du-Mile-End (Corporation de)*, (1896) 10 C.S. 503 (C.R.).

¹⁴⁹⁸ *Saint-Jean-de-Boischatel (Corporation de la paroisse de) c. Vézina*, [1958] B.R. 589.

¹⁴⁹⁹ *Kamouraska (Corporation du comté de) c. Ouellet*, [1949] B.R. 317; *Bourbonnais c. Gatineau (Ville de)*, [1982] C.S. 302; *Coté & Marmen Inc. c. Lévis (Ville de)*, J.E. 91-1097 (C.A.).

écouler ses eaux sans aggraver les servitudes des fonds inférieurs, ce qui serait le cas par exemple si elle y dirigeait en un seul endroit les eaux provenant du fossé et des fonds supérieurs¹⁵⁰⁰, et ne peut permettre que les riverains déversent leurs eaux usées dans ses fossés car cela constitue des nuisances¹⁵⁰¹. Toutefois, ce n'est pas aggraver la servitude du fonds inférieur que d'y conduire par des rigoles, fossés ou cours d'eau, les eaux que la nature lui a destinées¹⁵⁰². Les règlements applicables aux cours d'eau s'appliquent aussi aux égouts qu'il faut construire pour drainer les terrains (fossés fermés)¹⁵⁰³, puisque les tribunaux considèrent que l'obligation s'étend à l'égouttement adéquat des terrains d'un projet domiciliaire¹⁵⁰⁴. À cet égard, une municipalité a la responsabilité d'entretien des cours d'eau municipaux et elle doit s'assurer et prendre les moyens pour que la réalisation d'un projet domiciliaire n'aggrave pas la servitude. Si tel est le cas, elle est responsable et une injonction peut être accueillie pour qu'elle apporte les correctifs¹⁵⁰⁵.

ii- La sanction de l'abus de droit et du trouble de voisinage

Les deux concepts de l'abus de droit et du trouble de voisinage¹⁵⁰⁶ se rejoignent et se recoupent à la fois en matière de propriété puisqu'ils mettent en évidence des comportements nuisibles ou répréhensibles tombant sous le coup de la responsabilité civile et ce, même s'ils ne témoignent pas nécessairement d'actes intentionnels ou

¹⁵⁰⁰ *Desbiens c. Jonquière (Corporation du village de)*, (1906) 30 C.S. 376 (C.R.); *Aumont c. L'Assomption (Corporation de la paroisse)*, (1938) 44 R.J. 131 (C.S.); *Olivier c. Méthot*, [1945] B.R. 284; *Desjarlais c. Saint-Antoine-de-la-Rivière-du-Loup (Corporation de la paroisse de)*, [1949] B.R. 639; *Lesage c. Saint-Augustin-de-Desmaures (Corporation de)*, J.E. 80-538 (C.S.); *Bourbonnais c. Gatineau (Ville de)*, [1982] C.S. 302; *Turcotte c. Saint-Ephrem (Corporation municipale de)*, J.E. 97-1929 (C.S.); *Forest c. Laval (Ville de)*, J.E. 98-1788 (C.A.).

¹⁵⁰¹ *Desbiens c. Jonquière (Corporation du village de)*, (1906) 30 C.S. 376 (C.R.); *Olivier c. Méthot*, [1945] B.R. 284.

¹⁵⁰² *Chagnon c. Verchères (Corporation du comté de)*, (1924) 37 B.R. 329; *Olivier c. Méthot*, [1945] B.R. 284.

¹⁵⁰³ *Montebello (Corporation du village de) c. Canadian Pacific Railway*, (1938) 44 R.J. 157 (C.S.); *Saint-Guillaume (Corporation du village de) c. Ricard*, (1940) 69 B.R. 245.

¹⁵⁰⁴ *Orsainville (Ville d') c. Canada Printing Ink Co. Ltd.*, [1972] C.A. 799; *Bourcier c. Saint-Lambert (Ville de)*, (1994) 60 Q.A.C. 86.

¹⁵⁰⁵ *Forest c. Laval (Ville de)*, J.E. 98-1788 (C.A.). V.a. *Bois-des-Filion (Ville de) c. Lorraine (Ville de)*, [1999] R.D.I. 1393 (C.S.) (en appel).

¹⁵⁰⁶ Art. 6, 7, 976, 1375, 1457 C.c.Q. André NADEAU et Richard NADEAU, *Traité pratique de la responsabilité civile délictuelle*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1971, p. 233-238 et 276-278. V.a. J.D. ARCHAMBAULT, *Loc. cit.*, note 1416, p. 80-94 et Daniel BOUCHARD, "Quelques notes sur la responsabilité extracontractuelle des municipalités en matière environnementale", (1998) 108 *Développements récents en droit de l'environnement* 101-154.

malveillants. Les municipalités sont susceptibles d'être à l'origine de tels comportements dans l'utilisation des immeubles qui relèvent de leur autorité même si leur activité est légale et exercée dans l'intérêt public. Les tribunaux ont conclu en l'abus de droit ou au trouble de voisinage en plusieurs occasions :

- exploitation d'un dépotoir sans respecter les normes d'hygiène¹⁵⁰⁷;
- remblai d'un site avec des déchets malodorants¹⁵⁰⁸;
- poussière excessive provenant du décapage de la piscine municipale¹⁵⁰⁹;
- exploitation d'un terrain de jeu¹⁵¹⁰;
- contraintes particulières reliées à la reconstruction d'une rue¹⁵¹¹;
- exploitation d'une station de pompage d'un réseau d'aqueduc¹⁵¹²;
- dépôt de matériaux et de neige¹⁵¹³;
- évacuation d'eaux usées provenant d'un dépotoir à neige¹⁵¹⁴;
- pollution causée par ses égouts¹⁵¹⁵;
- eaux usées en provenance d'installations septiques communautaires¹⁵¹⁶;
- vapeur et fumée produite par une usine d'électricité¹⁵¹⁷;
- accroissement du volume de circulation sur un chemin public¹⁵¹⁸;
- travaux sur un cours d'eau municipal affectant le niveau d'un lac¹⁵¹⁹;
- immeuble nuisible en raison de la circulation et du bruit¹⁵²⁰.

¹⁵⁰⁷ *Christin dit St-Amour c. Montréal (Cité de)*, (1895) 7 C.S. 228; *Boulangier c. Québec (Cité de)*, (1934) 72 C.S. 445; *Ducker c. Sherbrooke (Cité de)*, (1934) 40 R.L. 418 (C.S.); *Auger c. Château-Richer (Ville de)*, [1975] C.S. 924; *Fluet c. Beebe Plain (Corporation municipale de)*, [1981] J.M. 235 (C.P.).

¹⁵⁰⁸ *Ouellette c. Hull (Cité de)*, (1934) 72 C.S. 237.

¹⁵⁰⁹ *Forget c. Napierville (Corporation municipale du village de)*, C.P. Iberville, 755-02-000239-868, 4 mars 1987.

¹⁵¹⁰ *Lac-des-Écorces (Municipalité du village de) c. Poirier*, J.E. 88-469 (C.A.); *Bouchard c. Mont-Saint-Hilaire (Ville de)*, [1996] R.L. 316 (C.Q.); *Demers c. Grande-Île (Municipalité de)*, C.Q. Beauharnois, 760-32-001107-954, 19 avril 1996.

¹⁵¹¹ *Tomaszewski c. Val-d'Or (Ville de)*, J.E. 82-378 (C.P.).

¹⁵¹² *Davie c. Montreal Water and Power Co.*, (1903) 23 C.S. 143; *Adami c. Montreal (City of)*, (1904) 25 C.S. 1.

¹⁵¹³ *91968 Canada Inc. c. Beaconsfield (Ville de)*, [1986] R.R.A. 384 (C.S.); *Zunenshine c. Côte-Saint-Luc (Cité de)*, J.E. 89-389 (C.A.).

¹⁵¹⁴ *St-Jacques c. Sainte-Agathe-Sud (Corporation de)*, C.P. Terrebonne, 700-02-001949-792, 2 mai 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-05-02).

¹⁵¹⁵ *Maisonnette (Town of) c. Harbour Commissioners of Montreal*, (1910) 39 C.S. 36; *Sevigny c. Saint-David (Corporation de la paroisse de)*, (1916) 50 C.S. 291 (C.R.); *Fasano c. Pierrefonds (Ville de)*, [1974] C.S. 460.

¹⁵¹⁶ *Ferme G. Maurice Inc. c. Saint-Claude (Corporation municipale de)*, [1993] R.R.A. 305 (C.S.). V.a. *Maurice c. Saint-Claude (Corporation municipale de)*, J.E. 94-929 (C.A.).

¹⁵¹⁷ *Carpentier c. Maisonnette (Ville de)*, (1897) 11 C.S. 241.

¹⁵¹⁸ *Clermont (Ville de) c. Perron*, B.D.I. 94-305 (C.Q. Expro).

¹⁵¹⁹ *Poisson c. Arthabaska (Corporation du comté d')*, [1999] R.D.I. 375 (C.S.).

Ils n'ont cependant pas considéré comme constituant de l'abus de droit :

- l'aménagement d'un parc sur une emprise ferroviaire désaffectée¹⁵²¹;
- le réaménagement d'un parc de récréation¹⁵²².
- la construction d'immeubles conformes à la réglementation¹⁵²³.

Le principal problème qui se pose en cette matière est celui de déterminer la mesure du raisonnable dans l'exécution de travaux, dans l'exploitation d'infrastructures ou d'équipements publics ou dans la simple utilisation d'un immeuble aux fins de sa destination puisque le propriétaire a le droit de faire des travaux sur son immeuble. De plus, la municipalité doit, dans l'intérêt public, réaliser des travaux¹⁵²⁴, ce qui est souvent susceptible d'occasionner des inconvénients pour des périodes parfois prolongées. Les tribunaux doivent donc faire la part des choses entre les obligations qui incombent aux autorités publiques et la conduite des intéressés dans leur gestion des situations contestées, en tenant notamment compte des circonstances et des milieux affectés, mais également du fait que les citoyens doivent accepter les contraintes qu'impliquent le voisinage et la vie dans une collectivité.

b- La responsabilité civile du fait des biens

Deux articles du *Code civil du Québec* énoncent la responsabilité du propriétaire à l'égard du fait des biens. Alors que l'article 1465 indique que "le gardien d'un bien est tenu de réparer le préjudice causé par le fait autonome de celui-ci, à moins qu'il prouve n'avoir commis aucune faute", l'article 1467 souligne que "le propriétaire, sans préjudice de sa responsabilité à titre de gardien, est tenu de réparer le préjudice causé par la ruine même partielle, de son immeuble, qu'elle résulte d'un défaut d'entretien ou d'un vice de construction". Ces principes avaient également été établis sous l'ancien *Code civil du Bas Canada* de sorte que la jurisprudence est abondante en cette matière.

¹⁵²⁰ *Fredette c. Saint-Nicéphore (Corporation municipale de)*, J.E. 91-947 (C.S.). En l'espèce, la modification au zonage était nulle. Elle visait l'immeuble d'un tiers, mais le principe s'appliquerait de la même manière s'il s'agissait d'un immeuble appartenant à la municipalité.

¹⁵²¹ *Association des résidents du Lac Mercier Inc. c. Paradis*, [1996] R.J.Q. 2370 (C.S.).

¹⁵²² *MacQuire c. Montréal (Ville de)*, J.E. 89-1382 (C.S.).

¹⁵²³ *Boisjoli c. Goebel*, [1982] C.S. 1, *Morissette c. Rimouski (Ville de)*, J.E. 95-1466 (C.A.).

¹⁵²⁴ On ne peut concevoir une obligation d'indemnisation chaque fois que doivent être exécutés des travaux le moins nuisibles : *Bergeron c. Beaurivage Construction Ltée*, J.E. 82-357 (C.P.).

Cette jurisprudence¹⁵²⁵ porte autant sur les chemins, fossés et ponceaux¹⁵²⁶, égouts¹⁵²⁷ ou canalisations diverses de drainage¹⁵²⁸, que les autres immeubles municipaux, qu'il s'agisse d'infrastructures comme l'aqueduc¹⁵²⁹, le réseau de gaz¹⁵³⁰, des équipements ou des constructions diverses ou même les arbres¹⁵³¹, que le dommage résulte d'une chute de branche, de l'assèchement du sol ou du bris des égouts privés par les racines¹⁵³².

La garde d'un bien ne s'apprécie pas en fonction du statut juridique mais en fonction du pouvoir réel et concret qu'une personne exerce sur un objet, de sorte que si une partie de l'emprise d'un chemin est occupée par un tiers, c'est ce dernier qui a la garde et la municipalité ne peut être responsable en raison de la présomption¹⁵³³. Évidemment, de la même manière, une municipalité peut être responsable des dommages causés par un égout dont elle n'est pas propriétaire mais dont elle a la garde et le contrôle¹⁵³⁴. Elle n'est cependant pas responsable d'un refoulement d'égout si elle n'est pas propriétaire du réseau même s'il y a eu une entente avec le promoteur pour lui

¹⁵²⁵ Pour un relevé intéressant, voir: A. NADEAU et R. NADEAU, *Op. cit.*, note 1506, p. 416-449 et 481-498. V.a. Jean-Louis BAUDOIN et Patrice DESLAURIERS, *La responsabilité civile*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais Inc., 1998, p. 467-520.

¹⁵²⁶ *Côté c. Saint-François-Xavier (Corporation de la paroisse de) et Procureur général du Québec*, J.E. 81-6 (C.S.); *Longtin c. Laval (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-007874-835, 10 juin 1986.

¹⁵²⁷ *Montreal (City of) c. Watt & Scott Ltd*, [1922] 2 A.C. 555; *Fasano c. Pierrefonds (Ville de)*, [1974] C.S. 460.

¹⁵²⁸ *Boulangier c. Procureur général du Québec et Percé (Ville de)*, C.P. Gaspé, 110-02-000418-80, 22 mars 1982 (J.I.D.M. C.P. 82-03-22).

¹⁵²⁹ *Montreal (City of) c. Lesage*, [1923] R.C.S. 355; *Delahanty c. Montreal (City of)*, (1918) 54 C.S. 50; *Gélinas c. Montréal (Cité de)*, (1921) 59 C.S. 62 (C.R.); *Pinatel Piece Dye Works Ltd c. Joliette (Ville de)*, [1958] R.L. 257 (C.S.).

¹⁵³⁰ *Bourgon c. Verdun (Cité de)*, (1937) 43 R.J. 474 (C.S.); *Jalbert c. Sherbrooke (Cité de)*, [1962] R.C.S. 94.

¹⁵³¹ J. HÉTU, Y. DUPLESSIS et D. PAKENHAM, *Op. cit.*, note 17, p. 1097-1101.

¹⁵³² *Coaticook (Town of) c. Laroche*, (1915) 24 B.R. 339; *Lachine (Cité de) c. Roy*, [1972] C.A. 487; *Chatel c. Côte-Saint-Luc (Ville de)*, [1974] C.S. 463; *Moore c. Pointe-Claire (Cité de)*, [1977] C.S. 573; *Lachine (Cité de) c. Canadian Shade Tree Service Ltd*, [1978] C.S. 652; *Compagnie d'assurance Guardian du Canada c. Westmount (Ville de)*, [1982] C.P. 367; *Simcoe & Erie, Compagnie d'assurance générale c. Mont-Royal (Ville de)*, C.P. Montréal, 500-02-003640-856, 18 décembre 1986; *Levitt-Akerman c. Saint-Laurent (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-02-035084-859, 19 février 1987; *Monette c. Montréal (Ville de)*, [1993] R.R.A. 592 (C.Q.).

¹⁵³³ *Glass c. Sainte-Agathe-Sud (Corporation municipale du village de)*, C.A. Montréal, 500-09-000097-740, 22 juin 1983 (J.I.D.M. C.A. 83-06-22). À l'inverse, même s'il est privé, la ville est responsable des inégalités et fissures d'un trottoir ouvert à la circulation du public à défaut de démarcation claire: *Léonard c. Montréal (Cité de)*, [1957] C.S. 22.

¹⁵³⁴ *Leduc c. Montréal (Cité de)*, (1884-85) 1 M.L.R. 300 (C.S.).

permettre de le construire¹⁵³⁵. Elle demeure néanmoins responsable du mauvais état du trottoir d'accès à un centre commercial s'il est sur un terrain municipal même si, par convention, c'est le promoteur qui doit faire et entretenir ce trottoir¹⁵³⁶.

c- Les obligations statutaires

En qualité de propriétaire d'un immeuble, la municipalité peut être l'objet d'une ordonnance du ministre l'enjoignant de prendre les mesures nécessaires pour procéder à la décontamination d'un site, dans la mesure prévue aux articles 31.42 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁵³⁷. Elle peut également être assujettie à l'obtention d'un certificat d'autorisation à l'égard de travaux ou d'activités susceptibles de contaminer l'environnement.

Des restrictions concernant l'utilisation, le lotissement ou l'aliénation peuvent être imposées par la *Loi sur les biens culturels* dans le cas d'un immeuble classé, reconnu, situé dans l'aire de protection d'un immeuble voisin classé ou reconnu, ou encore situé dans un arrondissement naturel ou historique.

L'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole peut également être requise si la municipalité désire effectuer une opération visée par la loi à l'égard d'un immeuble situé dans une zone agricole au sens de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*¹⁵³⁸.

La construction des édifices publics est soumise aux exigences de la *Loi sur la sécurité dans les édifices publics* et de la réglementation qui en découle, dont au premier chef le *Code national du bâtiment*¹⁵³⁹.

¹⁵³⁵ *Proulx c. Sainte-Catherine (Ville de)*, [1995] R.R.A. 209 (C.S.).

¹⁵³⁶ *Saint-Laurent (Cité de) c. Cohen*, [1964] B.R. 295.

¹⁵³⁷ Les articles 31.42 à 31.45 s'appliquent à l'égard de quiconque a émis, déposé, dégagé ou rejeté un contaminant dans l'environnement. Les articles 31.46 à 31.52 (adoptés en 1990, mais non en vigueur) s'adressent au propriétaire de l'immeuble où se trouvent des contaminants. Voir: Odette NADON et Paul GRANDA, "Qui doit assumer la responsabilité des sols contaminés ?", (1997) 90 *Développements récents en droit de l'environnement* 183-238.

¹⁵³⁸ *Supra*, note 1128.

¹⁵³⁹ *Règlement sur l'application d'un Code du bâtiment - 1990*, Décret 1440-93, 13 octobre 1993, (1993) 125 G.O. II, 27-10-93, 1380, tel que modifié.

Ces législations imposent les contraintes les plus usuelles, mais la plupart des secteurs d'activité comportent leur lot d'autorisations, sans oublier que certaines interventions nécessitent parfois des précautions particulières comme ce serait le cas, par exemple, des activités en milieu constituant un habitat pour la faune ou même dans des terrains peuplés d'espèces végétales rares.

Enfin, une municipalité ne peut effectuer de travaux dans l'emprise d'une route que le ministre des Transports entretient en vertu de la *Loi sur la voirie*, même si elle en est propriétaire, un trottoir un réseau d'aqueduc ou d'égout ou tout autre ouvrage, sans l'autorisation du ministre¹⁵⁴⁰.

2- Les obligations conventionnelles

Sur le plan contractuel, divers types d'engagement peuvent être insérés dans les actes d'acquisition ou même dans des règlements municipaux en faveur de personnes ou d'immeubles. Les obligations les plus fréquentes se retrouvent sous la forme de stipulation d'inaliénabilité et de restriction d'usage, notamment dans un acte de servitude ou dans un acte de vente.

Alors que la stipulation d'inaliénabilité concerne le droit de disposer d'un immeuble et est discutée dans la section suivante traitant de l'aliénation de propriété municipale, la restriction d'usage (en anglais "restrictive covenant"¹⁵⁴¹) se manifeste généralement par la stipulation dans l'acte de cession en faveur de la municipalité d'une limitation à son droit d'utiliser l'immeuble à des fins précises, généralement pour l'utilité publique. Il peut s'agir d'une servitude de non-construction, de non-usage ou de limitation d'usage à des fins précises.

La restriction d'usage peut prendre la forme d'une servitude réelle ou d'une obligation personnelle. Constitue une obligation personnelle et non une servitude réelle l'obligation de ne pas construire contenue dans un contrat de vente de terrain s'il n'y a pas de fonds dominant¹⁵⁴². Une donation conditionnelle à une utilisation claire et

¹⁵⁴⁰ Art. 37 L.V.; *Lechasseur c. Saint-Jean-Baptiste (Corporation de la paroisse de)*, (1936) 40 R.P. 164 (C.S.).

¹⁵⁴¹ C.A. SHEPPARD, *Loc. cit.*, note 1297, p. 312-354.

¹⁵⁴² *Pelletier c. Trudeau*, (1905) 27 C.S. 196.

précise est légale et opposable à toute acquisition à une autre fin¹⁵⁴³. La condition résolutoire a pour effet de grever l'immeuble d'une charge réelle¹⁵⁴⁴. L'obligation par laquelle une municipalité s'engage dans un acte d'achat à utiliser un terrain à une fin précise est une obligation personnelle qui la lie et à défaut de la respecter l'aliénation ou le changement d'utilisation risque d'être annulé par le tribunal¹⁵⁴⁵.

Lorsqu'une servitude réelle est consentie en faveur de l'un de ses immeubles, elle doit en respecter les modalités et elle ne peut les aggraver¹⁵⁴⁶. Tel est le cas, par exemple, de la servitude de droit de passage pour accéder à un site qu'elle possède. Il ne s'agit pas d'un chemin public au sens de la loi municipale mais la permission d'utilisation par le public ne peut constituer une aggravation de la servitude¹⁵⁴⁷.

La restriction d'usage peut être stipulée contre la municipalité ou en faveur de cette dernière. La municipalité peut ainsi interdire ou restreindre par contrat ce qui est pourtant autorisé dans la réglementation¹⁵⁴⁸. Toutefois, le texte qui contient une restriction au droit de propriété doit être interprété restrictivement, de manière à permettre un usage maximal de la propriété compte tenu de sa destination¹⁵⁴⁹.

La validité de ces clauses est reconnue et une municipalité ne peut s'en libérer que si elle obtient le consentement du cédant ou de ses ayants droits. Elle ne peut pas se faire justice à elle-même et utiliser son pouvoir réglementaire, en prétextant l'impossibilité de lier son pouvoir discrétionnaire par exemple, pour se relever d'une obligation contractuelle à laquelle elle a légalement et librement consentie.

¹⁵⁴³ Voir à cet égard, Jean GAGNON, *L'examen des titres immobiliers. Rapport d'actualisation*, 2e éd., Sherbrooke, Éditions Quid Juris, 1994, p. 260-276.

¹⁵⁴⁴ *Saint-Télesphore (Corporation de la paroisse de) c. Société d'habitation du Québec*, [1983] C.S. 656.

¹⁵⁴⁵ *Ménard c. Franklin (Corporation municipale de)*, C.S. Beauharnois, 760-05-000186-872, 25 juin 1987; *Saint-Évariste-de-Forsyth (Municipalité de) c. Club des 1000 Inc.*, J.E. 97-1588 (C.S.).

¹⁵⁴⁶ *Bromptonville (Ville de) c. Lauzon*, [1970] C.A. 348; *Cerundolo c. Val-Barrette (Corporation municipale de)*, J.E. 87-70 (C.A.); *Côté & Marmen Inc. c. Lévis (Ville de)*, J.E. 91-1097 (C.A.).

¹⁵⁴⁷ *Massie c. Saint-Adolphe-d'Howard (Municipalité de)*, J.E. 90-797 (C.A.), inf. [1987] R.J.Q. 1255 (C.S.).

¹⁵⁴⁸ *Construction Canadienne T.J. (Québec) Inc. c. Québec (Ville de)*, C.A. Québec, 200-09-000253-929, 23 avril 1996. V.a. J. HÉTU, Y. DUPLESSIS, D. PAKENHAM, *Op. cit.*, note 17, p. 810-811. La Cour supérieure avait conclu qu'un acte de vente d'un terrain par une ville à un promoteur qui limite la construction à des normes plus contraignantes que celles du zonage n'est pas opposable aux acquéreurs subséquents et constitue plutôt une servitude personnelle. Les acquéreurs subséquents sont en droit d'obtenir un permis de construction conforme au règlement de zonage: *Habitations Rebecca Inc. c. Chiara*, J.E. 94-1390 (C.S.). V.a. *Supra*, note 1297.

¹⁵⁴⁹ *Mont-Saint-Hilaire (Ville de) c. L'Argile-Bleue (Commission scolaire de)*, [1994] R.D.I. 172 (C.S.).

Outre le consentement du cédant ou de ses ayants droits, et éventuellement l'annulation pour une cause le justifiant, la municipalité peut être libérée d'une charge stipulée dans un acte de donation qui, en raison de circonstances imprévisibles lors de l'acceptation de la donation, devient impossible ou trop onéreuse, compte tenue de la valeur de la donation, de l'intention du donateur et des circonstances¹⁵⁵⁰.

SECTION IV- L'ALIÉNATION DE PROPRIÉTÉ MUNICIPALE

Une municipalité peut disposer des immeubles dont elle n'a plus besoin ou qu'elle juge opportun d'aliéner¹⁵⁵¹, sous réserve, le cas échéant, de l'observation de certaines formalités. Lors de la transaction, il pourra être opportun de "prévoir des clauses contractuelles lui garantissant, autant que possible, que l'immeuble (cédé) ne deviendra pas un fardeau à supporter, malgré le fait qu'il ne lui appartienne plus"¹⁵⁵².

A- Les restrictions au pouvoir de disposition

Les restrictions attachées au pouvoir de disposition d'une municipalité sous peine, le cas échéant, de nullité¹⁵⁵³ sont reliées à l'appartenance de certains immeubles au domaine public et aux modalités de la disposition.

1- Le changement de destination

Une municipalité ne peut pas en principe disposer d'un immeuble appartenant à son domaine public, à moins qu'elle n'ait procédé au préalable à sa désaffectation¹⁵⁵⁴

¹⁵⁵⁰ Art. 1854 C.c.Q.; *Hatley (Municipalité de) c. Court Good Cheer*, [1997] R.D.I. 364 (C.S.).

¹⁵⁵¹ Art. 6 (1) (1.1) C.M.; 28 (1) (2.1) L.C.V. Les règles qui l'obligeaient à se départir des immeubles dont elle n'avait pas besoin ou qu'elle avait acquis à certaines fins (*Nemec c. Cowansville (Ville de)*, [1975] C.S. 527) sont aujourd'hui abrogées sauf en ce qui concerne les immeubles grevés d'une hypothèque en sa faveur dans le cadre d'un prêt pour secourir des sinistrés: art. 540 L.C.V.

¹⁵⁵² A. LEMAY, *Loc. cit.*, note 946, p. 104-108.

¹⁵⁵³ Que la municipalité peut elle-même soulever: *Saint-Léonard (Cité de) c. Gravel*, [1973] C.A. 779.

¹⁵⁵⁴ La désaffectation peut intervenir même si les formalités applicables n'ont pas toutes été observées: P. HUTCHINS et P. KENNIFF, *Loc. cit.*, note 944, p. 487-8; *Lambert c. Saint-Romuald (Les corporations de) et Lévis (Comté de)*, (1875) 1 Q.L.R. 380 (C.C.); *Bégin c. Notre-Dame-du-Sacré-Coeur (Corporation de la paroisse de)*, (1889) 33 L.C.J. 200 (B.R.); *Childs c. Montréal (Cité de)*, (1890) 1 C.S. 414; *Bédard c. Québec (Corporation du comté de)*, (1910) 37 C.S. 186; *Patry c. Saint-Étienne-de-Beaumont (Corporation of the Parish of)*, (1914) 20 R.J. 192 (C.S.); *Bédard c. Sainte-Jeanne-de-Chantal (Corporation de la paroisse de)*, (1924) 30 R.J. 360 (C.S.); *Dubé c. Saint-Jérôme-de-Matane (Corporation de la paroisse de)*,

afin de le transférer dans son domaine privé. Ainsi, par exemple, une municipalité ne peut aliéner l'assiette d'un chemin qui n'a pas été aboli¹⁵⁵⁵. Même le fait qu'elle se soit accordée une servitude dans l'assiette d'un chemin que tous considèrent privé, n'enlève pas son caractère de chemin public¹⁵⁵⁶. Cette désaffectation n'est cependant pas nécessaire si l'immeuble passe dans le domaine public d'une autorité administrative qui s'en servira pour les fins d'une compétence liée à ce domaine public¹⁵⁵⁷.

Tout comme en matière d'acquisition et de mise en disponibilité de services d'utilité publique, la municipalité possède la discrétion¹⁵⁵⁸ pour fermer un chemin et cesser de dispenser un service public, sous réserve cependant d'une obligation d'indemnisation des personnes qui subissent un dommage direct et particulier.

Les propriétés du domaine privé de la municipalité peuvent normalement faire l'objet d'un démembrement et des droits réels peuvent être accordés (convention d'emphytéose, propriété superficière, servitude conventionnelle, droit d'usage). Dans la mesure où il est également possible de diviser l'espace en volume, certaines portions de l'espace peuvent être cédées séparément mais l'étendue des droits réels dans une portion d'un espace affectée à une fin publique est incertaine¹⁵⁵⁹.

(1924) 31 R.J. 155 (C.S.); *Brasley c. Saint-Philippe-de-Néri (Corporation de la paroisse de)*, (1929) 35 R.L. 4 (C. Mag.); *Compagnie du téléphone Saguenay-Québec c. Chicoutimi (Cité de)*, (1938) 65 B.R. 223; *Thivierge c. Lévis (Corporation du comté de)*, [1954] C.S. 108; *Sage c. Barford (Corporation du canton de)*, C.S. Saint-François, 450-05-001056-76, 17 octobre 1970; *Poulin c. Newport (Corporation municipale du canton de)*, [1990] R.D.I. 357 (C.S.); *Mailhot c. Saint-Romuald (Ville de)*, [1992] R.D.I. 282 (C.S.); *Saint-Vallier (Municipalité de) c. Blouin-Couillard*, REJB 98-13380 (C.S.).

¹⁵⁵⁵ *Lavoie c. Barford (Corporation municipale du canton de)*, [1971] C.S. 742. En ce sens, la cessation d'entretien ou la simple fermeture n'entraîne par la désaffectation: *Meloche c. Davidson*, (1902) 11 B.R. 303; *Groleau c. East-Broughton (Corporation de)*, [1958] C.S. 106; *Chabot c. Saint-Jean-Baptiste-de-Rouville (Corporation municipale de la paroisse de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000328-889, 6 septembre 1989; *Bousquet c. Saint-Charles-sur-Richelieu (Corporation municipale de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000016-898, 5 juin 1990; *Contra: Lamontagne c. Lévis (Ville de)*, (1916) 49 C.S. 293; *Fiset c. L'Ancienne-Lorette (Corporation de la paroisse de)*, C.S. Québec, 47060, 7 août 1944.

¹⁵⁵⁶ *Daignault c. Loisel et Rigaud (Ville de)*, C.S. Beauharnois, 760-05-000428-886, 25 mai 1989.

¹⁵⁵⁷ *Duhamel (Corporation municipale de) c. Société d'aménagement de l'Outaouais*, J.E. 83-878 (C.S.).

¹⁵⁵⁸ *Daigneau c. Farnham (Corporation de la partie Est du township de)*, (1897) 6 B.R. 258; *Jeannotte c. Saint-Henri-de-Mascouche (Corporation de la paroisse de)*, (1906) 12 R.J. 33 (C.S.); *Beaconsfield (Ville de) c. Brunet*, (1923) 4 D.L.R. 378 (C.S.C.), inf. (1921) 31 B.R. 196; *Butler c. Nelson (Corporation du canton de)*, (1926) 32 R.J. 104 (C.S.); *Groleau c. East-Broughton (Corporation de)*, [1958] C.S. 106; *Boissé c. Maricourt (Municipalité de)*, J.E. 98-861 (C.S.).

¹⁵⁵⁹ *Montréal-Est (Ville de) c. Gulf Canada Ltée*, C.S. Montréal, 500-05-007810-805, 23 mars 1981 (J.I.D.M. C.S. 81-03-23).

2- Les formalités

Par ailleurs, à moins que la loi ne dispose autrement dans des cas particuliers¹⁵⁶⁰, l'aliénation doit être à titre onéreux¹⁵⁶¹, sans préciser la signification cette notion. Si cette valeur n'est pas la valeur marchande ou encore la valeur réelle, ni celle inscrite pour les fins de l'évaluation foncière, il ne peut s'agir d'une valeur nominale ou d'un prix tellement vil qu'il équivaille à une dilapidation du patrimoine public. La vente peut être à titre onéreux même si le prix est minime s'il appert qu'elle comporte des exigences importantes pour l'acquéreur¹⁵⁶². Ainsi, si la vente d'un immeuble a été faite à la moitié de sa valeur, il s'agit d'une vente à titre onéreux dont la cour n'a pas à apprécier l'opportunité en l'absence d'allégation de manoeuvre frauduleuse¹⁵⁶³. En réalité, il appartient à la municipalité d'apprécier cette valeur¹⁵⁶⁴, en sachant cependant que si elle abuse de son pouvoir discrétionnaire, l'aliénation risque d'être annulée¹⁵⁶⁵.

La mise en vente peut être faite par enchères ou par soumissions publiques¹⁵⁶⁶. Elle peut également être effectuée de gré à gré¹⁵⁶⁷, sous réserve cependant des modalités de publicité de l'opération. À moins de disposition particulière, comme en matière d'immeubles assujettis à la *Loi sur les immeubles industriels municipaux*, à la

¹⁵⁶⁰ Outre les aliénations à titre gratuit ci-après indiquées, le prix d'aliénation doit, à moins d'autorisation spécifique, couvrir les coûts d'acquisition et les frais engagés lorsqu'il s'agit d'immeubles acquis dans le cadre de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux*. Dans le cas de terres publiques obtenues dans le cadre d'une entente de gestion avec le ministère des Ressources naturelles, la vente doit être, à moins qu'il soit prévu autrement au programme, effectuée à la valeur marchande: art. 14.15 C.M.; 29.17 L.C.V.

¹⁵⁶¹ Art. 6 (1.1) C.M.; 28 (1) (1.1) L.C.V. Lorsque le contrat ne comporte pas de transmission de droit de propriété, il ne s'agit pas d'une aliénation. Le droit d'exploitation d'une sablière est meuble par anticipation. Il n'est pas assujéti à l'exigence de compensation monétaire: *Constructions Maurice & Claude Ltée c. Lennoxville (Ville de)*, C.S. Saint-François, 450-05-000931-903, 2 mai 1991.

¹⁵⁶² *Champagne c. Saint-Honoré (Corporation de la paroisse de)*, J.E. 82-79 (C.P.); *Lanoué c. Saint-Hyacinthe (Ville de)*, J.E. 96-345 (C.S.); 2429-8952 *Québec Inc. c. Trois-Rivières (Ville de)*, J.E. 98-1786 (C.S.); *Houle c. Société de la protection foncière de Sainte-Adèle*, C.S. Terrebonne, 700-05-002961-963, 15 septembre 1998; 169669 *Canada Inc. c. Gatineau (Ville de)*, J.E. 99-1448 (C.S.).

¹⁵⁶³ *Decary c. Dorval (Ville de)*, [1949] C.S. 332; *Lapierre c. Matane (Ville de)*, [1971] C.S. 185.

¹⁵⁶⁴ *Nemec c. Cowansville (Ville de)*, [1975] C.S. 527.

¹⁵⁶⁵ L'allégation de vente à moindre valeur n'est pas fondée si la ville a utilisé un rapport d'évaluation indépendant: 169669 *Canada Inc. c. Gatineau (Ville de)*, J.E. 99-1448 (C.S.).

¹⁵⁶⁶ *Lapierre c. Matane (Ville de)*, [1971] C.S. 185; *Jardins Mont-Plaisant Inc. c. Sherbrooke (Cité de)*, C.S. Saint-François, 450-02-001755-79, 23 septembre 1980 (J.I.D.M. C.P. 80-09-23).

¹⁵⁶⁷ P. CHARETTE, *Op. cit.*, note 10, p. 26 et *Supra*, notes 554 et 555.

Loi sur la vente des services publics municipaux ou à la *Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité*, par exemple, aucune approbation n'est requise¹⁵⁶⁸.

L'aliénation en faveur des organismes du réseau de la santé, des services sociaux et de l'éducation peut être à titre gratuit¹⁵⁶⁹, tout comme la cession à titre gratuit de l'assiette d'un chemin aboli¹⁵⁷⁰.

La fermeture ou la déviation d'un chemin conduisant à l'abolition de son assiette sont considérées par la loi et par la jurisprudence, comme une forme d'expropriation. Appliquant le principe de l'article 952 du *Code civil du Québec* selon lequel le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, sauf moyennant une juste indemnité, les tribunaux considèrent que le propriétaire riverain a droit à une indemnité si la municipalité porte atteinte à ses droits acquis en supprimant ou rendant moins avantageux ses droits d'accès, ou si sa propriété se trouve affectée dans sa configuration ou son état, ou enfin si tel changement l'oblige à faire des réparations ou des travaux quelconques. Pour avoir droit à ces dommages, le propriétaire riverain doit subir un dommage spécial, direct, réel, distinct de celui des autres contribuables¹⁵⁷¹.

¹⁵⁶⁸ *Morissette c. Tremblay (Corporation du canton)*, (1917) 51 C.S. 474 (C.R.); *Lavoie c. Saint-Siméon (Corporation du Village de)*, (1919) 25 R.L. 349 (C.S.); *Boily c. Saint-Henri-de-Taillon (Corporation de)*, (1920) 61 R.C.S. 42; *Shaw c. Saint-Andrews-East (Corporation of the Parish of)*, (1920) 57 C.S. 417; *Saint-Thuribe (Corporation de la paroisse de) c. Bélanger*, (1920) 58 C.S. 1 (C.R.); *Rochon c. Raymond et Verdun (Cité de)*, (1923) 61 C.S. 312; *Grenier c. Saint-Elzéar (Corporation de)*, [1953] C.S. 11; *Lapierre c. Stornoway (Corporation municipale de)*, [1980] C.S. 1034; *Robinson c. Saint-Faustin (Corporation municipale de)*, J.E. 90-1673 (C.S.), conf. C.A. Montréal, 500-09-001514-900, 15 décembre 1993; *Saint-Évariste-de-Forsyth (Municipalité de) c. Club des 1000 Inc.*, J.E. 97-1588 (C.S.). Toutefois, l'aliénation d'un système d'aqueduc ou d'égout est assujettie à l'approbation du ministère de l'Environnement (art. 32.7 L.Q.E.): *St-Onge c. Baie-Saint-Paul (Corporation de la paroisse de)*, J.E. 99-2066 (C.S.).

¹⁵⁶⁹ Art. 6 C.M.; 28 L.C.V.

¹⁵⁷⁰ Art. 739 C.M.; 415 (1) L.C.V. Dans les municipalités régies par le *Code municipal du Québec*, la fermeture d'un chemin est une opération distincte de son abolition. De plus, la municipalité doit assumer les frais notariés de la cession même si l'aliénation est à titre gratuit: *Cloutier c. Lac-Saint-Paul (Municipalité de)*, (1998) 5 B.D.M. 100 (C.Q.).

¹⁵⁷¹ J.D. ARCHAMBAULT, *Loc. cit.*, note 1416, p. 112-122; *Montreal (City of) c. Drummond*, [1876] 1 A.C. 384; *Coleraine (Corporation de la partie Sud du canton d'Irlande et du canton de) c. Larochelle*, (1884) 13 R.L. 696 (B.R.); *Stafford c. Montreal (City of)*, (1895) 1 R.J. 562 (C.S.); *Montréal (Cité de) c. Montreal Brewing Co.*, (1909) 18 B.R. 404; *Beaulac c. Trois-Rivières (Cité des)*, (1911) 17 R.J. 198 (C.S.); *Gauthier c. Saint-Joseph-de-Deschambault (Corporation de la paroisse de)*, (1916) 22 R.J. 460 (C.S.); *Bédard c. Lochaber-Ouest (Corporation de)*, (1916) 49 C.S. 459 (C.R.); *Hélie c. Sainte-Angèle-de-Laval (Corporation de la paroisse de)*, (1923) 34 B.R. 47; *Hall c. Leeds (Corporation du canton de)*, (1924) 62 C.S. 553; *Leeds (Corporation de la partie Est du canton de) c. Rousseau*, (1929) 47 B.R. 346; *Gosselin c. Somerset-Sud (Corporation du canton de)*, (1932) 38 R.J. 97 (C.S.); *Noël c. Normandin (Corporation du canton de)*, (1933) 31 R.J. 109 (C.S.); *Daoust c. Sainte-Cécile (Corporation de la paroisse de)*, (1934) 40 R.J. 266 (C.S.); *Asbestos (Corporation du village d') c. St-Pierre*, (1934) 57 B.R.

3- L'acquéreur

En principe, la municipalité a le droit d'aliéner un immeuble à qui elle veut si elle procède de gré à gré¹⁵⁷². Si elle choisit de faire un appel de propositions ou de soumissions, ou encore de procéder aux enchères, ce seront les conditions indiquées dans l'offre de vente qui prévaudront. Toutefois, est sans valeur la stipulation d'une demande de soumission publique pour vendre un terrain municipal imposant une condition d'approbation par un organisme gouvernemental si la loi n'exige pas cette autorisation. La municipalité ne peut stipuler qu'elle se réserve le droit de n'accepter ni la plus haute ni la plus basse des soumissions lorsqu'elle fixe une mise à prix pour la vente d'un terrain projeté. Elle est liée par l'engagement de vendre au montant de sa mise à prix si elle reçoit une soumission dans le délai avec un chèque visé¹⁵⁷³.

Par ailleurs, un exproprié n'a pas de droit acquis au retour de l'immeuble exproprié si la municipalité n'en a plus besoin¹⁵⁷⁴.

B- Les modes d'aliénation et de cession par les municipalités

Les modes d'aliénation et de cession recourent les modes d'acquisition déjà étudiés, de sorte que seules seront mises en évidence les particularités propres au contexte opérationnel d'une municipalité lors de l'aliénation.

546; *Saint-Damien (Corporation de la paroisse de) c. Cornellier*, [1940] 68 B.R. 576; *Lefebvre c. Rigaud (Ville de)*, (1940) 78 C.S. 255; *Cornellier c. Saint-Damien-de-Brandon (Corporation de la paroisse de)*, [1943] C.S. 30; *McConmey c. Coaticook (Corporation of the Town of)*, [1950] R.C.S. 486; *St-Yves c. Saint-Antoine-de-Rivière-du-Loup (Corporation de la paroisse de)*, [1955] B.R. 618; *Groleau c. East-Broughton (Corporation de)*, [1958] C.S. 106; *Baril c. Saint-Damien-de-Brandon (Corporation de la paroisse de)*, [1960] C.S. 465; *Gagné c. Simard*, [1962] C.S. 712; *Sainte-Foy (Cité de) c. Gagnon*, [1964] B.R. 272; *Robidoux c. Montréal (Ville de)*, [1979] C.A. 86; *Trottier (Arthur) et Fils Ltée c. Dolbeau (Ville de)*, J.E. 87-756 (C.S.); *Sirois c. Rivière-du-Loup (Ville de)*, J.E. 87-1020 (C.A.); *Idéalco Inc. c. Montréal-Est (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-011200-878, 13 septembre 1988; *Bécancour (Ville de) c. Pétroles (Les) de la Rive-Sud Inc.*, J.E. 89-315 (C.A.); *Montréal-Ouest (Ville de) c. Ruffo*, [1994] R.L. 52 (C.A.); *Lanoué c. Saint-Hyacinthe (Ville de)*, J.E. 96-345 (C.S.).

¹⁵⁷² Parfois, les municipalités demandent un régime spécial de cession, comme c'est le cas des ruelles: *Loi concernant la Ville de LaSalle*, L.Q., 1989, c. 83, art. 5.

¹⁵⁷³ *Deux-Montagnes (Cité des) c. Paradis*, J.E. 78-861 (C.S.).

¹⁵⁷⁴ *Paradis c. La Petite-Rivière (Ville de)*, [1968] C.S. 648; *Bowen c. Montréal (Ville de)*, [1979] 1 R.C.S. 511. *Immeubles (Les) J.D.C. Inc. c. Saint-Hubert (Ville de)*, [1989] R.J.Q. 1533 (C.S.). Jusqu'à 1996, le *Code municipal du Québec* reconnaissait un droit de retour de l'assiette des chemins municipaux en faveur des propriétaires riverains mais l'article 739 du *Code municipal du Québec* a été remplacé.

1- L'aliénation à l'amiable

L'aliénation à l'amiable, avec titre, peut être effectuée par vente, donation, échange, rétrocession et même par transaction.

Lorsque le titre d'acquisition par donation comporte une stipulation restrictive valide relativement à son utilisation ou à son aliénation, la municipalité doit, à moins d'obtenir le consentement du cédant d'origine ou de ses ayants droits, obtenir du tribunal une révocation de la charge¹⁵⁷⁵.

La municipalité peut imposer les conditions qu'elle juge utiles dans un acte de vente¹⁵⁷⁶, notamment si la vente est faite à un promoteur. Lorsque publiée, la clause résolutoire contenue dans cet acte de vente est opposable aux tiers si l'acquéreur ne respecte pas les engagements auxquels il s'est commis dans l'acte d'acquisition¹⁵⁷⁷.

Si l'aliénation opère en faveur d'une autorité fédérale, elle doit être autorisée par décret gouvernemental¹⁵⁷⁸.

Le règlement par lequel la municipalité ferme un chemin, vend l'assiette et reçoit une indemnité pour travaux constitue une transaction qu'elle ne peut révoquer unilatéralement¹⁵⁷⁹.

2- L'abandon et la prescription

En raison de l'inaliénabilité d'un immeuble du domaine public, la cessation d'entretien ou d'utilisation n'emporte pas automatiquement ou nécessairement la désaffectation. Seuls les immeubles faisant partie du domaine privé de la municipalité peuvent faire l'objet d'une prescription en faveur des tiers. Ainsi, par exemple,

¹⁵⁷⁵ Art. 1212, 1213, 1834 C.c.Q.; *Hatley (Municipalité de) c. Court Good Cheer*, [1997] R.D.I. 364 (C.S.).

¹⁵⁷⁶ Telle une clause pénale si le promoteur fait défaut de rencontrer ses obligations: *Drummondville (Ville de) c. Ruel*, J.E. 89-434 (C.S.). Elle peut par ailleurs interdire par contrat ce qui est permis dans la réglementation: J. HÉTU, Y. DUPLESSIS et D. PAKENHAM, *Op. cit.*, note 17, p. 810-811; *Construction Canadienne T.J. (Québec) Inc. c. Québec (Ville de)*, C.A. Québec, 200-09-000253-929, 23 avril 1996. V.a. *Supra*, note 675.

¹⁵⁷⁷ *Hull (Ville de) c. 1127188 Ontario Ltd.*, [1997] R.D.I. 94 (C.S.).

¹⁵⁷⁸ *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, L.R.Q., c. M-30, art. 3.11 et suiv. V.a. *Supra*, note 1294.

¹⁵⁷⁹ *Berthiaume c. Saint-Eustache (Corporation de la paroisse de)*, (1921) 27 R.J. 441 (B.R.).

l'assiette d'un chemin désaffecté¹⁵⁸⁰ ou réservée pour les fins d'un chemin qui n'a jamais été ouvert¹⁵⁸¹, peut être acquise par prescription si la personne qui en réclame la propriété remplit les conditions de l'article 2918 du *Code civil du Québec*¹⁵⁸². Il faut alors une possession de dix ans (depuis 1994), qui soit paisible, continue, publique et non équivoque. Il suffit cependant qu'il y ait eu mise en demeure de borner signifiée avant l'accomplissement du délai pour faire échec à la prescription¹⁵⁸³.

3- L'expropriation

En théorie, le gouvernement, tant fédéral que provincial, peut exproprier un immeuble appartenant à une municipalité. C'est le cas par exemple du ministère gestionnaire qui exproprie un barrage appartenant à une municipalité puisqu'il s'agit d'un ouvrage public au sens de la loi qu'il administre¹⁵⁸⁴. En pratique, l'expropriation d'un immeuble municipal est un cas rarissime.

4- Le transfert de propriété par l'effet de la loi

Le désaisissement par l'effet de la loi peut intervenir de diverses manières.

a- La déclaration de juridiction régionale

La déclaration de compétence régionale emporte automatiquement un transfert en faveur de la MRC de la présomption de propriété du lit des cours d'eau locaux¹⁵⁸⁵. La déclaration de compétence locale intervenant dans une résolution, un règlement ou un procès-verbal de la MRC ou du bureau des délégués opère de la même manière en faveur de la municipalité locale. Il ne s'agit cependant que d'une présomption de

¹⁵⁸⁰ Suite à la fermeture, l'assiette de la rue tombe dans le domaine privé de la ville et devient sujet à prescription. Celui qui l'acquiert par prescription, l'acquiert libre de servitude: *Gagné c. Simard*, [1962] C.S. 712.

¹⁵⁸¹ *Montreal (City of) c. Tiffin*, (1920) 20 B.R. 430; *Nault c. Meubles Daveluyville Ltée*, [1950] B.R. 245; *Ducharme c. Lessard*, [1986] R.D.I. 775 (C.S.); *Repos Saint-François-d'Assise c. Montréal (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 1706 (C.S.).

¹⁵⁸² *Compagnie Gignac Ltée c. Québec (Cité de)*, (1912) 23 B.R. 397; *Gagné c. Simard*, [1962] C.S. 712; *Desjardins c. Montréal (Ville de)*, J.E. 89-1254 (C.A.).

¹⁵⁸³ *Sainte-Cécile-de-Lévrard (Municipalité de) c. Gestion André Proulx Inc.*, J.E. 98-1336 (C.A.).

¹⁵⁸⁴ *Ministre des Travaux publics et de l'Approvisionnement c. Bromont (Ville de)*, [1981] C.A. 268.

¹⁵⁸⁵ Art. 713, 716, 717 C.M. V.a. *Supra*, note 1047.

propriété aux fins de l'exécution des travaux qui s'imposent, la présomption n'affectant en rien pour le reste le statut juridique du véritable propriétaire du lit et des rives.

b- La déclaration d'autoroute

L'article 8 de la *Loi sur la voirie* indique que le gouvernement peut, par décret, déclarer qu'une route, dont la propriété est municipale, est une autoroute. Cette route devient alors, sans indemnité, la propriété de l'État.

c- L'exercice du droit de retrait

Le propriétaire, ou toute personne autorisée ou non qui le fait au nom et pour le profit du propriétaire, peut retirer l'immeuble, faisant ainsi échec au droit de la municipalité qui s'est portée adjudicataire de devenir propriétaire¹⁵⁸⁶.

d- L'accession

Comme l'indique l'article 966 du *Code civil du Québec*, le propriétaire riverain qui perd du terrain en raison de l'érosion lente et progressive de la rive ne peut le réclamer. De plus, la municipalité demeure propriétaire de l'assiette d'un chemin même si le terrain est emporté par les eaux d'une rivière navigable jusqu'à ce qu'il fasse partie du lit de ce cours d'eau; il devient alors propriété de la Couronne¹⁵⁸⁷.

e- La restructuration municipale

Les commentaires formulés ci-haut à l'égard d'une acquisition de propriété s'appliquent, en les adaptant, lors d'opérations de restructuration qui impliquent des pertes de territoire, ce qui est le cas lors de la constitution d'une nouvelle municipalité locale, d'une annexion partielle, du redressement de limite territoriale, de la division d'une MRC ou du transfert de municipalité locale vers une autre MRC, par exemple.

¹⁵⁸⁶ Art. 1043, 1057 et 1058 C.M.; 531, 533 et 536 L.C.V.

¹⁵⁸⁷ Jean BOUFFARD, *Traité du domaine*, Québec, Le Soleil, 1921 (Réimp. P.U.L., 1977), p. 55; *Beloeil (Corporation de la paroisse de) c. Préfontaine*, (1898) 4 R.J. 163 (C.R.); *Cie de pulpe de Chicoutimi c. Racine*, (1906) 30 C.S. 194 (C.R.); *Chicoutimi Pulp Co. c. The King & Price*, (1907) 16 B.R. 143.

f- Le transfert temporaire de propriété

La municipalité peut céder par convention d'emphytéose la propriété d'un immeuble de son domaine privé à charge par l'emphytéote d'y apporter des améliorations. Le principe vaut de la même manière, en suivant les règles applicables à l'égard de tous les autres démembrements de propriété (propriété superficière, servitude réelle), sous réserve qu'ils ne portent pas sur le domaine public. Il est également possible de considérer la possibilité pour la municipalité de constituer un patrimoine fiduciaire composé d'immeubles de son domaine privé et d'en confier la gestion à une personne morale à but non lucratif.

CHAPITRE 3

LA COMPÉTITION TERRITORIALE

Le territoire est à la fois lieu et objet de compétition entre des agents publics et privés qui tentent d'en tirer parti afin de promouvoir leurs objectifs et leurs intérêts. L'interrelation entre les agents qui gouvernent et qui gèrent un territoire plus ou moins étendu, chacun à son niveau, chacun selon ses priorités et chacun selon ses moyens, se manifeste dans un contexte de collaboration et de concurrence. La municipalité est un acteur privilégié dans cette arène, en raison de son rôle d'intervenant autonome, jouant sur le plan de l'autorité de puissance publique en plus d'exploiter les avantages que lui procure son statut de personne morale.

La compétition s'inscrit dans un cadre politique de coopération et de conflit souvent propice à des litiges judiciaires. Elle ne s'exprime pas seulement dans un esprit de concurrence au sein de la pyramide des agents politiques, elle prend aussi la forme d'une multiplication, d'une superposition et d'un emboîtement des exigences imposées par les multiples paliers administratifs. Chacun prescrit les règles applicables dans son champ de compétence, obligeant ainsi "l'administré" à respecter un ensemble disparate de normes et à obtenir les autorisations requises de chacun d'eux. On conçoit dès lors le sentiment d'oppression que peut ressentir le citoyen face à cette jungle institutionnelle.

L'étude de la compétition territoriale invite d'abord à mettre en évidence le positionnement des acteurs et des enjeux. Il est ensuite utile d'explorer la compétence municipale en fonction du champ opérationnel et du cadre d'intervention des divers agents privés et publics qui se partagent les rôles. La municipalité participe à un réseau complexe d'interrelations où se conjuguent des enjeux et des pouvoirs, et où l'ordre juridique agit comme temporisateur. C'est d'ailleurs la perspective des interrelations qui doit être considérée, au delà du traitement sectoriel des aspects qui marquent les domaines de participation de chacun. Le territoire municipal apparaît donc comme un point de repère et un centre de gravité, non seulement pour situer la municipalité dans son environnement institutionnel, mais aussi comme lieu de référence lorsqu'elle intervient en dehors de son port d'attache, d'où l'ouverture sur le thème de l'extraterritorialité pour conclure le tour d'horizon.

Alors que les aspects de la composition et de l'appropriation territoriale se dessinaient dans l'ordre du droit administratif essentiellement québécois, celui de la compétition met en interrelation les multiples branches du droit. Le territoire est, sur le plan juridique, un véritable touche-à-tout, à la fois un tissu de soutien et un lien indissociable de l'ordre et des institutions. Tout fonctionne comme si le territoire de l'intervenant, outre le fait qu'il nourrit par son contenu la puissance de la collectivité municipale, n'était plus qu'indirectement un élément dans l'établissement de relations avec l'environnement.

SECTION I- LE POSITIONNEMENT DES ACTEURS ET DES ENJEUX

La municipalité n'est pas un agent institutionnel isolé, ni dans la société politique, ni dans l'ordre juridique. Elle exerce sa compétence dans une arène de compétition territoriale, en interaction avec d'autres acteurs privés et publics. Elle s'insère dans une hiérarchie organique des institutions publiques et elle doit tenir compte de la présence des acteurs, dont au premier chef les habitants et les contribuables dont elle est constituée juridiquement. En ce sens, la municipalité doit positionner son intervention et son évolution en fonction de ses compétences propres, tout autant que des activités des autres intervenants, dont certains possèdent une autorité prépondérante.

Si, de prime abord, la suprématie de tout palier supérieur semble s'imposer sur un niveau inférieur, il s'agit d'une suprématie juridique toute empreinte de nuances dans ses manifestations concrètes. Dans la vie de tous les jours, des champs d'intervention distincts se montrent complémentaires sur le plan pratique. Les impératifs de la réalité politique et le rôle des personnalités en poste, tout comme les contraintes économiques, voire géographiques, imposent une nécessaire collaboration et une coordination minimale entre les instances publiques, ainsi qu'un respect de la présence privée. Évidemment, les ratés et les discordances sont immanquables, mais ils sont rarement désirés, tant les acteurs cherchent à bien paraître et à montrer un ton conciliant, en mettant en évidence la priorité du sens commun, de l'ordre et de l'intérêt public. L'obstination et l'arrogance ont rarement leur place longtemps sur l'échiquier politique. C'est dans cette optique que l'autonomie administrative et juridique de la municipalité prend tout son sens en exprimant la finalité fondamentale de l'interdépendance qui unit et anime à la fois les acteurs et les institutions.

A- Le territoire, enjeu d'un arbitrage

La compétition territoriale est, au delà des luttes personnelles ou institutionnelles de pouvoir ou de prestige quant à l'exercice d'une autorité sur un espace, fondamentalement une question d'arbitrage incessant entre les multiples préoccupations de l'intérêt public - sans oublier les intérêts privés qui peuvent s'inscrire comme composante ou même comme entrave à cet intérêt public - pour l'affectation et l'utilisation des ressources que recèle le territoire.

Les points de rencontre ou lieux d'arbitrage des divers acteurs de la compétition territoriale sont dirigés sur des activités localisées dans l'espace, des activités qui occupent ou exploitent cet espace. Il s'agit d'une consommation du territoire, ce dernier étant l'enjeu primordial de l'exercice de l'autorité des intervenants. Cette attention se manifeste tantôt au niveau de l'espace même en sa qualité de pourvoyeur de ressources naturelles; c'est la qualité de l'espace contenu. Tantôt, l'espace peut être perçu comme support physique de diverses activités; c'est l'espace contenant. Ainsi, par exemple, le territoire agricole est espace de production, l'agriculture étant l'activité ciblée de cette production. Mais l'espace rural offre des potentiels et présente des contraintes naturelles qui dépassent l'horizon agricole pour englober les utilisations et les impacts des autres formes d'occupation de l'espace (fonctions résidentielles, industrielles, récréatives, tout autant que les autres modes d'exploitation des ressources forestières, minérales, etc.). L'intérêt national dans le maintien et la valorisation d'un espace de production agricole entre en concurrence avec les autres perceptions quant à l'utilité de l'occupation de cet espace, d'où les arbitrages qui s'imposent et dont rendent compte dans une certaine mesure les instruments juridiques de planification et de réglementation de l'utilisation du territoire.

La valeur de l'espace diffère selon la perception des agents qui le convoitent. Il s'en dégage un conflit de valeurs qui est à la base de la concurrence pour l'accaparement du territoire aux diverses fins auxquelles les promoteurs et agents de toute nature veulent l'affecter pour tirer parti de sa rentabilité. L'affectation rationnelle du territoire dont se réclament cette planification et cette réglementation constitue en réalité un exercice de priorisation, de conciliation et de composition avec les diverses valeurs de l'espace. Les agents publics, les municipalités n'étant qu'une catégorie parmi d'autres, sont appelés à exercer leur autorité par rapport à ces diverses valeurs,

parce qu'ils sont au service des administrateurs qui les contrôlent et des citoyens qu'ils sont censés servir, les uns étant d'une manière différente à la solde des autres. Ce sont donc successivement et alternativement, la valeur de production, la valeur symbolique ou encore la valeur stratégique de l'espace qui occupent le devant de la scène et cristallisent les enjeux.

Or, les termes enjeux, choix, volonté, décision, témoignent tous de la présence d'un arbitrage parmi différents intérêts en compétition, parmi différents acteurs en compétition, parmi différentes ressources en compétition et même, parfois, parmi différentes normes en compétition.

L'oeuvre combinée résultant des comportements interdépendants crée un territoire hétérogène sur le plan juridictionnel, reflétant la diversité des projets et des réalisations, des affectations et des utilisations du sol. Le territoire, quelle que soit l'assiette de sa définition spatiale, ressemble en réalité à un casse-tête où chaque pièce (qu'on peut le plus souvent ramener à une parcelle, mais à une parcelle d'espace en trois dimensions) est porteuse d'un ordre mixte d'autorité. L'importance du rôle de la municipalité par rapport aux autres intervenants varie selon les pièces de ce casse-tête. En somme, pour conserver l'exemple du puzzle, chaque municipalité constitue à la fois une assiette de définition spatiale qui en englobe d'autres (intérêts et autorités), autant qu'elle est englobée par d'autres. Elle est au service en même temps que gouvernante des parcelles du territoire relevant de son autorité. Elle est un fragment indissociable du territoire national et un relais des orientations gouvernementales dans sa dualité territoriale et sociétale, la municipalité-territoire et la municipalité-institution.

B- Les dimensions opérationnelles de la compétition

La compétition territoriale à laquelle participe la municipalité s'exprime en faisant valoir les intérêts d'une autorité de puissance publique et ceux d'un gestionnaire. Les États fédéral et provincial peuvent également invoquer leur autorité de puissance publique, en plus du principe supérieur de la souveraineté, et ils peuvent éclipser dans la mesure qu'ils déterminent, mais sous réserve, le cas échéant, du contrôle judiciaire de légalité ou de constitutionnalité, toute compétence municipale.

Une municipalité peut prendre des décisions et poser des gestes en sa seule qualité de propriétaire d'une partie du territoire. Le contrôle est alors réalisé

directement, eu égard aux limites que comporte le droit de propriété. Cette qualité a fait l'objet du chapitre sur l'appropriation territoriale. Mais ce chapitre n'était pas exhaustif, puisque l'exercice d'une autorité sur le plan de l'appropriation peut être confronté à une double limitation au niveau opérationnel de la mise en application des décisions. D'une part, l'intervention municipale peut légalement être assujettie à l'observation de la réglementation municipale¹⁵⁸⁸ ou aux exigences gouvernementales¹⁵⁸⁹. D'autre part, elle peut faire face aux contraintes de sa propre compétence, qu'elles soient définies dans la législation habilitante ou dans le respect des priorités des administrations fédérale et provinciale.

L'autorité de puissance publique permet à la municipalité de prescrire une réglementation et ainsi d'encadrer les activités des autres intervenants, bien qu'elle doive elle-même composer avec la stratégie établie par ces agents privés et publics. Elle peut ainsi, à certains égards, les obliger à participer financièrement à des projets publics et même les évincer de leur droit de propriété. Le pouvoir de régulation, le pouvoir de taxation et, dans une certaine mesure, le pouvoir d'acquisition, rendent compte de la compétence de puissance publique attribuée par délégation à la municipalité. L'étendue de ces pouvoirs décentralisés est généralement indiquée dans la loi de délégation et elle varie selon les types d'agents concernés. Une municipalité peut enfin exécuter des travaux à caractère public alors que sa marge discrétionnaire de décision quant à la mise en disponibilité d'infrastructures ou d'équipements lui confère une position privilégiée.

Un tableau-synthèse permet de présenter sommairement l'étendue d'exercice de la compétence municipale de puissance publique sur les domaines privés et publics. Le tableau 5 montre que l'autorité municipale qui se manifeste clairement à l'égard du domaine privé tend à s'estomper, sans cependant être totalement éclipée, lorsque l'on se situe par rapport aux domaines relevant des agents gouvernementaux. La dimension proprement territoriale de la compétition n'épuise cependant pas la dimension

¹⁵⁸⁸ Incluant, le cas échéant, les mesures de contrôle intérimaire édictées par la MRC. De plus, certains règlements municipaux sont sujets à l'approbation de la MRC et, le cas échéant, des personnes habiles à voter.

¹⁵⁸⁹ Il peut s'agir d'autorisations ministérielles ou paragouvernementales, qu'elles soient prévues dans une loi ou dans un règlement, dont plusieurs comportent une part de discrétion administrative (assujettissement aux décisions de la Commission de protection du territoire agricole du Québec ou de l'Office des transports du Canada).

municipale de l'exercice de la compétence, puisqu'il ne faut pas oublier sa dimension sectorielle et sa dimension personnelle.

Tableau 5- Exercice de la compétence municipale sur les domaines privés et publics

Compétence municipale vs Domaine d'application	Pouvoir de régulation	Pouvoir de taxation	Pouvoir d'acquisition	Pouvoir d'exécution de travaux
Particuliers et entreprises privées	O	O	O	O
Institutions privées	O	P	P	P
Institutions publiques décentralisées	O	P	P	P
Institutions publiques provinciales	P	P	N	P
Institutions publiques fédérales	N	N	N	P
Agents étrangers	P	N	N	P

O = Oui

P = Partiel

N = Non (ce qui n'empêche pas la possibilité de négocier des ententes)

Ainsi, sur le plan sectoriel, il existe, sous des angles différents, des activités assujetties à l'autorité de plusieurs organismes publics, comme par exemple, en matière de protection du territoire agricole, de biens culturels, de qualité de l'environnement. Dans ces cas, il peut être nécessaire de soumettre les projets privés ou publics au respect des normes édictées et à l'approbation des divers organismes compétents, en obtenant les autorisations requises de chacun d'eux. C'est l'allégorie des multiples serrures dans la porte, cette dernière ne pouvant être ouverte que si toutes les clés ont été fournies par les autorités concernées. La multiplicité des approbations constitue une forme d'exercice simultané de la compétence même si elle laisse souvent un goût amer en imposant, parfois en se dédoublant, toutes sortes de normes, de démarches et de délais pour les requérants. Il s'agit là aussi d'un prix relié à la compétition territoriale.

Enfin, les institutions (personnes ou organismes) relevant de la municipalité peuvent éventuellement, au gré de la délégation législative, exercer une autorité à un autre niveau territorial que celui de la municipalité. Ainsi, par exemple, la Cour municipale peut rendre des décisions à l'égard de plusieurs municipalités lorsque sa juridiction a été étendue. Elle peut également exercer une juridiction sur des matières relevant des compétences provinciale ou fédérale en appliquant des lois édictées à ces niveaux. Il en est de même des services municipaux de police et de l'autorité confiée à des personnes exerçant une fonction au sein de la municipalité. Enfin, des sociétés

paramunicipales peuvent exercer des pouvoirs que la municipalité ne possède pas (subvention de l'entreprise privée). L'ordre normatif et juridictionnel est imbriqué et se manifeste à plusieurs niveaux simultanément, exposant de manière encore plus frappante la complexité du système interjuridictionnel.

Comme notre propos porte essentiellement sur la compétence territoriale des municipalités, les manifestations de la compétition territoriale seront examinées successivement par rapport à la compétence qu'exerce la municipalité sur les domaines privés et publics, mais uniquement dans la perspective territoriale, sur l'espace effectivement occupé ou possédé par les diverses catégories d'intervenants, en prenant en considération le rôle que peut exercer la municipalité dans chacun des types de pouvoir (régulation, taxation, acquisition, exécution de travaux) qui déterminent les règles du jeu de la compétition territoriale sur le plan juridique. Sont cependant ignorées la dimension sectorielle de la concurrence ainsi que la dimension personnelle qui peut être attribuée à des personnes ou à des institutions relevant de la municipalité.

SECTION II- L'INTERVENTION DES AGENTS PRIVÉS

Le domaine d'intervention des agents privés peut être classé en deux grandes catégories, celui des agents privés de la société civile (les personnes physiques et les personnes morales de droit privé, incluant les entreprises et les associations privées de diverses natures) et celui des agents publics étrangers. Bien que ces derniers représentent des autorités à caractère public sur le plan international, ils ont, dans la perspective du droit municipal, un statut d'autorité privée, quoique soumise à des règles bien précises en raison de leur reconnaissance officielle par l'État hôte.

A- Le domaine d'intervention des agents privés de la société civile

La compétence municipale sur le domaine des intervenants privés se manifeste surtout dans son autorité législative de puissance publique et s'exerce principalement sur leur droit de propriété. Il suffit cependant de rappeler l'importance accordée à la propriété privée dans le contexte d'une société libérale pour entrevoir le potentiel de friction avec l'intérêt public.

Bien que l'on reconnaisse l'importance de la mission publique de la municipalité quant à la gestion du territoire, son emprise sur ce territoire est néanmoins restreinte

par la loi habilitante, une loi de portée fort variable dans son champ opérationnel et qui, au surplus, accorde une protection aux droits privés et aux libertés individuelles. À cela s'ajoutent la fonction de contrôle et de surveillance des tribunaux et parfois la tutelle ministérielle. Le cadre normatif que propose la municipalité dans sa gouverne du territoire doit composer avec les filets de sécurité qui protègent le droit de propriété, ce qui fait dire à plusieurs que le droit de propriété demeure encore la règle, reléguant l'autorité municipale à l'exception. Il n'est donc pas étonnant que le rôle de la municipalité soit limité à une fonction d'orientation des forces qui agissent sur le territoire.

Parfois, certaines personnes peuvent se prévaloir de prérogatives que l'État leur a accordées pour invoquer une forme d'immunité en exposant la face téflon de leur pouvoir ou du secteur d'activité dans lequel elles interviennent. C'est le cas, par exemple des entreprises relevant de la compétence fédérale qui peuvent éventuellement bénéficier d'un avantage particulier, en ce sens que l'intervention municipale ne peut avoir pour effet de porter atteinte aux opérations effectuées dans le cadre de la compétence fédérale, que cette opération ait lieu sur une propriété fédérale ou sur une propriété privée. Il suffit d'évoquer les noms de Bell Canada ou de la compagnie de chemin de fer du Canadien National pour saisir un tant soit peu l'autonomie relative de ces entreprises par rapport à la compétence municipale.

Quoi qu'il en soit, une conclusion s'impose sous forme de paradoxe. Alors que s'accroît le champ d'intervention de la municipalité sur la propriété privée, cette municipalité doit également nécessairement composer avec le rôle important que joue cette propriété privée dans la société.

Le domaine des intervenants privés de la société civile peut lui-même être subdivisé en deux catégories : le domaine de la propriété des particuliers et des entreprises privées et le domaine de la propriété des institutions privées. Les principales distinctions dans leur statut à l'égard du domaine privé résident dans les avantages et immunités dont peuvent se prévaloir les institutions privées. Avant d'examiner l'autorité municipale sur ce domaine privé, il apparaît opportun de rappeler les principes qui gouvernent la protection de la propriété privée et qui, simultanément, façonnent l'exercice de la compétence municipale.

1- La protection de la propriété privée

Les mécanismes diversifiés et interreliés de protection de la propriété privée constituent des remparts solides contre l'intervention de l'administration municipale, autant les légitimes que les arbitraires. Des restrictions apparaissent d'abord au niveau de l'habilitation législative. Par ailleurs, la reconnaissance, quoique moins absolue, de la propriété demeure un des fondements du droit civil, et plus globalement des libertés civiles proclamées sur le plan constitutionnel, d'où l'intérêt de porter attention à la fois au *Code civil du Québec* et aux chartes de protection des droits et libertés de la personne. Les principes d'interprétation viennent également au secours du droit de propriété, qu'ils soient énoncés sur le plan législatif ou soutenus par l'autorité judiciaire, ce qui est particulièrement le cas de la quasi-sanctification des droits acquis.

Il en résulte que toute intervention municipale sur le domaine privé sans le soutien d'une loi ou d'un règlement peut être contestées par une injonction, ou un recours à effet similaire (recours possessoire). Elle peut également faire l'objet d'une sanction pécuniaire en fonction des règles de la responsabilité civile et de l'article 49 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.

a- Une autorité limitée par voie législative

Le chapitre sur l'appropriation municipale a déjà mis en évidence l'autorité limitée de la municipalité pour s'emparer de propriétés privées à des fins publiques, sans aborder les pouvoirs de restreindre les activités des citoyens ou leurs droits d'utiliser leur propriété, non plus que de réprimer ou de sanctionner certains de leurs comportements sur le territoire. Or ces aspects s'inscrivent résolument dans le cadre régulateur de l'autorité de puissance publique.

En principe, une municipalité n'a pas le pouvoir d'imposer une réglementation sur le domaine privé à moins que la loi ne l'y autorise expressément, ce qui est le cas en matière de zonage, de nuisance ou de taxation, par exemple. Elle n'a pas non plus le pouvoir de pénétrer sur une propriété, de s'emparer des biens qui s'y trouvent, d'y

effectuer des travaux, incluant la démolition d'un immeuble ou le "nettoyage des lieux", sans pouvoir s'appuyer sur un texte législatif explicite ou une ordonnance de la cour¹⁵⁹⁰.

Son intervention peut être directe, la loi l'autorisant expressément à agir, ou indirecte dans cette mesure où elle applique une réglementation municipale. Si la réglementation de zonage illustre cette dernière option, le *Code de la sécurité routière* et la *Loi sur la qualité de l'environnement* offrent des exemples de la première. En ce sens, par exemple la municipalité peut, comme le prévoit l'article 307 de ce code, après avis et à défaut du propriétaire d'obtempérer, pénétrer sur la propriété privée et enlever un signal ou une affiche susceptible de créer la confusion ou de faire obstruction à une signalisation installée sur un chemin public. Elle peut procéder à une exécution sans autre forme de justice. Dans la mesure où elle respecte la procédure applicable, en agissant de bonne foi, que son action est strictement limitée au dispositif dangereux, en prenant soin de ne pas causer de dommages à la propriété, la municipalité sera protégée de la sanction judiciaire parce qu'elle agit sous l'autorité de la loi. Il ne fait pas de doute que la municipalité pourrait également requérir une injonction pour obtenir l'enlèvement d'une telle installation, mais le recours apparaît démesuré compte tenu de l'urgence d'agir et de la faible valeur de l'objet répréhensible. Il lui faut cependant l'autorité de la loi pour intervenir et, en l'espèce, elle dispose de cette autorité.

S'il s'agit d'une contravention à un règlement d'urbanisme¹⁵⁹¹, l'élimination de l'objet de contestation doit irrémédiablement passer par un recours judiciaire. Il peut s'agir d'une injonction civile ou d'un recours à caractère "extraordinaire" offert, par exemple, par l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹⁵⁹². Dans ce cas

¹⁵⁹⁰ *Riendeau c. Beauharnois (Cité de)*, (1979) 6 M.P.L.R. 94 (C.S.Q.); *Desnoyers c. Abercorn (Corporation municipale du village d')*, J.E. 94-302 (C.S.).

¹⁵⁹¹ Seule la contravention à un règlement énuméré à l'article 227 L.A.U. (incluant un règlement de zonage, de lotissement, de construction, de condition de délivrance des permis, etc.) peut en effet faire l'objet d'une ordonnance spéciale prévue à cet article: *Litchfield (Corporation du canton de) c. Turner*, C.S. Pontiac, 555-05-000018-81, 21 décembre 1981; *Pauthé c. Samoïsette*, C.S. Iberville, 755-05-000455-822, 8 septembre 1982; *La Plaine (Corporation municipale de la paroisse de) c. Guilbault*, C.S. Joliette, 705-05-000393-846, 30 août 1984 (J.I.D.M. C.S 84-08-30.1); *Soudure Mobile D. Pilon Inc. c. Larose*, [1990] R.L. 93 (C.A.); *Mascouche (Ville de) c. Larose*, J.E. 94-1335 (C.S.); *Lac-Saint-Charles (Municipalité de) c. Placements Picarion Inc.*, J.E. 97-396 (C.A.), conf. J.E. 96-389 (C.S.).

¹⁵⁹² Gilles ROUSSEAU, "La mise en oeuvre du droit de l'aménagement: les recours", dans Michel POIRIER (dir.), *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Éditions Revue de droit - Université de Sherbrooke, 1983, p. 366-87; Marc-André LE CHASSEUR, *L'injonction déguisée en droit de l'urbanisme. Les ordonnances suivant l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, 161p.; Denis MICHAUD, *Justice et aménagement du territoire*.

cependant, le recours pour l'obtention d'une ordonnance de démolition ou de remise en état d'un terrain institué en vertu de cette loi n'est disponible que s'il n'existe pas d'autre remède utile. L'obtention d'une ordonnance permettra à la municipalité de procéder aux travaux requis, mais il va sans dire que l'exécution doit être effectuée raisonnablement, dans la stricte limite du besoin et dans le respect des droits du citoyen, à défaut de quoi la municipalité pourra être responsable des dommages¹⁵⁹³.

Le législateur peut par ailleurs restreindre l'application de la loi sur le territoire. Si le zonage municipal couvre tout le territoire, l'autorité municipale en vertu du *Code de la sécurité routière* est limitée aux chemins publics et à certains terrains, comme les centres commerciaux¹⁵⁹⁴.

Le législateur peut même permettre l'intervention municipale dans le cadre d'une entente avec les propriétaires de terrains ou de bâtiments destinés au stationnement, afin d'y réglementer ou d'y prohiber le stationnement, donnant ainsi ouverture sur le domaine privé à l'application des sanctions usuelles d'une réglementation municipale. Le législateur est même allé dans certaines chartes municipales jusqu'à permettre de contrôler le remorquage sur les terrains privés¹⁵⁹⁵.

Les cas où la municipalité¹⁵⁹⁶ peut intervenir unilatéralement, sans obtenir une autorisation judiciaire sont rares. Outre celui de la signalisation mentionnée ci-dessus, indiquons l'interdiction d'accès à une piscine, à une plage ou à tout autre lieu de baignade jusqu'à ce que les lieux aient été assainis¹⁵⁹⁷, le passage sur un terrain pour y effectuer des travaux sur un cours d'eau municipal¹⁵⁹⁸, l'élimination de diverses causes

Le recours prévu à l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, Sainte-Foy, Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec Inc., 1997, 202 p.

¹⁵⁹³ *Riendeau c. Beauharnois (Cité de)*, (1979) 6 M.P.L.R. 94 (C.S.Q.); *Robert c. Saint-Blaise (Municipalité de)*, C.P. Iberville, 755-02-000045-828, 26 mai 1987; *Desnoyers c. Abercorn (Corporation municipale du village d')*, J.E. 94-302 (C.S.).

¹⁵⁹⁴ Art. 1 et 139 C.S.R., en tenant compte des modifications apportées après le jugement dans l'affaire *Laval (Ville de) c. Noack*, J.E. 90-780 (C.S.).

¹⁵⁹⁵ *Montréal (Ville de) c. Salois*, [1993] R.J.Q. 2747 (C.A.).

¹⁵⁹⁶ Le pouvoir personnel de l'inspecteur agraire s'inscrit également dans cette optique, mais les tribunaux ont déjà souligné que l'inspecteur exerce un pouvoir quasi-judiciaire susceptible de faire l'objet d'un contrôle par la Cour supérieure: *L'Heureux c. Couture*, J.E. 82-179 (C.A.).

¹⁵⁹⁷ Art. 83 L.Q.E.

¹⁵⁹⁸ Art. 775 et 837 C.M. *Kamouraska (Corporation du comté de) c. Ouellet*, [1949] B.R. 317; *Procureur général de la Province de Québec c. Allard & Allard Construction Inc.*, [1973] C.A. 1041; *Patenaude c. Laporte*, C.P. Iberville, 755-02-000730-79, 19 avril 1981 (J.I.D.M. C.P. 81-04-19); *Raymond c. Procureur général du Québec et Drummond (Corporation du comté de)*, C.P. Drummond, 405-32-000840-81, 21

d'insalubrité¹⁵⁹⁹, l'interdiction d'accès à un immeuble accessible au public où est exercée une activité ou un usage susceptible de mettre en danger la vie ou la santé des personnes ou de causer un dommage sérieux ou irréparable aux biens¹⁶⁰⁰. Entrent également dans cette catégorie, en l'absence de réglementation, le pouvoir de faire échec à la démolition, s'agissant d'immeubles pouvant constituer un bien culturel au sens de la *Loi sur les biens culturels*¹⁶⁰¹. Tel est également le cas du pouvoir particulier accordé au maire d'ordonner la démolition de bâtiments afin de faire obstacle à la propagation d'un incendie¹⁶⁰². Dans certains de ces cas cependant, la municipalité pourra ensuite être appelée à indemniser le propriétaire ou la victime.

Parfois la différence qui peut exister entre les dispositions régissant l'une ou l'autre des catégories de municipalités est étonnante. Ainsi, par exemple, si les municipalités régies par le *Code municipal du Québec* peuvent bénéficier d'un droit de passage sur les terrains privés pour effectuer des travaux sur un cours d'eau municipal, tel n'est pas le cas pour un cours d'eau réglementé en vertu de la *Loi sur les cités et villes* alors que la ville doit obtenir une autorisation des propriétaires ou, à défaut, procéder à l'expropriation¹⁶⁰³.

b- La protection des libertés civiles

Si la *Charte canadienne des droits et libertés* ne comporte pas de disposition spécifique affirmant la protection du droit de propriété¹⁶⁰⁴, la protection accordée à la sécurité de la personne (art. 7), le droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives (art. 8), voire la protection de la liberté d'expression (art. 2), ont un effet important à l'égard de l'exercice des pouvoirs d'une

avril 1982 (J.I.D.M. C.P. 82-04-21.2); *Immeubles S.G.T. Ltée c. Saint-Germain-de-Grantham (Corporation municipale du village de)*, J.E. 91-379 (C.S.). V.a. *Lévesque c. Carignan (Ville de)*, J.E. 99-1882 (C.S.).

¹⁵⁹⁹ Les embarras et nuisances dans un cours d'eau municipal: 828 à 830 C.M.

¹⁶⁰⁰ Art. 437.3 C.M.; 348.1 L.C.V. Le délai est cependant limité et la personne en défaut peut contester la décision en Cour du Québec.

¹⁶⁰¹ Art. 493 C.M.; 412 (5) L.C.V.; *La Motte (Corporation municipale de) c. Les Matériaux Blanchet Inc.*, C.S. Abitibi, 605-05-000044-82, 10 février 1982 (J.I.D.M. C.S. 82-02-10); *Bera Entreprises Ltd c. Vallée et Saint-Nicolas (Ville de)*, J.E. 88-255 (C.S.).

¹⁶⁰² Art. 633 (13) C.M.; 412 (42) L.C.V.; *Québec (Cité de) c. Mahoney*, (1901) 10 B.R. 378; *Guardian Assurance Co. c. Chicoutimi (Town of)*, (1915) 51 R.C.S. 562. V.a. *La Sauvegarde, Compagnie d'assurance du Canada c. Hémond*, J.E. 96-79 (C.S.).

¹⁶⁰³ *Supra*, notes 906 et 1598.

¹⁶⁰⁴ *Lalande c. Procureur général du Québec*, [1991] R.J.Q. 1629 (C.S.).

municipalité. Ainsi, par exemple, les tribunaux se sont fondés sur l'article 7 pour mettre en échec les dispositions d'une réglementation d'urbanisme relativement à la hauteur des clôtures¹⁶⁰⁵. L'article 2 est également invoqué pour contester la réglementation relative à l'affichage¹⁶⁰⁶.

La *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec¹⁶⁰⁷ accorde spécifiquement un droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi (art. 6). Elle affirme l'inviolabilité de la demeure (art. 7) et souligne que nul ne peut pénétrer chez autrui ni y prendre quoi que ce soit sans son consentement exprès ou tacite (art. 8), mais ces droits s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien être général des citoyens du Québec, de sorte que la loi peut en fixer la portée et en aménager l'exercice (art. 9.1). Même si cette charte encadre l'exercice du droit de propriété et des autres droits par le contexte des diverses lois qui peuvent en fixer la portée, elle conserve néanmoins une valeur d'autant plus importante que le deuxième alinéa de l'article 49 permet au tribunal de condamner son auteur, en cas d'atteinte illicite et intentionnelle, à des dommages exemplaires¹⁶⁰⁸.

Quant à la protection constitutionnelle accordée en matière d'entrée dans une propriété, incluant un domicile, notamment dans le cadre d'une fouille, d'une saisie ou d'une perquisition, elle laisse cependant place à l'exercice d'un droit de visite ou d'inspection pour les fins de l'évaluation foncière ou de vérification des règlements municipaux, voire de recherche de matériaux nécessaires à des travaux publics¹⁶⁰⁹.

c- Un principe civiliste solidement enraciné

En matière de propriété, les aspects relatifs aux droits et libertés de la personne sont complétés par les articles 947 et 952 du *Code civil du Québec*, discutés au chapitre de l'appropriation, qui définissent sa nature et son étendue et qui établissent le principe

¹⁶⁰⁵ *Supra*, note 173.

¹⁶⁰⁶ *Ibid.*

¹⁶⁰⁷ L.R.Q., c. C-12.

¹⁶⁰⁸ Pauline ROY, *Les dommages exemplaires en droit québécois: instrument de revalorisation de la responsabilité civile*, Thèse de doctorat en droit, Université de Montréal, 1995, 602p.; *Prud'homme c. Repentigny (Ville de)*, J.E. 97-1596 (C.S.); *Larouche c. Pomerleau (Hervé) Inc.*, J.E. 98-2081 (C.Q.); *Investissements D.D. Inc. c. Mascouche (Ville de)*, J.E. 98-2301 (C.S.).

¹⁶⁰⁹ Art. 492, 835, 836 C.M.; 411 (1), 412 (8) (c), 412 (23), 412.22, 427, 441, 452 L.C.V.; 15 L.F.M.

de la juste et préalable indemnité en cas d'obligation de céder sa propriété pour une cause d'utilité publique. Ils n'ignorent pas les principes de la responsabilité civile fondés sur la faute (art. 1456 C.c.Q.), l'exercice raisonnable des droits (art. 6, 7, 1403 C.c.Q.) ou la tolérance des inconvénients normaux du voisinage (art. 976 C.c.Q.).

d- Une interprétation favorable au droit de propriété

Nulle part ailleurs qu'en matière d'interprétation, n'apparaît aussi bien la lutte que se livrent le droit de propriété et la prérogative d'autorité publique. Les tribunaux sont en effet confrontés avec une disposition législative explicite à l'effet que les lois doivent s'interpréter de manière libérale¹⁶¹⁰, mais cette disposition se heurte au puissant sentiment de nécessité de sauvegarde des libertés privées, incluant le droit de propriété. Il en résulte qu'ils exigent le plus souvent, pour respecter l'intention formelle du législateur, un libellé clair d'habilitation législative, et, eu égard à la réglementation municipale, un texte qui ne souffre d'aucune ambiguïté.

Il n'est donc pas étonnant d'observer une tendance de la jurisprudence à favoriser l'interprétation restrictive, tout en accordant le bénéfice du doute en faveur du citoyen ou de la propriété. La résistance est tenace et bon nombre de juges trouvent tout l'appui jurisprudentiel de propos restrictifs, sans qu'il soit nécessaire d'invoquer l'équité ou, le cas échéant, le pouvoir de surveillance et de contrôle en raison d'un abus de pouvoir, de mauvaise foi ou d'une injustice grave équivalant à fraude.

D'ailleurs, la théorie des droits acquis est d'origine purement jurisprudentielle. La possibilité d'encadrer leur exercice dans la réglementation d'urbanisme ne remet aucunement en question le fondement jurisprudentiel qui les soutient. S'il est vrai que le fardeau de la preuve de l'existence de droits acquis repose sur le citoyen, il suffit souvent de susciter à peine plus qu'un doute pour que le renversement du fardeau de preuve opère à l'encontre de la municipalité qui doit alors, par preuve prépondérante, démontrer leur inexistence.

Par ailleurs, l'attitude des tribunaux à l'égard du pouvoir d'émettre des ordonnances, tant en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* que de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, fournit un autre exemple de l'interprétation favorisant le

¹⁶¹⁰ Voir la section sur la perception de la doctrine et des tribunaux au chapitre sur la problématique.

droit de propriété contre les "assauts" de l'autorité municipale¹⁶¹¹. Dans cette dernière loi, par exemple, non seulement la Cour supérieure n'accorde-t-elle une ordonnance que s'il n'existe pas d'autre remède utile dans les cas de démolition, elle considère que son pouvoir comporte une certaine discrétion et refuse l'ordonnance demandée s'il lui apparaît que la contravention est mineure, et ce, même en présence d'une contravention intentionnelle à la réglementation.

2- Le domaine de la propriété des particuliers et des entreprises privées

Le domaine de la propriété des particuliers et des entreprises privées regroupe l'ensemble des immeubles appartenant à, ou occupés par des personnes physiques et morales à caractère privé, qu'elles soient dans ce dernier cas à but lucratif ou non, exception faite des institutions privées qui doivent être classées dans une sous-catégorie distincte comme il sera vu ci-après.

À l'égard des particuliers et des entreprises privées, la municipalité propose ses orientations d'aménagement et ses critères de comportement dans la limite de ses pouvoirs discrétionnaires et réglementaires. Elle établit une planification territoriale dans les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Elle définit les bassins, secteurs ou arrondissements de taxation, détermine les propriétés à être acquises à des fins d'utilité publique et décide des travaux publics¹⁶¹², sous réserve du respect des droits acquis et des libertés fondamentales garanties par les chartes ou des avantages à caractère personnel ou sectoriel accordés par la loi, incluant les indemnités qu'elle peut être appelée à verser.

¹⁶¹¹ L'attitude se manifeste tant à l'égard des art. 227 et 231 L.A.U. (*Supra*, note 201) que des art. 81 et 82 L.Q.E.: *Greenfield Park (Ville de) c. Sanada Realities Inc.*, [1991] R.J.Q. 177 (C.S.); *Baie-Comeau (Ville de) c. Service Miller Auto Propane Inc.*, J.E. 92-44 (C.S.); *Demers c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1997] R.J.Q. 1892 (C.A.).

¹⁶¹² Ce propos rejoint les commentaires déjà formulés à l'égard du pouvoir discrétionnaire de la municipalité (*Supra*, notes 740 et suiv.): *Forte c. Montreal (City of)*, (1881) 1 D.C.A. 280; *Juneau c. Lévis (Ville de)*, (1905) 14 B.R. 104; *Pépin c. Massueville (Corporation du village de)*, (1906) 15 B.R. 261; *Lévis (Cité de) c. Bégin*, [1926] R.C.S. 65; *McConnemey c. Coaticook (Town of)*, [1950] R.C.S. 486; *Châteauneuf c. Iberville (Ville d')*, [1951] R.L. 156 (C.S.); *Domaine Clermont Inc. c. Charlesbourg (Ville de)*, J.E. 89-237 (C.A.); *Hébert c. Saint-Valère (Corporation municipale de)*, [1989] R.L. 103 (C.A.); *Rainbow Realities Inc. c. Laval (Ville de)*, [1996] R.D.J. 149 (C.A.).

Les normes émanant de la législation municipale sont assimilées à des règles d'ordre public imposant une forme de servitude administrative sur la propriété privée¹⁶¹³.

En règle générale, tous les agents privés de cette catégorie sont également soumis à cette compétence qui trouve ici sa portée maximale sur le plan juridique. En pratique cependant certains agents privés peuvent bénéficier d'avantages particuliers, ou encore entretiennent une relation privilégiée avec l'État, ce qui peut les soustraire à certains égards à l'autorité municipale.

Il est de principe que les propriétés des personnes privées soient traitées de la même manière et ce n'est que si la loi le prévoit expressément qu'il est possible d'effectuer une certaine discrimination. Tel est le cas, par exemple, si la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* reconnaît certains privilèges de construction à des fins résidentielles en faveur des agriculteurs ou des personnes dont la présence est utile à l'exploitation agricole¹⁶¹⁴. Pour sa part, la municipalité ne peut viser, même dans un objectif de protection du territoire agricole, les personnes susceptibles de s'établir en milieu agricole¹⁶¹⁵. Cet exemple rappelle l'objection au zonage dit "de personne" par opposition au zonage du territoire (lire des propriétés)¹⁶¹⁶.

Enfin, la municipalité ne peut abuser de ses pouvoirs en devenant elle-même un agent de limitation de la compétition territoriale des entreprises, par exemple en favorisant indûment la création de monopole, que ce soit en faveur d'entreprises privées¹⁶¹⁷ ou même à son propre avantage¹⁶¹⁸. Toutefois, une municipalité ne crée pas de monopole illégal et n'interfère pas avec le pouvoir fédéral en matière de commerce lorsqu'elle accorde un privilège exclusif d'exploitation d'un aqueduc qui utilise ses rues¹⁶¹⁹. Au surplus, les tribunaux acceptent, en raison de la nature même du pouvoir

¹⁶¹³ *Supra*, notes 908 et 909.

¹⁶¹⁴ Art. 40 L.P.T.A.A.

¹⁶¹⁵ *Gauthier c. Brompton (Corporation municipale du canton de)*, J.E. 79-768 (C.S.).

¹⁶¹⁶ *Supra*, notes 860 et suiv.

¹⁶¹⁷ *Murphy Oil Québec Inc. c. Dollard-des-Ormeaux (Town of)*, C.S. Montréal, 802 749, 14 janvier 1972.

La portée de cette jurisprudence est cependant réduite compte tenu des pouvoirs élargis accordés aux municipalités: *Distributions Percours Inc. c. Boutique de sexe Ultramag Inc.*, J.E. 98-448 (C.A.), conf. [1996] R.J.Q. 756 (C.S.).

¹⁶¹⁸ *Chicoutimi-Nord (Cité de) c. Simard*, [1977] C.A. 430; *Sept-Îles (Cité de) c. Rioux*, [1985] C.A. 295.

¹⁶¹⁹ *Supra*, notes 1459 et suiv.

de zonage d'opérer discrimination, l'existence d'une forme de monopole, notamment en préservant de la concurrence les usages protégés par droits acquis¹⁶²⁰.

En matière de taxation, certaines catégories de citoyens peuvent bénéficier d'avantages à l'égard des taxes foncières ou locatives, mais en fonction de l'utilisation des lieux. Les exploitations agricoles, les boisés, les terrains de golf et les voies ferrées sont ainsi avantagés notamment dans la *Loi sur la fiscalité municipale*, tout comme peuvent l'être les immeubles ou les locaux des organismes reconnus par la Commission municipale du Québec.

Les personnes privées qui détiennent une relation privilégiée avec l'État peuvent se prévaloir de dispositions exceptionnelles dans les lois sectorielles, dans les lois générales ou encore dans les lois particulières qui les régissent, que ces lois émanent de l'autorité législative fédérale ou provinciale. Il peut s'agir de compagnies d'utilité publique, comme en matière de télécommunication (téléphonie, câblodistribution), de transport (ferroviaire, maritime ou aérien¹⁶²¹), ou même de personnes qui détiennent un permis d'exploitation de ressources sur les terres publiques de l'État.

Ainsi, par exemple, l'agent privé qui possède un permis gouvernemental d'exploitation d'une ressource sur une terre publique n'est pas nécessairement assujéti à la réglementation d'urbanisme de la municipalité quant à l'utilisation de cette terre publique. La Cour d'appel a en effet décidé dans l'arrêt *Gaspésia*¹⁶²² que la compagnie détenant un permis du ministère québécois des Terres et Forêts n'est pas assujéti aux dispositions d'un règlement de contrôle intérimaire relativement au déboisement sur les terres du domaine public.

¹⁶²⁰ I.T. KAGAN, "But I Don't Want To Be Legal", (1983) 13 M.P.L.R. 91-99.

¹⁶²¹ Si les terrains ont été vendus par lettre patente ou par acte notarié, ils font partie du domaine privé. S'ils font l'objet d'un bail, l'occupant privé est assujéti à la réglementation municipale. Si les terrains ont été vendus par lettre patente ou par acte notarié, ils font partie du domaine privé. S'ils font l'objet d'un bail, l'occupant privé est assujéti à la réglementation municipale, sous réserve, le cas échéant que la loi accorde des privilèges particuliers, comme c'est le cas à l'égard du lotissement de terrains non conformes (art. 21 de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*, L.R.Q., c. T-8.1). Ni cette loi, ni le *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine public* ne prévoient spécifiquement l'assujétissement à la réglementation municipale (Décret 231-89 du 22 février 1989, (1989) 121 G.O. II, 28-03-89, 1739). Comme la réglementation gouvernementale ou la loi ne prévoient pas de disposition, le champ est laissé libre aux municipalités : *La Côte-de-Gaspé (MRC de) c. Compagnie Gaspésia Ltée*, J.E. 92-735 (C.A.), conf. J.E. 88-1167 (C.S.) et art. 18 et 21 (*a contrario*) de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*.

¹⁶²² *La Côte-de-Gaspé (MRC de) c. Compagnie Gaspésia Ltée*, J.E. 92-735 (C.A.), conf. J.E. 88-1167 (C.S.).

Toutefois, en matière fiscale, la volonté d'assujettir les occupants¹⁶²³ à l'imposition foncière ou locative, indépendamment du mode de tenure de la propriété, limite le privilège de l'exemption aux véritables administrations gouvernementales et aux institutions publiques ou privées que le législateur juge utile de privilégier¹⁶²⁴.

Parfois, c'est l'objet de la réglementation ou de la législation qui permet de donner préséance sur le champ d'intervention de la municipalité. Tel est le cas, par exemple des personnes qui pourront se soustraire à la réglementation municipale en invoquant l'inopposabilité de toute réglementation municipale portant sur le même objet qu'un règlement adopté en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁶²⁵ ou ayant pour effet d'empêcher un usage agricole en zone protégée en vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*¹⁶²⁶. Il faut cependant s'étonner de l'article 193 de la *Loi sur le bâtiment* qui souligne qu' :

"Un règlement d'une municipalité locale, d'une municipalité régionale de comté ou d'une communauté urbaine, qui porte sur une matière prévue au code de construction, au code de sécurité ou à un règlement visé aux articles 182 et 185, ne peut avoir pour effet d'édicter une norme identique ou équivalente à celle contenue dans ces codes ou

¹⁶²³ Art. 35 L.F.M. Pour une revue de la jurisprudence, voir Jacques FORGUES, *Loi annotée sur la fiscalité municipale*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, Ed. à feuilles mobiles.

¹⁶²⁴ L'article 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867* accorde une immunité fiscale à l'administration gouvernementale. Une terre fédérale ne peut être taxée mais une taxe s'appliquant à la personne qui occupe une terre fédérale est valide: *Attorney General of Canada c. Montreal (City of)*, (1883-87) 14 R.C.S. 352; *Les Dames de la Charité de l'Hôpital Général c. McDonald*, (1883) 3 D.C.A. 341; *Attorney General of Canada c. Toronto (City of)*, (1893) 23 R.C.S. 514; *Fraser c. Montréal (Cité de)*, (1914) 23 B.R. 242; *Montreal (City of) c. Attorney General for Canada*, [1923] A.C. 136; *Charpentier c. R.*, [1955] R.C.S. 177; *Estérel (Ville d') c. Procureur général du Québec*, [1974] C.S. 183; *Grammont Motel Ltée c. Mann (Municipalité du canton de)*, [1977] C.A. 399. V.a.: *Shannon (Corporation municipale de) c. Maple Leaf Services*, [1971] C.A. 433.

¹⁶²⁵ *Supra*, note 188.

¹⁶²⁶ Art. 98 L.P.T.A.A.; *Varenes (Ville de) c. Boissonneault*, C.A. Montréal, 500-09-000996-819, 19-10-1984, inf. J.E. 81-753 (C.S.); *Beauvais c. Sainte-Anne-de-Sabrevois (Corporation de la paroisse de)*, (1987) 34 M.P.L.R. 258 (C.S.Q.); *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Venne*, [1989] 1 R.C.S. 880; *Lynch c. Aylmer (City of)*, J.E.89-1343 (C.S.); *Boucherville (Ville de) c. Carrières Rive-Sud Inc.*, [1990] R.L. 64 (C.A.); *Saint-Joseph-de-la-Pointe-de-Levy (Municipalité de) c. Labrie*, J.E. 91-1414 (C.S.); *Therrien c. L'Acadie (Corporation municipale de)*, C.S. Iberville, 755-05-000278-927, 9 décembre 1992; *Martel c. Sainte-Jeanne-de-Pont-Rouge (Municipalité de)*, [1995] R.J.Q. 2504 (C.A.); *Groupe Bau-Val Inc. c. Cour du Québec*, [1996] R.J.Q. 2663 (C.S.), inf. sub nom. *Grande-Île (Municipalité de) c. Groupe Bau-Val Inc.*, [1996] R.J.Q. 1109 (C.Q.); *Gazons (Les) Rouville (1988) Inc. c. Saint-Jean-Baptiste (Municipalité de)*, J.E. 98-1073 (C.S.); *Mercier (Ville de) c. Dauphinois*, J.E. 96-563 (C.S.), inf. REJB 1999-15540 (C.A.).

règlements ni avoir pour effet de restreindre la portée ou l'application de ces normes."¹⁶²⁷

Les entreprises qui relèvent d'un domaine de la compétence fédérale ne bénéficient d'une immunité à l'égard de la compétence municipale que si cette immunité leur est accordée par la loi fédérale ou encore si la réglementation municipale a pour effet de porter atteinte à leurs activités dans le domaine de compétence fédérale¹⁶²⁸. Cet aspect sera examiné dans la section sur les interventions publiques fédérales.

3- Le domaine de la propriété des institutions privées

Le domaine des institutions privées, et plus spécifiquement des institutions privées à caractère religieux, charitable, éducatif, scientifique ou écologique, bénéficie généralement d'un traitement de faveur au niveau fiscal, dans la mesure où ces institutions répondent aux critères d'exonération spécifiquement indiqués à la *Loi sur la fiscalité municipale*¹⁶²⁹.

De plus, certains immeubles des institutions privées bénéficient d'une immunité étendue faisant échec à l'activité municipale en matière d'acquisition ou de travaux publics, ce qui est le cas par exemple des édifices consacrés à des fins de culte et des cimetières¹⁶³⁰ alors que les dispositions des lois municipales à caractère général assujettissent leur expropriation à une autorisation gouvernementale¹⁶³¹. Il appartient alors au gouvernement ou aux tribunaux d'établir la priorité d'intérêt public.

¹⁶²⁷ En effet, le *Règlement sur l'application d'un Code du bâtiment - 1990*, Décret 1440-93, 13 octobre 1993, (1993) 125 G.O. II, 27-10-93, 1380, tel que modifié, n'est pas adopté en vertu de cette loi, mais de la *Loi sur la sécurité dans les édifices publics* (L.R.Q., c. S-3) qui ne comporte pas de disposition aussi restrictive sur la réglementation municipale.

¹⁶²⁸ *Montreal Gas Co. c. Consumer Gas Co.*, (1894) 6 C.S. 140; *Toronto (City of) c. Bell Telephone Company of Canada*, [1905] A.C. 52; *Procureur général du Canada c. Bell Canada*, [1975] C.A. 807; *Consolidated Rail Corp. c. Beauharnois (Ville de)*, (1994) 20 M.P.L.R. (2d) 307 (C.S.Q.).

¹⁶²⁹ Art. 204 et suiv. L.F.M.

¹⁶³⁰ Art. 1104 C.M.; 571 L.C.V.; *Saint-Jean-Baptiste-de-la-Salle (Curé et marguilliers de l'oeuvre et fabrique de la paroisse de) c. Montréal (Cité de)*, (1930) 49 B.R. 37.

¹⁶³¹ *Supra*, note 1125. Le *Code municipal du Québec* et la *Loi sur les cités et villes* font des distinctions quant aux immeubles qui ne peuvent pas être expropriés. Alors que l'article 571 de cette dernière loi fait obstacle, sauf autorisation du gouvernement, à l'expropriation 1- des propriétés appartenant à Sa Majesté ou tenus en fidéicommiss pour son usage, 2- celles occupées par le gouvernement fédéral ou le gouvernement du Québec, 3- celles possédées ou occupées par des compagnies de chemins de fer, des fabriques ou des institutions ou corporations religieuses, charitables ou d'éducation, les municipalités régies par le *Code municipal du Québec* ne peuvent exproprier de tels biens (art. 1104 C.M.). Toutefois, ces municipalités peuvent exproprier des servitudes sur le terrain d'une fabrique, ou d'une institution ou

Pour le reste, les propos tenus à l'endroit des particuliers et des entreprises s'appliquent. Ainsi, par exemple, les institutions religieuses sont assujetties à la réglementation de zonage comme les autres personnes morales de droit privé¹⁶³². Cette qualité institutionnelle ne doit pas cependant être un prétexte pour la municipalité de limiter indûment l'utilisation qui peut être effectuée de ces propriétés.

4- Les champs de coopération avec les agents privés

Ce n'est pas parce que les autorités municipales et les agents privés sont en compétition sur le territoire qu'ils n'ont aucun intérêt à conclure des ententes de service ou de partenariat, que ce soit pour les fins d'accessibilité ou de mise en disponibilité d'infrastructures, d'équipements ou de services publics. La compétition prend alors la forme d'une coopération à l'avantage mutuel des participants et déborde largement la dimension territoriale qui n'est alors qu'accessoire pour occuper la scène des compétences personnelle et matérielle de la municipalité.

En ce sens, les ententes avec les consommateurs pour la fourniture de services spécifiquement autorisées dans la loi (fourniture d'eau aux gros consommateurs¹⁶³³, desserte d'immeubles dans la municipalité voisine, raccordement aux systèmes d'alarme) ou non (service spécial de collecte des déchets, protection additionnelle en matière de sinistre), sans oublier les multiples possibilités ouvertes par la tarification des services municipaux, ont tendance à élargir les champs d'intervention des municipalités et, parfois, à susciter une discussion sur le rôle même de la municipalité comme concurrent de l'entreprise privée. En ce sens, le principe selon lequel la municipalité n'est pas fondamentalement une institution vouée à la recherche du profit prend ou perd, selon le cas, sa signification, l'intérêt public tendant de plus en plus à se diluer en fonction des nouvelles vocations qu'assume la municipalité.

corporation religieuse, charitable ou d'éducation, pour l'établissement, la réparation et l'entretien d'un système d'aqueduc ou d'égout, sauf sur les terrains servant aux fins de culte (art. 1104 C.M. *in fine*).

¹⁶³² *Montreal Bible and Gospel Hall c. Dorval (City of)*, (1994) 17 M.P.L.R. (2d) 68 (C.S.Q.); *Beauport (Ville de) c. Blais*, [1996] R.D.I. 541 (C.S.); *Orford (Municipalité du canton d') c. Fonds de Placement Hamel Inc.*, (1996) 29 M.P.L.R. (2d) 286 (C.S.Q.); *Congrégation des Témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Municipalité du village de)*, J.E. 99-333 (C.S.) (en appel).

¹⁶³³ Art. 562 C.M.; 433 L.C.V.; *Alex Couture Inc. c. Charny (Ville de)*, [1977] C.S. 378; *Tricot Domino (1986) Ltée c. Daveluyville (Municipalité de)*, J.E. 97-97 (C.A.), conf. en partie J.E. 93-1342 (C.S.).

Par ailleurs, les municipalités se voient attribuer de plus en plus de moyens de s'associer à l'entreprise privée afin de lui permettre de favoriser ou de rationaliser leurs interventions de desserte du territoire (ententes relatives aux travaux municipaux, garanties que doivent donner les requérants de travaux municipaux¹⁶³⁴) ou de mise en disponibilité de services publics (*Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*¹⁶³⁵). Elles peuvent également conclure diverses ententes au titre de la gestion de la propriété municipale, sujet déjà discuté au chapitre sur l'appropriation territoriale.

Deux principes essentiels doivent être rappelés. D'une part, la municipalité ne peut aliéner par contrat ses pouvoirs législatifs et discrétionnaires, ce qui signifie qu'elle ne peut être obligée d'exercer un devoir public par *mandas* alors même qu'elle s'y est obligée par contrat privé¹⁶³⁶. En corollaire, d'autre part, la présence de l'autorité de puissance publique peut faire échec à la convention avec un contribuable lorsque la loi ou un règlement prescrit ses propres exigences¹⁶³⁷.

B- Le domaine d'intervention des agents "publics" étrangers

Deux aspects méritent d'être considérés : les missions diplomatiques et consulaires ainsi que la présence des municipalités étrangères.

1- Les missions diplomatiques et consulaires

La propriété des missions diplomatiques et consulaires, la résidence des représentants d'États étrangers ainsi que les locaux occupés par des organismes internationaux sont autant de lieux qui entrent dans la catégorie du domaine des agents étrangers. Ce domaine étranger est protégé par la reconnaissance législative fédérale sur la base de la réciprocité internationale¹⁶³⁸.

¹⁶³⁴ Art. 948 C.M.; 470 L.C.V.; 145.21 L.A.U.; François MARCHAND, *Loc. cit.*, note 1314; MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Les ententes relatives à des travaux municipaux*, 1994, 30p.

¹⁶³⁵ L.Q. 1997, c. 41.

¹⁶³⁶ *Pagé c. Longueuil (Ville de)*, (1897) 7 B.R. 262. V.a. *Supra*, note 1214.

¹⁶³⁷ *Labrecque c. Kingsey Falls (Municipalité de)*, [1992] R.J.Q. 2879 (C.S.); V.a. *Mulgrave-et-Derry (Corporation municipale des cantons-unis de) c. French*, [1990] R.L. 544 (C.A.).

¹⁶³⁸ Le droit international public est incorporé à la loi domestique. Le Canada a adopté la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales* (L.C. 1991, c. 41) mettant en vigueur l'essentiel des conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires à l'égard de tous les pays, qu'ils soient ou non parties à ces conventions. Le Parlement fédéral a aussi édicté la *Loi sur l'immunité des États*

Les immeubles appartenant à des États étrangers ou servant à des fins diplomatiques bénéficient d'une immunité de taxation¹⁶³⁹, de visite, de poursuite. La légation n'est pas assujettie à la souveraineté de l'État et à l'autorité des tribunaux¹⁶⁴⁰, mais il ne s'agit pas d'enclaves extraterritoriales des États étrangers. Ainsi, en principe, et tant et aussi longtemps que ces immeubles appartiennent ou sont occupés par la légation étrangère ou internationale, l'autorité de la municipalité est réduite à sa plus simple expression. Même si elles continuent à faire partie du territoire municipal, les privilèges et immunités qui sont conférés à ces propriétés en vertu des lois fédérales et des dispositions législatives éparses du droit québécois ont pour effet de les soustraire à la compétence municipale, ce qui n'empêche cependant pas les municipalités d'offrir à ces immeubles les mêmes services que ceux offerts aux autres citoyens et de recevoir une compensation en conséquence du gouvernement fédéral.

2- Les municipalités étrangères

Les organismes de l'État étranger ne bénéficient pas de ses immunités de juridiction et d'exécution, ce qui est le cas, par exemple, des municipalités constituées dans ces États¹⁶⁴¹. Toutefois, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures peut, s'il estime que les fonctions que doit exercer au Canada le bureau d'une subdivision politique sont sensiblement comparables à celles d'un poste consulaire, assurer l'équivalence de traitement¹⁶⁴². De plus, une municipalité étrangère ne peut bénéficier des avantages offerts par la législation fédérale sur l'immunité des États¹⁶⁴³.

Une municipalité étrangère, qu'il s'agisse d'une ville ou d'un comté américain ou encore d'une institution municipale d'une province canadienne limitrophe, n'est pas

les immunités diplomatiques et consulaires (Première session, Trente-cinquième Législature), mais il n'a pas été adopté.

¹⁶³⁹ Art. 210 L.F.M.; *Règlement sur le régime fiscal municipal et scolaire applicable aux gouvernements des autres provinces, aux gouvernements étrangers et aux organismes internationaux*, Décret 1544-89 du 27-09-89, (1989) 121 G.O. II, 11-10-89, 5256, tel que modifié, [R.R.Q., c. F-2.1, r.9.01].

¹⁶⁴⁰ *Reference on Foreign Legations*, [1943] R.C.S. 208.

¹⁶⁴¹ *Loi sur l'immunité des États*, L.R.C. (1985), c. S-18, art. 11 (3); H. MOLOT et M. JEWETT, "The State Immunity Act" of Canada", (1982) *Annuaire canadien de droit international* 79, 95 et 113.

¹⁶⁴² *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, L.R.C. (1985), c. F-29.4, art. 6.

¹⁶⁴³ *University of Calgary c. Colorado School of Mines*, (1995) 35 Alta L.R. (3d) 199 (A.Q.B.).

une municipalité au sens des lois municipales québécoises¹⁶⁴⁴ et, à moins que le législateur québécois l'ait précisé spécifiquement, ces municipalités ne peuvent donc se prévaloir des pouvoirs ou des prérogatives adoptés en faveur des municipalités québécoises, même si cette autorité municipale étrangère respecte les conditions exigées de la municipalité québécoise. Ainsi, par exemple, une municipalité américaine n'a pas le pouvoir de posséder un chemin public au Québec et de se prévaloir des dispositions ou des privilèges que des lois applicables accordent aux municipalités québécoises¹⁶⁴⁵.

Les municipalités étrangères n'ont pas plus de pouvoir sur le territoire municipal que des personnes morales de droit privé, sous réserve des privilèges qui peuvent leur être spécifiquement accordés par une loi ou dans le cadre d'une entente qui peut être conclue avec une municipalité québécoise¹⁶⁴⁶.

SECTION III- L'INTERVENTION DES AGENTS PUBLICS

Trois grandes catégories d'agents ou d'institutions publiques peuvent être identifiées : les institutions publiques décentralisées et les institutions publiques gouvernementales, partagées entre l'État fédéral et l'État provincial.

Au premier chef, les institutions publiques décentralisées occupent notamment les plans sectoriels de l'éducation, de la santé et des affaires sociales. Contrairement à l'administration municipale qui est multifonctionnelle, ces institutions sont toutes limitées à un seul domaine d'activité, en plus de jouir d'une marge d'autonomie plus réduite que celle des municipalités. Les ministères et les législations de tutelle ont en effet imposé un impressionnant système de contrôles administratifs, financiers et normatifs sur l'exercice de leur compétence. Leur autonomie est sans commune mesure avec celle des municipalités.

Les institutions gouvernementales, qu'il s'agisse d'instances ministérielles, de sociétés d'État ou d'organismes sectoriels mandataires, sont pour la plupart centralisées bien qu'elles opèrent avec des unités administratives déconcentrées en région. Elles

¹⁶⁴⁴ En Ontario, les tribunaux ont indiqué qu'une municipalité étrangère n'est pas une municipalité au sens de *The Assessment Act*, R.S.O., 1990, c. A-31, de sorte qu'elle ne peut bénéficier d'une exemption de taxe si elle occupe un terrain (ex. prise d'eau) dans une municipalité ontarienne: *Detroit (City of) c. Sandwich West (Township of)*, [1970] R.C.S. 627. Rien ne fait obstacle à l'application de ce principe au Québec.

¹⁶⁴⁵ *Richford (Town of) c. Di Paolo*, [1961] C.S. 271.

¹⁶⁴⁶ Une forme de reconnaissance leur est cependant accordée en matière de jumelage.

demeurent très dépendantes des capitales et bénéficient d'un lien privilégié avec l'appareil législatif et administratif. Elles disposent de la puissance rattachée, non seulement à l'ampleur de l'institution, mais également à la primauté de son arsenal à la fois légal et réglementaire.

L'interface de la présence municipale avec les autres intervenants révèle la complexité des relations et des enjeux alors que les principes du droit civil et du droit public (incluant le droit administratif et le droit constitutionnel)¹⁶⁴⁷ sont mis à contribution.

A- Le domaine d'intervention des institutions publiques décentralisées

L'État a confié à plusieurs agents publics à caractère décentralisé des pouvoirs complémentaires à ceux des municipalités, mais dans d'autres champs d'activités. C'est le cas par exemple des commissions scolaires¹⁶⁴⁸ et des établissements du réseau des affaires sociales qui possèdent un champ de compétence propre, en plus de pouvoir bénéficier d'un régime électif de légitimation d'une partie, voire de la totalité de leur conseil d'administration. Peuvent également s'inscrire dans la catégorie des institutions publiques à caractère décentralisé les divers organismes reliés au transport en commun, mais aussi les autres municipalités locales et régionales qui peuvent exercer un rôle sur le territoire d'une municipalité.

Sauf exception, la municipalité exerce un rôle prépondérant sur tous les autres organismes décentralisés lorsqu'elle intervient sur son territoire dans ses propres champs de compétence. La primauté municipale se manifeste notamment dans la nécessité pour les divers organismes de respecter la planification territoriale des municipalités, ce qui les oblige par exemple à obtenir les permis de construction et certificats d'autorisation exigibles ou encore à utiliser les immeubles aux fins autorisées par la réglementation municipale. La municipalité possède également le pouvoir d'exproprier pour une fin municipale les immeubles appartenant à ces institutions, encore que cette dernière possibilité soit tempérée par des dispositions législatives

¹⁶⁴⁷ F. CHEVRETTE et H. MARX, *Op. cit.*, note 183, 1728p.; Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 3e éd., Toronto, Carswell, 1992, 1477p.; H. BRUN et G. TREMBLAY, *Op. cit.*, note 121, 1403p.

¹⁶⁴⁸ Elle n'est pas un mandataire du gouvernement car même si elle est assujettie à son contrôle, elle est une corporation publique autonome: *Montreal (City of) c. Catholic School Commissioners*, [1945] B.R. 11.

particulières¹⁶⁴⁹ et par le critère de l'intérêt public des objectifs visés par les institutions concernées. Enfin, la plupart de ces institutions bénéficient d'une relative immunité fiscale en vertu des articles 204 et suivants de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

1- Les réseaux de l'éducation¹⁶⁵⁰, de la santé et des affaires sociales¹⁶⁵¹

En principe, bien que la législation n'établisse formellement aucune préséance d'autorité, la primauté de l'intervention municipale s'impose dans ses propres champs de compétence sur ces institutions publiques décentralisées à vocation unique, sous réserve de dispositions législatives particulières¹⁶⁵². La municipalité possède deux autres avantages indéniables : la pluralité des champs d'intervention qui se manifestent dans un réseau de desserte spatiale déployé sur le territoire et la domanialité publique d'une portion substantielle de ses immeubles. En effet, les immeubles affectés à des fins d'éducation, de santé ou de services sociaux ne bénéficient pas de la protection attachée à la domanialité publique¹⁶⁵³.

¹⁶⁴⁹ *Supra*, note 1629. Art. 1104 C.M.; 571 L.C.V. S'il y a conflit entre deux utilisations, il doit être résolu en fonction du plus grand intérêt public: *Saint-Jean-Baptiste-de-la-Salle (Curé et marguilliers de la fabrique de) c. Montréal (Cité de)*, (1930) 49 B.R. 37. Une municipalité qui exproprie une commission scolaire doit l'indemniser à la valeur réelle et ne peut offrir 1\$ sous prétexte de confusion des contribuables à leur caisse respective: *Anjou (Ville d') c. Jérôme Le Royer (Commission scolaire)*, J.E. 92-689 (C.A.).

¹⁶⁵⁰ Incluant les établissements des commissions scolaires, des collèges d'enseignement général et professionnel et des universités (certaines des institutions d'enseignement appartenant aux deux dernières catégories sont privées).

¹⁶⁵¹ Incluant l'ensemble des institutions indiquées dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2.

¹⁶⁵² Ainsi, par exemple, l'Université Laval possède une autorité étendue sur l'aménagement et l'administration des immeubles du campus qui est situé en partie dans le territoire de trois municipalités. En principe, elle demeure assujettie aux règlements de ces municipalités, sauf indication contraire dans la loi. Ainsi, l'Université n'est pas soumise aux règlements de construction et de zonage municipaux, sauf sur une bande de cent pieds en bordure des rues publiques. Elle peut ouvrir, fermer et entretenir ses propres rues, présumément à caractère public. Elle est tenue de payer de taxes municipales, sauf pour l'entretien et l'éclairage des rues en bordure de son territoire. Elle est autorisée à conclure des ententes avec les villes de Québec, Sainte-Foy et Sillery, relativement aux services publics. Ces ententes prévoient les compensations à être versées en lieu de taxes. L'Université a conclu plusieurs de ces ententes, notamment pour l'eau, l'égout, la police et l'incendie. Voir: Claude MORIN, *Études sur les communautés urbaines au Québec. Dossier sur les organismes exerçant des pouvoirs territoriaux dans la région de Québec*, Ministère des Affaires municipales, Cahier 4, 1969, p. 27; *Charte de l'Université Laval*, L.Q. 1970, c. 78, art. 16, maintenant en vigueur certaines dispositions de l'ancienne charte de 1950: 14 Geo VI, c. 140. V.a. la loi particulière (L.Q. 1981, c. 38) qui prévoit l'application de la réglementation de la ville de Sainte-Foy sur l'ensemble du territoire de l'université. L'Université Laval est la seule université bénéficiant de dispositions semblables, ce qui n'empêche pas les diverses universités de conclure des ententes avec les autorités municipales sur divers aspects d'intérêt commun.

¹⁶⁵³ *Héroux & Allard Construction Inc. c. CEGEP de Victoriaville*, [1976] C.S. 753; *Lavoie (Alain) Ltée c. Lisi (Léo) Ltée*, [1981] C.S. 292.; *Anjou (Ville d') c. Jérôme Le Royer (Commission scolaire)*, [1988]

Bien que les institutions aient le pouvoir de déterminer le site des établissements, c'est à la municipalité que le législateur a confié la compétence sur l'aménagement du territoire, de sorte que les sites retenus doivent respecter la réglementation municipale¹⁶⁵⁴. Ainsi, par rapport au territoire, il existe effectivement une préséance d'autorité municipale, quoique dans le quotidien cette préséance s'exprime la plupart du temps à travers l'arbitrage politique des personnalités en poste au niveau local ou régional. À défaut, un arbitrage gouvernemental viendra généralement sceller l'issue des conflits.

Le législateur a néanmoins consenti de minuscules îlots de primauté sur la gouverne municipale. Tel est le cas, par exemple, de l'impossibilité pour la municipalité de faire obstacle sur son territoire aux centres institutionnels d'accueil du réseau des affaires sociales¹⁶⁵⁵. De plus, la loi reconnaît à ces institutions des avantages fiscaux en les exonérant des taxes foncières municipales¹⁶⁵⁶.

Enfin, lorsque la municipalité signe une entente avec une autre institution afin de favoriser la construction d'un établissement, le contrat doit être perçu et interprété en fonction de l'intérêt public. Cette préoccupation de l'intérêt public demeure d'ailleurs au centre de l'attention des tribunaux qui n'aiment pas particulièrement être obligés de

R.J.Q. 2076 (C.A.); *Construction Secor Inc. c. Crane Canada Ltd*, [1993] R.D.I. 298 (C.S.); *Port-Royal (Commission scolaire) c. Martin (L.) (1984) Inc.*, [1994] R.J.Q. 916 (C.A.); *Saint-Jérôme (Commission scolaire de) c. Alcotek Électrique Inc.*, REJB 97-0513 (C.S.).

¹⁶⁵⁴ Le droit des commissions scolaires de choisir le site des écoles est subordonné au droit des municipalités de déterminer les règles de construction et d'utilisation du sol dans l'intérêt de la collectivité en général: *Toronto (City of) c. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools*, [1926] A.C. 81; *Outremont (City of) c. Outremont (Protestant School Trustees for the Municipality of the City of)*, [1952] 2 R.C.S. 506; *Pointe-Claire-Beaconsfield (Commission des écoles catholiques de) c. Pierrefonds (Ville de)*, [1967] R.P. 241 (C.S.); *Laurentides (Ville des) c. Cascades-L'Achigan (Commission scolaire des)*, [1994] R.J.Q. 1993 (C.S.).

¹⁶⁵⁵ *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2, art. 308; *Saint-Hubert (Ville de) c. Riberdy*, [1977] C.S. 409; *Boudreault c. Gatineau (Ville de)*, J.E. 82-107 (C.S.); *Lauzon (Ville de) c. Vachon*, J.E. 88-294 (C.S.); *Lavertu c. La Jonction pour elle Inc.*, C.S. Québec, 200-05-002380-843, 13 novembre 1984; *Hampstead (Ville de) c. Corporation du chalet d'enfants Primavesi*, [1995] R.J.Q. 1166 (C.S.); *Côte-Saint-Luc (Cité de) c. Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse Ville-Marie*, J.E. 99-594 (C.A.).

¹⁶⁵⁶ Art. 204 L.F.M.; *LaSalle (Cité de) c. Sault-Saint-Louis (Commission scolaire du)*, [1979] C.P. 101; *Touraine (Ville de) c. Champlain (Commission scolaire)*, [1979] C.A. 401; *Grand-Montréal (Commission des écoles protestantes du) c. Saint-Laurent (Ville de)*, J.E. 96-1607 (C.Q.).

trancher les litiges entre les municipalités et les commissions scolaires, par exemple, sur les aspects relatifs à l'implantation d'ouvrages¹⁶⁵⁷.

2- Les divers organismes locaux à caractère municipal

Outre les réseaux de l'éducation, de la santé et des affaires sociales, les municipalités sont appelées à composer avec l'intervention sur leur territoire d'autres organismes à caractère municipal, que ce soit d'autres municipalités, des régies intermunicipales, des administrations régionales ou même des organismes dont une partie, sinon la totalité du conseil d'administration provient des municipalités, ce qui est le cas, par exemple, des organismes de transport en commun.

La municipalité conserve, sous réserve des pouvoirs qu'elle peut elle-même exercer, sa compétence sur les propriétés de ces organismes situées sur son territoire. À plusieurs égards d'ailleurs une municipalité voisine ne peut, sans obtenir l'autorisation de la municipalité hôte, s'approprier ou occuper le domaine appartenant à cette dernière sans son autorisation, même si cette voisine en a le pouvoir¹⁶⁵⁸. Toutefois, si la municipalité hôte a laissé sa voisine occuper son domaine en y construisant des infrastructures, son acte de tolérance fera échec à un recours en injonction pour l'obliger à les enlever¹⁶⁵⁹.

D'ailleurs, sous réserve de dispositions législatives contraires, la réglementation d'urbanisme de la municipalité d'accueil s'applique sur son territoire aux immeubles appartenant à sa voisine. Parfois, la municipalité prévoit des exclusions particulières dans sa réglementation au bénéfice des organismes publics. En ce sens, si elle est dispensée, par exemple d'obtenir un permis pour une affiche annonçant ses activités,

¹⁶⁵⁷ *Anjou (Ville d') c. Jérôme Le Royer (Commission scolaire)*, J.E. 92-689 (C.A.); *Draveurs (Commission scolaire des) c. Gatineau (Ville de)*, J.E. 93-1894 (C.A.); *Laurentides (Ville des) c. Cascades-L'Achigan (Commission scolaire des)*, [1994] R.J.Q. 1993 (C.S.).

¹⁶⁵⁸ *Ahuntsic (Corporation of the Village of) c. Montreal (City of)*, (1904) 26 C.S. 291. Plusieurs dispositions législatives prévoient d'ailleurs spécifiquement que le pouvoir d'intervention sur le territoire voisin est sujet au consentement de la municipalité. Ce sujet sera discuté à la section sur la compétence extraterritoriale.

¹⁶⁵⁹ *Grothé c. Montréal (Cité de)*, (1891) 7 M.L.R. 267 (C.S.); *Vaudreuil (Corporation of the Village of) c. Poudrette dit Lavigne*, (1902) 8 R.J. 426 (C.S.); *Saint-Antoine-de-la-Baie-du-Febvre (Corporation municipale de) c. Saint-Thomas-de-Pierreville (Corporation municipale de)*, J.E. 83-469 (C.P.).

cette dispense ne s'étendra pas aux activités commerciales¹⁶⁶⁰. Si une municipalité n'a pas le pouvoir de contester la réglementation et son application dans une autre municipalité, ce principe souffre une exception lorsque la municipalité agit en sa qualité de propriétaire d'un immeuble situé dans le territoire de sa voisine¹⁶⁶¹.

Lorsqu'une municipalité intervient dans le cadre d'une entente intermunicipale, que ce soit par fourniture de service ou délégation de compétence, elle possède toute l'autorité pour exercer sur le territoire de sa partenaire les activités requises pour les fins de l'entente. S'il n'existe pas d'entente intermunicipale, de disposition législative habilitante ou encore de possibilité d'exercer une forme de compétence extraterritoriale, une municipalité n'a pas le pouvoir d'intervenir sur le territoire de sa voisine à moins d'un arbitrage de la Commission municipale du Québec.

Le législateur a en effet prévu la possibilité que des organismes comme la Commission municipale du Québec puissent exercer un arbitrage lors de conflit entre deux municipalités relativement à des ouvrages qui concernent l'intérêt public. Il a également prévu la possibilité d'une conciliation dans le cas où le conflit intervient dans le cadre de l'exécution d'une entente intermunicipale. En vérité, la Commission municipale peut faire enquête à la demande de toute municipalité intéressée et ensuite émettre une ordonnance définissant les travaux à exécuter¹⁶⁶², dans les cas suivants¹⁶⁶³ :

- lorsque des travaux apparaissent utiles à plusieurs municipalités¹⁶⁶⁴;
- les différends relatifs à l'entretien d'un chemin situé sur la limite commune des municipalités¹⁶⁶⁵;

¹⁶⁶⁰ *Domaine du Lac des Coeurs Inc. c. Les Escoumins (Corporation municipale de)*, [1994] R.L. 615 (C.A.).

¹⁶⁶¹ *Saint-Louis-du-Mile-End (Municipalité du village de) c. Montréal (Cité de)*, (1886) 2 M.L.R. 218 (C.R.); *Saint-Georges (Ville de) c. Saint-Georges-Est (Corporation municipale de la paroisse de)*, C.S. Beauce, 350-05-000162-881, 31 janvier 1989; *Trudeau et Greenfield Park (Ville de) c. Les Pierres St-Hubert Inc.*, J.E. 99-2213 (C.S.); *Saint-Cyrille-de-Wendover (Municipalité de) c. 3103-8965 Québec Inc.*, J.E. 2000-54 (C.S.). Voir cependant: *Placements Bombardier Ltée c. Saint-Denis-de-Brompton (Municipalité de la paroisse de)*, J.E. 99-542 (C.S.) et *Loretteville (Ville de) c. Québec (Ville de)*, REJB 2000-12287 (C.S.).

¹⁶⁶² Un recours en révision judiciaire est possible s'il y a excès de compétence: *Régie intermunicipale de l'eau de la Vallée du Richelieu c. Commission municipale du Québec*, J.E. 92-654 (C.S.).

¹⁶⁶³ Les deux premiers aspects sont traités plus amplement dans la section sur la compétence extraterritoriale.

¹⁶⁶⁴ Art. 22, al. 2 L.C.M.

¹⁶⁶⁵ Art. 711.23 C.M. et 467.18 L.C.V.

- l'examen de la nécessité d'un pont de glace sur une rivière séparant deux municipalités¹⁶⁶⁶;
- les différends relatifs à l'application d'une entente intermunicipale fonctionnant selon le modèle de la régie intermunicipale¹⁶⁶⁷.

Les municipalités peuvent, d'un commun accord, soumettre à l'arbitrage de la Commission municipale un différend né ou éventuel qui ne relève pas déjà d'une autorité autre qu'un tribunal judiciaire¹⁶⁶⁸. L'arbitrage peut aussi émaner d'une autorité ministérielle. Il peut s'agir de l'exploitation d'un système pour desservir des abonnés qui habitent hors du territoire de la municipalité (art. 32.3 L.Q.E.) ou une demande d'ordonnance pour que des travaux soient exécutés, que des ouvrages soient exploités ou utilisés par une ou en commun par plusieurs municipalités (art. 35 L.Q.E.)¹⁶⁶⁹. Toutefois, les litiges résultant du non-respect des modalités d'une entente ne relèvent généralement pas des tribunaux judiciaires¹⁶⁷⁰, mais plutôt des organes compétents indiqués dans la loi¹⁶⁷¹.

Enfin, sur les plans économique et financier, l'immunité fiscale¹⁶⁷² et l'intervention d'intérêt public rappellent qu'une municipalité ne peut se comporter à l'égard des voisines comme une entreprise destinée à faire des profits¹⁶⁷³.

3- Les divers organismes régionaux à caractère municipal

Les interrelations entre les organismes régionaux à caractère municipal et les municipalités locales sont d'ordre multiple, en notant cependant le rattachement

¹⁶⁶⁶ Art. 764 C.M.; *Saint-Charles-sur-Richelieu (Municipalité de) c. Saint-Marc-sur-Richelieu (Municipalité de)*, C.M.Q. 53522 (6089-96), 10 décembre 1996; *Saint-Ours (Ville de) c. Saint-Roch-de-Richelieu (Paroisse de)*, C.M.Q. 54223 (6673-98), 7 mai 1998.

¹⁶⁶⁷ Art. 623 C.M.; *Saint-Jean-Baptiste (Municipalité de la paroisse de) c. Mont-Saint-Hilaire (Ville de)*, J.E. 94-767 (C.A.); *Saint-Paul-de-l'Île-aux-Noix (Paroisse de) c. Saint-Blaise-sur-Richelieu (Municipalité de)*, C.M.Q. 53601 (6279-97), 13 mai 1997.

¹⁶⁶⁸ Art. 24 L.C.M.

¹⁶⁶⁹ *Saint-Zéphirin-de-Courval (Corporation municipale de) c. Gamache*, [1978] C.A. 76.

¹⁶⁷⁰ *Roxboro (Ville de) c. Dollard-des-Ormeaux (Ville de)*, J.E. 82-301 (C.S.).

¹⁶⁷¹ Il s'agit de tribunaux administratifs, comme la Commission municipale du Québec.

¹⁶⁷² Art. 204 L.F.M.; *Outremont (Ville d') c. Montréal (Ville de) et Montréal (Commission des écoles catholiques de)*, [1974] R.L. 133 (C.P.).

¹⁶⁷³ *Saint-Joachim-de-Châteauguay (Corporation de la paroisse de) c. Léry (Ville de)*, (1936) 74 C.S. 246; *Saint-Hubert (Ville de) c. Longueuil (Ville de)*, [1973] C.A. 851; *Montréal (Ville de) c. Mathieu*, J.E. 82-730 (C.A.); *Draveurs (Commission scolaire des) c. Gatineau (Ville de)*, J.E. 94-1894 (C.A.); *Anjou (Ville d') c. Commission municipale du Québec*, J.E. 99-1595 (C.S.) (en appel).

juridique de la plupart des municipalités locales à une administration régionale. Cette dernière peut posséder des immeubles sur le territoire des municipalités locales qui la composent. Si une MRC intervient sur le territoire d'une autre MRC, elle est assujettie aux règles spéciales qui peuvent être édictées en cette matière, ce qui est le cas par exemple lors d'ententes intermunicipales qui peuvent être conclues en matière de parcs régionaux.

Sauf lorsque le législateur a prévu un ordre d'autorité complémentaire, comme en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, la municipalité locale n'est pas subordonnée à l'administration régionale, chacune occupant les domaines de compétence qui leur ont été attribués. La municipalité régionale n'est pas une entité hiérarchiquement supérieure, puisqu'elle intervient dans des champs de compétence distincts ou encore dans des champs de compétence partagés. Quant au pouvoir de substitution accordé aux municipalités régionales de comté dans le cas où la majorité des membres d'un conseil local est en conflit d'intérêts¹⁶⁷⁴, il ne permet pas d'intervenir indûment dans les affaires locales, mais vise plutôt à la prise de décision auquel le conseil local est soustrait en raison d'un principe reconnu d'intérêt public. Ainsi, la MRC ne peut intervenir pour modifier, adopter ou abroger un règlement municipal que parce que et lorsque la loi l'autorise spécifiquement, ce qui est par exemple le cas en matière d'urbanisme lorsqu'une municipalité locale omet de rendre conforme sa réglementation. De même, une municipalité locale ne peut abroger les dispositions d'un règlement adopté au niveau de la MRC¹⁶⁷⁵, même s'il s'agit d'un domaine qui peut concerner leur compétence respective. Cela n'empêche cependant pas une municipalité locale de se retirer de l'exercice d'une compétence suite à une déclaration régionale à cet effet¹⁶⁷⁶.

Enfin, les tribunaux reconnaissent que les relations entre les municipalités et ces organismes ont un caractère particulier. Il doit exister une coordination des volontés et des actes qui permettent à l'organisme communautaire de remplir la mission que le

¹⁶⁷⁴ *Supra*, notes 112 et 387.

¹⁶⁷⁵ *Grantham-Ouest (Corporation municipale de) c. Deblois*, J.E. 82-1093 (C.S) (en matière de construction). Elle ne peut pas non plus effectuer une expropriation en invoquant une fin municipale si la MRC a déclaré sa compétence sur le domaine (ex. en matière de déchets): *2932059 Canada Inc. c. Larouche (Corporation municipale de)*, C.S. Chicoutimi, 150-05-000811-987, 9 janvier 1998.

¹⁶⁷⁶ *Hampden (Municipalité de) c. Le Haut Saint-François (MRC)*, J.E. 99-1120 (C.S.). V.a. *Rouville (MRC de) c. Richelieu (Ville de)*, REJB 1999-16281 (C.Q.) (en appel).

législateur lui a confiée. En ce sens, cette mission a préséance sur les pouvoirs municipaux¹⁶⁷⁷, mais uniquement par rapport aux aspects qui concernent sa mission.

B- Le domaine d'intervention des institutions publiques provinciales

La relation qu'entretiennent l'État provincial et les municipalités est privilégiée à plusieurs égards. Bien qu'elle témoigne d'une coexistence intime, cette relation rend compte de l'autre facette indissociable qu'est la compétition, quel que soit le degré d'harmonie ou de concurrence avec laquelle cette compétition peut se manifester.

Il s'agit d'abord d'une sorte de relation filiale souvent empreinte de dépendance paternaliste, bien que traversée de courants et de velléités autonomistes. L'État provincial est en effet le régulateur principal de l'activité et des compétences municipales alors que les municipalités sont et demeurent fondamentalement les créatures de ses lois et de son gouvernement. Bien que variable dans le temps et dans l'espace, et dépendante des personnalités en poste, cette relation demeure en toile de fond de toute intervention publique. Elle répond de la réalité institutionnelle d'une municipalité qui est en quelque sorte un instrument local de l'appareil de l'État.

Il s'agit ensuite d'une relation de partenaire et de cogestionnaire de l'espace territorial et des affaires publiques en fonction d'une préoccupation fondamentale, l'intérêt public. Bien que normalement assujettie à l'autorité de cet État, la municipalité, parfois comme institution et parfois comme territoire, peut être soustraite à des exigences normalement applicables aux autres intervenants publics décentralisés. Ce statut privilégié s'explique en raison de sa capacité d'exercer efficacement un contrôle sur des fonctions que peut assumer une administration publique dans une volonté de rationalisation et d'élimination des doublons. De surcroît, le domaine territorial des deux institutions est intimement imbriqué à plusieurs points de vue, alors que leurs compétences sectorielles sont très souvent complémentaires.

Les balises légales de la relation étroite qui soutient la compétition territoriale s'inscrivent dans le cadre de la délégation. L'État circonscrit ce qui doit être harmonisé

¹⁶⁷⁷ *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Sillery (Ville de)*, C.S. Québec, 200-05-004391-822, 15 octobre 1982; *Société de transport de la Ville de Laval c. Saint-Laurent (Ville de)*, J.E. 98-2057 (C.S.) (en appel).

en préservant sa primauté en plus d'établir les principes d'interprétation¹⁶⁷⁸ pour limiter l'extension des compétences déléguées ou encore pour aménager leur coexistence.

Sur le plan territorial, l'étude de ce domaine d'intervention peut être abordée sous trois angles différents, mais complémentaires et interdépendants. Le mode opérationnel de la discrimination territoriale traite des législations sectorielles qui ont une incidence majeure sur le zonage du territoire, notion prise dans son sens large. L'armature territoriale met ensuite en évidence les équipements et les espaces qui matérialisent l'affirmation de cette compétence dans le paysage. Enfin, la tutelle territoriale porte sur le rôle que peuvent jouer les diverses instances gouvernementales dans le contrôle de l'intervention municipale sur son territoire.

1- La discrimination territoriale

L'emprise de la loi est variable sur le territoire. Elle établit des distinctions dans l'espace et ne traite pas les différentes parties de ce territoire de la même manière, imposant parfois la primauté de certaines affectations, que ce soit à l'égard d'autres affectations ou encore par rapport aux instances privées et publiques qui interviennent sur le territoire visé par ces distinctions. Bref, elle soutient et légitimise une forme de discrimination territoriale avec laquelle les municipalités doivent composer.

C'est d'abord au niveau de la législation municipale et, parfois dans certaines lois sectorielles, que cette discrimination se manifeste. C'est également en fonction d'une base territoriale que s'exprime l'application de certaines lois publiques, qui concernent justement le territoire, chacune prévoyant à sa manière l'aménagement de sa coexistence avec la planification municipale. Trois lois sont déterminantes à cet égard. Il s'agit, dans l'ordre chronologique de leur adoption, de la *Loi sur les biens culturels*, de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*. Sur un autre plan d'intervention, l'autorité intersectorielle des législations considère dans sa globalité l'environnement et la planification du territoire (*Loi sur la qualité de l'environnement*, *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*). Seule sera en évidence dans la présente section la dimension

¹⁶⁷⁸ Le chapitre sur la problématique a déjà souligné la prérogative de non-assujettissement codifiée dans la *Loi d'interprétation*, L.R.Q., I-16, art. 42. *Supra*, note 177.

discriminatoire de ces lois, certaines pouvant par ailleurs être ultérieurement étudiées sous les angles de l'armature ou de la tutelle territoriale.

a- Une législation municipale morcelée sur le territoire

Les municipalités n'ont pas toutes les mêmes pouvoirs. Si le *Code municipal du Québec* ne fait plus de distinction entre les diverses catégories de municipalités en accordant quelques pouvoirs supplémentaires aux municipalités de villages par rapport aux autres municipalités, il apparaît clairement que de nombreuses chartes municipales élargissent le champ de compétence de certaines municipalités. À cela s'ajoutent le régime particulier et les pouvoirs exceptionnels que détiennent les villes de Montréal et de Québec ainsi que les municipalités à statut particulier¹⁶⁷⁹. L'emprise de la loi sur le territoire varie donc selon le statut juridique de la municipalité¹⁶⁸⁰.

Parfois, il peut s'agir de contrôles spécifiques, comme c'est le cas de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* à l'égard des districts électoraux et du financement des activités électorales, la base de distinction étant la taille de la municipalité plutôt que le régime de rattachement juridique. L'emprise de la loi sur le territoire varie alors selon la taille des municipalités.

Depuis quelques années, le législateur tend également à favoriser la délégation particulière de compétence dans le cadre d'une entente entre la municipalité et une instance gouvernementale. Ces délégations peuvent notamment prendre la forme d'expériences pilotes. Le *Code municipal du Québec* et la *Loi sur les cités et villes* permettent des ententes¹⁶⁸¹ avec le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation sur le contrôle de l'inspection des aliments et avec le ministère des Forêts pour la gestion des terres publiques intermunicipales. La législation sectorielle

¹⁶⁷⁹ Voir la sous-section sur les territoires municipaux à statut particulier au chapitre sur la composition territoriale.

¹⁶⁸⁰ Les distinctions entre le Code municipal et la *Loi sur les cités et villes* ne sont cependant pas discriminatoires au sens des chartes canadienne et québécoise des droits et libertés: *Compagnie d'assurance du Québec c. Rimouski (Ville de)*, (1994) 1 B.D.M. 17 (C.S.). Les règlements d'urbanisme, même s'ils imposent des normes qui varient sur le territoire, ne portent pas atteintes aux droits reconnus par la charte canadienne: *Nanaimo c. Leemar Manufacturing Inc.*, (1989) 43 M.P.L.R. 63 (B.C.S.C.); La distinction opérée par la loi qui prolonge le rôle triennal d'évaluation de la ville de Montréal est basée sur la municipalité où l'immeuble est situé, ce qui n'est aucunement relié aux critères de discrimination visés par les chartes: *Waldman c. Procureur général du Québec*, REJB 1998-10599 (C.S.).

¹⁶⁸¹ Art. 10.5 C.M.; 29.1.1 L.C.V.

est aussi ouverte à cette option. Tel est le cas de l'entente avec la Régie du bâtiment pour l'application de la réglementation adoptée dans le cadre de la *Loi sur le bâtiment*¹⁶⁸², l'entente avec le ministre de l'Environnement relativement au contrôle des sources de contamination et des rejets de contaminants dans l'environnement comme le prévoit l'article 118.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou encore l'entente avec le ministre de la Culture et des Communications pour l'autorisation des interventions sur des immeubles protégés en vertu de la *Loi sur les biens culturels*. À cela s'ajoutent par ailleurs l'exercice à la carte des compétences déléguées aux municipalités régionales de comté par les municipalités locales, ainsi que l'autorité partagée dans le cadre des ententes intermunicipales. L'emprise de la loi sur le territoire peut alors varier en fonction d'ententes administratives.

Parfois, le législateur permet au gouvernement ou à l'un de ses organes d'imposer l'application de règlements, d'ordonnances, de directives alors que les normes sont susceptibles de s'appliquer tantôt uniformément, tantôt différemment selon les municipalités visées ou le type de territoire. C'est le cas en matière de réglementation sur les installations septiques alors que les municipalités doivent veiller à l'application du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées*¹⁶⁸³, mais cette réglementation ne s'applique pas en territoire desservi non plus qu'à l'égard des usages autres que les résidences isolées de six chambres à coucher ou moins. C'est également le cas lorsque des ordonnances d'exploitation de réseaux sont émises par le ministre de l'Environnement en imposant la prise en charge d'infrastructures privées ou même celles appartenant à des municipalités voisines. Vu sous un autre angle, c'est aussi le cas des orientations gouvernementales énoncées en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, alors que les instances ministérielles multiplient leurs exigences dans la composition des schémas d'aménagement.

Avec la délégation à la carte, ces variations indiquent que la discrimination territoriale est appelée à s'accroître, plutôt que l'inverse. Elles témoignent de la compétition que se livrent les instances gouvernementales, régionales et locales qui administrent sa diversité afin de mieux s'adapter à la réalité et aux besoins.

¹⁶⁸² L.R.Q., c. B-1.

¹⁶⁸³ R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.8, tel que modifié. Dans les territoires non organisés, c'est le ministère de l'Environnement qui est chargé de l'application de la réglementation: art. 85 L.Q.E.

b- Le zonage sectoriel gouvernemental

Trois législations méritent une attention spéciale en raison de leur importance pour l'aménagement du territoire : la *Loi sur les biens culturels*, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et la *Loi sur les terres du domaine de l'État*.

i- La protection du patrimoine culturel

La *Loi sur les biens culturels* a été adoptée en 1972¹⁶⁸⁴. Elle vise notamment la protection d'immeubles et même de territoires dont les caractéristiques architecturales, esthétiques, écologiques ou historiques présentent un intérêt indéniable et méritent d'être préservées pour les générations futures. Ces composantes du patrimoine culturel et naturel sont soumises à une administration gouvernementale qui effectue de manière discrétionnaire le zonage patrimonial du territoire.

Le régime de protection d'origine mettait en évidence le rôle de l'instance nationale. Les immeubles et les arrondissements sont pour la plupart localisés en territoire municipalisé et les autorisations ministérielles auxquelles ils sont assujettis s'ajoutent à la réglementation municipale visant des fins similaires de préservation. Afin d'associer les municipalités à la protection du patrimoine, le législateur a permis aux municipalités d'intervenir afin de sauvegarder temporairement un site, le temps que le ministère puisse se prononcer sur l'intérêt national à le protéger¹⁶⁸⁵. En 1985, le législateur a accordé le pouvoir aux municipalités d'établir un régime de protection par la citation de monuments et la constitution de sites du patrimoine. De plus, la loi prévoit maintenant la possibilité d'une entente entre une municipalité et le ministère de manière à éviter l'obtention de deux séries d'autorisations pour un même projet.

La désignation d'un arrondissement ainsi que la reconnaissance et le classement d'un bien culturel par le ministère établissent une discrimination territoriale par rapport aux immeubles ou aux sites qui ne sont pas couverts, portent ombrage à la réglementation municipale et soulèvent la question du dédoublement du contrôle municipal ou gouvernemental. Certes, les règles les plus sévères s'appliquent et, en cas de contradiction entre les normes municipales et l'autorisation gouvernementale (il

¹⁶⁸⁴ L.Q. 1972, c. 19; L.R.Q., c. B-4.

¹⁶⁸⁵ Art. 493 C.M.; 412 (5) L.C.V.; *La Motte (Corporation municipale de) c. Les Matériaux Blanchet Inc.*, C.S. Abitibi, 605-05-000044-82, 10 février 1982 (J.I.D.M. C.S. 82-02-10).

n'existe pas de norme en cette matière), les premières doivent céder le pas à la législation ou à l'autorisation spécifique¹⁶⁸⁶.

On observe néanmoins une compétition sur l'accaparement du contrôle de la protection. Les ajustements apportés à la loi en 1985 ont permis d'élargir le champ d'intervention des municipalités ainsi que de proposer un mécanisme d'assouplissement des autorisations, dans la mesure cependant où les préoccupations ministérielles sont satisfaites. En somme, la loi impose sa primauté mais permet des ajustements et la coexistence de la réglementation municipale.

ii- La protection du territoire agricole

La disparition accélérée des terres agricoles a justifié l'adoption de la *Loi sur la protection du territoire agricole* en 1978¹⁶⁸⁷. Devenue en 1996 la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, cette législation intervient dans le double champ de préoccupation visé, le territoire agricole et l'agriculture. Le titre même de la loi indique son caractère territorial. L'État a effectué une opération de zonage du territoire, en distinguant entre les zones protégées (ou zones vertes) ou non (zones blanches), et en prévoyant l'exercice d'un contrôle sur les usages autres qu'agricoles dans les zones protégées.

Dans plusieurs municipalités rurales, cette loi a établi la première forme de zonage territorial en l'absence de réglementation municipale. Elle a par ailleurs eu un rôle déterminant sur l'évolution des agglomérations en imposant des périmètres d'urbanisation, délimités principalement en fonction des critères de la vocation agricole des terres. Le législateur a réglé péremptoirement la portée de la réglementation municipale en prescrivant la primauté de la loi sur toute disposition inconciliable d'une autre loi ou d'une réglementation municipale, sans cependant soustraire à l'obligation d'obtenir les autorisations municipales par ailleurs exigées à ce niveau¹⁶⁸⁸.

S'il n'est pas nécessaire d'insister sur le caractère discriminatoire de cette loi en fonction de sa seule priorité, on doit néanmoins rappeler les nombreuses critiques formulées dès son adoption, et encore plus lors de l'adoption un an plus tard de la *Loi*

¹⁶⁸⁶ *Procureur général du Québec c. Syndicat des copropriétaires de la Caserne Enr.*, J.E. 99-420 (C.S.).

¹⁶⁸⁷ L.Q. 1978, c. 90; L.R.Q., c. P-41.1.

¹⁶⁸⁸ Art. 98 L.P.T.A.A. *Supra*, note 1626.

sur l'aménagement et l'urbanisme, sur l'absence d'harmonisation avec les législations municipales. C'est souvent dans cette perspective que de nombreuses modifications ont été apportées à la loi, notamment par rapport à l'affectation du territoire et aux périmètres d'urbanisation apparaissant aux schémas d'aménagement. Bien que les municipalités aient toujours officiellement été étroitement associées à sa mise en application, ainsi qu'à la révision des zones agricoles protégées, la décision ultime appartient à un organe de l'État : la Commission de protection du territoire agricole. La réglementation municipale ne peut donc porter atteinte aux objectifs nationaux de protection du territoire agricole et de promotion de l'activité agricole.

Même si le législateur a accepté de laisser une petite place à la voix municipale, la priorité nationale consacrée par la loi maintient son emprise sur le territoire. Les municipalités qui, en règle générale, sont loin d'avoir une préoccupation particulière pour l'espace agricole, sont pleinement conscientes de la limite de leur autorité. Plusieurs élus municipaux préfèrent qu'il en soit ainsi puisqu'ils peuvent se replier sur "l'intransigeance" de la loi ou de la Commission pour soutenir leur réglementation ou encore pour expliquer leur impuissance.

Même s'il veut assurer la pérennité de l'espace agricole, le champ opérationnel du zonage agricole est un domaine juridique instable. Il suffit de souligner les multiples modifications à la loi depuis 1978, incluant les épisodes transitoires de la zone agricole désignée puis des secteurs exclusifs, et les ajustements quotidiens apportés à la carte de la zone agricole qui varie au gré des exclusions et des autorisations, pour percevoir l'importance des enjeux et la mouvance de la situation. Cette instabilité témoigne d'un système dynamique dont le niveau d'ordre optimal se situe dans une recherche d'équilibre entre une approche de négociation, une autorité normative et des objectifs conjugués de préservation et de promotion de l'espace agricole.

iii- Les terres du domaine de l'État

La *Loi sur les terres du domaine de l'État*¹⁶⁸⁹, bien qu'adoptée en 1987, endosse, en le modernisant, l'héritage de l'ancienne *Loi sur les terres et forêts*, eu égard au domaine foncier de l'État, les forêts faisant l'objet d'une législation distincte. Cette loi soutient la réalisation au sein de l'appareil gouvernemental d'un plan de

¹⁶⁸⁹ Le titre d'origine était "*Loi sur les terres du domaine public*", L.Q. 1987, c. 23; L.R.Q., c. T-8.1.

gestion des terres publiques opposable aux municipalités par l'intermédiaire du schéma d'aménagement. Toutes les municipalités situées dans les régions dites périphériques doivent composer quotidiennement avec elle.

La *Loi sur les terres du domaine de l'État* n'occupe pas seule le territoire soumis à la gestion gouvernementale. En effet, la *Loi sur les parcs*, la *Loi sur la conservation et l'aménagement de la faune*, la *Loi sur les réserves écologiques*, la *Loi sur les terres agricoles de l'État* et la *Loi sur les mines*¹⁶⁹⁰, pour en nommer quelques-unes, ont toutes pour effet de multiplier leurs propres découpages du territoire, que ce soit pour des fins de protection ou d'exploitation. En ce domaine, la priorité que l'État s'est réservée dans la gestion des terres réduit d'autant le champ de contrôle des municipalités. Il est vrai que depuis le début des années 1990, le législateur a ouvert la voie au partenariat de gestion des forêts privées, des lots publics intramunicipaux et des espaces de conservation, mais cette gestion s'inscrit résolument dans le cadre d'objectifs élaborés ou approuvés à une autre échelle.

c- Une législation intersectorielle omniprésente

Deux législations à caractère intersectoriel se posent comme les piliers du contrôle des interventions sur le territoire. Ce sont la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Comme ces lois sont examinées plus amplement notamment dans la section sur la tutelle territoriale, il n'apparaît opportun pour le moment que de mettre en évidence la dimension discriminatoire de leur omnipotence sur l'espace.

Au niveau de la qualité de l'environnement, tant la loi elle-même que les multiples règlements, voire les politiques et les directives ministérielles, adoptées ou non par décret, avec une portée juridique variable selon le cas, opèrent de multiples classifications des terres et des activités, des usages et des travaux, qui sont ou non soumis tantôt à l'obtention d'une autorisation ministérielle, tantôt à la production d'une étude d'impact sur l'environnement, cette dernière n'excluant pas l'autre.

¹⁶⁹⁰ Respectivement: L.R.Q., c. P-9.1; L.R.Q., c. C-61.1; L.R.Q., c. R-26.1; L.R.Q., c. T-7.1 et L.R.Q., c. M-13.1. Quant à cette dernière, elle évacue, par l'intermédiaire de l'art. 246 L.A.U., toute autorité municipale en matière d'aménagement du territoire: *Supra*, note 450.

Bien que souvent présentée comme une loi sectorielle¹⁶⁹¹, il s'agit néanmoins fondamentalement d'une loi territoriale qui recoupe plusieurs champs d'activités. Elle concerne en effet l'environnement dans son ensemble, notion qui à bien des égards englobe le territoire, tout comme les composantes communes et indissociables que sont le sol, l'air, l'eau et l'habitat. La définition du mot "environnement" dans la loi sied d'ailleurs parfaitement bien à celle de territoire. Le régime d'application est également territorial dans cette mesure par exemple où la loi effectue une distinction entre le Québec méridional et le Québec nordique. De surcroît, elle permet l'approbation de certains règlements municipaux de substitution, ce qui a pour effet de soustraire le territoire municipal visé des normes gouvernementales. Enfin, plusieurs réglementations adoptées en vertu de cette loi établissent des critères qui sont essentiellement territoriaux (contingentement des sites de gestion des déchets, éloignement des établissements). D'ailleurs, certains règlements, comme le *Règlement sur les carrières et les sablières* ou le *Règlement sur les déchets solides*¹⁶⁹² introduisent par renvoi un zonage complémentaire à celui des municipalités.

Cette loi aménage la coexistence des réglementations municipales et des réglementations gouvernementales d'une manière plutôt singulière. Comme l'a indiqué la Cour d'appel dans l'arrêt *Saint-Michel-Archange*¹⁶⁹³, c'est en fonction de l'objet qu'il faut déterminer la disposition qui s'applique, avec cette précision cependant que le règlement municipal est inopérant s'il porte sur le même objet que la réglementation gouvernementale. La *Loi sur la qualité de l'environnement* et la panoplie des

¹⁶⁹¹ La Cour suprême dans l'arrêt *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213 indique que sur le plan constitutionnel l'environnement n'est pas un domaine de compétence mais un sujet touchant à plusieurs domaines de compétence.

¹⁶⁹² R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.2 et R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.14 [R.R.Q., c. Q-2, r.3.2].

¹⁶⁹³ *Saint-Michel Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.). Le débat en cette matière est loin d'être terminé, ne serait-ce, par exemple, qu'au niveau de l'opposabilité des distances d'éloignement d'un bâtiment agricole fixées dans le règlement municipal de lotissement par rapport à la réglementation sur les établissements de production animale adoptée en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*: Lorne GIROUX, "Le droit environnemental et le secteur agricole: développements législatifs et réglementaires récents", (1998) 108 *Développements récents en droit de l'environnement* 155-197; Monique LUSSIER, "De certaines limitations aux pouvoirs réglementaires des municipalités en matière d'environnement", (1997) 90 *Développements récents en droit de l'environnement* 53-131 et Daniel BOUCHARD, "La hiérarchie des normes environnementales entre les lois provinciales et les règlements municipaux", (1999) 124 *Développements récents en droit de l'environnement* 225-260; *Mathieu c. Saint-Hyacinthe-le-Confesseur (Corporation municipale de la paroisse de)*, J.E. 94-401 (C.S.); *V.a. Sainte-Pétronille (Municipalité de) c. Welch*, J.E. 94-439 (C.S.); *Saint-Thomas-de-Pierreville (Paroisse de) c. Nicolet-Yamaska (MRC de)*, (1998) 5 *B.D.M.* 150 (C.M.Q.) et *Supra*, note 443.

instruments juridiques élaborés sous son empire ont un effet de ségrégation sur l'espace et imposent leur priorité à l'administration municipale.

Quant à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, elle soutient le pouvoir municipal et gouvernemental d'élaborer une planification et d'adopter une réglementation sur l'utilisation de l'espace¹⁶⁹⁴. En vérité, le législateur a consacré dans cette loi toute sa légitimité au principe de la discrimination territoriale. Il accorde d'abord une importance primordiale aux orientations gouvernementales, sans dire cependant la pertinence de s'en tenir à des politiques à caractère national. Dans les faits, il suffit de lire les documents de présentation des orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire¹⁶⁹⁵ pour constater que bien que certaines de ces orientations véhiculent des objectifs uniformes à caractère national, tel n'est pas toujours le cas. La plupart du temps, ce sont d'ailleurs des préoccupations locales et régionales des ministères qui sont hissées au statut d'orientations gouvernementales.

Cette discrimination territoriale opérée au niveau gouvernemental se prolonge dans les documents de planification conçus aux niveaux régional et local. Sur le plan réglementaire, comme l'ont d'ailleurs souligné à plusieurs occasions nos tribunaux, le zonage est par nature une forme de discrimination¹⁶⁹⁶ permettant une adaptation par rapport à la diversité des territoires.

Enfin, cette loi comporte aussi une part de morcellement territorial dans son champ d'application, bien qu'elle ait tenté un effort évident de globalisation. En effet, le Nouveau Québec, incluant le Nunavik (Administration régionale Kativik) et la région de la Baie James, la Basse Côte-Nord, Montréal et Québec sont pour certaines soustraites à son application alors que d'autres bénéficient d'un traitement particulier.

¹⁶⁹⁴ Ces aspects ont été traités sous les angles de la planification et du zonage au chapitre sur la composition territoriale.

¹⁶⁹⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère des Affaires municipales, *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire*, 1995, 47p., *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement. Pour un aménagement concerté du territoire (document complémentaire)*, 1995, 32p. et *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement (La protection du territoire et des activités agricoles)*, 1997, 29p.

¹⁶⁹⁶ *Sillery (Cité de) c. Sun Oil Co. Ltd.*, [1964] R.C.S. 552; *Aménagements du Lac Gervais Inc. c. Lac-Tremblant-Nord (Municipalité du)*, J.E. 83-1132 (C.A.); *Deblois c. Vanier (Ville de)*, J.E. 85-65 (C.S.); *Lalande c. Procureur général du Québec*, [1991] R.J.Q. 1629 (C.S.); *Carrières Rive-Sud Inc. c. Boucherville (Ville de)*, [1993] R.J.Q. 130 (C.S.).

La discrimination territoriale est de l'essence d'une politique de l'aménagement du territoire. Il est inconcevable qu'il en soit autrement en raison de la nécessité de s'adapter aux particularités du territoire. Lorsqu'on ajoute à cette évidence l'impératif d'arbitrage que consacre la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, tous les ingrédients de la compétition sont mis en interrelation. Les initiatives privées et les intérêts publics sont confrontés dans un scénario qui façonne tantôt imperceptiblement et tantôt de manière flagrante la construction des paysages, la transformation des territoires.

d- Les autres législations sectorielles

De nombreuses lois se servent de la municipalité pour effectuer des distinctions territoriales d'application. C'est le cas par exemple des lois fiscales pour accorder des avantages aux résidents de localités éloignées ou encore pour imposer un financement au transport en commun ou à l'assurance automobile.

Toutes ces législations semblent à première vue poser un défi au principe constitutionnel voulant que la loi soit d'application égale à tous. Pourtant nos tribunaux ont reconnu que ces distinctions à portée territoriale ne portaient pas atteinte aux droits à l'égalité¹⁶⁹⁷. Non pas que le territoire échappe aux principes fondamentaux en matière constitutionnelle, mais plutôt que ses contraintes s'imposent dans l'aménagement des affaires publiques.

Le propos sur la discrimination territoriale illustre l'adaptation et la variation des règles applicables sur le territoire. Mais qui dit variation et adaptation de la norme sur le plan juridique soulève le degré différent d'autorité en fonction du critère territorial qui soutient la légitimité municipale. Une municipalité qui occupe un champ sectoriel de compétence plus vaste est dans une position différente de compétition par rapport à l'État certes, mais aussi par rapport à ses voisines. Elle étend sa domination et son contrôle, quoique cette extension soit souvent assujettie à une tutelle administrative plus ou moins grande de l'État. En ce sens, il y a une forme de substitution, la municipalité occupant le champ opérationnel pour son compte tout autant que celui de l'État.

¹⁶⁹⁷ Parce que le droit constitutionnel à l'égalité consacré par l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* vise le caractère personnel de l'individu. Cette discrimination n'a rien à voir avec la distinction territoriale d'application des lois. *Supra*, note 1680.

2- L'armature territoriale

Au delà de sa présence législative et réglementaire dans la division administrative et zonale du territoire, l'État impose son autorité par l'intermédiaire de son armature territoriale, c'est-à-dire l'ensemble des immeubles qui composent son domaine territorial¹⁶⁹⁸, mais aussi par les infrastructures et les équipements qu'il construit ou qu'il contribue à construire sous la gouverne de différents organismes publics. Ces réseaux d'infrastructures, d'équipements, de propriétés et d'espaces forment plus qu'un maillage : ils soutiennent la présence de l'État dans le fonctionnement de l'économie, l'organisation de la société et la gestion des ressources naturelles.

L'espace territorial de l'État québécois est omniprésent. Il est parcelle, il est réseau, il est substrat, il est empire. Il bénéficie de surcroît, pour la plus grande partie de ses composantes, des deux principaux avantages de la domanialité publique¹⁶⁹⁹ : l'insaisissabilité et l'imprescriptibilité. Quant à l'aliénabilité, elle est possible, quoique de plus en plus rare et soumise à des règles bien précises.

L'État québécois détient en pleine propriété près de 90% du territoire. Bien que ce pourcentage s'explique surtout par les terres publiques en territoire non organisé d'accessibilité réduite, il n'ignore pas cependant les forêts publiques intramunicipales, non plus que les nombreuses propriétés dispersées dont la gestion relève d'une pléiade de ministères et d'organismes publics mandataires¹⁷⁰⁰ (Hydro-Québec, Société des

¹⁶⁹⁸ Pierre LABRECQUE, *Le domaine public foncier au Québec. Traité de droit domanial*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, 439p.

¹⁶⁹⁹ Art. 976 C.c.Q. Sur la domanialité de l'État, voir: Jules BRIÈRE, "La dualité domaniale au Québec", dans Raoul P. BARBE, *Droit administratif canadien et québécois*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969, p. 313-363 et P. LABRECQUE, *Op. cit.*, note 1698. Sur la domanialité municipale, voir la section sur le patrimoine immobilier au chapitre sur l'appropriation territoriale.

¹⁷⁰⁰ Cette notion permettrait d'ouvrir tout un chapitre sur la qualification de ce que constitue un agent ou un mandataire de la Couronne. Sommairement, la détermination de la qualité de mandataire ou d'agent de la Couronne est liée aux critères des fonctions et du contrôle. Cette qualification peut par ailleurs être variable en fonction des objectifs visés par le législateur. Voir, par exemple, Patrice GARANT, *Traité de droit administratif*, 4e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais Inc., 1992, Vol. 1- *Structures, actes et contrats*, p. 143-165. Une agence de perception pour l'immatriculation des véhicules n'a aucun caractère étatique et ne peut se prévaloir d'une immunité à l'égard des règlements municipaux: *Saint-Rémi (Ville de) c. Centre communautaire St-Rémi Inc.*, J.E. 95-247 (C.S.). Les notions de mandataire ou d'agent de la couronne doivent être distinguées avec celle d'occupant d'un immeuble de la Couronne. Ainsi, une personne qui loue un terrain de la Couronne pour y opérer une entreprise commerciale privée n'est pas un agent de la Couronne: *Grammont Motel Ltée c. Mann (Municipalité du canton de)*, [1977] C.A. 399.

établissements de plein air du Québec, Société immobilière du Québec, etc.). Ce pourcentage masque par ailleurs l'espace aquatique des voies navigables (la propriété du lit et des rives des lacs et des rivières navigables) ainsi que le domaine souterrain qui tombe pour l'essentiel sous l'autorité de la *Loi sur les mines*¹⁷⁰¹.

Or, l'autorité municipale sur les propriétés de l'État québécois est très limitée. Ainsi, par exemple, la *Loi sur Hydro-Québec*, prévoit la primauté de l'intervention de la société d'État bien qu'elle favorise une coordination de l'activité, la consultation et la prise en considération de la planification municipale. En cas de conflit, la loi prévoit l'arbitrage d'un organisme gouvernemental autonome, en l'espèce la Régie de l'énergie. Or, il n'est pas besoin de rappeler l'importance des réseaux de transport et de distribution dans la structuration d'un territoire pour comprendre le rôle et la présence de tels organismes publics. En ce sens, par exemple, la régie gouvernementale a juridiction pour autoriser Hydro-Québec à construire des lignes aériennes même si le règlement de zonage prescrit l'enfouissement. Si la ville veut vraiment l'enfouissement, elle doit en défrayer les coûts¹⁷⁰². Évidemment, un problème peut se poser lorsqu'il s'agit de déterminer qui de la municipalité, d'Hydro-Québec ou de Bell Canada assumera le coût de déplacement des poteaux afin d'élargir un chemin public.

En règle générale, une municipalité locale ne peut juridiquement rendre opposable sa réglementation au gouvernement ou à un de ses mandataires¹⁷⁰³. Le règlement de contrôle intérimaire et le schéma d'aménagement peuvent être rendus opposables, mais uniquement s'il s'agit d'une intervention gouvernementale au sens de l'article 149 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹⁷⁰⁴. De plus, l'article 2 de cette loi les soustrait à l'obligation d'obtenir un permis ou un certificat requis en vertu de mesures de contrôle intérimaire¹⁷⁰⁵.

¹⁷⁰¹ L.R.Q., c. M-13.1. D.C. LAMONTAGNE, *Op. cit.*, note 447, 140p.

¹⁷⁰² *Anjou (Ville d') c. Hydro-Québec*, J.E. 94-475 (C.A.).

¹⁷⁰³ *Mirabel (Ville de) c. Hydro-Québec*, [1989] R.J.Q. 1999 (C.S.); *Dorion (Ville de) c. Hydro-Québec*, [1992] R.D.I. 645 (C.S.); *Montréal (Communauté urbaine de) c. Société d'habitation du Québec*, J.E. 94-1306 (C.M.); *Hydro-Québec c. Montréal (Ville de)*, (1999) 6 B.D.M. 30 (C.Q.); *Hydro-Québec c. Hampstead (Ville de)*, (1999) 6 B.D.M. 117 (C.Q.), inf. *Hampstead (Ville de) c. Hydro-Québec*, J.E. 2000-524 (C.A.).

¹⁷⁰⁴ *Mirabel (MRC de) c. Hydro-Québec*, J.E. 91-435 (C.S.) (en appel); *Coalition des citoyens et citoyennes du Val-Saint-François Inc. c. Procureur général du Québec*, J.E. 99-530 (C.S.).

¹⁷⁰⁵ L'article 2 ne s'applique qu'aux interventions gouvernementales et non aux autorisations que peut accorder le gouvernement à des personnes pour que ces dernières puissent réaliser certains projets (ex. autorisation d'exploiter un dépôt de matériaux secs): *2419-6388 Québec Inc. c. Saint-Michel-Archange (Municipalité de)*, J.E. 89-295 (C.S.), inf. sur d'autres points dans *Saint-Michel Archange (Municipalité de)*

Quant aux occupants ou aux exploitants privés de terres de l'État, ces derniers peuvent parfois se prévaloir d'une autorisation prévue dans la loi pour faire échec à la réglementation municipale à incidence territoriale, à moins évidemment que cette occupation ou exploitation s'inscrive essentiellement dans une perspective privative, ce qui est le cas par exemple de l'utilisation des lots de villégiature mis à la disposition du public sur les terres de l'État¹⁷⁰⁶. Ainsi, les intervenants privés sur le domaine public, qui possèdent les autorisations requises, que ce soit pour l'exploitation forestière, la gestion de Z.E.C. (zone d'exploitation contrôlée) ou de pourvoiries, l'exploration ou d'extraction minière, la concession commerciale dans un parc ou dans une réserve faunique, sont autant de personnes qui peuvent éventuellement se prévaloir d'une autorisation gouvernementale. Cette dernière peut notamment avoir pour effet, surtout lorsqu'elle est fondée sur une réglementation gouvernementale, de soustraire les intéressés à la réglementation municipale, ce qui est le cas lorsque les règles relatives aux conflits de loi donnent préséance à la législation publique sur la législation municipale¹⁷⁰⁷. C'est donc le principe de la subordination qui est susceptible de s'appliquer s'il y a conflit de législation. À moins de contradiction flagrante, les tribunaux recherchent plutôt les moyens de concilier leur application¹⁷⁰⁸.

Les municipalités peuvent enfin être invitées à mettre à la disposition de l'État certaines de leur propriété afin de permettre à un ministère d'exercer les obligations qui lui incombent. C'est notamment le cas des réseaux de voirie qu'un décret pris sous

c. 2419-6388 *Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.). Voir cependant: *La Côte-de-Gaspé (MRC de) c. Compagnie Gaspésia Ltée*, J.E. 96-735 (C.A.), conf. J.E. 88-1167 (C.S.).

¹⁷⁰⁶ Toutefois, l'article 18 de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*, L.R.Q., c. T-8.1, accorde un privilège au lotissement opposable à la réglementation municipale d'urbanisme en faveur des terrains concédés avant 1987. Par ailleurs, l'art. 45.1 de la *Loi sur les terres agricoles du domaine de l'État*, L.R.Q., c. T-7.1, prévoit qu'un permis autorisant une opération cadastrale ne peut être refusé à l'égard d'un terrain sous l'autorité du ministre, d'une aliénation d'une terre non concédée ou du transfert d'une terre concédée, pour le seul motif que la localisation, la superficie et la dimension de ce terrain ne lui permettent pas de respecter les exigences d'un règlement de contrôle intérimaire ou d'un règlement de lotissement. V.a. *Supra*, note 1621.

¹⁷⁰⁷ *La Côte-de-Gaspé (MRC de) c. Compagnie Gaspésia Ltée*, J.E. 96-735 (C.A.), conf. J.E. 88-1167 (C.S.). Il convient d'ailleurs de souligner que les bâtiments privés appartenant à une compagnie forestière et situés sur une concession doivent être inscrits au rôle: *Chicoutimi (Municipalité du comté de) c. Compagnie Price Ltée*, [1987] R.L. 91 (C.A.). V.a. art. 246 L.A.U. et *Ressources Graphicor Inc. c. Ministère de l'Environnement*, [1993] R.D.I. 101 (C.S.).

¹⁷⁰⁸ *Beauport (Ville de) c. Cayer*, J.E. 88-1262 (C.S.); *Galway and Cavendish (Corporation of the United Townships of) c. Wendover*, (1996) 30 M.P.L.R. (2d) 109 (O.C.J.).

l'autorité de la *Loi sur la voirie*¹⁷⁰⁹ peut désigner comme routes relevant de la gestion du ministère des Transports. La municipalité conserve alors certaines de ses obligations (entretien des feux de circulation, des fossés et des trottoirs), mais demeure assujettie pour le reste (travaux d'aqueduc et d'égout, etc.) à l'obtention d'une autorisation de ce ministère et aux autres exigences applicables à la propriété municipale.

L'exemple du domaine de la voirie permet de conclure en rappelant que l'État possède l'autorité suprême et peut s'approprier un immeuble appartenant à la municipalité pour toute fin qu'il juge d'intérêt public, dans la mesure évidemment où la procédure applicable est observée. En pratique, le gouvernement possède les arguments politiques et financiers nécessaires pour régler, autrement que par la voie judiciaire, les problèmes qui peuvent se poser.

3- La tutelle territoriale

Si la tutelle se définit généralement comme l'ensemble des moyens de contrôle qui assurent à l'administration gouvernementale la surveillance des activités des institutions municipales, elle peut également rendre compte d'un lien de dépendance et de soumission. En droit public québécois, la volonté de confier une autonomie réelle aux municipalités ne va pas jusqu'à évacuer toute forme de contrôle. Au contraire, les moyens de contrôle se manifestent sous diverses formes, sans compter les dimensions politiques et financières déjà mentionnées.

a- Des institutions de tutelle

Les formes de tutelle administrative sont les plus connues, incluant le régime de tutelle par la Commission municipale du Québec suite à l'adoption d'un décret du gouvernement¹⁷¹⁰. Les obligations de transmission d'information (budget annuel et états financiers) et d'obtention d'approbation (règlements d'emprunt) du ministère des Affaires municipales sont d'autres formes qui, à des degrés divers, témoignent de la supervision à distance de l'exercice des compétences municipales. À cela s'ajoutent les multiples autorisations gouvernementales qui peuvent être requises dans presque tous

¹⁷⁰⁹ Art. 2 L.V. *Supra*, note 997.

¹⁷¹⁰ Art. 45 L.C.M.

les domaines d'activité municipale (autorité du ministère des Transports quand un projet est susceptible d'affecter une route dont il assume la gestion, autorité de la Commission de protection du territoire agricole quant aux projets en zone agricole, etc.).

Le rôle d'arbitrage confié à des organismes gouvernementaux, comme c'est le cas de la Commission municipale du Québec en matière de conformité au sens de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹⁷¹¹, en matière de tarification de services intermunicipaux ou de différend dans l'application d'une entente intermunicipale¹⁷¹², est également un moyen de contrôle indirect, notamment en introduisant dans le système un mécanisme et des principes de neutralité et d'équité, c'est-à-dire un régime de conciliation / coordination sous l'autorité de la loi.

Ces multiples régimes de tutelle, qu'ils soient exercés par un ministre ou par un organisme paragouvernemental, se répercutent inévitablement sur le territoire.

b- Des lois de tutelle

La loi elle-même en imposant un cadre opérationnel, des mécanismes et des approbations, des normes et des directives, établit les règles du jeu d'une tutelle plus ou moins rigide. Tel est le cas, par exemple, de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

i- La *Loi sur la qualité de l'environnement*

Adoptée en 1972, la *Loi sur la qualité de l'environnement* confère une autorité déterminante au gouvernement et au ministre de l'Environnement pour veiller à la protection de l'environnement.

¹⁷¹¹ François MARCHAND, "La conformité entre les règlements d'urbanisme, le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement", (1986) 27 *C. de D.* 543-621. Le rôle de la Commission est cependant limité à l'examen de la conformité, les questions de légalité et d'opportunité n'étant aucunement de son ressort: *Giroux c. Commission municipale du Québec*, J.E. 96-456 (C.S.); *2877657 Canada Inc. c. Commission municipale du Québec*, J.E. 99-222 (C.S.).

¹⁷¹² *McMasterville (Corporation du village de) c. Commission municipale du Québec*, C.S. Montréal, 500-05-000017-813, 15 juillet 1982; *Usine de triage Lachenaie Inc. c. Commission municipale du Québec*, [1990] R.J.Q. 2331 (C.S.).

Bien que les municipalités bénéficient d'un régime d'exception, elles demeurent assujetties à son autorité et le ministre peut, lorsque la situation le justifie, émettre les ordonnances qu'il juge appropriées. De surcroît, elles peuvent être traitées sur deux plans différents, illustrant le paradoxe de l'autonomie et de la dépendance. D'abord, le gouvernement peut obliger les municipalités à appliquer la réglementation qu'il édicte en matière de salubrité des immeubles et des lieux publics, sans marge de manoeuvre (art. 86 L.Q.E.)¹⁷¹³. Il peut manifester sa bienveillance en approuvant un règlement municipal, ce dernier se substituant alors à la réglementation gouvernementale en la matière (art. 124, al. 5 L.Q.E.).

L'impératif de protection qui soutient la loi, tout comme l'intérêt public que sont censées viser les municipalités, sont reconnus dans l'intérêt juridique qui leur est accordé d'intenter des recours, que ce soit en matière d'injonction pour faire valoir le droit à la qualité de l'environnement, réprimer une nuisance ou une cause d'insalubrité ou encore, sur le plan pénal, pour sévir contre un contrevenant à la réglementation gouvernementale qu'elles sont chargées d'appliquer¹⁷¹⁴. Dans le domaine pénal, l'autonomie ne semble pas aussi évidente lorsqu'il peut être question d'instituer un recours, puisque la municipalité doit obtenir une autorisation pour délivrer un constat d'infraction dénonçant un contrevenant, par exemple, même relativement à un aspect mineur de la réglementation gouvernementale sur les installations septiques¹⁷¹⁵.

Si la marge d'autonomie municipale en matière environnementale est réduite sur le plan normatif et réglementaire, elle est cependant "prise en considération" sur le plan administratif des autorisations ministérielles, dans cette mesure où l'une des exigences du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁷¹⁶ pour l'obtention d'un certificat du ministère porte sur l'attestation de conformité à la réglementation municipale. Elle est également élargie lorsqu'il s'agit de sévir contre

¹⁷¹³ Toutefois, la réglementation gouvernementale est appliquée par le ministère de l'Environnement et non par les MRC dans les territoires non organisés (art. 85 L.Q.E.).

¹⁷¹⁴ *Supra*, note 102.

¹⁷¹⁵ *Code de procédure pénale*, L.R.Q., c. P-25.1, art. 9. V.a. Y. DUPLESSIS et J. HÉTU, *Op. cit.*, note 458, p. 150-151.

¹⁷¹⁶ Décret 1529-93 du 3 novembre 1993, (1993) 125 G.O. II, 17-11-93, 7766, tel que modifié [R.R.Q., c. Q-2, r.1.001], art. 8. Le ministère doit agir équitablement et ne pas tenter de se soustraire indûment à la consultation de la municipalité: *Saint-Jean-de-Matha (Municipalité de) c. Procureur général du Québec*, [1999] R.J.Q. 143 (C.S.). Toutefois, une municipalité voisine n'a pas à être consultée par le ministère qui délivre un certificat d'autorisation relativement à l'exploitation d'une sablière située dans une municipalité voisine: *Saint-Cyrille-de-Wendover (Municipalité de) c. 3103-8965 Québec Inc.*, J.E. 2000-54 (C.S.).

les contrevenants et ... d'appliquer les normes fixées par l'État. Certains justifieront l'intérêt de cette primauté gouvernementale en faisant valoir l'incongruité d'une concurrence à rabais sur les normes de pollution. Il suffit de souligner les contraintes des normes variables suivant les pays pour se convaincre de la nécessité d'obliger les intéressés à respecter des normes uniformes. Au delà de ce principe se dessine néanmoins la sourde compétition que se livrent les instances publiques dans l'exercice de leur autorité sur l'environnement (lire le territoire). Est révélateur à cet égard le jeu de ballon qui anime souvent les débats ou qui défraie occasionnellement les manchettes lorsqu'il s'agit de déterminer quelle instance prendra l'initiative de réagir dans une situation qui commande une intervention.

Les deux articles 86 et 124 précités de la loi semblent à l'heure actuelle au coeur des enjeux de la compétition territoriale. L'État considère encore que la priorité à accorder à l'environnement prime sur les simples préoccupations d'administration municipale. C'est dans cet esprit qu'il départage l'autorité sur le territoire, en présument, non sans justification, que le territoire est composante indissociable de cet environnement, et qu'en rejoignant le dernier on prend la défense du premier, indépendamment de l'instance qui fait valoir la priorité de préservation. Même si le ministère de l'Environnement demeure un parent pauvre dans un appareil administratif mis au régime, l'État hésite à refiler à l'autorité municipale la maîtrise d'oeuvre en matière environnementale. Les municipalités se méfient d'ailleurs du cadeau, s'il fallait que le véritable pouvoir, celui de fixer des normes et d'imposer leur application en éclipsant la réglementation municipale, demeure où il est, c'est-à-dire à Québec.

Le défi, qui prend la forme d'un dilemme, est cependant plus profond puisqu'il faut également se demander s'il est logique et raisonnable de laisser la prescription de la base normative à l'instance locale. Les tribunaux ont déjà bien mis en évidence à la fois la nature et la contrainte des enjeux lorsqu'ils ont souligné qu'on ne pouvait zoner une nuisance¹⁷¹⁷. Bien que le régime administratif des autorisations discrétionnaires soit souvent perçu comme une forme d'autorisation de polluer, avec quelques tempéraments jugés raisonnables de risques, le propos sur le zonage de la nuisance ne serait porté qu'à une autre échelle si la réglementation gouvernementale était délestée au profit des municipalités. Il s'en trouvera donc pour soutenir une approche "municipaliste" et d'autres pour faire valoir la nécessité de maintenir une attitude plus

¹⁷¹⁷ *Anctil c. La Pocatière (Cour municipale de la ville de)*, [1973] C.S. 238.

globale. À défaut de trouver une voie différente, la loi réconcilie les tendances dans le scénario opérationnel actuel, alors que le territoire demeure sous l'autorité conjointe des administrations ministérielles et municipales.

ii- La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

Le projet de *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, déposé en 1978 alors qu'était adoptée la *Loi sur la protection du territoire agricole*, n'a cependant été adopté qu'en décembre 1979, l'essentiel de ses dispositions ayant été mis en vigueur en avril 1980. Si cette loi a eu pour effet de mieux articuler les pouvoirs municipaux dispersés en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, il ne faut pas oublier que ses deux objectifs principaux visaient à établir un partage d'autorité entre les instances gouvernementales et municipales, tout en établissant les mécanismes de conciliation de leurs intentions et politiques à incidence territoriale.

À l'étude de sa structure et de son contenu, il apparaît d'ailleurs que la loi est, avant d'être une loi relative au territoire, une loi de procédure et d'encadrement. Elle indique à la fois la voie d'un cheminement procédural pour l'élaboration d'une planification et d'une réglementation, en plus d'orchestrer les forums d'arbitrage, que ce soit à l'égard de la conformité ou de l'approbation ministérielle. Bien peu d'articles sont consacrés à l'aménagement du territoire, encore qu'ils se limitent à prescrire le contenu obligatoire ou facultatif des documents de planification et de réglementation¹⁷¹⁸. La substance des normes de contrôle du territoire est définie, non par la loi, mais par les instances publiques auxquelles la loi accorde une grande discrétion sur l'opportunité, se contentant d'indiquer certains points de repère pour l'exercice des pouvoirs municipaux. À tous égards, sur le plan juridique, elle conserve à l'État toute sa marge de manoeuvre opérationnelle par rapport au contenu des schémas d'aménagement qui sont la pierre angulaire de la planification territoriale, en plus de préserver sa discrétion absolue sur son contenu.

Sur le plan territorial, la loi a permis à l'État d'imposer ses orientations gouvernementales, que ce soit des projets, des politiques ou des normes, par l'intermédiaire des schémas d'aménagement et des dispositions des documents complémentaires à ces schémas. L'État s'est gardé une mainmise absolue, un pouvoir

¹⁷¹⁸ Soit principalement les articles 5, 6, 7, 81, 85, 113, 115, 116 et 118 L.A.U.

ultime sur l'aménagement du territoire, que ce soit par l'approbation des schémas d'aménagement et des règlements de contrôle intérimaire régionaux, mais également en se prévalant de la possibilité de demander aux municipalités de modifier une réglementation qui ne respecterait le plan d'affectation des terres publiques, la politique gouvernementale relative à la *Protection des rives, du littoral et des plaines inondables*¹⁷¹⁹, ou même d'intervenir d'autorité pour imposer par décret la constitution de zones d'interventions spéciales. La principale concession de l'État à la planification municipale se manifeste dans l'obligation de conformité des interventions gouvernementales au schéma d'aménagement et au contrôle intérimaire régional, mais il s'agit d'une concession bien peu contraignante, d'autant plus que le gouvernement peut en tout temps procéder par décret pour modifier la planification régionale¹⁷²⁰. Il s'agit donc beaucoup plus d'une forme de concession politique que d'un assujettissement véritable sur le plan juridique.

Les enjeux de l'aménagement du territoire inscrits dans la planification et dans la réglementation sont d'abord et avant tout véhiculés dans l'arène politique : l'arbitrage est politique. Il est en effet très exceptionnel que les tribunaux soient saisis de litiges opposant les instances municipales et les autorités gouvernementales. La loi ne demeure qu'un cadre mécanique pour gouverner le débat, sans trop risquer les dérapages d'un combat judiciaire.

Plusieurs des modifications apportées à la loi illustrent à quel point le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État, se sont sentis coincés par les larges balises du texte original. Le législateur a été pressé de circonscrire la portée d'un schéma d'aménagement et d'un règlement de contrôle intérimaire par rapport aux interventions gouvernementales, afin de permettre d'imposer leurs orientations ou de leurs projets. Ce fut notamment le cas avec le plan d'affectation des terres du domaine de l'État adopté en vertu de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*, l'application de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, la priorité accordée au territoire et aux activités agricoles, la soustraction du domaine relevant de l'autorité de la *Loi sur les mines*, etc. En ce sens, la loi renforce l'autorité gouvernementale et diminue d'autant le rôle des instances municipales.

¹⁷¹⁹ Décret 103-96 du 24 janvier 1996, (1996) 128 G.O. II, 07-02-96, 1263 [R.R.Q., c. Q-2, r.17.2].

¹⁷²⁰ Art. 2, 149 L.A.U.; *Coalition des citoyens et citoyennes du Val-Saint-François Inc. c. Procureur général du Québec*, [1999] R.J.Q. 511 (C.S.).

C- Le domaine d'intervention des institutions publiques fédérales

Sous l'angle juridique, le domaine d'intervention des institutions fédérales impose l'autorité de la prépondérance constitutionnelle, la présence structurante d'activités et d'ouvrages majeurs ainsi que la diversité d'un champ opérationnel, autant d'aspects avec lesquels les municipalités doivent composer. Sur le plan territorial, la présence fédérale structurante se manifeste de manière ponctuelle, alors que la prépondérance fédérale exerce son autorité en parallèle à celle des institutions gravitant dans l'orbite provinciale. Les modes d'expression de la compétence fédérale témoignent de multiples disparités et interviennent, avec une importance variable selon les municipalités, sur le façonnement et l'administration de l'espace municipal. L'arène de la compétition territoriale est constamment marquée par ces facteurs déterminants, principalement dans les localités où la juridiction fédérale se fait le plus sentir.

Tout comme en matière provinciale, le domaine d'intervention des institutions fédérales peut être abordé sous les angles de la discrimination, de l'armature et de la tutelle territoriale, quoique ce dernier aspect soit relativement modeste compte tenu du fait que les municipalités ne relèvent pas de la compétence fédérale. On rappellera que la notion de discrimination permet de rendre compte de l'effectivité de la compétence sous l'angle du secteur d'intervention recoupant l'espace. Celle de l'armature s'attache aux équipements et aux espaces qui matérialisent l'affirmation de cette compétence dans le paysage. Celle de la tutelle rend compte de la sujétion à une autorité d'ordre hiérarchiquement supérieur.

1- La discrimination territoriale

Le traitement de sujets mettant en question la compétence fédérale exige le rappel de quelques notions fondamentales qui marquent le régime constitutionnel canadien. En effet, il ne suffit pas de dire que les municipalités relèvent de la compétence provinciale pour cerner et épuiser le sujet. L'indépendance relative des municipalités par rapport à l'autorité fédérale est un aspect déterminant, mais ce positionnement juridique n'est qu'un point de repère dans l'ensemble des principes qui, sur le plan juridique, doivent être pris en considération dans la compréhension du rôle des municipalités.

Parmi les principes et caractéristiques découlant de l'ordre constitutionnel, le plus important se manifeste à l'égard du droit de souveraineté qui réside dans l'État fédéral, et qui a pour conséquence d'éclipser toute compétence municipale empiétant effectivement dans son champ opérationnel. Il faut cependant plus qu'une apparence d'empiètement¹⁷²¹, il faut un empiètement effectif. Les plaideurs ne manquent d'ailleurs pas, lorsque l'occasion se présente, de faire valoir cet argument de l'empiètement pour contester les décisions municipales. Sur le plan législatif, ce principe est notamment consacré par l'article 16 de la loi fédérale d'interprétation qui précise que: "Nul texte législatif de quelque façon que ce soit ne lie Sa Majesté ni n'a d'effet à l'égard de Sa Majesté ou sur les droits et prérogatives de Sa Majesté, sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue"^{1721.1}. Cet article est le pendant de l'article 41 de la loi québécoise. Comme ce dernier ne peut lier Sa Majesté du chef du Canada, il faut en principe se rabattre sur le premier qui limite l'assujettissement à une mention expresse dans une loi ou dans un règlement provenant d'une autorité fédérale compétente. Or, il n'est pas besoin de souligner que telles mentions sont rarissimes^{1721.2}. Cette disposition vient compléter le partage des pouvoirs établis dans la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La compétence fédérale se manifeste sous deux angles complémentaires, celui de l'exercice du pouvoir législatif et celui de l'exercice du droit de propriété, chacun de ces aspects donnant ouverture, dans une certaine mesure, en raison de cette souveraineté fédérale, à une forme d'immunité juridictionnelle à l'égard de l'autorité provinciale et de celle qui lui est associée par délégation sur le plan municipal. À cela s'ajoute la distinction qui s'impose entre l'intervention de l'État fédéral ou celle d'un organisme qui relève en totalité ou en partie de son autorité, qu'il s'agisse d'une société mandataire de la Couronne, d'un organisme privé à charte fédérale particulière (comme Bell Canada), d'une entreprise privée oeuvrant dans un domaine de compétence fédérale ou encore d'une entreprise privée occupant une terre appartenant à l'État

¹⁷²¹ Voir par exemple: *Escadrille Radio Commandée Etchemin Inc. c. Saint-Jean-Chrysostome (Corporation municipale de)*, J.E. 78-808 (C.S.) (bruit d'avions miniatures); *Kirkland (Ville de) c. Viau*, (1991) 1 M.P.L.R. (2d) 297 (C.Q.) (soucoupes de télécommunication); *Saint-Mathieu-de-Beloeil (Municipalité de) c. Perrault*, J.E. 93-1531 (C.S.) (utilisation résidentielle d'un bâtiment de l'aéroport); *2550-9613 Québec Inc. c. Val-d'Or (Ville de)*, [1997] R.J.Q. 2090 (C.S.) (spectacles de danse).

^{1721.1} *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), c. I-23, art. 16. L'article 2 définit le texte législatif par renvoi à une loi fédérale ou à un règlement émanant d'une autorité fédérale.

^{1721.2} Par exemple, l'art. 37.1 ajouté en 1981 à la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants*, S.R.C. 1970, c. V-4 (non refondu) prévoit spécifiquement l'assujettissement des terres concédées à la législation provinciale et à la réglementation locale. *Shuniah (Township) c. Richard*, (1982) 37 O.R. (2d) 471 (O.H.C.).

fédéral. Cette distinction est d'autant plus pertinente qu'à la différence des interventions gouvernementales québécoises, le fédéral laisse jouer un plus grand rôle au domaine privé en privilégiant une approche conjuguant le "faire-faire" et l'initiative autonome, comme en témoigne l'absence généralisée d'organismes gouvernementaux dans les domaines reliés à la gestion des infrastructures de transport et de communication, des entreprises privatisées (Air Canada, Canadien National, Aéroports de Montréal, etc.) ayant pris la relève.

Par ailleurs, la Cour suprême du Canada a définitivement écarté dans les années 1970 la théorie de l'enclave extraterritoriale selon laquelle le seul droit de propriété fédérale pouvait juridiquement exclure l'application de la législation provinciale et, par conséquent, de la réglementation municipale¹⁷²². Il est maintenant établi que :

"Les ouvrages, entreprises, services, choses ou personnes qui tombent sous l'empire de la compétence fédérale demeurent assujetties aux lois provinciales d'application générale pourvu toutefois que cet assujettissement n'ait pas pour conséquence que ces lois les atteignent dans ce qui constitue justement leur spécificité fédérale. C'est la responsabilité fédérale fondamentale à l'égard d'une chose ou d'une personne qui détermine ses dimensions spécifiquement fédérales, celles qui font partie intégrante de la compétence fédérale. Lorsqu'il s'agit d'un service fédéral, sa spécificité est atteinte si la loi provinciale touche un élément vital ou essentiel de sa mise en place, de sa qualité ou de son exploitation."¹⁷²³

Ainsi à l'égard des entreprises relevant d'un domaine de compétence fédérale, la législation provinciale et, le cas échéant, la réglementation municipale, d'application générale qui s'inscrivent dans un champ de compétence provinciale, peuvent

¹⁷²² Les lois provinciales visant des champs de compétence provinciale et ne touchant pas un champ de compétence fédérale sont applicables partout dans la province, même sur des terres fédérales: *Cardinal c. Procureur général de l'Alberta*, [1974] R.C.S. 695; *Krugers c. R.*, [1978] 1 R.C.S. 194; *Rivermont Construction Co. Ltd c. Tribunal du travail*, [1978] C.S. 987; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Four B Manufacturing Ltd c. Travailleurs unis du vêtement*, [1980] 1 R.C.S. 1031; *R. c. Francis*, [1988] 1 R.C.S. 1025; *Simon c. Oka (Municipalité d')*, [1999] R.J.Q. 108 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi en Cour suprême du Canada rejetée, 27212, 21 octobre 1999.

¹⁷²³ *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838 (résumé de l'arrêtiste). Ces principes ont également été soulignés dans les arrêts de la trilogie de 1988: *Bell Canada c. Commission de la santé et de la sécurité au travail*, [1988] 1 R.C.S. 749; *Canadien National c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868; *Alltrans Express Ltd c. Colombie-Britannique (Workers Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897.

s'appliquer pourvu qu'elles ne portent pas sur un aspect qui est soumis au contrôle exclusif du Parlement fédéral¹⁷²⁴.

Quant aux terres fédérales, il appert qu'un règlement municipal ne peut s'y appliquer que si : 1- il n'entrave pas l'exercice d'une compétence fédérale; 2- il ne va pas à l'encontre d'une loi fédérale ou des prérogatives de la Couronne sur le domaine public; 3- il n'est pas jugé avoir essentiellement pour objet de réglementer les terres fédérales; 4- si la Couronne fédérale s'est liée au règlement, comme ce peut être le cas en matière de circulation routière, par exemple.

a- Une double discontinuité spatiale

Le principe fondamental du rattachement exclusif des municipalités à l'autorité provinciale a une portée considérable puisqu'il empêche l'État fédéral d'intervenir sur l'existence juridique des municipalités ou sur l'attribution de pouvoirs à caractère législatif. Il ne peut, mais avec le consentement de la province¹⁷²⁵, que déléguer des pouvoirs de nature administrative¹⁷²⁶.

Sur le plan territorial, l'affirmation de la souveraineté fédérale se manifeste sous les deux aspects indiqués précédemment, celui de la compétence sectorielle et celui de la prérogative de propriété, aspects qui ne recoupent que partiellement la distinction entre la discrimination et l'armature territoriale et qui rendent compte d'une discontinuité spatiale. En effet, les lois constitutionnelles attribuent (spécifiquement ou par interprétation) à l'État fédéral des secteurs matériels de compétence, certains exclusifs, d'autres partagés. Elles laissent également place à la possession d'un patrimoine immobilier, que ce patrimoine soit occupé par les organismes relevant de l'administration fédérale ou par d'autres personnes privées et publiques. Or, la

¹⁷²⁴ André TREMBLAY et Daniel TURP, "L'incidence des politiques urbaines sur l'exercice des compétences fédérales en matière de gouvernement local", (1981-82) 16 *R.J.T.* 281, 290; *Canadian Pacific Railway Co. c. Notre-Dame-de-Bon-Secours (Corporation of the Parish of)*, [1899] A.C. 367; *Canadian Pacific Railway c. Quebec (City of)*, (1899-1900) 30 R.C.S. 73; *Irwin Toys Ltd c. Procureur général du Québec*, [1989] 1 R.C.S. 927. V.a. *Canadien Pacifique Ltée c. Ontario*, [1995] 2 R.C.S. 1028.

¹⁷²⁵ J. L'HEUREUX, *Op. cit.*, note 17, p. 24; J. L'HEUREUX, *Loc. cit.*, note 80, p. 218; D. GIBSON, *Loc. cit.*, note 128, p. 13. V.a. I.M. ROGERS, *Op. cit.*, note 184, § 63.12, p. 311-313.

¹⁷²⁶ *Ellice (Township) Zoning Bylaws*, (1995) 28 M.P.L.R. (2d) 1 (O.C.J.). La compétence exclusive provinciale peut faire échec à la tentative fédérale d'obliger les municipalités à assumer une responsabilité à caractère public (et la charge financière qui peut y être associée): *Peel (Regional Municipality) c. MacKenzie*, [1982] 2 R.C.S. 9.

distinction entre le droit de propriété et le pouvoir de légiférer est importante, le premier ne suffisant pas à conférer la compétence du second¹⁷²⁷.

La compétence fédérale et la compétence municipale ont l'occasion de se côtoyer, pour ne pas dire se rencontrer, dans plusieurs domaines, dont les principaux peuvent être regroupés en trois catégories : le transport (aéronautique, navigation et transport ferroviaire), les communications et l'environnement. Ces champs d'activités s'inscrivent d'abord dans une dimension sectorielle de la compétence, la dimension territoriale de la compétence n'étant en quelque sorte qu'accessoire.

b- La compétence en matière d'aéronautique¹⁷²⁸

Comme la constitution canadienne ne traite pas de la question de l'aéronautique, c'est la Cour suprême du Canada, dans un arrêt confirmé par le Conseil privé¹⁷²⁹, qui a reconnu la compétence exclusive du Parlement fédéral sur tout le domaine de l'aéronautique. À tous égards, seul le Parlement fédéral a compétence sur les aspects reliés à l'aéronautique et seules les autorités fédérales peuvent adopter des législations ou réglementations qui traitent de cet aspect.

Le Parlement fédéral a inscrit dans la *Loi sur l'aéronautique*¹⁷³⁰ les règles gouvernant la gestion du secteur d'activité et de l'infrastructure qui lui sert de port d'attache. En plus de s'appliquer sur le territoire des aérodromes¹⁷³¹, la loi permet de réglementer l'espace aérien et la zone aéroportuaire¹⁷³², c'est-à-dire le territoire situé dans le voisinage d'un aéroport et qui est nécessaire à son usage.

¹⁷²⁷ *Supra*, note 124.

¹⁷²⁸ À cet égard, voir notamment: R. PAQUETTE, "Étude sur les compétences constitutionnelles en matière d'aéronautique et d'aménagement aéroportuaire au Canada", (1979) 57 *R. du B. Can.* 282-300; F. CHEVRETTE et H. MARX, *Op. cit.*, note 183, p. 962-965.

¹⁷²⁹ *In Re The Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, [1932] A.C. 54.

¹⁷³⁰ L.R.C. (1985), c. A-2.

¹⁷³¹ L'article 3 (1) définit ce terme comme suit: "Tout terrain, plan d'eau (gelé ou non) ou autre surface d'appui servant ou conçu, aménagé, équipé ou réservé pour servir, en tout ou en partie, aux mouvements et à la mise en oeuvre des aéronefs, y compris les installations qui y sont situées ou leur sont rattachées." En ce sens, l'ensemble de la structure d'un hélicoptère est un aérodrome et ne relève que de la compétence fédérale: *Niagara Falls (City of) c. Executive Helicopter Services Inc.*, (1994) 23 M.P.L.R. (2d) 296 (O.C.J. - Prov. Div.), conf. (1995) 30 M.P.L.R. (2d) 7 (O.C.A.).

¹⁷³² Les principaux aéroports publics situés au Québec sont d'ailleurs régis par un règlement de zonage adopté par le gouvernement fédéral. Exemple: *Règlement de zonage de l'aéroport de Mirabel*, C.R.C., vol. 1, c. 98, p. 669.

Bien qu'il n'y ait peu de place pour l'exercice d'une autorité provinciale¹⁷³³ ou municipale en matière d'aéronautique, la législation provinciale peut cependant autoriser les municipalités à détenir et à exploiter un aéroport¹⁷³⁴. La municipalité peut alors, en sa qualité de propriétaire ou de gestionnaire, établir une réglementation à cet égard mais devra cependant respecter les exigences fédérales. Elle ne peut en aucun cas interférer avec la compétence fédérale, tant à l'égard des activités d'une administration fédérale que d'une personne privée en cette matière. Ainsi, elle ne peut pas, par le biais d'un règlement de zonage, interdire, assujettir à un permis ou réglementer les activités récréatives ou commerciales reliées à l'aéronautique sur l'eau ou sur terre¹⁷³⁵. Il lui est impossible de prescrire des règles applicables à l'aménagement d'un aéroport ou qui interdirait la localisation d'un aéroport, qu'une personne détienne ou non un permis fédéral pour ce faire à un endroit déterminé¹⁷³⁶. De plus, si un règlement ne traite pas de ces questions, il ne peut être interprété de manière à intervenir dans ces domaines¹⁷³⁷.

La compétence fédérale se manifeste bien au delà de l'aéroport puisqu'elle s'exerce par rapport à un domaine d'activité. C'est pourquoi une réglementation fédérale de zonage adoptée dans la perspective de l'exploitation d'un aéroport s'appliquera à l'espace de l'aérodrome et à son voisinage, ainsi qu'à l'espace aérien d'approche dans la pleine mesure d'un contrôle relié à l'aéronautique¹⁷³⁸. Le zonage

¹⁷³³ Dans *Gauthier c. Procureur général du Québec*, [1984] R.L. 271 (C.S.), la Cour supérieure a maintenu l'interdiction d'amerrissage des aéronefs dans une réserve faunique prescrite dans un règlement du gouvernement québécois, en soulignant l'absence de conflit de loi, la réglementation ne s'opposant pas à la législation fédérale.

¹⁷³⁴ Art. 625 C.M.; 415 (39) L.C.V.; *Chassé c. Baie-Comeau (Ville de)*, [1972] C.A. 385; *Lachute Air Service Ltée c. Lachute (Cité de)*, J.E. 84-153 (C.S.).

¹⁷³⁵ Toutefois, dans *Escadrille Radio Commandée Etchemin Inc. c. Saint-Jean-Chrysostome (Corporation municipale de)*, J.E. 78-808 (C.S.), la cour a appliqué la réglementation municipale sur les nuisances à des avions miniatures, considérant que la législation fédérale sur l'aéronautique ne visait pas ces objets.

¹⁷³⁶ *Johannesson c. West St-Paul (Rural Municipality of)*, [1952] 1 R.C.S. 292; *Delta c. Aztec Aviation Group*, (1985) 28 M.P.L.R. 215 (B.C.S.C.); *Venchiaretti c. Longhurst*, (1992) 10 M.P.L.R. (2d) 179 (O.C.A.); *Greater Toronto Airports Authority c. Mississauga (City)*, (1999) 50 M.P.L.R. (2d) 54 (O.C.J.-Gen. Div.). Dans *British Columbia c. Van Gool*, (1987) 36 M.P.L.R. 303 (B.C.C.A.), la Cour d'appel de Colombie-Britannique a cependant reconnu la validité du règlement municipal qui limite l'implantation des aéroports à des fins privées. Elle a considéré qu'il s'agissait d'un règlement d'application générale qui vise à contrôler l'utilisation du sol et non à affecter le pouvoir fédéral en matière d'aéronautique, d'autant plus qu'en l'espèce, il n'existait aucune contrainte de licence aérienne et l'intérêt national n'était pas concerné.

¹⁷³⁷ *Montreal Flying Club (Aéro Club de Montréal) c. Montreal-North (City of)*, [1972] C.S. 695.

¹⁷³⁸ *Re Orangeville Airport Ltd c. Caledon (Town of)*, (1976) 76 D.L.R. (3d) 610 (O.C.A.); *Walker c. Ontario Ministry of Housing*, (1983) 21 M.P.L.R. 249 (O.C.A.).

fédéral aura préséance sur toute réglementation municipale (comme un règlement d'urbanisme) ou provinciale (protection du territoire agricole¹⁷³⁹, par exemple) qui peut être en application dans ce voisinage. L'autorité de la municipalité sur le territoire aéroportuaire ou son voisinage n'est cependant pas complètement évacuée. Elle continue de s'appliquer, mais peut être affectée par la législation ou la réglementation fédérale sur la hauteur des bâtiments et la navigation aérienne¹⁷⁴⁰.

Si une municipalité ne peut réglementer l'utilisation du sol à des fins aéroportuaires, elle peut cependant établir une politique indiquant ses intentions concernant les terrains qu'elle possède à ces fins¹⁷⁴¹. Par ailleurs, la prohibition municipale d'établir un logement dans un hangar d'avions qui borde une piste d'atterrissage privée est une question si éloignée de la navigation aérienne ou de l'exploitation d'un aéroport que le pouvoir de réglementer cette matière ne peut faire partie intégrante de la compétence fédérale¹⁷⁴². Enfin, le fédéral peut déléguer aux municipalités ses pouvoirs administratifs de contrôler la circulation automobile en zone aéroportuaire ou même la construction à proximité d'un aéroport¹⁷⁴³.

c- La compétence en matière de navigation

Depuis le début de la colonie, les artères de circulation et de pénétration du territoire que sont les espaces hydriques et riverains ont été au centre des activités économiques, autant des agents privés que des administrations publiques. Bien que l'occupation du territoire ait eu tendance à délaisser les voies de navigation avec le développement des moyens de transport terrestre (voirie et chemin de fer) puis aérien, elles ont néanmoins conservé une grande importance que l'on redécouvre d'ailleurs avec la civilisation des loisirs et les préoccupations environnementales.

¹⁷³⁹ Le fait que les autorités fédérales permettent une utilisation de l'espace aérien au dessus d'un emplacement ne suffit pas à rendre *ultra vires* ou inapplicable la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*: *St-Louis c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1990] R.J.Q. 322 (C.A.).

¹⁷⁴⁰ R. PAQUETTE, *Loc. cit.*, note 1728, p. 294; *Bramalea Consolidated Development c. Attorney General for Ontario*, [1971] 2 O.R. 570 (O.C.A.).

¹⁷⁴¹ *De Havilland c. Toronto (City of)*, (1981) 12 M.P.L.R. 151 (O.S.C.).

¹⁷⁴² *Saint-Mathieu-de-Beloeil (Municipalité de) c. Perrault*, J.E. 93-1531 (C.S.).

¹⁷⁴³ *Ellice (Township) Zoning Bylaws*, (1995) 28 M.P.L.R. (2d) 1 (O.C.J.).

La *Loi constitutionnelle de 1867* a accordé une grande attention à l'eau dont elle a découpé le paysage, en confiant la navigation (ainsi que les pêcheries) et ses accessoires à l'autorité fédérale, conservant pour le reste l'autorité provinciale¹⁷⁴⁴. La compétence exclusive du fédéral de légiférer en matière de navigation¹⁷⁴⁵ s'applique à toutes les eaux navigables, y compris les eaux intérieures, que ce soit pour des fins de navigation commerciale ou non¹⁷⁴⁶. À cette compétence s'ajoute la reconnaissance immémoriale d'un droit du public à la navigation de sorte qu'elle ne peut être entravée que pour des raisons très sérieuses¹⁷⁴⁷. Le partage des compétences constitutionnelles rend cependant compte d'un enchevêtrement particulièrement complexe, ce qui rend parfois difficile la démarcation du rôle de chacun. Toujours cependant, la primauté fédérale impose sa prépondérance en ce qui concerne la navigation¹⁷⁴⁸ et la protection des eaux navigables. La notion de navigation doit recevoir une interprétation large¹⁷⁴⁹, mais pas au point cependant de faire échec à l'exercice normal de la compétence municipale sur les espaces riverains ou sur les plans d'eau lorsque l'hiver empêche la navigation, de sorte que la municipalité conserve son autorité sur les ponts de glace¹⁷⁵⁰.

Une distinction s'impose également entre la compétence sur la navigation et la propriété des espaces riverains et aquatiques, incluant les lots de grève et en eau profonde. Ainsi, la province demeure propriétaire du lit et de la rive même si le fédéral est propriétaire du port et de son extension¹⁷⁵¹, sauf dans le cas des havres publics tel qu'ils existaient en 1867 et des propriétés acquises en pleine propriété.

¹⁷⁴⁴ D. ALHÉRITIÈRE, *Op. cit.*, note 45, p. 65.

¹⁷⁴⁵ Sur le plan législatif, la *Loi sur la marine marchande du Canada* (L.R.C. (1985), c. S-9) et la *Loi maritime du Canada* (L.R.C. (1985), c. C-6.7) établissent les règles applicables en matière de navigation, incluant les petits bateaux sur les cours d'eau et les lacs, ainsi que la gestion des installations portuaires.

¹⁷⁴⁶ *Saint-Denis-de-Brompton (Corporation municipale de) c. Filteau*, [1986] R.J.Q. 2400 (C.A.).

¹⁷⁴⁷ Art. 920 C.c.Q.; *Compagnie (La) de sable Ltée c. Québec (Ville de)*, [1957] R.L. 65 (C.S.). V.a. *Supra*, note 1416.

¹⁷⁴⁸ *Montréal (Cité de) c. Commissaires du havre de Montréal*, [1917] 23 R.L. 27 (B.R.). En matière de bruit, les tribunaux ont déjà considéré que la réglementation municipale ne pouvait s'appliquer à une course de bateaux car elle portait atteinte à la compétence fédérale sur la navigation: *Regina c. Rice*, [1963] 1 C.C.R. 108 (O.M.C.). Toutefois, un arrêt de la Cour d'appel de Colombie-Britannique semble plus conciliant lorsqu'il considère que la province et une municipalité peuvent, en l'absence de disposition fédérale à cet effet, réglementer le bruit causé par les embarcations à moteur et même en interdire certains types: *Windermere Watersport Inc. c. Indermere (District of)*, (1989) 59 D.L.R. (4th) 285 (B.C.C.A.).

¹⁷⁴⁹ *Montreal (City of) c. Harbour Commissioners of Montreal*, [1926] A.C. 299; *Saint-Denis-de-Brompton (Corporation municipale de) c. Filteau*, [1986] R.J.Q. 2400 (C.A.).

¹⁷⁵⁰ *Barras c. Québec (Corporation de)*, (1885) 11 Q.L.R. 42 (B.R.).

¹⁷⁵¹ *Attorney General of Canada c. Attorney General of Ontario*, [1898] A.C. 700; *Maisonneuve (Town of) c. Harbour Commissioners of Montreal*, (1911) 39 C.S. 36; *Attorney-General for the Dominion of Canada c. Ritchie Contracting and Supply Co.*, [1919] A.C. 999; *Attorney General of Canada c. Attorney*

La municipalité conserve sa compétence en matière d'urbanisme dans un port, tant sur les espaces riverains qu'aquatiques, ce qui inclut l'utilisation commerciale ou la construction de quais ou de marinas, aspects qui relèvent du zonage et non de la navigation¹⁷⁵². Il est donc possible d'appliquer un règlement qui vise l'utilisation du sol (à moins qu'il s'agisse d'une propriété fédérale) aux immeubles loués à des intérêts privés ainsi qu'aux propriétés privées dans la mesure où il n'interfère pas avec la navigation et l'expédition par voie d'eau¹⁷⁵³. D'ailleurs, l'article 48 de la *Loi maritime du Canada* oblige l'autorité portuaire fédérale à élaborer un plan d'utilisation des sols en milieu portuaire, tout en prévoyant spécifiquement la complémentarité de la réglementation municipale. Évidemment, les ouvrages portuaires ont priorité¹⁷⁵⁴, de sorte que les travaux municipaux susceptibles d'être effectués dans une eau navigable, incluant l'aménagement d'un port par la municipalité¹⁷⁵⁵, peuvent être assujettis à l'approbation de l'administration fédérale¹⁷⁵⁶. Enfin, il est possible d'imposer des taxes personnelles aux exploitants privés qui occupent un local d'un immeuble fédéral¹⁷⁵⁷.

L'arrêt de la Cour d'appel dans *Saint-Denis-de-Brompton* a rappelé la primauté de la compétence fédérale à l'égard du contrôle des embarcations à moteur sur les plans

General of Quebec, [1921] 1 A.C. 413; *Montreal (City of) c. Harbour Commissioners of Montreal*, [1926] A.C. 299; *Texaco Canada Inc. c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1995] R.J.Q. 602 (C.Q.); *Placements André Turgeon Inc. c. Longueuil (Ville de)*, [1998] R.J.Q. 2462 (C.S.); *Contra: Québec (Ville de) c. La Reine*, [1973] C.S. 205.

¹⁷⁵² *Moore (Township of) c. Hamilton*, (1979) 23 O.R. (2d) 418 (O.C.A.); *Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson (Municipalité de) c. 2748-9327 Québec Inc.*, J.E. 94-852 (C.S.).

¹⁷⁵³ *Côté c. Commission des liqueurs de Québec*, (1931) 50 B.R. 368; *Hamilton Harbour Commissioners c. Hamilton (City of)*, (1979) 6 M.P.L.R. 183 (O.S.C. - C.A.). Voir cependant: *Canadian Occidental Petroleum Ltd c. North Vancouver (District of)*, (1986) 13 B.C.L.R. (2d) 34 (B.C.C.A.). Le règlement de nuisance ne s'applique pas aux poussières produites lors du déchargement d'un navire: *Montréal (Communauté urbaine de) c. Fednav Ltée*, (1994) 17 M.P.L.R. (2d) 92 (C.M.).

¹⁷⁵⁴ *Maisonneuve (Town of) c. Harbour Commissioners of Montreal*, (1911) 39 C.S. 36.

¹⁷⁵⁵ Art. 625.1 C.M.; 415 (40) L.C.V. Toutefois, des autorisations peuvent être requises lorsque l'aménagement intervient en milieu hydrique appartenant à l'État québécois ou suite au transfert de l'infrastructure en provenance des autorités fédérales, notamment à des fins de plaisance: Voir Mario VADNAIS, "Les municipalités et le programme fédéral de désaisissement des structures nautiques", *Municipalité*, février-mars 1998, p. 27.

¹⁷⁵⁶ *Loi sur la protection des eaux navigables*, L.R.C. (1985), c. N-22, art. 5. V.a. le *Règlement sur les ponts dans les eaux navigables*, C.R.C. XIII, c. 1231, p. 9957, tel que modifié, et le *Règlement sur les ouvrages construits dans les eaux navigables*, C.R.C. XIII, c. 1232, p. 9959, tel que modifié, sans oublier l'assujettissement possible au processus d'évaluation environnementale en vertu de la loi fédérale: *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière environnementale*, DORS/84-467 du 27 juin 1984, (1984) 118 *Gaz. Can.* II, 11-07-84, 2794.

¹⁷⁵⁷ *Longueuil Navigation Co. c. Montreal (City of)*, (1889) 12 L.N. 13 (C.S.C.); *Montréal (Ville de) c. Léveillé*, [1985] C.S. 226.

d'eau. Pour suppléer à l'impossibilité de prescrire une réglementation municipale, il faut procéder par délégation administrative d'application aux termes de la réglementation fédérale¹⁷⁵⁸. Il s'agit cependant d'une approche lourde et compliquée, compte tenu de l'opportunité d'intervenir sur une multitude de plans d'eau.

d- La compétence en matière ferroviaire

Bien que le chemin de fer ait été un facteur clé de l'union canadienne d'un océan à l'autre, le transport ferroviaire n'a pas spécifiquement été inscrit dans la *Loi constitutionnelle de 1867* comme un domaine de compétence fédérale. Le Parlement fédéral s'est cependant imposé dans ce secteur d'activité, notamment en utilisant sa compétence sur le transport interprovincial et son pouvoir déclaratoire¹⁷⁵⁹, laissant peu de place aux chemins de fer "locaux"¹⁷⁶⁰ sous l'autorité des législatures provinciales.

La compétence fédérale fait échec à toute législation provinciale et les tribunaux ont même conclu que le gouvernement fédéral pouvait, pour les fins d'un chemin de fer, prendre possession des terres appartenant à la province moyennant compensation¹⁷⁶¹. En ce sens, le pouvoir accordé à une compagnie de construire une voie ferrée lui permet également de traverser les chemins municipaux sans leur autorisation et même parfois sans compensation¹⁷⁶². Sur le plan réglementaire, les ouvrages des entreprises ferroviaires ne sont pas assujettis aux dispositions municipales

¹⁷⁵⁸ *Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux*, C.R.C. XV, c. 1407, tel que modifié. V.a. Odette ROY, "Rappel concernant la réglementation des embarcations sur les plans d'eau du Québec", dans *Municipalité*, avril-mai 1997, p. 28-29 quant à la procédure administrative de transmission des demandes.

¹⁷⁵⁹ Andrée LAJOIE, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement: Augmentation discrétionnaire de la compétence fédérale au Canada*, Montréal, P.U.M., 1969, 160p.

¹⁷⁶⁰ Soit essentiellement les chemins de fer entièrement situés dans la province, ce qui était le cas des chemins de fer de rue (pour tramways): *Montreal (City of) c. Montreal Street Railway*, [1912] A.C. 333. Il existe d'ailleurs une loi québécoise sur les chemins de fer (L.R.Q., c. C-14). Cette autorité provinciale explique les dispositions incorporées dans les lois municipales pour permettre aux municipalités de constituer des embranchements ferroviaires: art. 625.2 C.M. et 471.0.7 L.C.V.

¹⁷⁶¹ *Attorney General for Quebec c. Nipissing Central Railway Co.*, [1926] A.C. 715.

¹⁷⁶² *Ottawa (City of) c. Canada Atlantic Railway Co.*, (1902-03) 33 R.C.S. 376; *Contra*, sur la compensation, *Canadian Pacific Railway Co. c. Notre-Dame-de-Bon-Secours (Corporation of the Parish of)*, [1899] A.C. 367). V.a. *Trois-Rivières (Cité des) c. Lambert*, (1880) 10 R.L. 358 (B.R.); *Saint-Michel-de-Mistassini (Corporation de la paroisse de) c. Canadian National Railway Co.*, (1934) 72 C.S. 517.

applicables en matière d'aménagement du territoire¹⁷⁶³, non plus qu'à celles relatives au bruit si elles sont susceptibles d'affecter les opérations d'une compagnie ferroviaire¹⁷⁶⁴.

Si l'épopée ferroviaire a marqué ses heures de gloire dans le premier demi-siècle de la confédération, elle connaît un déclin marqué depuis que le transport routier et le transport aérien (sans oublier le transport maritime dans l'axe des Grands Lacs et du Saint-Laurent) ont grugé ses avantages concurrentiels. À l'heure actuelle, les réseaux encore opérationnels, sauf les chemins de fer assujettis à la loi québécoise, sont soumis à la *Loi sur les chemins de fer*¹⁷⁶⁵. Le législateur fédéral a confié à l'Office des transports du Canada¹⁷⁶⁶ l'autorité d'approuver les plans de construction ainsi que les travaux reliés à la sécurité des voies ferrées¹⁷⁶⁷, ce qui inclut les travaux de construction requis en matière de drainage, de clôture, de passage à niveau¹⁷⁶⁸, que ces travaux soient demandés par la compagnie ferroviaire ou par la municipalité.

S'il appartient à l'organisme de surveillance fédéral de déterminer les travaux à faire, la compagnie doit néanmoins observer les règles générales du droit civil et du droit municipal en matière d'entretien et de responsabilité¹⁷⁶⁹. En effet, les aspects qui ne portent pas atteinte à l'activité ferroviaire peuvent être assujettis à la réglementation

¹⁷⁶³ *Pontiac (MRC de) c. Compagnie Canadien Pacifique*, J.E. 84-823 (C.S.).

¹⁷⁶⁴ *Consolidated Rail Corp. c. Beauharnois (Ville de)*, (1994) 20 M.P.L.R. (2d) 307 (C.S.Q.). Voir cependant la modification à la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, L.R.C. (1985), c. R-4.2 mise en vigueur en juin 1999 par la *Loi modifiant la Loi sur la sécurité ferroviaire et une autre loi en conséquence*, L.C. 1999, c. 9, dont le nouvel article 23 permet aux municipalités, à certaines conditions, de contrôler l'utilisation des sifflets lors du passage d'un train sur leur territoire.

¹⁷⁶⁵ L.R.C. (1985), c. R-3.

¹⁷⁶⁶ Il appartient à l'Office des transports du Canada d'autoriser les compagnies à l'exécution des travaux et, le cas échéant, d'arbitrer les conflits avec les municipalités: *Loi sur les transports au Canada*, L.R.C. (1985), c. C-10.4, art. 98.

¹⁷⁶⁷ Les dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* sont complétées à cet égard par la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, L.R.C. (1985), c. R-4.2.

¹⁷⁶⁸ *Grand Trunk Railway Co. c. Toronto (City of)*, (1900) 32 O.R. 120; *Montreal Tramways Co. c. Montréal-Nord (Ville de)*, [1924] A.C. 994; *Canadian Pacific Railway c. Attorney General of Quebec*, [1965] R.C.S. 603.; *Toronto Transportation Commission c. Canadian National Railways*, [1930] R.C.S. 94. L'Office peut d'ailleurs obliger une municipalité intéressée à contribuer au coût des travaux: *Metropolitan Toronto (Municipality of) c. Canadian National Railways*, (1998) 47 M.P.L.R. (2d) 302 (C.A.F.). Toutefois, une municipalité n'est pas intéressée si les travaux décrétés sont situés en dehors de son territoire: *Toronto (City of) c. Forest Hill (Village of)*, [1932] R.C.S. 602.

¹⁷⁶⁹ *Cie de chemin de fer du Grand-Tronc c. Landry*, (1882) 11 R.L. 590 (B.R.); *Blais c. Cie Grand-Tronc de Chemin de fer du Canada*, (1911) 39 C.S. 236; *Canadian Northern Quebec Railway c. Desmarais*, (1918) 27 B.R. 509; *Canadian Pacific Railway Co. c. Godin*, (1927) 43 B.R. 468; *Montreal Street Railway c. Bastien*, (1914) 23 B.R. 7; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Vincent*, [1979] 1 R.C.S. 364.

et à l'intervention municipale. Ainsi, un règlement prévoyant l'entretien des terrains¹⁷⁷⁰ ou le nettoyage des fossés afin d'éviter les inondations est *intra vires* car il ne touche pas la structure des chemins de fer¹⁷⁷¹. Comme la voie ferrée est assujettie à la servitude naturelle d'écoulement des eaux de sorte, la compagnie doit construire et entretenir les fossés pour recevoir les eaux qui s'écoulent naturellement¹⁷⁷².

Par ailleurs, une ville peut faire vendre pour défaut de paiement de taxes les immeubles désaffectés d'une voie ferrée car ils ne font plus partie de chemin de fer, tout comme les immeubles appartenant à des compagnies ferroviaires qui ne sont pas destinées à être affectées à des fins de transport ferroviaire¹⁷⁷³. Enfin, dans la mesure où une législation spécifique applicable à une compagnie de chemin de fer ne comporte pas de disposition contraire et que cette dernière n'utilise pas un terrain pour les fins de son entreprise, une municipalité a le pouvoir d'y faire passer un chemin¹⁷⁷⁴.

À l'heure actuelle, le gouvernement québécois est devenu propriétaire de plusieurs des corridors ferroviaires abandonnés. Ils sont loués aux MRC et aux communautés urbaines afin d'être recyclés en corridors récréotouristiques¹⁷⁷⁵. Comme la cessation de l'utilisation d'une emprise pour fins de transport ferroviaire, l'aliénation de cette emprise à une personne autre qu'une compagnie ferroviaire¹⁷⁷⁶ et l'affectation éventuelle de cette emprise à une autre fin emportent une désaffectation de la vocation ferroviaire, les obligations auxquelles pouvaient être astreintes les compagnies deviennent périmées¹⁷⁷⁷. L'immunité relative dont elles pouvaient bénéficier disparaît progressivement et les législations et réglementations applicables, notamment au niveau municipal, ont plein effet sur les emprises ferroviaires abandonnées et réaffectées.

¹⁷⁷⁰ *Pièces d'autos Montréal-Nord Inc. c. Montréal-Nord (Ville de)*, J.E. 99-751 (C.S.).

¹⁷⁷¹ *Canadian Pacific Railway Co. c. Notre-Dame-de-Bon-Secours (Corporation of the Parish of)*, [1899] A.C. 367. Cet arrêt explique d'ailleurs les dispositions spéciales des articles 29 à 31 du *Code municipal du Québec*.

¹⁷⁷² *Martel c. Cie de chemin de fer du Canadien Pacifique*, (1905) 11 R.J. 133 (C.S.); *Landry c. L'Assomption (Corporation de la paroisse de)*, (1905) 11 R.J. 251 (C.C.).

¹⁷⁷³ *Montreal, Portland and Boston Railway Co. c. Longueuil (Ville de)*, (1896) 10 C.S. 182 (C.R.).

¹⁷⁷⁴ L'autorisation de la commission fédérale n'est requise que s'il y a eu demande ou plainte: *Saint-Valentin (Corporation de la paroisse de) c. Comeau*, (1894) 3 B.R. 104.

¹⁷⁷⁵ Exemple, le Décret 584-99 du 26 mai 1999 *Concernant la location à la Communauté urbaine de Québec et à certaines municipalités régionales de comté d'emprises ferroviaires désaffectées*, (1999) 131 G.O. II, 16-06-99, 2406. V.a. *Supra*, note 1031.

¹⁷⁷⁶ *Cloutier c. Compagnie de chemins de fer nationaux*, J.E. 96-1297 (C.S.).

¹⁷⁷⁷ *Procureur général du Québec c. Lebeau*, [1982] C.A. 482.

e- La compétence en matière de télécommunication

Tout comme en matière d'aéronautique, la compétence fédérale sur les télécommunications¹⁷⁷⁸ a été consacrée par les tribunaux. Ce fut d'abord le cas à l'égard de la radiodiffusion¹⁷⁷⁹ et plus récemment de la câblodistribution¹⁷⁸⁰ et de la téléphonie¹⁷⁸¹.

L'activité des entreprises d'utilité publique, dont au premier chef Bell Canada¹⁷⁸², se manifeste d'abord au niveau des infrastructures requises. Comme elles doivent emprunter les emprises municipales, les organismes d'arbitrage fédéraux, qu'ils relèvent de la *Loi sur les chemins de fer* ou le, cas échéant, de la *Loi sur les télécommunications*¹⁷⁸³, peuvent être appelés à entendre les représentations des municipalités et à concilier les préoccupations des intéressés.

La réglementation municipale qui a pour effet d'interférer avec l'activité des entreprises oeuvrant dans ce domaine, est susceptible d'être réduite à sa plus simple expression. Comme la réglementation de zonage de la localisation des antennes paraboliques ne touche qu'accessoirement à la juridiction fédérale sur les télécommunications et ne vise pas à intervenir dans ce domaine mais à réglementer l'aménagement urbain, les tribunaux considèrent qu'il s'agit d'un pouvoir de nature purement locale, donnant ouverture, en l'absence de réglementation fédérale, à une forme de contrôle par les municipalités¹⁷⁸⁴.

¹⁷⁷⁸ *Supra*, note 1397.

¹⁷⁷⁹ *In Re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304, conf. [1931] R.C.S. 541.

¹⁷⁸⁰ *Régie des Services publics c. Dionne*, [1978] 2 R.C.S. 191.

¹⁷⁸¹ *Procureur général du Québec c. Téléphone Guèvremont Inc.*, [1994] 1 R.C.S. 878.

¹⁷⁸² *Loi concernant la réorganisation de Bell Canada*, L.C. 1987, c. 19. L'art. 5 déclare la Société à l'avantage général du Canada. La compagnie détient spécifiquement le pouvoir d'utiliser l'emprise d'une voie publique. Voir par exemple: *Toronto (City of) c. Bell Telephone Company of Canada*, [1905] A.C. 52. La réglementation municipale ne peut faire échec au déploiement de son réseau.

¹⁷⁸³ L.C. 1993, c. 38. L'art. 43 de cette loi prévoit que les entreprises fédérales doivent obtenir le consentement des municipalités. Toutefois, il appartient au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes de trancher les litiges. Cette loi est complétée par la *Loi sur la radiocommunication*, L.R.C. (1985) c. R-2 et la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications*, L.R.C. (1985), c. C-22.

¹⁷⁸⁴ *Saint-David-de-l'Auberivière (Corporation municipale de) c. Lebel*, J.E. 89-1237 (C.S.); *Kirkland (Ville de) c. Viau*, (1991) 1 M.P.L.R. (2d) 297 (C.Q.). V.a. David TOWNSEND, *Les municipalités canadiennes et la réglementation des antennes radio et des bâtis d'antennes*, Ministère des Communications du Canada et Université du Nouveau-Brunswick, 1987, 120p.

f- La compétence en matière environnementale

L'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*¹⁷⁸⁵ s'étend à tout le territoire domanial fédéral. Elle concerne non seulement les terres fédérales, c'est-à-dire les terres appartenant à l'État fédéral, incluant les eaux et l'air qui les recouvrent, les eaux de la mer territoriale, mais également les terres indiennes, et plus globalement les entreprises et les secteurs d'activités qui relèvent de la juridiction fédérale. De plus, elle lie la Couronne, autant "fédérale" que "provinciale"¹⁷⁸⁶.

Elle est notamment complétée par la *Loi sur les ressources en eau du Canada*¹⁷⁸⁷, la *Loi sur les pêches*¹⁷⁸⁸ et la *Loi sur la protection des eaux navigables*¹⁷⁸⁹. La première concerne plus spécifiquement les eaux dites fédérales, c'est-à-dire qui relèvent exclusivement de la compétence fédérale, ainsi que les eaux limitrophes et les eaux internationales, soit essentiellement les eaux qui traversent ou longent la frontière internationale. L'autorité de la seconde se manifeste partout puisque la juridiction sur les pêcheries s'étend autant aux eaux douces qu'à l'eau salée. L'administration fédérale peut ainsi exiger que tous les travaux visant des ouvrages susceptibles de détériorer ou de perturber des eaux poissonneuses soient soumis à son approbation, ce qui est le cas, par exemple, de la construction des ponts. De même, elle peut prendre les mesures qu'elle juge utile pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution des plans d'eau. Enfin, la dernière complète la précédente mais dans la perspective de la protection de la navigation (approbation des ouvrages, interdiction de rejet de déchets, etc.).

Enfin, plusieurs autres lois fédérales dans des domaines reliés étroitement à l'environnement sont susceptibles d'avoir un impact en matière municipale, tel les lois relatives aux parcs fédéraux et à la sauvagine.

¹⁷⁸⁵ L.R.C. (1985), c. C-15.3.

¹⁷⁸⁶ Incluant *Hydro-Québec: R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213.

¹⁷⁸⁷ L.R.C. (1985), c. C-11.

¹⁷⁸⁸ L.R.C. (1985), c. F-14.

¹⁷⁸⁹ L.R.C. (1985), c. N-22.

2- L'armature territoriale

En règle générale, même s'il continue à faire partie du territoire de la municipalité, un immeuble appartenant ou occupé par une institution fédérale ou un organisme mandataire, est, quel que soit son régime de tenure, presque totalement soustrait à la compétence municipale dans la mesure où il est affecté à une fin publique ou à un domaine sectoriel de compétence fédérale¹⁷⁹⁰. En ce sens, la législation provinciale et la réglementation municipale concernant l'usage des propriétés sont à toutes fins pratiques inopérantes. Ainsi, par exemple, une compagnie de construction qui a un contrat avec une agence fédérale pour ériger un édifice sur un terrain fédéral n'a pas à obtenir de permis municipal et le fédéral ne renonce pas à son immunité en stipulant dans le contrat de construction que l'entreprise doit respecter les lois fédérales, provinciales et municipales¹⁷⁹¹. De la même manière, la réglementation de zonage est inopposable à l'occupant d'une terre fédérale en ce qui concerne l'affichage ou les règles de construction¹⁷⁹², voire l'exigibilité d'un lotissement distinct¹⁷⁹³, dans cette mesure où elles constituent une forme d'intrusion dans un champ de compétence fédérale.

Cet immeuble bénéficie par ailleurs d'une immunité fiscale à l'égard des taxes foncières en raison de l'article 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁷⁹⁴. Cela n'empêche cependant pas les municipalités de dispenser à ces établissements les mêmes

¹⁷⁹⁰ *Burrard Power Co. c. The King*, [1911] A.C. 87. V.a. *Oka (Municipalité d') c. Simon*, [1993] R.J.Q. 2416 (C.S.), conf. [1999] R.J.Q. 108 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi en Cour suprême du Canada rejetée, 27212, 21 octobre 1999.

¹⁷⁹¹ *Ottawa (City of) c. Shore & Horwitz Construction Ltd*, (1960) 22 D.L.R. 247 (O.H.C.).

¹⁷⁹² *Mediacom Inc. c. Dorval (Cité de)*, J.E. 90-259 (C.S.); *Greater Toronto Airports Authority c. Mississauga (City)*, (1999) 50 M.P.L.R. (2d) 54 (O.C.J.-Gen. Div.), sauf si l'occupation est illégale: *Re Gay*, (1959) 20 D.L.R. (2d) 170 (O.C.A.), mais l'illégalité de l'occupation doit être distinguée de la légalité de l'usage: *Teed c. Charbonneau*, (1961) 26 D.L.R. (2d) 517 (O.H.C.).

¹⁷⁹³ *Nautique (Le) de St-Jean Inc. c. Saint-Jean (Ville de)*, J.E. 89-1293 (C.S.).

¹⁷⁹⁴ Art. 204 (1.1) L.F.M. L'occupant d'un terrain fédéral qui est un mandataire de la Couronne est exempt de taxation: *Halifax (City of) c. Halifax Harbour Commissioners*, [1935] R.C.S. 215; *The King c. Montreal (City of)*, [1945] R.C.S. 621. Toutefois les occupants qui ne peuvent bénéficier des prérogatives de la Couronne sont assujettis aux taxes municipales: *Grammont Motel Ltée c. Mann (Municipalité du canton de)*, [1977] C.A. 399; *Eastern Canada Shipping (1972) Inc. c. B.R.E.F.*, [1977] R.P. 139 (C.A.); *Montréal (Ville de) c. Léveillé*, [1985] C.S. 226. La ville ne pourra cependant faire vendre le terrain: *Montreal (City of) c. Attorney General for Canada*, [1923] A.C. 136. L'immunité fiscale dont bénéficient les immeubles fédéraux s'étend aux obligations imposées aux propriétaires riverains d'exécuter des travaux sur un immeuble municipal: *La Reine c. Breton*, [1967] R.C.S. 503. Il existe une législation fédérale de contribution aux municipalités: *Loi sur les subventions aux municipalités*, L.R.C. (1985), c. M-13.

services que ceux normalement offerts ailleurs sur son territoire et de percevoir le coût des services offerts¹⁷⁹⁵.

Le domaine fédéral peut être composé de terres indiennes¹⁷⁹⁶, de corridors et stations de transport (aérien, ferroviaire, fluvial et maritime), de parcs, de réserves naturelles et de sites historiques, de terrains militaires et d'autres propriétés diverses (stations de recherche, bureaux d'administration et de services, etc.)¹⁷⁹⁷. Toutes ces propriétés fédérales, il faut le répéter, ne sont cependant pas des enclaves extraterritoriales; elles font partie du territoire municipal.

Qu'il s'agisse d'une propriété fédérale ou d'une propriété relevant d'un organisme mandataire de la Couronne¹⁷⁹⁸, l'État peut invoquer les prérogatives de la Couronne en plus de sa primauté constitutionnelle pour éclipser la juridiction provinciale et l'autorité municipale et soustraire cet immeuble aux pouvoirs de la municipalité d'exercer un contrôle sur son affectation, incluant à la fois son aménagement et son utilisation. L'État fédéral peut donc réglementer les activités de commerce et de circulation sur le territoire d'un aéroport, par exemple¹⁷⁹⁹, ou encore rendre applicable la réglementation municipale.

En raison de cette immunité, une municipalité ne peut rendre opposable sa réglementation sur le stationnement¹⁸⁰⁰, l'utilisation du sol ou la construction¹⁸⁰¹. Elle

¹⁷⁹⁵ *Canada, Justice (Minister of) c. Levis (City of)*, [1919] A.C. 505.

¹⁷⁹⁶ COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'INTÉGRITÉ DU TERRITOIRE DU QUÉBEC, *Rapport*, (4) *Le domaine indien*, 6 Vols., Québec, Éditeur Officiel du Québec, 1973; *Grammont Motel Ltée c. Mann (Municipalité du canton de)*, [1977] C.A. 399; *Oka (Municipalité d') c. Simon*, [1989] R.J.Q. 642 (C.S.), conf. [1992] R.D.J. 148 (C.A.), Requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée, 22751, 2 avril 1992; *Simon c. Oka (Municipalité d')*, [1999] R.J.Q. 108 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi en Cour suprême du Canada 27124.

¹⁷⁹⁷ COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'INTÉGRITÉ DU TERRITOIRE DU QUÉBEC, *Rapport*, (8) *Les droits territoriaux fédéraux*, 10 Vols., Québec, Éditeur Officiel du Québec, 1968-1972; Jacques GOSSELIN, *La coexistence des compétences fédérales et provinciales dans le domaine du développement urbain*, Thèse de maîtrise en droit, Université Laval, p. 50. V.a. J. BROSSARD, *Loc. cit.*, note 87, p. 199-271; R. CHARLES, *Op. cit.*, note 776, p. 63-74.

¹⁷⁹⁸ Par exemple, la Commission des champs de bataille nationaux est un organisme de la Couronne fédérale: *Bourget c. Québec (Cité de) et Commission des champs de bataille nationaux*, [1963] R.P. 179 (C.S.); *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838.

¹⁷⁹⁹ *Desrosiers c. Thinel*, [1962] R.C.S. 514.

¹⁸⁰⁰ *Regina c. South Sask Motors Ltd*, (1984) 26 M.P.L.R. 226 (S.C.Q.B.).

¹⁸⁰¹ *Spooner Oil Ltd c. Turner Valley Gas*, [1933] R.C.S. 629; *Canadian Occidental Petroleum Ltd c. North Vancouver (District of)*, (1986) 13 B.C.L.R. (2d) 34 (B.C.C.A.); *Squamish (District) c. Great*

est également obligée d'obtenir l'accord du gestionnaire de l'immeuble pour y construire des infrastructures d'utilité publique. Enfin, elle ne peut procéder à l'expropriation d'un tel immeuble. C'est également en vertu de cette prérogative, dont certains aspects peuvent être codifiés dans les lois fédérales, que la Couronne peut se porter acquéreur d'un immeuble par expropriation. En pratique cependant, l'exercice de ce pouvoir est rattaché à l'un ou l'autre des champs de compétence fédéraux, même s'il n'est pas spécifiquement défini, comme c'est le cas de la théorie des dimensions nationales invoquée à l'appui des interventions de la Commission de la capitale nationale¹⁸⁰² dans l'Outaouais.

En résumé, une distinction peut être faite entre cinq types d'immeubles soumis à l'autorité fédérale :

- a) les propriétés fédérales (acquisition en pleine propriété);
- b) les terres gérées en fiducie par le gouvernement fédéral. Il s'agit principalement des terres localisées dans des réserves indiennes dont la nue propriété continue d'appartenir à la Couronne du chef de la province mais qui sont détenues en fiducie par le gouvernement fédéral au bénéfice des populations autochtones¹⁸⁰³;
- c) les terres dont la gestion a été confiée au gouvernement fédéral suite à une entente de délégation avec le gouvernement du Québec. Ce mode juridique a été développé depuis le début des années 1970 pour éviter la cession en pleine propriété d'immenses territoires, comme les grands parcs fédéraux aménagés au Québec (Forillon, Mauricie, Saguenay¹⁸⁰⁴). La plupart des cessions de lots de grève et en eau profonde reliées à des activités de navigation ou d'accès riverain sont également effectuées sous cette tenure;
- d) la location d'immeuble à des fins de compétence fédérale;

Pacific Pumice, (1999) 50 M.P.L.R. (2d) 151 (B.C.S.C.). Toutefois, l'occupant d'une terre fédérale qui désire obtenir un permis municipal est assujéti aux exigences de la réglementation: *International Aviation Terminals Inc. c. Richmond (Township of)*, (1992) 89 D.L.R. (4th) 1 (B.C.C.A.). V.a. *Supra*, note 1792. Le principe s'applique de la même manière à une loi provinciale. Ainsi, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* ne peut s'appliquer à un immeuble appartenant à l'État ou à une entreprise dans le cadre d'une activité relevant de la compétence fédérale, tant et aussi longtemps qu'il sert à cette fin: *Villiard c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1982] C.S. 380; *Procureur général du Québec c. Lebeau*, [1982] C.A. 482.

¹⁸⁰² *Munro c. National Capital Commission*, [1966] R.C.S. 663; *Motel Fontaine Bleue Inc. c. Commission de la capitale nationale*, [1979] C.S. 261 (en appel).

¹⁸⁰³ En réalité, plusieurs régimes de gestion s'appliquent sur les terres des réserves et établissements indiens: COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'INTÉGRITÉ DU TERRITOIRE DU QUÉBEC, *Rapport*, (4) *Le domaine indien*, *Op. cit.*, note 87.

¹⁸⁰⁴ Mais non le parc de la Gatineau qui relève de la Commission de la capitale nationale et les îles Mingan qui ont été acquises d'une entreprise privée.

e) les immeubles d'entreprises déclarées à l'avantage général du Canada¹⁸⁰⁵.

Outre les législations sectorielles présentées au chapitre de la discrimination territoriale, la *Loi sur les immeubles fédéraux*¹⁸⁰⁶ établit les règles applicables en matière de vente, location et permis d'occupation, tout en déterminant les modalités de concession par lettre patente ou par acte de vente ordinaire. Elle prévoit également l'acte de transfert de la gestion et de la maîtrise en plus d'énoncer l'imprescriptibilité des immeubles fédéraux.

Sur le plan de l'armature territoriale, on observe de manière frappante la distinction entre l'exercice de la compétence et l'opération des infrastructures matérielles, puisque si la municipalité ne peut interférer avec l'exercice de la compétence fédérale, elle peut cependant être propriétaire, locataire ou occupante d'un équipement de soutien à l'activité qui entre dans un champ fédéral de juridiction puisqu'elle peut gérer et exploiter des équipements d'intérêt public reconnus dans la loi municipale¹⁸⁰⁷, ce qui est le cas, par exemple, des ports et des aéroports.

3- La tutelle territoriale

Contrairement à l'exercice de la compétence provinciale, l'aspect de la tutelle territoriale des autorités fédérales sur les municipalités est relativement modeste compte tenu de ce que les municipalités ne relèvent pas de la compétence fédérale. En fait, ce n'est que dans les domaines où le législateur a confié une fonction d'arbitrage que cette tutelle se manifeste, ce qui est le cas, par exemple, à l'égard de l'autorité de l'Office des transports du Canada et du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, comme il a été vu en traitant des aspects sectoriels.

¹⁸⁰⁵ Ces immeubles ne sont pas assujettis au zonage municipal: *Morissette c. Québec (Cité de)*, (1933) 39 R.L. 369 (C.S).

¹⁸⁰⁶ L.R.C. (1985), c. F-8.4 (L.C. 1991, c. 50). Sa définition des immeubles fédéraux englobe l'ensemble des immeubles appartenant à Sa Majesté du chef du Canada, en incluant les terres, les mines et les minéraux, les bâtiments, ouvrages et autres constructions ou améliorations qui y sont érigés. La *Loi maritime du Canada* exclut cependant de son champ d'application la plupart des immeubles relevant de son autorité.

¹⁸⁰⁷ *Grand Trunk Railway c. Toronto (City of)*, (1900) 32 O.R. 120; *Alberta Government Telephones c. C.R.T.C.*, [1989] 2 R.C.S. 225.

SECTION IV- LA COMPÉTENCE EXTRATERRITORIALE

La municipalité québécoise est un maillon de l'ordre institutionnel de la société québécoise, dont le rôle varie suivant la taille et la localisation, mais également en fonction du dynamisme économique et politique qui anime ses activités et qui structure son organisation. Tant aux niveaux local que régional, la communauté municipale s'insère dans un environnement géographique et juridique. Les interrelations avec les diverses composantes de son environnement prennent des formes diverses. Il peut s'agir de simples communications d'informations, d'échanges de biens ou de services, de contributions financières, etc. Il peut s'agir de relations directes bilatérales avec d'autres communautés municipales, avec une instance de l'État ou même avec des agents privés, que ce soit des citoyens, des entreprises ou des organismes publics. Elle participe avec d'autres communautés municipales à la gestion des affaires régionales, ainsi que, dans une moindre mesure et de manière différente, aux affaires nationales.

L'intérêt, voire l'obligation, de composer avec l'environnement administratif et géographique, se manifeste à l'occasion dans une intervention directe à l'extérieur du territoire. Sa présence sur les scènes extérieures est conditionnée par ses ressources, mais également par sa puissance d'attraction et de rayonnement, les équipements qui la structurent et le leadership économique, technique ou politique qu'elle exerce. Cette relation constante de l'institution avec son environnement politique et administratif est plus évidente à l'égard du voisinage immédiat, lequel peut parfois présenter des caractéristiques bien spéciales lorsqu'il s'agit par exemple d'un espace frontalier interprovincial ou international.

L'extraterritorialité témoigne en droit municipal québécois de l'exercice de la compétence personnelle ou matérielle, et même parfois plus purement territoriale, à l'extérieur du territoire d'une municipalité dans le cadre des attributions qui lui ont été déléguées par le législateur québécois. Le concept permet de saisir sur le plan juridique le rôle qu'exerce la communauté dans son environnement administratif alors que l'institution révèle les liens qui l'unissent à son voisinage ou qui rendent compte de sa présence sur l'échiquier régional et national, voire international. Chacun de ces espaces influence avec plus ou moins d'ampleur le comportement de l'institution. Bref, l'exercice des compétences d'une municipalité n'est pas limité à une dimension interne. Il comporte aussi une dimension externe qui peut être traitée sous un angle de compétence "extraterritoriale".

Sur le plan juridique, le concept d'extraterritorialité soulève trois questions fondamentales : la municipalité peut-elle agir hors de son territoire ? Peut-elle faire observer ses "lois" relativement à des activités qui ont lieu hors de son territoire ? Quelles sont les modalités de régie des relations avec le monde extérieur, avec ses voisines québécoises et avec les espaces étrangers ? Ces questions seront abordées selon un schéma exploratoire différent de leur énonciation, d'une part afin de permettre de les examiner plus largement sous l'angle territorial et, d'autre part, pour soumettre des pistes de réflexions utiles à l'étude des multiples aspects du rôle de la municipalité dans l'ordre juridique interne et international. Les réponses démontrent une ouverture sur le monde extérieur, mais une ouverture parcimonieuse, l'État québécois étant économe de pouvoirs et de prérogatives, considérant que le rôle de la municipalité n'est pas orienté vers l'univers extérieur mais vers la satisfaction des besoins de ses contribuables et de ses habitants, c'est-à-dire ceux de son territoire.

La présente section discute d'abord de la signification que peut prendre sur le plan juridique le concept de compétence extraterritoriale en droit municipal, en prenant comme base de comparaison la notion d'extraterritorialité en droit international, mais en tenant compte du principal critère de distinction entre la dimension internationale et la dimension municipale qu'est le principe de la souveraineté étatique. Elle étudie ensuite les diverses possibilités d'intervention de la municipalité sur le territoire des municipalités voisines eu égard aux pouvoirs spécifiques qui peuvent lui être accordés. Enfin, il est utile de souligner l'activité internationale des municipalités, en notant que l'institution tend à s'émanciper à l'extérieur de son enveloppe territoriale pour mettre en évidence sa capacité institutionnelle de personne morale de droit public dans un rôle d'agent d'intervention. Comme le propos se fonde essentiellement sur la référence territoriale, ne sont pas couverts les nombreux domaines du concept de l'extraterritorialité (comme, par exemple, la portée obligatoire de ses engagements), que ce soit dans le droit public ou dans le droit privé.

A- Le concept d'extraterritorialité et le droit municipal

Les relations entre États s'articulent dans l'ordre du droit international public, alors que celles entre les personnes privées le sont sur un plan interne dans le droit civil et, sur un plan de pluralité de droits nationaux, dans le droit international privé. Quant

aux municipalités, entités administratives infra-étatiques, elles participent principalement du droit administratif qui greffe son champ opérationnel aux précédents.

Si le concept d'extraterritorialité peut être introduit en soulignant par analogie sa signification en droit international public où règne l'autorité souveraine des États, on doit se méfier du parallèle et bien distinguer les principes. D'une part, la municipalité est un acteur discordant par rapport au concert des "nations" et même si elle tend à investir les relations internationales, son rôle institutionnel est difficilement comparable à celui d'un État. D'autre part, c'est dans l'ordre juridique du droit administratif et constitutionnel québécois que les relations "extraterritoriales" des municipalités témoignent de l'activité la plus courante, mais il s'agit là d'un contexte juridique distinct et différent de celui du droit international public. En effet, le concept trouve sa principale application dans la perspective des relations intermunicipales, le contexte du droit interne québécois étant sans commune mesure avec celui du droit international. Les voisins municipaux ne sont-ils pas à la fois les principaux compétiteurs et les collaborateurs les plus intimes ?

1- L'extraterritorialité dans l'environnement juridique municipal

Au delà de l'analogie avec le droit international, le concept d'extraterritorialité est porteur d'une signification limitée en droit municipal, soit essentiellement l'exercice d'une activité à l'extérieur du territoire d'une municipalité. Peuvent être regroupées sous son autorité à la fois l'idée de relations avec l'environnement institutionnel voisin (la perspective québécoise) ou étranger (l'intervention sur le plan international, que ce soit au niveau frontalier ou la présence dans d'autres pays), et la capacité juridique de l'institution municipale d'exercer une juridiction à l'extérieur de son territoire.

D'entrée de jeu, les distinctions déjà exposées entre la compétence personnelle, la compétence matérielle et la compétence territoriale doivent être rappelées pour souligner que le concept d'extraterritorialité rejoint et englobe le double lien de rattachement, celui des intérêts développés ou appropriés à l'extérieur du territoire de base de la municipalité et celui de l'interrelation avec les divers acteurs institutionnels qui exercent leur juridiction sur ce territoire extérieur, qu'il s'agisse de collectivités locales ou d'autorités étatiques. D'ailleurs, nulle part ailleurs qu'en matière d'extraterritorialité observe-t-on aussi clairement la dissociation des trois aspects de la compétence, à la manière d'un prisme séparant les couleurs. Cette notion de

compétence extraterritoriale témoigne donc paradoxalement d'une forme de démembrement du concept de compétence dans les trois faisceaux qui sont réunis lorsque la municipalité manifeste son autorité dans son territoire. Hors de son assiette territoriale, la capacité extraterritoriale se rattache principalement au domaine de la compétence matérielle de la personne morale¹⁸⁰⁸.

Ainsi, sauf les cas où la loi québécoise accorde spécifiquement plus ample autorité au Québec pour exercer une compétence personnelle et une compétence territoriale, la municipalité demeure pour le reste assujettie à la compétence des puissances publiques gouvernant le milieu d'accueil et la relation avec le territoire extérieur sera pour l'essentiel réduite à l'exercice du droit de gestion par une personne morale, mais un droit de gestion tel que reconnu juridiquement dans ce milieu.

Les relations avec l'environnement institutionnel extérieur sont articulées en fonction d'un réseau complexe de règles mettant en jeu à la fois le contexte normatif régissant le milieu d'accueil, le régime juridique gouvernant la municipalité comme intervenant extérieur et les multiples conventions (écrites ou non) qui balisent les contacts. Le territoire municipal passe le plus souvent au second plan dans ces relations, se limitant parfois à légitimer l'activité, à soutenir l'autorité (c'est-à-dire à la fois la capacité matérielle et le pouvoir d'intervention) et à fournir une base opérationnelle aux intervenants. En somme, l'institution municipale territorialisée fait jouer en devant de scène sa capacité de personne en contact avec d'autres personnes qui peuvent aussi posséder un système spatial de référence et de soutien. Le concept d'extraterritorialité met donc d'abord en perspective l'institution, prolongeant ainsi la présence de la personne morale hors de son port d'attache. La personnalité attribuée en fonction du territoire s'élève au-dessus de ce dernier pour jouer un rôle sur le plan extérieur. C'est la compétence sur le territoire des autres; c'est l'émergence d'un ordre fonctionnel en dissociation avec son territoire pour développer un pouvoir dans l'ordre de compétence d'un voisin proche ou éloigné.

Du point de vue municipal québécois la signification du concept, tout comme l'exercice de l'autorité, se manifeste de manière différente selon que l'intervention opère dans l'ordre interne québécois, dans l'ordre interne / externe canadien (selon le

¹⁸⁰⁸ L'art. 3083 C.c.Q. précise à son deuxième alinéa que "L'état et la capacité d'une personne morale sont régis par la loi de l'État en vertu de laquelle elle est constituée, sous réserve, quant à son activité, de la loi du lieu où elle s'exerce."

point de vue où l'on se situe puisque la compétence municipale relève de l'État québécois - ce qui signifie qu'à certains égards le régime juridique des autres provinces et du fédéral est étranger, alors qu'à d'autres, il ne l'est pas) ou dans l'ordre international.

2- L'analogie et le positionnement par rapport au droit international ...

Le concept de la compétence extraterritoriale est bien connu et trouve probablement son sens le plus absolu dans le domaine du droit international public¹⁸⁰⁹. Cette doctrine de l'extraterritorialité signifie que les lois d'un pays n'ont pas de portée à l'extérieur du territoire d'un État mais chaque État peut invoquer les arguments de l'intérêt national et de l'autorité sur leurs citoyens-ressortissants pour lier ses propres citoyens par ses lois en quelque lieu que ces citoyens soient¹⁸¹⁰. Ce concept d'extraterritorialité est indissociable de celui de "Territoire" qui consacre en quelque sorte la personnalité souveraine des États dans l'ordre international. Seuls les États possèdent un Territoire, et bien que l'on utilise le même mot "territoire", ce dernier est porteur d'une signification différente. La confusion doit être évitée en notant que le territoire municipal n'est en réalité qu'une simple subdivision interne du Territoire de l'État et, par conséquent, ce territoire n'a aucune portée juridique en droit international.

Les prérogatives de la souveraineté étatique sont au centre des préoccupations du droit international, domaine où les États sont les seuls véritables acteurs à personnalité internationale. Dans cette dimension, la compétence extraterritoriale met en jeu la rencontre de souverainetés étatiques soumises à l'arbitrage de leur seule volonté. Les États doivent néanmoins composer avec l'environnement international, la réalité de la géographie et de l'économie politique les conduisant à accepter un assujettissement à des règles de comportement, la plupart du temps négociées, qui accordent une

¹⁸⁰⁹ C. ROUSSEAU, *Op. cit.*, note 76, 495p. et, dans une perspective canadienne, J.M. ARBOUR, *Op. cit.*, note 76, 708 p. V.a. Jacques BROSSARD, André PATRY et Élisabeth WEISER, *Les pouvoirs extérieurs du Québec*, Montréal, P.U.M., 1967, p. 410; An., "Notes - Constructing the State Extraterritorially: Jurisdictional Discourse, The National Interest, and Transnational Norms", (1990) 103 *Harvard Law Review* 1273-1305.

¹⁸¹⁰ La notion d'extraterritorialité en droit international trouve sa source dans la fiction de l'immunité absolue du souverain étranger qui a, par exemple, servi à échapper à la tutelle de la religion d'État ou encore à favoriser l'émergence d'un concept d'asile diplomatique. Cette dimension de l'extraterritorialité est aujourd'hui désuète puisque ce sont désormais les règles de l'immunité étatique consacrées dans des conventions internationales et dans la législation interne qui encadrent son autorité: Voir par exemple: Gérald GOLDSTEIN, "La maîtrise du territoire", (1991) *R. du N. Numéro spécial Henri Capitant* 97-145.

importance particulière au principe de la réciprocité bilatérale ou multilatérale. Évidemment, les moyens dont disposent les États conditionnent grandement leur capacité réelle ou potentielle d'action sur le plan international. Ces moyens sont de diverses natures, incluant le pouvoir que procurent les ressources économiques et la puissance militaire, sans négliger cependant les fonctions diplomatiques et politiques. Ils jouissent enfin de la reconnaissance internationale. Les municipalités sont loin de pouvoir disposer de ces ressources et de cette reconnaissance.

L'autorité municipale n'est qu'une institution administrative territoriale infra-étatique. La puissance publique municipale est doublement restreinte par l'horizon constitutionnel qui répartit les pouvoirs et champs de compétence au Canada, ainsi que par le cadre décisionnel interne du droit québécois de la sous-délégation qui crée la municipalité et définit ses champs opérationnels ainsi que sa capacité juridique.

Bien que l'évolution récente du droit international ait tendance, parallèlement à l'affirmation des droits de l'homme, à la mondialisation de l'information et à la globalisation des marchés, à élargir l'horizon pour laisser une place aux personnes morales privées et publiques, les municipalités ne sont pas des sujets pleinement reconnus de droit international public¹⁸¹¹. Toutefois, "du point de vue du droit international public, rien n'interdit aux collectivités territoriales de s'engager dans des accords avec des autorités publiques étrangères en dehors du champ d'application de ce droit"¹⁸¹². Ainsi, sur le plan international, la municipalité est-elle perçue comme une entité administrative distincte, mais relevant d'une autorité souveraine et sa reconnaissance internationale sera celle acceptée par l'autorité souveraine dont elle relève, en plus, le cas échéant, de bénéficier des droits et des privilèges que veulent bien lui reconnaître les autres autorités administratives ou étatiques étrangères. En somme, on reconnaît que si la municipalité n'a pas la personnalité, elle possède

¹⁸¹¹ Comme le souligne D. CARREAU dans son ouvrage sur le *Droit international*, *Op. cit.*, note 75, l'évolution du droit international va dans le sens d'une reconnaissance de nouveaux acteurs de la société internationale. L'individu et les sociétés privées font partie de ces nouveaux acteurs, comme en témoignent d'ailleurs l'intérêt accordé aux droits de l'homme et l'influence des multinationales. Quant aux collectivités locales, elles commencent aussi à exercer un rôle, mais dans les limites de la compétence fixées par l'État dont elles relèvent (p. 29 et 313).

¹⁸¹² Robert LAFORE, "L'action à l'étranger des collectivités territoriales", (1988) 104/3 *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 763-811.

néanmoins une capacité internationale, dont les tenants et aboutissants sont encore en voie de définition¹⁸¹³.

Des principes à peu près semblables à ceux du droit international public, mais tempérés par le droit constitutionnel, soutiennent le contexte juridique de l'autorité qu'exercent les municipalités québécoises dans les autres provinces canadiennes, et vice versa de ces dernières par rapport au Québec¹⁸¹⁴. On comprend cependant que dans l'horizon interprovincial la soumission à des règles communes reliées, par exemple, aux divers modes d'expression de la compétence fédérale puissent resserrer les liens et restreindre la portée des principes normalement applicables en droit international.

Il est enfin évident que la proximité géographique, dans le voisinage des frontières internationales ou encore interprovinciales, peut (en théorie) favoriser des liens plus intenses entre les autorités locales qui administrent un territoire de part et d'autre de la frontière¹⁸¹⁵. Il n'en demeure pas moins cependant que la limite municipale demeure essentiellement une délimitation administrative qui n'a aucune commune mesure avec la frontière internationale, même si elles ont toutes deux pour fonctions de circonscrire leur position dans l'ordre institutionnel.

¹⁸¹³ Pour certains auteurs, cette capacité internationale en droit international n'est encore le propre que des États dans la mesure où leur définition de la notion implique l'absence d'intermédiaire d'un autre ordre juridique quelconque: André PATRY, *La capacité internationale des États - l'exercice du "jus tractatum"*, Montréal, P.U.Q., 1983, p. 9.

¹⁸¹⁴ La doctrine de l'extraterritorialité s'applique également aux provinces: J. BROSSARD, A. PATRY et É. WEISER, *Op. cit.*, note 1809, 463p.; Nicole DUPLÉ, "La difficile application de la notion d'extraterritorialité", (1975) 16 *C. de D.* 961-972; E. EDINGER, "Territorial Limitations on Provincial Powers", (1982) 14 *Ottawa Law Review* 57-99; H. BRUN et G. TREMBLAY, *Op. cit.*, note 121, p. 570 et suiv., de sorte, par exemple, qu'une tentative de porter atteinte aux droits civils d'une personne hors de la province peut être *ultra vires*: *Ottawa Valley Power Co c. Hydroelectric Power Commission*, (1936) 4 D.L.R. 594 (O.C.A.); *Beauharnois Light Heat Power Co. c. Hydro-Electric Power Commission*, (1937) 3 D.L.R. 458 (C.A.Q.); *Interprovincial Co-Operatives Ltd c. The Queen in Right of the Province of Manitoba*, (1975) 53 D.L.R. (3d) 321. À cet égard, les problèmes débordent vers le domaine du droit international privé.

¹⁸¹⁵ Le cas est particulièrement frappant dans une localité frontalière comme Stanstead, par exemple, puisque l'agglomération chevauche la frontière internationale. Il n'est pas besoin d'insister sur le rôle déterminant de la frontière interprovinciale dans le cas de l'agglomération Aylmer-Hull-Gatineau ainsi que dans la localité de Pointe-à-la-Croix en Gaspésie. L'enclavement géographique de Blanc-Sablon sur la Basse Côte-Nord mérite également d'être souligné dans le voisinage immédiat du Labrador et de l'île de Terre-Neuve.

^{1815.1} Voir à cet égard Rémi SAMSON, "Les contrats municipaux : quelques aspects internationaux", (1999) 13 *R.J.E.U.L.* 131-151.

Les normes et les contrôles du comportement municipal sont doublés, celles du délégant et celles de l'hôte, le droit interne de chacun régissant l'exercice de cette compétence sur son territoire. Comme le plus souvent les interrelations se manifestent à l'intérieur du territoire opérationnel du délégant, en l'occurrence l'État québécois, c'est ce dernier qui aura établi les balises applicables à la fois à l'intervenant et à l'hôte, le droit québécois permettant alors de déterminer les normes, de pourvoir au contrôle et d'encadrer les comportements des institutions municipales. Lorsqu'elle opère dans le même univers de souveraineté, ce n'est plus le milieu d'accueil qui définit les modalités d'acceptation de l'intervention, à moins que la loi exige un tel consentement, mais c'est le délégant qui propose les règles gouvernant la compétition.

Si le droit international public rejoint peu les municipalités, ces dernières se rangeant alors plutôt sous le chapeau du double État qui occupe cette dimension internationale, les règles du droit international privé pourront les atteindre notamment dans le champ des obligations contractuelles^{1815.1} et extracontractuelles, mais la dimension territoriale est bien loin de toutes ces préoccupations. En somme, le rôle international de la municipalité est encore embryonnaire, laissant au domaine de l'extraterritorialité la signification édulcorée, mais combien plus développée, des relations intermunicipales.

La présentation, même sommaire, de ces relations dépasse le cadre strict du droit international (public ou privé), public interne (constitutionnel et administratif) et privé (civil). Elle veut les situer simultanément parfois sur deux et parfois sur les trois plans, dans le contexte d'un ordre juridique à la fois inédit, émergent et inexploré mettant d'abord en évidence le système des relations de voisinage.

3- Les critères de référence de la compétence extraterritoriale

La compétence que peut exercer une municipalité à l'extérieur de son territoire est essentiellement délimitée par les règles définies par l'État québécois dont elle relève, tant en ce qui concerne l'étendue des pouvoirs qui lui sont délégués qu'en ce qui a trait à la possibilité d'intervenir à l'extérieur de son territoire, cette délimitation étant elle-même sujette au respect des compétences fédérales. Cet État a également déterminé les modalités de l'arbitrage qui peut s'avérer nécessaire dans la relation entre les municipalités voisines dans son propre territoire. C'est d'ailleurs dans cette

perspective de voisinage que se situent la plupart des relations intermunicipales occupant l'espace de la compétence extraterritoriale municipale.

Ainsi, la notion de compétence extraterritoriale en droit municipal peut être définie comme traduisant la capacité juridique d'une personne morale territorialisée, en l'occurrence la municipalité, d'exercer une autorité à l'extérieur du territoire qui lui est légalement dévolu, aux fins d'accomplir dans l'intérêt public les objets pour lesquels elle est constituée. Cette définition propose trois critères pour servir de balise à l'application des principes fondamentaux gouvernant l'ordre juridique en ce domaine.

Les critères du territoire désigné, de l'intérêt public et de la fin ou de l'objet de l'intervention se situent au coeur même de la définition de la personne morale qu'est la municipalité. Le pouvoir d'intervention de la municipalité englobe l'exercice de ses pouvoirs réglementaires et administratifs (décisions à portée particulière, réalisation de travaux, acquisition de biens, etc.).

a- Le territoire désigné

Le premier critère, le pouvoir d'intervenir à l'extérieur du territoire est, sauf exception, restreint et d'interprétation restrictive puisque le législateur considère d'abord et avant tout la municipalité comme une institution décentralisée préoccupée prioritairement, sinon exclusivement, par les questions locales intéressant son territoire pour atteindre indirectement les citoyens et les contribuables, ceux qui l'habitent tout comme ceux qui l'exploitent. Ce n'est d'ailleurs souvent que de manière accessoire qu'une municipalité peut intervenir à l'extérieur de son territoire et le législateur a prévu, lorsque l'intervention a lieu au Québec, de résoudre les conflits de pouvoirs et d'en aménager la coexistence, voire la subordination, en proposant, le cas échéant, des moyens d'arbitrage. Quant aux interventions des municipalités à l'extérieur du Québec ou mettant en relation des personnes morales de droit public étrangères, le législateur québécois a réservé au gouvernement un pouvoir de contrôle en soumettant les ententes avec ces dernières à son approbation.

Les lois municipales établissent clairement le principe de la juridiction limitée de la municipalité à son territoire et les tribunaux¹⁸¹⁶, à l'instar du législateur, n'ont pas manqué de le rappeler. L'article 31 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, complété par l'article 367 de la *Loi sur les cités et villes*, reprend, dans un libellé légèrement différent, les anciens articles 81 du *Code municipal du Québec*¹⁸¹⁷ et 349 de la *Loi sur les cités et villes*¹⁸¹⁸ maintenant abrogés. Ils précisent en effet que :

"31. La municipalité locale a, sous réserve de toute disposition législative contraire, compétence sur son territoire.

367. Les règlements du conseil, lorsqu'ils sont promulgués, sont considérés comme des lois publiques sur le territoire de la municipalité, et en dehors, sur le territoire de la juridiction du conseil, et il n'est pas nécessaire de les plaider spécialement." (nos soulignements)

Ce texte met en évidence une distinction entre le territoire de la municipalité et le territoire de la juridiction du conseil, ce qui permet, par exemple de tenir compte du territoire sur lequel une municipalité n'exerce son autorité que pour fins de police tout comme des propriétés municipales situées à l'extérieur du territoire de la municipalité.

Quant aux municipalités régionales de comté¹⁸¹⁹, l'article 210.23 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* énonce que :

¹⁸¹⁶ I.M. ROGERS, *Op. cit.*, note 184, §76.3; *Anderson c. South-Vancouver (Municipality of)*, (1911-12) 45 R.C.S. 425; *Vennes c. Grand-Mère (Cité de)*, [1968] C.S. 118; *Marcoux c. Plessisville (Ville de)*, [1973] R.P. 385 (C.A.); *Compagnie immobilière Viger Ltée c. Lauréat Giguère Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 67; *Kelemen et Beaconsfield (Cité de) c. Brosseau*, C.A. Montréal 500-09-001367-796, 28 février 1983 (J.I.D.M. C.A. 83-02-23), inf. C.S. Montréal, 500-05-002121-780, 10 octobre 1979; *Comité de citoyens et d'action municipale de Saint-Césaire c. Saint-Césaire (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 1061 (C.A.). Dans ces deux derniers cas, le législateur est intervenu par loi spéciale pour étendre le territoire ou accorder un pouvoir particulier: L.Q. 1983, c. 69 à Beaconsfield et L.Q. 1986, c. 123 à Saint-Césaire.

¹⁸¹⁷ L'article 81, avant son abrogation en 1996 (L.Q. 1996, c. 2, art. 236), se lisait comme suit:
81. Le conseil exerce sa juridiction dans toute l'étendue de la municipalité dont il représente la corporation, et en dehors de la municipalité dans les cas particuliers ou plus ample autorité lui est conférée. Les ordres qu'il donne dans les limites de ses attributions obligent toutes les personnes soumises à sa juridiction."

¹⁸¹⁸ L'article 349, avant son abrogation en 1996 (L.Q. 1996, c. 2, art. 142), se lisait comme suit:
349. Le conseil exerce sa juridiction dans toute l'étendue de la municipalité, et en dehors de la municipalité dans les cas particuliers ou plus ample autorité lui est conférée (...)."

¹⁸¹⁹ Les lois relatives aux communautés ne comportent pas de textes semblables, mais le principe s'applique de la même manière.

"210.23 La municipalité régionale de comté a, sous réserve de toute disposition législative contraire, compétence sur son territoire." (nos soulignements)

La jurisprudence tient compte de ces dispositions pour trancher les litiges mettant en cause des immeubles chevauchant une limite municipale. À moins de dispositions particulières, elle retient qu'un tel immeuble doit répondre aux exigences réglementaires applicables sur le territoire de ces deux municipalités¹⁸²⁰. La Cour supérieure a même refusé une injonction et annulé la disposition d'un règlement municipal de zonage s'opposant à ce qu'un lot soit utilisé comme cour, entrée, voie d'accès à un lot situé dans l'autre municipalité¹⁸²¹.

Ce n'est donc qu'exceptionnellement qu'une municipalité peut exercer des prérogatives de puissance publique ou encore des droits civils comme personne morale à l'extérieur de son territoire, les pouvoirs qui lui sont attribués en cette matière étant interprétés restrictivement. Cette réponse à la première question sur le pouvoir d'agir de la municipalité à l'extérieur de son territoire doit néanmoins être nuancée par les critères complémentaires que sont l'intérêt public et la fin ou l'objet de l'intervention.

b- L'intérêt public de l'intervention

C'est également dans une perspective d'intérêt public¹⁸²² que se situe le pouvoir d'intervention à l'extérieur du territoire. Cet intérêt public est d'abord et avant tout compris en fonction de l'intérêt des contribuables de la municipalité et non de ceux de la municipalité voisine. Les obligations légales d'une municipalité à l'égard des contribuables d'une municipalité voisine sont limitées.

À cet égard, par exemple, il a été jugé, contrairement à la règle habituelle de l'indemnité prescrite en vertu de l'article 415 de la *Loi sur les cités et villes* (et appliquée dans celles régies par le *Code municipal du Québec*)¹⁸²³, qu'une municipalité n'est en principe pas responsable des dommages qui résultent de la fermeture d'un

¹⁸²⁰ *Supra*, note 794 et 795.

¹⁸²¹ *Outremont (Ville d') c. Tennex Inc.*, C.S. Montréal, 500-05-000881-72, 24 février 1974 (J.I.D.M. C.S. 74-02-20).

¹⁸²² La vocation à l'intérêt public a été discutée en traitant de l'appropriation territoriale, tant en ce qui a trait à l'acquisition qu'à la gestion.

¹⁸²³ J.P. ST-AMOUR, *Loc. cit.*, note 994, p. 524.

chemin sur son territoire bien que cette fermeture ait un impact sur l'accès de propriétaires à leurs immeubles situés dans une municipalité voisine¹⁸²⁴. Par ailleurs, lorsqu'il y a annexion, la municipalité annexante assume les obligations légales existantes édictées par la municipalité qui avait auparavant juridiction et doit continuer d'entretenir adéquatement les fossés de drainage et les cours d'eau car elle peut être responsable des dommages subis lors d'une inondation même si l'immeuble inondé est situé dans la municipalité voisine¹⁸²⁵. La cour prononcera également la nullité d'une décision au motif d'absence d'intérêt public, s'agissant de l'ouverture d'un chemin conduisant à la limite municipale, sans débouché, sans autorité légale pour aller plus loin et sans intérêt des municipalités voisines de le prolonger¹⁸²⁶.

Sous un autre point de vue, la loi qui permet d'établir un réseau électrique pour l'éclairage des habitants d'une municipalité, tout en conférant le pouvoir d'établir des installations hors de son territoire, ne peut viser que la desserte des habitants sur son territoire¹⁸²⁷. De plus, même si la municipalité possède éventuellement le pouvoir de desservir des personnes hors de son territoire, elle conserve sa discrétion pour prolonger ses réseaux et on ne peut la forcer à se brancher à son réseau même si un lot est contigu. Dans un tel cas, une entente préalable doit être conclue entre les parties¹⁸²⁸. Il est enfin possible d'établir des arrangements spéciaux avec les contribuables de municipalités voisines pour leur fournir les services municipaux (comme en matière d'aqueduc), mais le financement se fait par l'intermédiaire d'une entente et non par taxation¹⁸²⁹.

¹⁸²⁴ *Cornellier c. Saint-Damien-de-Brandon (Corporation de la paroisse de)*, [1943] C.S. 30. Toutefois, lorsque la municipalité ordonne la fermeture d'un chemin conduisant à une municipalité voisine, elle doit donner l'avis de l'article 852 C.M. aux contribuables intéressés de cette municipalité: *Lambert c. Saint-Romuald (Corporation de) et Lévis (Comté de)*, (1875) 1 Q.L.R. 310 (C.C.). On a également jugé que la municipalité peut être tenue responsable des dommages subis par les résidents d'une municipalité voisine si elle ne respecte pas son obligation d'entretien des chemins situés sur son propre territoire: *Dubois c. Sainte-Croix (Corporation of)*, (1875) 1 Q.L.R. 313 (C.C.). Il est donc paradoxal que la Cour de révision ait conclu que le résident d'une municipalité voisine n'ait pas l'intérêt requis pour instituer un recours en *mandamus* pour obliger à entretenir un chemin: *Legault c. Pointe-Claire (Ville de)*, (1913) 19 R.J. 354 (C.R.).

¹⁸²⁵ *Duford c. Templeton-Ouest (Corporation municipale de)*, [1975] C.S. 872.

¹⁸²⁶ *Pomeroy c. Rock Island (Corporation of the Village of)*, (1898) 4 R.J. 333 (C.S.).

¹⁸²⁷ *Compagnie électrique du Saguenay Ltée c. Saint-Jérôme (Corporation du village de)*, [1932] 52 B.R. 305; *Shawinigan Hydro-Electric Co. c. Shawinigan Water and Power Co.*, (1911-12) 45 R.C.S. 585, conf. (1910) 19 B.R. 546.

¹⁸²⁸ *Domaine Nicoterre Inc. c. Nicolet (Ville de)*, C.S. Trois-Rivières, 400-18-000259-78, 31 mars 1978 (J.I.D.M. C.S. 78-03-31).

¹⁸²⁹ *Domaine Nicoterre Inc. c. Nicolet (Ville de)*, C.S. Trois-Rivières, 400-18-000259-78, 31 mars 1978 (J.I.D.M. C.S. 78-03-31); *Temiscaming (Ville de) c. Alger*, [1980] C.P. 112. De plus, l'article 32.2 L.Q.E.

Le législateur tend cependant à circonscrire cette forme d'égoïsme. Ainsi, il n'apparaît pas impossible qu'une ordonnance du ministre de l'Environnement puisse être émise pour obliger à exploiter un réseau d'aqueduc ou d'égout situé dans une municipalité voisine¹⁸³⁰. De plus, l'intérêt régional est désormais pris en compte par les schémas d'aménagement¹⁸³¹ endossant indirectement les orientations gouvernementales, annonce un nouveau positionnement de la perspective de l'intérêt public, version municipale.

Parfois, la loi soumet l'appréciation de cet intérêt public à l'arbitrage d'un organisme autonome, ce qui est le cas de la fonction attribuée à la Commission municipale du Québec de déterminer le mode de partage d'entretien d'un chemin public situé sur la limite commune de leur territoire. Cependant, la compétence d'arbitrage est limitée et interprétée de manière restrictive, autant en matière de chemins situés sur la limite commune¹⁸³² que de ponts de glace¹⁸³³ ou encore d'infrastructures d'intérêt commun¹⁸³⁴. Cette conception de l'intérêt public peut d'ailleurs évoluer dans le temps, comme en témoignent les décisions précitées de la Commission municipale depuis le réaménagement des possibilités pour une municipalité d'effectuer des travaux de voirie et d'entretien d'un chemin sur le territoire de la municipalité voisine¹⁸³⁵.

parle d'abonné et traite la municipalité comme une personne lorsqu'elle offre un service hors de son territoire.

¹⁸³⁰ Jeu combiné des articles 32.2, 32.5, 32.6, 34, 35 L.Q.E.

¹⁸³¹ *Saint-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.) et *Recyclage St-Michel Inc. c. Saint-Michel (Municipalité de)*, J.E. 98-1242 (C.A.), dont il sera plus amplement traité dans la suite.

¹⁸³² Art. 711.22 C.M.; 467.17 L.C.V.; *Saint-Adelme (Paroisse de) c. Petit-Matane (Municipalité de)*, C.M.Q. 52527 (5632-95), 1er février 1995; *Saint-Fortunat (Municipalité de) c. Chester-Est (Canton de)*, C.M.Q. 52548 (5291-95), 1er février 1995; *Saint-Adrien (Municipalité de) c. Saint-Rémi-de-Tingwick (Paroisse de)*, C.M.Q. 52771 (5778-96) 29 avril 1996; *Saint-Colomban (Paroisse de) c. Gore (Canton de)*, C.M.Q. 54012 (6559-98), 26 janvier 1998; *Chester (Canton de) c. Chesterville (Municipalité de)*, C.M.Q. 54209 (6672-98), 7 mai 1988; *Sainte-Marthe (Municipalité de) c. Très-Saint-Rédempteur (Paroisse de)*, C.M.Q. 54254 (6738-98), 16 juin 1998.

¹⁸³³ Art. 764 C.M.; *Saint-Charles-sur-Richelieu (Municipalité de) c. Saint-Marc-sur-Richelieu (Municipalité de)*, C.M.Q. 53522 (6089-96), 10 décembre 1996; *Saint-Ours (Ville de) c. Saint-Roch-de-Richelieu (Paroisse de)*, C.M.Q. 54223 (6673-98), 7 mai 1998.

¹⁸³⁴ Art. 22, al. 2 L.C.M.; *Montréal (Ville de) c. Hampstead (Ville de)*, (1988) 5 C.M.Q. 1111; *Carignan (Ville de) c. Saint-Bruno-de-Montarville (Ville de)*, C.M.Q. 53081 (5733-96 et 6006-96) 12 mars 1996 et 22 octobre 1996; *Sherbrooke (Ville de) c. Fleurimont (Ville de)*, C.M.Q. 53018 (5748-96), 26 mars 1996.

¹⁸³⁵ Outre le "remplacement" du statut de chemin de comté par l'autorité d'arbitrage de la Commission municipale du Québec, on notera que l'article 627 (8) C.M. prévoyait, avant son abrogation en 1992, le pouvoir d'une municipalité de construire une route à l'extérieur de son territoire: *Saint-Sauveur-des-Monts*

La perspective d'intérêt public a toujours été perçue comme limitée par le contexte de l'autonomie territoriale. À l'époque où la compétence municipale en matière de voirie était partagée entre la municipalité locale et la municipalité de comté, les tribunaux ont constamment mis en échec la volonté de confier aux anciennes corporations de comté le pouvoir de régir les chemins de comté¹⁸³⁶ et ce, malgré des modifications législatives pour élargir la notion afin de l'étendre aux chemins à caractère intermunicipaux, voire aux chemins régionaux. En ce sens, par exemple, la jurisprudence considérait, sauf s'il était expressément déclaré chemin de comté, qu'un chemin longeant la limite municipale était un chemin local, de sorte que, même s'il pouvait bénéficier aux riverains situés dans l'autre municipalité, seuls ceux de la municipalité pouvaient y être assujettis¹⁸³⁷. Cela signifie, non pas que la municipalité peut être exonérée du dommage causé à l'extérieur de son territoire, aspect qui relève des dimensions contractuelles et extracontractuelles des obligations, mais que puisque ses obligations légales sont restreintes à son territoire, son imputabilité externe peut être limitée en conséquence.

c- La fin ou l'objet de l'intervention

Généralement, l'ouverture à l'exercice d'une compétence extérieure se manifeste parcimonieusement dans des dispositions particulières dispersées dans les lois municipales à caractère général ou encore dans les chartes des municipalités, mais toujours en fonction d'une fin municipale¹⁸³⁸. C'est en ce sens que les articles 31, 81, 210.23, 349 et 367 précités doivent (ou devaient, pour ceux maintenant abrogés) être interprétés, les mots "juridiction", "compétence" et "attribution" visant essentiellement l'idée de prérogatives dans le cadre de l'exercice de l'autorité publique.

(*Corporation du village de*) c. *Hébert*, [1947] B.R. 581. Toutefois, les villes ne disposaient pas de ce pouvoir à cette époque: *Vennes c. Grand-Mère (Cité de)*, [1968] C.S. 118.

¹⁸³⁶ J.P. ST-AMOUR, *Loc. cit.*, note 994, p. 483. Il est intéressant de souligner l'analogie de réponse à cette interrogation avec la distinction qu'on a fait en droit constitutionnel pour conserver la compétence provinciale sur les routes interprovinciales: F. CHEVRETTE et H. MARX, *Op. cit.*, note 183, p. 937-938; *S.M.T. (Eastern) Ltd c. Ruch*, (1940) 1 D.L.R. 190 (C.S.N.B.).

¹⁸³⁷ *Nicolet (Corporation du comté de) c. Villers (Corporation du village de)*, (1918) 27 B.R. 289.

¹⁸³⁸ Cette finalité rejoint les principes d'interprétation restrictive déjà exposés au chapitre de la problématique et les restrictions au pouvoir d'acquisition discutées au chapitre sur l'appropriation territoriale.

Les fins municipales incluent notamment celles qui sont compatibles avec le but et les objets de la loi habilitante régissant la municipalité, que le texte de la disposition législative soit explicite ou implicite, ou qu'il puisse en découler par déduction nécessaire. Ainsi, la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Shell*¹⁸³⁹ rendu avec une forte dissidence, a considéré invalide une résolution ayant une portée extraterritoriale non spécifiquement autorisée par la loi municipale, ou qui n'est pas liée à la poursuite de l'objectif ou de l'intention du législateur. Dans cet arrêt, la compagnie contestait la décision de la ville de s'interdire les relations d'affaires avec les entreprises traitant avec l'Afrique du Sud¹⁸⁴⁰. Or, la charte de la ville de Vancouver n'accordait aucun pouvoir spécifique à cet effet¹⁸⁴¹, d'où la conclusion de la Cour suprême.

Cet arrêt de la Cour suprême du Canada met en évidence un autre aspect de l'interprétation restrictive qui doit être donnée en cette matière. On peut en effet considérer, sur la base de cette décision, que les résolutions adoptées par diverses municipalités aux fins de manifester leur volonté de demeurer partie du Canada en cas d'indépendance du Québec sont *ultra vires*, la "partition territoriale" n'étant pas une fin relevant de la compétence municipale, d'autant plus qu'elle compromet le principe de l'intégrité¹⁸⁴² territoriale de l'État qui gouverne leur existence.

Par ailleurs, comme il a déjà été indiqué dans le chapitre de problématique, la municipalité, contrairement à l'État, ne possède pas, en sa seule qualité institutionnelle, de lien de droit direct sur ces citoyens, comme ce serait le cas si elle bénéficiait des prérogatives de la souveraineté. Il en résulte que ses ordonnances et réglementations n'ont aucune portée sur les activités de ses contribuables ou de ses résidents dans leurs gestes posés à l'extérieur de son territoire, sauf, à certains égards, s'ils concernent des

¹⁸³⁹ *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville de)*, [1994] 1 R.C.S. 231.

¹⁸⁴⁰ Ce type de préoccupation politique n'est pas limité au Canada. Le débat se manifeste également aux États-Unis où nombre d'États et de municipalités ont adopté des positions semblables sur divers sujets, d'où l'interrogation sur leur constitutionnalité. On retiendra qu'en règle générale, les interventions susceptibles d'affecter la politique étrangère américaine (compétence fédérale) ont été déclarées invalides. Toutefois, celles qui ont une portée culturelle, éducative et même commerciale ne soulèvent pas de litige sur le plan constitutionnel et tendent d'ailleurs à se multiplier. Voir à cet effet: Richard B. BILDER, "The Role of States and Cities in Foreign Relations", (1989) 83 *The American Journal of International Law* 821-839.

¹⁸⁴¹ La Ville de Montréal a obtenu du législateur québécois des dispositions dans sa charte pour écarter les entreprises traitant avec l'Afrique du Sud (politique anti-apartheid) ou encore pour se déclarer zone libre d'armements nucléaires (Art. 10i et 10j C.V.M.). Le législateur bitanno-colombien a ultérieurement modifié la charte de la ville de Vancouver pour lui accorder le pouvoir. Cette autorité municipale n'a jamais été mise en question au regard de la compétence fédérale sur le plan international.

¹⁸⁴² *Supra*, note 88.

immeubles situés dans son territoire¹⁸⁴³. Seuls les liens fondés sur l'exercice de ses droits civils comme personne morale peuvent avoir une telle portée, mais ils sont distincts de ceux relatifs à ses prérogatives d'administration publique. Toutefois, les avis publics affectent et obligent les contribuables domiciliés hors de la municipalité de la même manière que les résidents¹⁸⁴⁴, de sorte que les non-résidents ne peuvent invoquer l'ignorance de la loi comme moyen de défense, pas plus que les résidents¹⁸⁴⁵.

Les droits civils dont peut se prévaloir une municipalité sont subordonnés à l'observation des règles d'ordre public prescrites par les lois municipales, dont celles édictées par le législateur québécois dans ses propres domaines de compétence. Ainsi, même si une municipalité a le droit d'acquérir des immeubles pour des fins publiques, la validité du contrat d'acquisition demeure conditionnelle au respect des compétences attribuées et, le cas échéant, des formalités applicables à son endroit, ce qui justifiera dès lors l'annulation d'un contrat pour l'acquisition d'un immeuble hors du territoire pour une fin que la loi n'autorise pas spécifiquement¹⁸⁴⁶.

La limitation territoriale de l'exercice des compétences municipales n'empêche pas les représentants de la municipalité de poser des gestes officiels à l'extérieur de la

¹⁸⁴³ La question s'est d'ailleurs posée à l'époque où les municipalités pouvaient imposer des licences d'affaires à des non-résidents. À cet égard, il a été jugé que lorsque la ville a le droit d'imposer une taxe sur les entrepreneurs non résidents, y sont assujetties les personnes qui font préfabriquer les matériaux à l'extérieur de la ville s'ils sont posés sur une bâtisse située dans la ville: *Cayouette (C.A.) Ltée c. Pontbriand et Sorel (Cité de)*, [1968] C.S. 516. L'exigence de licence ne s'applique pas à celui qui livre une marchandise commandée et payée à l'endroit où il a une place d'affaires hors de la ville: *Dorval (Ville de) c. Tidioute Refining Co.*, (1927) 33 R.L. 658 (C.S.). Le fabricant n'est pas un distributeur, seuls ses agents sont des commerçants colporteurs: *Coteau-Landing (Corporation de) c. Ottawa Dairy Ltd*, (1933) 71 C.S. 273.

¹⁸⁴⁴ Art. 436 C.M.; 347 L.C.V. Sous réserve que certains avis publics puissent effectivement rejoindre des citoyens d'une municipalité voisine, puisque les tribunaux ont considéré que lorsque la municipalité ordonne la fermeture d'un chemin conduisant à une municipalité voisine, elle doit donner l'avis de l'art. 852 C.M. aux contribuables intéressés de cette municipalité: *Lambert c. Saint-Romuald (Corporation de) et Lévis (Comté de)*, (1875) 1 Q.L.R. 310 (C.C.). Toutefois, cet article n'a pas pour effet de créer, en matière civile, une présomption de connaissance dès sa promulgation: *Basil Holding Corp. c. Côte-Saint-Luc (City of)*, J.E. 98-960 (C.S.).

¹⁸⁴⁵ Sous réserve, le cas échéant, de la nécessité d'une publicité adéquate, comme c'est le cas en matière d'interdiction de stationnement dans les rues pendant l'hiver: *Longueuil (Ville de) c. Lamoureux*, R.J.P.Q. 95-143 (C.S.).

¹⁸⁴⁶ *Comité de citoyens et d'action municipale de Saint-Césaire c. Saint-Césaire (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 1061 (C.A.) (terrain de golf); *Vennes c. Grand-Mère (Cité de)*, [1968] C.S. 118 (chemin). La Cour supérieure a cependant refusé que le locataire à qui une ville signifie un avis de reprise de possession puisse soulever l'invalidité de l'acquisition hors de son territoire car il y a eu consentement par le bail: *Trudel c. Sainte-Foy (Ville de)*, J.E. 94-438 (C.S.).

municipalité, mais en leur simple qualité de représentants des intérêts de la municipalité. Ainsi, les représentants pourront conclure des conventions et effectuer des dépenses dans l'exercice de leur fonction¹⁸⁴⁷. Toutefois, le législateur restreint au territoire municipal certaines prérogatives attribuées à la qualité personnelle de l'élu ou de l'officier municipal comme le pouvoir du maire, du greffier ou du secrétaire-trésorier de faire prêter serment ou de recevoir une affirmation solennelle¹⁸⁴⁸.

Il existe donc un ensemble de pouvoirs qui ne peuvent être mis à exécution que sur le territoire, sauf disposition habilitante expresse, et d'autres, de nature accessoire qui peuvent être exercés partout. À cela s'ajoute la compétence attribuée de la personne physique détenant une charge municipale et qui traduit son autorité en fonction d'un territoire. Sont dans ce groupe la prérogative de réception de serment et la juridiction de l'inspecteur agraire¹⁸⁴⁹. Par extension, il peut également s'agir du pouvoir du policier municipal de procéder à l'arrestation, en sa qualité d'agent de la paix, hors du territoire de la municipalité où il veille au respect de la loi¹⁸⁵⁰.

Le critère de la fin ou de l'objet de l'intervention permet de dépasser la question du pouvoir d'agir à l'extérieur du territoire municipal en apportant une réponse à la seconde question quant à l'observance des "lois" municipales à l'extérieur du territoire. Encore une fois, il s'agit d'une réponse toute faite de nuances, mais penchant nettement vers la négative, sauf lorsque la loi l'autorise et de la manière dont la loi l'autorise.

4- Les principes gouvernant l'exercice de la compétence extraterritoriale

L'exercice de la compétence territoriale se plie à la grammaire de l'interprétation restrictive qui découle du concept de la délégation de pouvoir. La Cour suprême du Canada énonce clairement dans un arrêt du début du siècle la règle d'interprétation restrictive en matière d'extraterritorialité :

¹⁸⁴⁷ Le règlement qui prescrit un tarif de dépenses occasionnées pour la municipalité ne peut viser que des dépenses encourues pour des actes posés au Québec et dont le but n'est pas un déplacement hors du Québec: *Loi sur le traitement des élus municipaux*, L.R.Q., c. T-11.001, art. 27. Il faut donc une autorisation particulière et des pièces justificatives pour le remboursement des dépenses indiquées dans cet article si elles sont encourues à l'extérieur du Québec.

¹⁸⁴⁸ *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., c. T-16, art. 219.

¹⁸⁴⁹ Quant aux fossés et clôtures de ligne longeant un immeuble situé sur la limite municipale: art. 224 C.M.; 111 L.C.V.

¹⁸⁵⁰ *Supra*, note 119.

"Reading the act as a whole, I am drawn to the conclusion that general words conferring powers upon a municipality brought within its operation must be given a territorial limitation unless from the very nature of the power it must be held that it was to be exercised extra-territorially, and that where it is intended that general powers not absolutely necessary to be exercised extra-territorially, should, nevertheless, to be exercised, apt language must be shown to evidence such a legislation intention."¹⁸⁵¹

Cette interprétation restrictive se manifeste sous quatre angles de considération : le lieu d'exercice du pouvoir décisionnel, le lieu d'application du pouvoir réglementaire, le lieu d'exercice de l'intervention opérationnelle, le lieu de référence de l'activité administrative. Les principes soutenant les règles applicables comportent cependant de nombreuses exceptions essentiellement reliées à l'autorisation législative explicite ou implicite, ou encore à la déduction nécessaire.

a- Lieu d'exercice du processus décisionnel

Premier principe : Le processus décisionnel de la municipalité doit, à moins de disposition expresse contraire, s'exercer sur le territoire municipal.

Ainsi, sauf l'exception dont peuvent se prévaloir les municipalités régies par le *Code municipal du Québec* d'établir leur bureau dans le territoire d'une municipalité voisine, le conseil municipal doit tenir son bureau et siéger¹⁸⁵² en un lieu déterminé situé sur son territoire et toute décision qui serait prise en conseil siégeant à l'extérieur serait *ultra vires*¹⁸⁵³.

b- Lieu d'application du pouvoir réglementaire

Second principe : L'autorité législative ou réglementaire, sauf exception, ne dépasse pas les limites de la municipalité.

¹⁸⁵¹ *Shawinigan Hydro-Electric Co. c. Shawinigan Water and Power Co.*, (1911-12) 45 R.C.S. 585, 596.

¹⁸⁵² Art. 92, 145 C.M. pour la municipalité locale; art. 92 et 144 C.M. pour la MRC.

¹⁸⁵³ Dans *Anderson c. South-Vancouver (Municipality of)*, (1911-12) 45 R.C.S. 425, la Cour suprême du Canada a invalidé une procédure de vente pour taxes parce que les décisions du conseil avaient été prises lorsqu'il siégeait hors du territoire municipal. V.a. *Dessaules c. Standard Explosives Ltd*, (1916) 22 R.L. 382 (C.S.).

La municipalité qui agit à l'extérieur de son territoire est généralement, à moins qu'il s'agisse d'une compétence qu'elle peut exercer en propre, assujettie à l'autorité réglementaire de la municipalité voisine, ce qui est le cas lorsque la compétence se manifeste dans un simple droit de propriété. Ainsi la municipalité qui veut construire un barrage de régularisation des eaux du lac de l'aqueduc est soumise à l'obtention d'un certificat d'autorisation de cette dernière et au respect de sa réglementation, à moins que cette dernière y fasse obstacle de mauvaise foi¹⁸⁵⁴.

Par ailleurs, la municipalité qui possède un immeuble sur le territoire de sa voisine n'exerce fondamentalement que l'autorité d'un gestionnaire, mais comme tout propriétaire elle a le droit de contrôler l'usage de sa propriété, sous réserve de l'obligation d'observer la réglementation de la municipalité d'accueil. Enfin, la municipalité propriétaire de terrains sur le territoire de sa voisine peut bénéficier de certains avantages, comme l'exonération de taxation¹⁸⁵⁵, quel que soit l'objet de cette possession, la loi ne faisant aucune distinction à cet égard.

Si le principe veut que la réglementation d'une municipalité, incluant la taxation¹⁸⁵⁶, ne s'étende pas à un territoire voisin, il existe cependant des exceptions pour les fins de l'exercice de la compétence précise qu'elle assume à l'extérieur du territoire, et encore, seulement lorsque la disposition habilitante l'autorise¹⁸⁵⁷. La réglementation de la municipalité intervenante pourra s'appliquer, même hors de son territoire, à l'égard de l'infrastructure ou de l'équipement si elle est nécessaire pour assurer son bon fonctionnement¹⁸⁵⁸. Ainsi, par exemple, la réglementation sur l'administration de l'aqueduc et la protection du réseau et des sources d'alimentation en eau s'applique aux usagers hors du territoire de la municipalité sur une base conventionnelle, dans la mesure où leur acceptation de la réglementation est une

¹⁸⁵⁴ *Saint-Georges-Ouest (Ville de) c. Lac-Poulin (Corporation municipale du village du)*, C.S. Beauce, 350-05-000071-843, 14 juin 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-06-14).

¹⁸⁵⁵ Art. 204 (4) L.F.M. Le principe s'applique aussi aux immeubles d'une MRC ou d'une communauté: 204 (5) L.F.M. Il est à noter que tous les immeubles situés à l'extérieur du territoire sont exempts de toute taxe foncière alors que l'art. 204 (3) limite l'exemption, lorsque l'immeuble est situé sur le territoire de la municipalité, à ceux qu'aucune loi n'assujettit à cette taxe.

¹⁸⁵⁶ *Sainte-Marthe (Corporation of the Parish of) c. Leblanc*, (1907) 31 C.S. 193.

¹⁸⁵⁷ Selon le *Code municipal* de 1870, une municipalité démembrée avait le pouvoir de taxer la totalité de son ancien territoire pour réclamer le coût de travaux qu'elle avait effectués: *Notre-Dame-du-Sacré-Coeur (Corporation de) c. Saint-Germain de Rimouski (Corporation de)*, (1884) 10 Q.L.R. 316 (B.R.). V.a. *Montreal (City of) c. Stanley Presbyterian Church*, (1940) 69 B.R. 335.

¹⁸⁵⁸ Art. 557 (1), (9) et (10) C.M.; 432 (3) et (7), 441 L.C.V.

condition de l'accessibilité au service offert¹⁸⁵⁹. Il est donc en principe impossible pour une municipalité de réclamer du citoyen de la municipalité voisine non seulement les coûts de construction d'un chemin même s'il en bénéficie¹⁸⁶⁰ ou encore les coûts d'une intervention de la brigade d'incendie¹⁸⁶¹ puisque la loi ne le prévoit pas spécifiquement. Toutefois, la municipalité pourra rendre opposable sa réglementation de l'aqueduc et même percevoir une tarification des usagers, puisque la loi le prévoit en cette matière.

En somme, les règlements municipaux peuvent atteindre les gens, les biens et les faits qui se produisent sur le territoire, mais leurs dispositions ne peuvent régir les comportements qui se manifestent hors du territoire. Certes, la municipalité peut poursuivre une personne ou exécuter une décision judiciaire en recouvrement de deniers de personnes résidant hors du territoire, voire en réclamation de biens situés à l'extérieur du périmètre municipal, mais cette procédure judiciaire ne sera généralement que la suite d'un litige né ou d'une contravention survenue dans son territoire.

Les exceptions à ce principe appartiennent essentiellement à quatre catégories : l'autorisation législative (expresse, implicite ou par déduction nécessaire), le pouvoir de police, l'accessoire de la propriété extraterritoriale (ces deux catégories découlent de la précédente) et enfin, le contexte de la réorganisation territoriale. Ces exceptions s'inscrivent dans le cadre de la réponse à la seconde question posée quant à la possibilité pour une municipalité de faire observer "ses lois" hors de son territoire.

Quant à la réglementation accessoire à la propriété extraterritoriale, elle est reliée à la capacité d'un propriétaire de prescrire les règles relatives à l'accès ou à l'utilisation de sa propriété. Toutefois, à moins que la loi autorise la municipalité à exercer pleinement son pouvoir réglementaire sur les immeubles qu'elle possède à l'extérieur de son territoire (dans la mesure évidemment où la loi québécoise peut le faire - ce qui n'est le cas que dans les limites du Québec), son pouvoir de

¹⁸⁵⁹ Pour l'égout: art. 557 (1) et (11) C.M.; 413 (23) L.C.V. Pour l'aqueduc: art. 561 C.M. et 443 L.C.V. *Gilbert c. East-Broughton Station (Corporation municipale du village de)*, [1993] R.J.Q. 2854 (C.S.).

¹⁸⁶⁰ *Nicolet (Corporation du comté de) c. Villers (Corporation du village de)*, (1918) 27 B.R. 289.

¹⁸⁶¹ *Régie intermunicipale de la sécurité des Chutes c. Fréchette*, J.E. 96-1606 (C.Q.). Toutefois, le *Règlement sur les conditions ou restrictions applicables à l'exercice des pouvoirs de tarification des municipalités* adopté en vertu des art. 244.1 et suiv. L.F.M. prévoit la possibilité de prélever une tarification d'un non-résident lors de l'intervention de la brigade d'incendie sur un véhicule incendié dans son territoire: Décret 1201-89 du 26 juillet 1989, (1989) 121 G.O. II, 09-08-89, 4470, tel que modifié. Application: *Lachine (Ville de) c. Ste-Thérèse Autos Inc.*, J.E. 95-498 (C.M.). Voir cependant: *Sorel (Ville de) c. Dumont*, (1999) 6 B.D.M. 153 (C.S.).

réglementation pourra être limité par celui de la municipalité d'accueil. Si l'immeuble est situé à l'étranger, cette régie ès qualité de propriétaire sera sujette à loi étrangère¹⁸⁶².

Enfin, le contexte de la réorganisation territoriale témoigne du maintien de la réglementation édictée par l'autorité municipale antérieure jusqu'à ce que la municipalité lui succédant adopte sa propre réglementation¹⁸⁶³.

c- Lieu d'exercice de l'intervention opérationnelle

Troisième principe : En réitérant l'exception de la disposition législative particulière, une municipalité ne peut effectuer des dépenses pour des personnes, des activités ou des travaux hors de son territoire. Elle ne peut non plus acquérir des immeubles ou exécuter des travaux au delà des limites municipales¹⁸⁶⁴.

Les exemples jurisprudentiels d'interprétation restrictive quant au lieu d'exercice sont nombreux au Québec. Ainsi, par exemple, le pouvoir général des lois municipales qui permet de prolonger un réseau électrique ou un égout hors du territoire d'une municipalité ne confère pas le pouvoir d'exproprier dans une municipalité voisine¹⁸⁶⁵. De plus, la loi qui ne prévoit que la possibilité de vendre le surplus d'électricité à l'extérieur de son territoire n'est pas assez explicite pour donner le pouvoir d'établir un système d'électricité hors de ce territoire¹⁸⁶⁶. Toutefois, la ville qui se voit imposer l'obligation de construire une rue entre deux points a le pouvoir de le faire en dehors de

¹⁸⁶² En droit international privé, c'est le principe de la "loi du site" qui s'applique, c'est-à-dire la compétence exclusive de l'État et des tribunaux où se situent l'immeuble (Art. 3097 C.c.Q.) Voir: Jeffrey TALPIS, "La maîtrise du sol en droit international privé", (1991) *R. du N. Numéro spécial Henri Capitant* 55-69.

¹⁸⁶³ *Supra*, note 184.

¹⁸⁶⁴ Avant 1996, le *Code municipal du Québec* prévoyait à l'art. 6 que la municipalité locale pouvait acquérir des terrains situés hors de son territoire. Cette disposition a été abrogée (L.Q. 1996, c. 2, art. 225) ce qui indique une opposition de principe à l'acquisition à l'extérieur du territoire sauf lorsque spécifiquement prévu.

¹⁸⁶⁵ *Pouliot c. Fraserville (Town of)*, (1915-17) 54 R.C.S. 310; *Sorel (Cité de) c. Ferland*, [1976] C.S. 883. Le pouvoir d'expropriation en matière d'égout est assujéti à une autorisation ministérielle (art. 41 L.Q.E.).

¹⁸⁶⁶ *Shawinigan Hydro-Electric Co. c. Shawinigan Water and Power Co.*, (1911-12) 45 R.C.S. 585. Toutefois il est probable que cette jurisprudence restrictive doit être écartée avec le libellé actuel des dispositions législatives relatives à l'acquisition, notamment suite au jugement rendu en matière de réserve foncière par la Cour suprême du Canada dans *Leiriao c. Val-Bélair (Ville de)*, [1991] 3 R.C.S. 349.

son territoire si l'un de ces points est situé dans une municipalité voisine¹⁸⁶⁷. Il s'agit alors d'une déduction nécessaire pour l'accomplissement de la loi.

Sur le plan formel, le règlement décrétant des travaux à l'extérieur du territoire d'une municipalité n'a pas à souligner ce fait d'une manière spéciale¹⁸⁶⁸, mais la municipalité doit indiquer dans son règlement que ces travaux sont dans l'intérêt de ses citoyens¹⁸⁶⁹. Quand la ville a le pouvoir de donner une portée extraterritoriale à un règlement, ce qui peut être le cas, par exemple, pour exercer un contrôle sur les établissements alimentaires situés à l'extérieur de son territoire, elle doit rédiger son règlement afin de préciser qu'il s'applique hors de son territoire¹⁸⁷⁰.

Comme il a déjà été indiqué, bien que le conseil municipal soit interdit d'exercer formellement son pouvoir décisionnel à l'extérieur de son territoire, cela ne signifie pas que ses représentants ne puissent accomplir les fonctions administratives à l'extérieur du territoire. En somme, les contrats peuvent être signés à l'extérieur du territoire et la responsabilité de la municipalité peut être engagée à l'égard des actes fautifs de ses représentants commis ailleurs¹⁸⁷¹.

De même, la municipalité peut instituer une procédure judiciaire dans un district judiciaire à l'extérieur de celui dont elle relève, en autant cependant que la décision d'instituer la procédure a été prise dans la municipalité. Elle peut également procéder à l'exécution d'un jugement en sa faveur à l'extérieur de son territoire¹⁸⁷².

d- Lieu de référence de l'activité administrative

Quatrième principe : La municipalité ne peut imposer son identité territoriale comme critère décisionnel à la conclusion ou à l'exécution de contrats. Plus spécifiquement, elle ne peut limiter à ses résidents ou contribuables la participation aux

¹⁸⁶⁷ *Mountain Sights Ltd c. Montréal (Cité de)*, (1917) 52 C.S. 175 (C.R.).

¹⁸⁶⁸ *Vanier (Ville de) c. Société Louvière Ltée*, [1991] R.L. 397 (C.A.).

¹⁸⁶⁹ *Poulin c. Aubert-Gallion (Corporation d')*, (1891) 17 Q.L.R. 341 (B.R.) (aide à la construction d'un pont).

¹⁸⁷⁰ *Montréal (Ville de) c. Roma Food Products Ltd*, [1968] B.R. 899.

¹⁸⁷¹ Au surplus l'avis de dommages est requis même si l'acte fautif a été commis par les policiers hors du territoire de la municipalité: *Rodrigue c. Fournier*, J.E. 88-1234 (C.S.). Toutefois, la courte prescription ne s'applique pas dans un cas d'accident survenu sur un pont de glace entretenu hors de son territoire: *Laforce c. Sorel (Maire et Conseil de la Ville de)*, (1890) 74 L.C.J. 63 (B.R.).

¹⁸⁷² *Montréal (Ville de) c. Boutique M. Jean Inc.*, J.E. 88-1033 (C.M.).

contrats assujettis à la procédure de soumission¹⁸⁷³ ou encore imposer la résidence sur son territoire comme condition d'emploi¹⁸⁷⁴.

Toutefois, à moins qu'il s'agisse d'une distinction susceptible de porter atteinte à un droit ou à une liberté bénéficiant d'une protection constitutionnelle, ce principe n'est pas étanche puisqu'il est difficile de sanctionner l'application de ce critère lorsque le contrat se situe à l'intérieur de la marge discrétionnaire (ce qui est le cas, par exemple, si des soumissions ne sont pas requises) où lorsqu'il est donné préférence lors d'un concours à un candidat établi sur le territoire.

Par ailleurs, le législateur prévoit depuis fort longtemps la possibilité d'établir une discrimination sur la base territoriale de la résidence à l'égard des commerçants, s'agissant d'accès aux colporteurs ou de licences de commerce¹⁸⁷⁵. Cette discrimination peut également être établie en matière de tarification de biens et services¹⁸⁷⁶, sauf les exceptions en matière de sécurité publique¹⁸⁷⁷ ou encore le droit exclusif de stationner sur la chaussée de certaines rues¹⁸⁷⁸.

De plus, s'il apparaît évident que la municipalité ne peut choisir ses résidents ou restreindre l'accès à la propriété sur son territoire aux non-résidents, les tribunaux

¹⁸⁷³ Art. 935 et suiv. C.M. et 573 et suiv. L.C.V. J. HÉTU, Y. DUPLESSIS et D. PAKENHAM, *Op. cit.*, note 17, p. 861-862; *Lizotte c. Sainte-Anne-de-la-Pocatière (Corporation municipale de la paroisse de)*, C.P. Kamouraska, 250-02-000203-833, 11 juin 1984 (J.I.D.M. C.P. 84-06-11); *Therrien c. Blainville (Ville de)*, J.E. 97-1970 (C.S.).

¹⁸⁷⁴ *Longueuil (Ville de) c. Godbout*, [1997] 3 R.C.S. 844.

¹⁸⁷⁵ Art. 630 C.M.; 460 L.C.V.; *Étudiantreprise Inc. c. Lachine (Ville de)*, J.E. 95-842 (C.S.). Pendant plusieurs décennies, le législateur prévoyait la possibilité d'exiger une tarification plus élevée pour les licences de commerce délivrées à des non-résidents. La jurisprudence à cet égard est d'ailleurs fort abondante. Voir par exemple: *Gauthier c. Scotstown (Ville de)*, (1935) 73 C.S. 346; *Eisner c. Saint-Joseph-de-la-Baie-du-Febvre (Corporation de)*, [1946] C.S. 141; *Plessisville (Corporation du village de) c. Girard*, [1952] B.R. 165. La distinction devait cependant être uniforme, et on ne pouvait exempter une municipalité voisine en particulier: *Senecal c. Grantham (Corporation du comté (sic) de)*, (1933) 71 C.S. 529. Cette forme de discrimination est aujourd'hui très limitée.

¹⁸⁷⁶ Art. 244.4 et 244.5 L.F.M. En l'absence de ces dispositions législatives explicites, on appliquerait la règle d'interdiction de discrimination territoriale en matière de taxation énoncée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Jonas c. Gilbert*, (1880-81) 5 R.C.S. 356. La distinction peut être fondée sur le critère de résidence, ce qui ne signifie pas que la municipalité puisse interdire l'accès aux non-résidents, à moins d'une disposition législative particulière. Voir, par exemple, l'autorisation de réservation de l'utilisation des terrains aux résidents accordée à l'ancienne ville de Laval-Ouest: S.Q. 1952-53, c. 101.

¹⁸⁷⁷ *Supra*, note 1861.

¹⁸⁷⁸ Art. 566.3 C.M.; 415 (30.2) L.C.V.

pourront cependant accepter qu'elle interdise le traitement de déchets provenant de l'extérieur de son territoire¹⁸⁷⁹.

Enfin, la loi permet elle-même, et pour cause, une ségrégation en fonction d'un lien de droit "personnel" entre le citoyen et sa municipalité, mais cette dernière n'a aucun rôle dans sa définition. Le lien de droit qui unit la municipalité aux personnes dans le champ de sa compétence personnelle est générateur de droit dans la gouverne de la municipalité. Ainsi, les personnes domiciliées, propriétaires ou occupantes d'un immeuble (forme d'occupation et d'attachement au territoire), peuvent bénéficier du droit de vote¹⁸⁸⁰ si certaines conditions sont respectées. Le critère de résidence sert par ailleurs à déterminer l'éligibilité à une charge électorale ou de membre d'un comité consultatif d'urbanisme¹⁸⁸¹.

5- L'extension de la compétence territoriale : le pouvoir de police

L'extension juridique de la compétence territoriale dans l'exercice du pouvoir de police¹⁸⁸² constitue une forme de rayonnement de la compétence d'une municipalité dans son voisinage immédiat afin soit d'assurer un contrôle sur un territoire dépourvu d'administration municipale, soit de reconnaître pleinement l'autorité d'une municipalité sur le territoire d'une voisine pour une ou des fins déterminées.

Avant la mise en vigueur de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, l'extension juridique de la compétence municipale des villes pour fins de police constituait la règle établie par la *Loi sur les cités et villes* à l'égard du milieu aquatique.

¹⁸⁷⁹ *Drainamar Inc. c. Tracy (Ville de)*, J.E. 97-855 (C.S.). Le principe rappelle l'interdiction de la réglementation gouvernementale à l'égard des déchets provenant de l'extérieur du Québec (*Règlement sur les déchets solides*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.14 [R.R.Q., c. Q-2, r.3.2], art. 115): *Entreprises de rebuts Sanipan Inc. c. Procureur général du Québec*, [1995] R.J.Q. 821 (C.S.). La *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives concernant la gestion des matières résiduelles*, L.Q. 1999, c.75, consacre ce principe au niveau régional dans le cadre des plans de gestion élaboré par les MRC et les communautés urbaines.

¹⁸⁸⁰ Art. 47 et suiv. L.E.R.M. (lors d'une élection) et 518 et suiv. L.E.R.M. (lors d'un référendum). Les règles de résidence ne portent pas atteinte au principe d'égalité protégé par l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* : *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995. V.a. *Supra*, note 1680.

¹⁸⁸¹ Respectivement les art. 61 L.E.R.M. et 146 L.A.U.

¹⁸⁸² Le pouvoir de police provient de la tradition juridique américaine qui pourvoit à l'attribution de compétences élargies aux villes autonomes incorporées à l'intérieur de la structure municipale en comtés moins bien organisés pour desservir la population. Citer I.M. ROGERS, *Op. cit.*, note 184, §63.13, p. 329-337.

Elle était limitée aux matières de santé, d'ordre et de sécurité publique¹⁸⁸³, voire à la taxation¹⁸⁸⁴, mais à l'exclusion de l'expropriation et de l'urbanisme.

Le pouvoir de police subsiste aujourd'hui dans des dispositions bien particulières, que ce soit dans les lois générales ou dans les chartes municipales. Appartient à cette forme de compétence la possibilité pour une municipalité de réglementer ou de défendre l'emmagasiner ou l'usage de divers produits toxiques dans un rayon de 1 km en dehors de ses limites¹⁸⁸⁵ ou encore le contrôle du drainage ou de la contamination des eaux¹⁸⁸⁶ adjacentes aux limites de la municipalité¹⁸⁸⁷. Enfin, la *Charte de la ville de Montréal* prévoit explicitement à son article 32 que cette ville "a juridiction exclusive pour fins de police" sur une partie du territoire de la Ville de Verdun, s'agissant en l'espèce d'un corridor le long du canal de l'aqueduc municipal.

C- L'activité municipale sur le territoire d'une municipalité voisine

Avant d'examiner les domaines sectoriels de compétence dans lesquels le législateur a permis aux municipalités d'exercer une compétence extraterritoriale, il convient de mettre en évidence les types d'intervention qui peuvent être effectués. Bien que la plupart de ces aspects doivent d'abord être classés au titre de la compétence matérielle des municipalités, plusieurs concernent des travaux ou des services intimement reliés à la structuration du territoire

1- Les types d'intervention sur le territoire

La compétence de la municipalité à l'extérieur de son territoire relève principalement de ses pouvoirs de gestionnaire, incluant ses droits de propriétaire.

¹⁸⁸³ *Poulin c. Quebec (Corporation of)*, (1884) 9 R.C.S. 185; *Belair c. Sainte-Rose (Ville de)*, (1922) 63 R.C.S. 526; *Bouchard c. Longueuil (Cité de)*, [1942] C.S. 703; *Texaco Canada Ltd c. Greater Montreal (Protestant School Board of)*, [1975] C.P. 87.

¹⁸⁸⁴ *Canadian National Railway c. Saint-Lambert (City of)*, [1942] C.S. 99; *Belair c. Sainte-Rose (Ville de)*, (1922) 63 R.C.S. 526; *Contra: Texaco Canada Ltd c. Greater Montreal (Protestant School Board of)*, [1975] C.P. 87.

¹⁸⁸⁵ Art. 555 (7.1) C.M.; 412 (32) L.C.V.

¹⁸⁸⁶ Art. 413 (13); 413 (27) L.C.V.

¹⁸⁸⁷ Les municipalités peuvent également se prévaloir de l'intérêt juridique en vertu des articles 19.1 et suiv. L.Q.E. et des prérogatives liées à leur droit de propriété en matière de trouble de voisinage pour combattre la pollution à l'extérieur de leur territoire, en autant que la source soit située au Québec. *Supra*, notes 102 et suiv.

Peuvent être classées en cinq catégories les interventions légalement autorisées qui sont susceptibles de produire des effets ou des impacts sur le territoire d'une municipalité voisine. Il s'agit respectivement de l'intervention dictée sous l'autorité directe ou indirecte de la loi, de l'entente intermunicipale, de l'intervention unilatérale (que ce soit en la qualité d'autorité publique ou de simple propriétaire), de l'intervention effectuée sur le territoire municipal mais ayant des répercussions à l'extérieur du territoire et enfin du jumelage.

a- L'intervention dictée par l'autorité de la loi

Le législateur a spécifiquement accordé à diverses municipalités le pouvoir d'exercer certaines activités ou de dispenser des services sur le territoire de municipalités voisines. C'est le cas par exemple de la *Charte de la ville de Montréal*¹⁸⁸⁸ autorisant cette dernière à posséder un réseau d'aqueduc et à fournir l'eau potable à diverses municipalités de l'île de Montréal et même de l'extérieur¹⁸⁸⁹. Le pouvoir est cependant encadré puisque la tarification de l'eau fournie par la métropole est sujette à un arbitrage de la Commission municipale du Québec¹⁸⁹⁰.

L'autorité indirecte de la loi s'exerce lorsqu'un ministre délivre une ordonnance enjoignant une municipalité à offrir un service public¹⁸⁹¹, ce qui est par exemple le cas déjà mentionné des articles 32.5 et 35 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁸⁹² en matière d'alimentation en eau potable et d'évacuation des eaux usées.

Peut également être classée dans cette catégorie la possibilité d'arbitrage de la Commission municipale en vertu deuxième alinéa de l'article 22 de la *Loi sur la Commission municipale du Québec* pour ordonner l'exécution de travaux publics dans une municipalité voisine à la demande d'une municipalité, lorsqu'ils sont justifiés par

¹⁸⁸⁸ L.Q. 1959-60, c. 102, art. 526.

¹⁸⁸⁹ La ville dessert une quinzaine de municipalités de l'île ainsi que la ville de Charlemagne.

¹⁸⁹⁰ Art. 34 L.Q.E. Voir par exemple: *Westmount (Ville de) c. Commission municipale du Québec*, J.E. 83-1033 (C.S.); *Anjou (Ville d') c. Commission municipale du Québec*, J.E. 99-1595 (C.S.) (en appel).

¹⁸⁹¹ Une municipalité a le droit de faire des travaux d'aqueduc hors de son territoire en conformité avec une ordonnance du ministre même sans le consentement de la municipalité voisine: *Sainte-Geneviève (Corporation de la paroisse de) c. Sainte-Geneviève (Corporation du village de)*, [1953] C.S. 97 (C. Mag.).

¹⁸⁹² Comme seul l'article 41 L.Q.E. prévoit la possibilité d'une autorisation du ministre pour acquérir des immeubles hors du territoire à ces fins, certains pourraient prétendre que les articles 32.5 et 35 ne sont pas assez clairs pour permettre au ministre d'émettre des ordonnances enjoignant les municipalités à exploiter un réseau à l'extérieur de leur territoire.

l'intérêt public et nécessaires pour cette dernière¹⁸⁹³. Toutefois, la Commission n'a pas juridiction sur des travaux déjà exécutés¹⁸⁹⁴.

En fait, les possibilités d'arbitrage de la Commission municipale permettant d'imposer des travaux sur le territoire d'une municipalité voisine sont nombreuses. Outre le cas de l'article 22, on retrouve celui de la route traversée par la limite commune des territoires de deux municipalités locales¹⁸⁹⁵. Dans ces cas, la Commission peut, à défaut d'entente intermunicipale, décider laquelle des municipalités assume la responsabilité, tout en indiquant les règles de partage des dépenses¹⁸⁹⁶. Toutefois, la Commission n'a pas juridiction pour se prononcer à l'égard des autres chemins qui peuvent traverser la limite municipale, ce qui crée un problème sérieux si un secteur du territoire est enclavé et que la desserte ne peut être fournie que par une autre municipalité. Cette dernière municipalité pourra décider de fermer le chemin, sans possibilité de recours en *mandamus* ou en dommages intérêts pour les contribuables lésés¹⁸⁹⁷. Elle ne peut justifier l'obligation de faire supporter à ses seuls contribuables le coût d'entretien de cette route sans pouvoir imposer les contribuables de la municipalité voisine qui en sont les principaux, sinon les seuls bénéficiaires. Le mécanisme d'arbitrage par la Commission municipale institué pour remplacer les

¹⁸⁹³ *Montréal (Ville de) c. Hampstead (Ville de)*, (1988) 5 C.M.Q. 1111; *Côte-Saint-Luc (Cité de) c. Montréal (Ville de)*, (1992) 9 C.M.Q. 1047; *Carignan (Ville de) c. Saint-Bruno-de-Montarville (Ville de)*, C.M.Q. 53081 (5733-96 et 6006-96), 12 mars 1996 et 22 octobre 1996, *Saint-Alphonse (Paroisse de) c. Saint-Ange-Gardien (Paroisse de)*, C.M.Q. 53484 (6301-97), 3 juin 1997.

¹⁸⁹⁴ *Sherbrooke (Ville de) c. Fleurimont (Ville de)*, C.M.Q. 53018 (5748-96), 26 mars 1996.

¹⁸⁹⁵ *Supra*, note 1832, Art. 711.22 C.M.; 467.17 L.C.V. Ces dispositions remplacent en partie les règles auparavant applicables qui attribuaient une juridiction à la municipalité régionale de comté ou au bureau des délégués à l'égard des chemins de comté. En effet, depuis la mise en vigueur de la *Loi sur la voirie* en 1993, les chemins de comté n'existent plus: Pierre MOREAU et Jean-Pierre ST-AMOUR, "La voirie locale: obligations et responsabilités des municipalités", (1993) 48 *Développements récents en droit municipal* 81-104.

¹⁸⁹⁶ *Chester-Est (Canton de) c. Saint-Fortunat (Municipalité de)*, C.M.Q. 52587 (5340-95), 30 mars 1995; *Hérouxville (Paroisse de) c. Saint-Séverin (Paroisse de)*, C.M.Q. 53436 (6050-96), 10 novembre 1996; *Isle-aux-Allumettes, Partie Est (Canton de l') c. Isle-aux-Allumettes (Canton de l')*, C.M.Q. 53454 (6051-96), 18 novembre 1996; *Saint-Liguori c. Saint-Ambroise-de-Kildare*, C.M.Q. 53580 (6131-97), 29 janvier 1997; *Mont-Saint-Grégoire (Municipalité de) c. Sainte-Angèle-de-Monnoir (Paroisse de)*, C.M.Q. 53923 (6485-97), 6 novembre 1997; *Saint-Henri-de-Taillon (Municipalité de) c. L'Ascension-de-Notre-Seigneur (Paroisse de)*, C.M.Q. 54020 (6543-97), 12 décembre 1997.

¹⁸⁹⁷ *Cornellier c. Saint-Damien-de-Brandon (Corporation de la paroisse de)*, [1943] C.S. 30; *Groleau c. East-Broughton (Corporation de)*, [1958] C.S. 106; *Saint-Antoine-de-Pontbriand (Corporation de la paroisse de) c. Broughton Construction Co. Ltd*, [1961] B.R. 33.

anciens chemins de comté d'avant la "réforme" de 1993¹⁸⁹⁸ demeure donc déficient de sorte qu'il pourrait être opportun d'élargir l'arbitrage à la Commission ou encore de rétablir l'autorité de la MRC ou du bureau des délégués pour effectuer cet arbitrage comme cela existait auparavant. À défaut d'arbitrage, il ne reste que l'alternative juridique de l'annexion de territoire.

L'intervention d'une autre municipalité se manifeste aussi dans l'assujettissement des municipalités locales à l'autorité de la MRC ou du bureau des délégués, dans le cas des cours d'eau régionaux¹⁸⁹⁹. Qu'il s'agisse d'un cours d'eau régional par nature (puisqu'il coule sur le territoire de plus d'une municipalité) ou par déclaration de la MRC ou du bureau des délégués, le cours d'eau relève de l'autorité régionale, qui possède seule la compétence pour déterminer les travaux requis et pour partager les coûts entre les municipalités concernées.

Enfin, se manifestent les assujettissements sectoriels, comme c'est le cas en matière de transport en commun. Dans ces cas, l'organisme public peut se voir attribuer une autorité sur le territoire d'une municipalité bien que cette dernière n'en fasse pas partie. Le meilleur exemple est fourni par les sociétés de transport des communautés urbaines. Dans ces cas, le législateur, en prévoyant l'autorité en fonction d'une liste annexée, a manifesté son intention de ne pas assujettir la municipalité située hors du territoire de la communauté de la même façon que celles qui en font partie¹⁹⁰⁰.

b- L'entente intermunicipale

Les deux modes possibles d'exécution d'une entente intermunicipale, la délégation de compétence et la fourniture de services¹⁹⁰¹, permettent à une ou à des municipalités participantes d'intervenir sur le territoire d'une autre ou des autres

¹⁸⁹⁸ *Loi sur la voirie et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1992, c. 54, entrée en vigueur le 1er avril 1993 (L.R.Q., c. V-9). Voir à ce sujet P. MOREAU et J.P. ST-AMOUR, *Loc. cit.*, note 1895, p. 81-104; *Boissé c. Maricourt (Municipalité de)*, J.E. 94-1575 (C.S.).

¹⁸⁹⁹ Art. 713, 715 et 716 C.M. V.a. J. BRASSARD, *Loc. cit.*, note 462, p. 93-159.

¹⁹⁰⁰ *Stoneham-et-Twekesbury (Corporation municipale des cantons-unis de) c. Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec*, [1976] C.S. 649.

¹⁹⁰¹ L'entente permettant de faire appel à une brigade voisine dans le cadre de la *Loi sur l'entraide municipale contre les incendies*, L.R.Q., c. E-11, s'inscrit dans le même contexte: *Henryville (Corporation municipale de) c. Coopérative fédérée du Québec*, [1974] C.S. 192; *Lac-Étchemin (Ville de) c. Sainte-Rose-de-Watford (Corporation municipale de)*, (1980) 8 M.P.L.R. 79 (C.P.Q.); *Vallée c. Omerville (Municipalité du village d')*, (1983) 22 M.P.L.R. 221 (C.S.Q.).

municipalités parties à l'entente pour les objets de cette entente, mais la municipalité qui reçoit une délégation de compétence ne peut faire des règlements ou prélever des taxes sur le territoire de la municipalité voisine¹⁹⁰². En ce sens, une municipalité n'a pas le pouvoir de prohiber la circulation lourde sur un chemin qui n'est pas dans son territoire même si elle en est responsable de l'entretien en vertu d'une entente intermunicipale¹⁹⁰³. L'entente ne concerne donc que le pouvoir administratif ou exécutif et non le pouvoir législatif. Pendant la période d'exécution de l'entente, la municipalité pourra, sous réserve des dispositions législatives habilitantes et suivant les modalités prévues à l'entente le cas échéant, agir sur le territoire de la municipalité voisine comme si c'était le sien. Une entente intermunicipale peut procéder par délégation de compétence à un autre palier administratif (du local au régional, et vice versa).

La troisième forme d'entente, la régie intermunicipale, parce qu'elle prévoit la mise en place d'un organisme autonome par rapport aux municipalités parties à l'entente, ne constitue pas un moyen de permettre à une autre d'intervenir puisque toutes les parties consentent à déléguer leur autorité à cette régie dont elles contrôlent par ailleurs les décisions puisqu'elles en forment le conseil d'administration et en assument le financement.

Une entente "à caractère intermunicipal" peut également être conclue avec un conseil de bande¹⁹⁰⁴, qu'il gère ou non une réserve, sur toute matière sur laquelle une municipalité (locale ou une MRC) et ce conseil possèdent compétence¹⁹⁰⁵.

L'entente intermunicipale est fondée sur une relation d'égal à égal sur le plan juridique, bien que des modalités opérationnelles puissent intervenir pour assurer une représentation équitable en fonction de la population ou de la contribution financière.

¹⁹⁰² Art. 576 (2) C.M.; 468.7 (2) L.C.V.

¹⁹⁰³ *Boissé c. Maricourt (Municipalité de)*, J.E. 94-1575 (C.S.).

¹⁹⁰⁴ Au sens de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), c. I-5, ou de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, S.C. 1984, c. 18.

¹⁹⁰⁵ Art. 14.8 et 14.8.1 C.M.; 29.10 et 29.10.1 L.C.V.

c- L'intervention unilatérale

Par intervention unilatérale, avec le consentement ou non de la municipalité voisine, on entend essentiellement le pouvoir dont peut bénéficier une municipalité, dans une loi générale ou spéciale, de s'approprier des terrains dans une municipalité voisine¹⁹⁰⁶ aux fins d'installer des infrastructures susceptibles de desservir sa propre population, ou même parfois une clientèle élargie. Contrairement aux lois générales, les lois particulières assujettissent cette intervention à l'autorisation de la municipalité sur le territoire de laquelle sa voisine exerce son activité. En effet, les dispositions applicables prévoient souvent l'exigence du consentement de la localité d'accueil. Ainsi, par exemple, Outremont peut établir un "dépotoir" à neige sur le territoire de Montréal, mais à la condition d'obtenir l'accord de cette dernière¹⁹⁰⁷. Il a également été jugé que le pouvoir conféré à une municipalité de construire des égouts dans le territoire d'une municipalité voisine ne pouvait être exercé sans l'autorisation de cette municipalité de les laisser passer dans ses rues¹⁹⁰⁸.

Jamais cependant l'acquisition de territoire n'a pour effet de changer la limite municipale et d'annexer un territoire¹⁹⁰⁹, sauf évidemment s'il y a intervention explicite du législateur ou du gouvernement à cet effet, mais il s'agit là d'un geste relatif à l'organisation territoriale qui renvoie à la procédure applicable en la matière.

Ce n'est qu'exceptionnellement que le pouvoir d'acquérir des immeubles sur un territoire voisin ou étranger est assujéti à une approbation gouvernementale¹⁹¹⁰.

La section suivante permet d'identifier sous forme de tableaux les divers domaines d'activités qui peuvent, généralement en vertu de la *Loi sur les cités et villes* et du *Code municipal du Québec*, faire l'objet d'une intervention unilatérale. S'ajoutent

¹⁹⁰⁶ Les exemples sont variés: approvisionnement en gravier (Sainte-Thérèse, L.Q. 1972, c. 112 et Sherbrooke, L.Q. 1974, c. 101), centre de loisir et terrain récréatif (Charlesbourg, L.Q. 1981, c. 59 et Matane, L.Q. 1991, c. 95), etc.

¹⁹⁰⁷ *Loi concernant la ville d'Outremont*, L.Q. 1993, c. 85, art. 3. V.a. *Loi concernant la ville de Sainte-Thérèse*, L.Q. 1971, c. 112, art. 2.

¹⁹⁰⁸ *Ahuntsic (Corporation of the Village of) c. Montreal (City of)*, (1904) 26 C.S. 291.

¹⁹⁰⁹ *Saint-Vital (Rural Municipality of) c. Winnipeg (City of)*, [1946] R.C.S. 101.

¹⁹¹⁰ Comme c'est le cas en matière d'immeubles reliés aux systèmes d'aqueduc et d'égout: art. 41 L.Q.E. Toutefois, deux des trois communautés urbaines sont soumises à une tutelle gouvernementale dans tous les cas: art. 78 L.C.U.O.; art. 87 L.C.U.Q.

cependant à cette énumération les pouvoirs particuliers qui peuvent être accordés à diverses municipalités en vertu de lois spéciales, notamment dans leur charte.

d- L'intervention à impact extraterritorial

La planification ou l'intervention d'une municipalité sur son propre territoire peut avoir des répercussions sur le territoire d'une municipalité voisine. En ce sens, par exemple, des problèmes de voisinage sont souvent associés à la présence de travaux ou d'activités indésirables. De plus, la construction d'infrastructures ou d'équipements importants dans un voisinage plus ou moins éloigné peut se répercuter sur la valeur foncière, en plus de favoriser l'étalement urbain, d'autant plus d'ailleurs que le taux de taxe entre les municipalités diffère. L'affectation zonale du territoire à proximité de la limite peut donc avoir un impact sur le territoire voisin, qu'elle soit considérée sous l'angle des travaux municipaux ou des activités autorisées dans ce voisinage.

Ce sont donc d'abord les règles habituellement applicables en matière civile, notamment au chapitre de la responsabilité, incluant la faute d'autrui¹⁹¹¹, l'abus de droit ou le trouble de voisinage¹⁹¹² qui permettent de circonscrire les travaux et les activités imputables directement à la municipalité, comme le déversement d'eaux usées se dirigeant vers le territoire d'une municipalité voisine ou encore le bruit provenant d'un équipement public. Un jugement intervenu quelques années avant l'annexion du village d'Ahuntsic à la ville de Montréal est d'ailleurs à l'effet que cette dernière n'avait pas le droit de diriger plus que les eaux de l'écoulement naturel dans un cours d'eau de sa voisine¹⁹¹³. Un jugement récent souligne cependant qu'une municipalité peut difficilement se plaindre de ce que l'urbanisation de sa voisine aggrave la servitude

¹⁹¹¹ Recours en garantie contre la ville voisine qui a raccordé illégalement son égout ou accru la quantité d'eau de manière à rendre l'autre réseau insuffisant: *Grothé c. Montréal (Cité de)*, (1891) 7 M.L.R. 267 (C.S.); *Montreal (City of) c. Sainte-Cunégonde-de-Montréal (City of)*, (1901-2) 32 R.C.S. 135.

¹⁹¹² Répression de la pollution provenant d'usine située dans une municipalité voisine: *Saint-Paul (Ville de) c. Cook*, (1902) 22 C.S. 498; Injonction pour faire cesser une nuisance publique (ex. utilisation d'une rivière comme cour à bois) lors d'une inondation même si la partie utilisée de la rivière est hors de son territoire: *Sainte-Marie (Corporation du village de) c. Brown Corporation*, (1932) 38 R.J. 136 (C.S.); Poussière et bruit provenant du nettoyage d'un équipement municipal: *Forget c. Napierville (Corporation municipale du village de)*, C.P. Iberville, 755-02-000239-868, 4 mars 1987; Exploitation d'un terrain de jeu: *Lac-des-Écorces (Municipalité du village de) c. Poirier*, J.E. 88-469 (C.A.). Il existe cependant un doute quant à la possibilité pour une municipalité d'instituer un recours fondé sur l'article 19.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* contre une personne exerçant une activité à l'extérieur de son territoire puisque l'article 19.4 semble limiter son intérêt juridique à son territoire.

¹⁹¹³ *Ahuntsic (Corporation du village d') c. Montréal (Cité de)*, (1909) 15 R.J. 514 (C.S.). V.a. *Bois-des-Filion (Ville de) c. Lorraine (Ville de)*, J.E.99-1539 (C.S.) (en appel).

d'écoulement des eaux sur son territoire si cette dernière n'a pas effectué des travaux de drainage suffisants¹⁹¹⁴.

En matière de planification territoriale, le législateur et les tribunaux adoptent une nouvelle attitude de manière à ce que le principe d'autonomie de chaque municipalité décloisonne l'horizon fermé du territoire pour prendre en considération les impacts des décisions sur les municipalités voisines¹⁹¹⁵. Ainsi, par exemple, la Cour supérieure a indiqué que lorsqu'une modification au zonage a des effets sur la circulation et des conséquences au delà de son territoire, la municipalité se doit de le prévoir. Une municipalité voisine ne peut être contrainte à accepter une rue de desserte sur son territoire pour un établissement ne profitant qu'à elle alors que sa voisine doit en subir seule les coûts et les inconvénients¹⁹¹⁶.

Cette nouvelle approche doit être prise en compte au regard des problèmes susceptibles de se présenter lorsque la disparité du zonage municipal dans les secteurs limitrophes est à l'origine de conflits d'utilisation du sol¹⁹¹⁷, voire de voisinage. Comme certaines municipalités ne se gênent pas pour reléguer des usages indésirables aux confins de leur territoire, sans se soucier de ce qui existe sur le territoire immédiatement situé de l'autre côté de la limite municipale, on conçoit que le rôle des MRC et des communautés doive être mis à contribution. Lorsque les territoires municipaux sont situés près de la limite territoriale de deux entités régionales, il appartient alors au ministère concerné de s'assurer de la compatibilité¹⁹¹⁸. Les orientations gouvernementales énoncées dans le cadre de la révision d'un schéma d'aménagement peuvent servir à ces fins d'harmonisation.

¹⁹¹⁴ *Bois-des-Filion (Ville de) c. Lorraine (Ville de)*, J.E.99-1539 (C.S.) (en appel).

¹⁹¹⁵ En Nouvelle-Écosse, le *Shopping Center Development Act*, R.S.N.S., 1989, c. 427, permet à une municipalité d'en appeler à la Commission municipale de cette province lorsque la construction d'un nouveau centre commercial dans une municipalité adjacente risque de nuire indûment aux magasins de son centre-ville: Allan O'BRIEN, *Le regroupement municipal au Canada et les solutions de rechange*, Toronto, C.I.R.U.R., 1993, p. 21.

¹⁹¹⁶ *Parcours de golf Le Riviera Inc. c. Beauregard*, C.S. Longueuil, 505-05-000694-957, 14 juillet 1995. V.a. *Carignan (Ville de) c. Saint-Bruno-de-Montarville (Ville de)*, C.M.Q. 53081 (5733-96 et 6006-96) 12 mars 1996 et 22 octobre 1996.

¹⁹¹⁷ *Supra*, notes 439 et 813; *Roberge c. Sherbrooke (Ville de)*, REJB 98-08753 (C.S.).

¹⁹¹⁸ C'est d'ailleurs dans cette perspective que la Commission de développement de la métropole (L.Q. 1997, c. 43) devait agir avec le cadre d'aménagement régional qu'elle était censée élaborer.

L'intermédiaire des schémas d'aménagement peut servir à contrôler certaines implantations, tel que l'indique la Cour d'appel dans l'affaire *Saint-Michel-Archange*¹⁹¹⁹ en concluant à la nécessité de considérer les impératifs du zonage municipal dans le cadre de la conformité aux objectifs du schéma d'aménagement en matière de prohibition d'usage. Cet arrêt a mis en évidence le principe suivant lequel les municipalités pouvaient interdire sur leur territoire des usages, par ailleurs licites, dans la mesure où le respect de l'obligation de conformité prescrite par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* les obligeait à prohiber un usage que le schéma avait localisé dans un autre territoire municipal¹⁹²⁰. La Cour d'appel est allée plus loin dans un litige subséquent concernant le même site et les mêmes parties. Elle a souligné que la réglementation des usages en matière de zonage se fait maintenant dans un cadre de régionalisation en tenant compte des règlements dans les diverses municipalités et des limitations qu'imposent les législations aux finalités distinctes en matière d'utilisation du sol. Il apparaît désormais que certaines décisions relatives à l'usage des sols doivent considérer leurs effets sur l'ensemble du territoire régional¹⁹²¹. Cette optique de protection par l'intermédiaire du schéma d'aménagement a des conséquences d'autant plus importantes que le législateur a élargi en 1993 les pouvoirs des MRC quant au contenu du schéma et des dispositions du document complémentaire l'accompagnant.

Par ailleurs, diverses mesures sont mises à la disposition de la municipalité. Elle peut, dans certains cas, faire appel à l'arbitrage de la Commission municipale ou même faire les représentations qui s'imposent à l'égard d'un projet soumis, par exemple, à l'obtention d'un certificat d'autorisation du ministre de l'Environnement. Elle peut également, dans la mesure où elle obtient l'approbation de ce ministre, interdire certains ouvrages nuisibles ou dangereux à proximité de son territoire, comme c'est le cas déjà mentionné en matière de "[d']emmagasinage ou [d']usage de poudre, poix sèche, résine, pétrole, benzine, naphte, gazoline, térébenthine, fulmicoton, nitroglycérine, ainsi que d'autres matières combustibles, explosives, corrosives, toxiques, radioactives ou autrement dangereuses pour la santé ou la sécurité publiques dans les limites de la municipalité ou dans un rayon de 1 km en dehors de ces

¹⁹¹⁹ *Saint-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.).

¹⁹²⁰ *Excavations Gagné et Fils Ltée c. Wentworth-Nord (Municipalité de)*, J.E. 92-1560 (C.S.), conf. [1995] R.J.Q. 80 (C.A.); *Centre d'enfouissement sanitaire St-Athanase Inc. c. Saint-Grégoire-le-Grand (Municipalité de la paroisse de)*, J.E. 95-400 (C.S.).

¹⁹²¹ *Recyclage St-Michel Inc. c. Saint-Michel (Municipalité de)*, J.E. 98-1242 (C.A.).

limites"¹⁹²², sous réserve cependant dans ce cas d'obtention d'une approbation du ministre de l'Environnement¹⁹²³. La possibilité d'effectuer un tel contrôle sur les établissements insalubres ou dangereux n'est d'ailleurs pas nouvelle¹⁹²⁴. Toutefois, en l'absence de disposition législative, et sous réserve d'une disposition à cet effet dans le document complémentaire accompagnant un schéma d'aménagement, il est douteux que le pouvoir en matière d'urbanisme de réglementer et d'interdire des établissements présentant des contraintes de nature anthropique vise des sites hors du territoire¹⁹²⁵.

Compte tenu de ces tendances, les tribunaux peuvent revoir la jurisprudence qui avait conclu qu'une municipalité n'est pas la gardienne des agissements d'une autre municipalité de sorte qu'elle n'a pas le pouvoir de contester le règlement d'urbanisme de cette dernière, de demander la révocation d'un permis ou de forcer cette voisine à prendre des procédures judiciaires pour faire respecter sa réglementation¹⁹²⁶.

e- Le jumelage

Les lois municipales¹⁹²⁷ accordent le pouvoir à toute municipalité locale d'adopter des règlements pour autoriser des ententes en vue du jumelage de la municipalité avec une autre municipalité dont le territoire est situé au Québec ou ailleurs. Cette notion de jumelage n'est définie nulle part dans les lois municipales, mais on s'entend pour reconnaître principalement un moyen d'échanges et de coopération sur le plan socioculturel¹⁹²⁸.

¹⁹²² Art. 555 (7.1) C.M.; 412 (32) L.C.V. Les municipalités peuvent également adopter des mesures pour empêcher la contamination des eaux adjacentes à leur territoire: 413 (13) L.C.V. *Supra*, note 1886.

¹⁹²³ *Mirabel (Ville de) c. Hydro-Québec*, [1989] R.J.Q. 1999 (C.S.).

¹⁹²⁴ Interdiction sur son territoire des abattoirs privés à condition qu'il y en ait un public dans un rayon d'un mille de son territoire: *Granger c. Montréal (Cité de)*, (1882) 11 R.L. 560 (C.S.).

¹⁹²⁵ Art. 113, al. 2 (16.1) L.A.U. et 115, al. 2 (4.1) L.A.U.

¹⁹²⁶ *Saint-Georges (Ville de) c. Saint-Georges-Est (Corporation municipale de la paroisse de)*, C.S. Beauce, 350-05-000162-881, 31 janvier 1989; *Placements Bombardier Ltée c. Saint-Denis-de-Brompton (Municipalité de la paroisse de)*, J.E. 99-542 (C.S.); *Trudeau et Greenfield Park (Ville de) c. Les Pierres St-Hubert Inc.*, J.E. 99-2213 (C.S.).

¹⁹²⁷ Art. 626 C.M.; 471.1 L.C.V. La MRC possède le même pouvoir: art. 678.1 C.M. Toutefois, les communautés urbaines ne peuvent conclure des ententes de jumelage qu'avec des organismes supramunicipaux, ce qui est tout à fait bizarre. Ainsi, une Communauté ne peut conclure d'entente de jumelage avec la Ville de Toronto (qui a remplacé la Communauté urbaine), non plus qu'avec un comté américain ou toute administration municipale dans une province ou dans un pays qui ne possède qu'un palier institutionnel: art. 77.1 L.C.U.O.; art. 114.2 L.C.U.M.; art. 86.1 L.C.U.Q. Elles possèdent néanmoins le pouvoir de conclure des ententes avec tout organisme public (art. 77 L.C.U.O.; art. 114 L.C.U.M.; art. 86 L.C.U.Q.).

¹⁹²⁸ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Guide pratique du jumelage*, 1991, 31p.

Bien qu'il existe très peu d'ententes formelles de cette nature, on constate néanmoins que le jumelage de municipalités québécoises peut s'avérer un moyen efficace d'entraide et de secours mutuel entre municipalités lors d'une catastrophe naturelle, comme ce fut le cas lors de la tempête de verglas de l'hiver 1998. Personne n'a contesté le pouvoir des municipalités de prêter des équipements et du personnel ou d'effectuer des dépenses pour venir en aide à une municipalité sinistrée. Pourtant, le pouvoir à cet effet est loin d'être évident dans les lois municipales, autrement que dans le cadre général d'un jumelage ou d'une entente intermunicipale ordinaire¹⁹²⁹.

2- Les domaines d'exercice de la compétence extraterritoriale

La compréhension de la notion de compétence extraterritoriale des municipalités impose un exercice d'inventaire des domaines d'intervention. Ce n'est en effet que par l'intermédiaire de l'identification des champs sectoriels d'intervention que l'on peut saisir la diversité, la disparité et l'éparpillement des pouvoirs, ainsi que la pluralité des assiettes territoriales où ces pouvoirs peuvent être exercés. Cette variété témoigne de l'hésitation du législateur à autoriser l'exercice d'une compétence extraterritoriale.

On peut classer en six grandes catégories les types de pouvoirs d'intervention des municipalités locales à l'extérieur de leur territoire. Ces catégories ne sont cependant pas étanches, de sorte que certains types de pouvoirs peuvent être classés dans plus d'une.

Premièrement, un pouvoir général d'acquisition soutient la capacité de devenir propriétaire des immeubles jugés utiles dans l'exercice des activités municipales¹⁹³⁰. Ce pouvoir formel est cependant assujéti à l'existence d'un pouvoir d'intervenir sur le territoire d'une autre municipalité, d'où la nécessité de faire valoir une disposition sectorielle explicite. Deuxièmement, le pouvoir de soutien aux activités sociales ou économiques rend compte de l'acceptation de verser des fonds pour diverses activités

¹⁹²⁹ La *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*, L.R.Q., c. P-38.1, ne prévoit rien à cet égard. V.a. Daniel CHÉNARD, "Le système municipal québécois face à la gestion des catastrophes", (1999) 118 *Développements récents en droit municipal* 39, 85-86.

¹⁹³⁰ *Lorrain c. Saint-Eustache (Ville de)*, (1982) 10 M.P.L.R. 109 (C.A.Q.); *Saint-Georges-Ouest (Ville de) c. Lac-Poulin (Corporation municipale du village du)*, C.S. Beauce, 350-05-000071-843, 14 juin 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-06-14); *Gilbert c. East-Broughton Station (Corporation municipale du village de)*, [1993] R.J.Q. 2854 (C.S.).

communautaires ou humanitaires, même si les organismes qui en bénéficient n'oeuvrent pas spécifiquement dans le territoire de la municipalité. Peuvent également être classés dans cette catégorie les efforts de promotion économique. Troisièmement, le pouvoir de participation à des équipements publics communs vise à suppléer à l'incapacité de plusieurs municipalités de construire des équipements lourds et des infrastructures dispendieuses. Quatrièmement, par gestion coordonnée de l'espace frontalier, il faut entendre les mesures particulières aptes à répondre aux problèmes que peuvent poser les immeubles ou les infrastructures qui longent la limite municipale. Cinquièmement, les municipalités peuvent exercer une autorité sur un espace plus étendu, pour protéger leur population et le patrimoine immobilier. Enfin, sixièmement, la faible superficie et le manque de ressources peuvent justifier l'appropriation de territoires avoisinants de manière à mettre en place des équipements ou des infrastructures.

Le tableau 6 présente un relevé des pouvoirs locaux d'intervention contenus dans le *Code municipal du Québec* et la *Loi sur les cités et villes*¹⁹³¹ avec mention particulière d'application extraterritoriale.

Sur le plan régional (tableau 7), outre le pouvoir général d'acquisition formelle, deux catégories d'intervention hors du territoire peuvent être identifiées, soit le soutien aux activités sociales ou économiques et l'organisation des équipements ou infrastructures, incluant la participation à des équipements publics communs. Le *Code municipal du Québec* indique les pouvoirs d'une MRC soit en précisant les situations applicables aux MRC, soit en mentionnant de manière générale les pouvoirs des municipalités¹⁹³² sans toutefois préciser s'il s'agit d'une municipalité locale, soit encore par le renvoi général de l'article 678 dont la portée demeure problématique, compte tenu de la dimension temporelle dans laquelle le renvoi s'inscrit. À cela s'ajoutent les attributions relatives à tout service municipal pour lequel la MRC peut avoir déclaré sa compétence¹⁹³³.

¹⁹³¹ Les chartes de diverses villes peuvent contenir des dispositions particulières plus étendues. Tel est le cas, par exemple, de la *Charte de la ville de Québec*, S.Q. 1929, c. 95 qui, à son art. 480, permet d'établir des parcs et des places publiques en dehors de ses limites, mais sous réserve du consentement de la municipalité d'accueil.

¹⁹³² Art. 1 C.M.; 2 L.O.T.M.

¹⁹³³ Art. 678.0.1 C.M. et pour lequel il y a lors lieu de se référer au tableau 6 traitant des compétences des municipalités locales.

Tableau 6- La compétence extraterritoriale des municipalités locales
(Incluant une MRC agissant pour un territoire non organisé)

Catégorie	Type d'activité ou de pouvoir
Pouvoir général	- acquisition de terrain; art. 440 (b) C.M.
	- aide aux oeuvres de bienfaisance, d'éducation, de culture scientifique, artistique ou littéraire, de formation de la jeunesse et de bien-être de la population; art. 8 (1), (4), (5) C.M.; 28 (2) (a), (d), (e) L.C.V.
	- fourniture de services, d'avis, de matériaux ou d'équipements, afin qu'ils soient utilisés ou mis à profit à l'extérieur du Québec; art. 14.10 C.M.; 29.12 L.C.V.
Soutien aux activités sociales ou économiques	- aide à la colonisation, à l'agriculture, à l'horticulture, aux arts et aux sciences, dans le territoire de la société d'agriculture; art. 464 (9) L.C.V.
	- participation à une convention d'aménagement forestier; art. 14.16, 688.8 C.M.; 29.18 L.C.V.
	- aide à des centres hospitaliers ou aux institutions charitables; art. 524 (3) C.M.; 464 (6) L.C.V.
	- aide à une coopérative agricole sur le "territoire municipal régional" comprenant celui de la municipalité ¹⁹³⁴ ; art. 524 (4) C.M.
	- aide à l'organisation de centres de loisirs et lieux publics de sport et de récréation sur son territoire ou ailleurs; art. 8 (2), (4), (5) C.M.; 28 (2) (b), (d), (e) L.C.V.
Participation à des équipements publics communs	- aide à l'établissement et au maintien de bibliothèques, maisons de la culture, musées publics, centres d'expositions, centres d'interprétation du patrimoine, salles de spectacles, mais uniquement sur le territoire d'une municipalité contiguë; art. 524.3, 524.5 C.M.; 471.0.1, 471.0.2, 471.0.3, 471.0.4 L.C.V.
	- entente pour contribution à la construction, l'aménagement et l'utilisation en commun d'un incinérateur ou d'un établissement de destruction de vidanges; art. 413 (10) (b) L.C.V.
	- aide à la construction d'ouvrages publics conduisant à la municipalité ou intéressant la municipalité ¹⁹³⁵ ; art. 523 C.M.; 466 (1), (4), (6), (7) L.C.V.
Gestion coordonnée de l'espace frontalier	- gestion des routes situées sur la limite commune des territoires ou sur une rivière; art. 711.22, 763 C.M.; 467.17 L.C.V.
	- fourniture de l'eau par arrangements spéciaux avec les contribuables; art. 561 C.M.; 443 L.C.V.
	- direction et surveillance des passages d'eau; art. 926 C.M.
	- juridiction de l'inspecteur agraire à la limite municipale; art. 224 C.M.; 111 L.C.V.

¹⁹³⁴ La définition de cette notion n'apparaît nulle part. On peut présumer qu'il s'agit du territoire de la MRC ou de la Communauté urbaine.

¹⁹³⁵ *Poulin c. Aubert-Gallion (Corporation d')*, (1891) 17 Q.L.R. 341 (B.R.); *Contra: Wakefield (Corporation de la partie Est du canton de) c. Portland (Corporation de la partie Ouest du canton de)*, [1948] C.S. 418.

	- empêchement des véhicules infectés de venir près des limites de la municipalité; art. 413 (2) L.C.V.
Étendre l'aire de sécurité ¹⁹³⁶	- réglementation ou défense l'emmagasinage et l'usage de poudre, matières combustibles, explosives, corrosives, toxiques, radioactives ou autrement dangereuses dans un rayon de 1 km; art. 555 (7.1) C.M.; 412 (3) L.C.V.
	- autorisation du maire à envoyer la brigade d'incendie ¹⁹³⁷ ; art. 412 (44) L.C.V.
	- empêchement la contamination des eaux adjacentes à la municipalité; art. 413 (13) L.C.V.
	- réglementation du bain dans les eaux sous sa juridiction pour fins de police; art. 414 (8) L.C.V.
Appropriation de Ressources pour organiser des équipements ou infrastructures	- acquisition des servitudes de non-accès mais ne peut avoir pour effet d'enclaver ou de ne laisser accès, à partir de cet immeuble, qu'à une rue ou un chemin situé dans une autre municipalité; art. 631 (8) C.M.; 415 (13) L.C.V.
	- aménagement d'un port; art. 625.1 C.M.; 415 (40) L.C.V.
	- aménagement d'aérodrome ¹⁹³⁸ ; art. 625 C.M.; 415 (39) L.C.V.
	- travaux de fossés ou de cours d'eau ¹⁹³⁹ nécessaires à l'égouttage; art. 413 (27) L.C.V.
	- acquisition et construction d'aqueduc, avec ses dépendances et accessoires, et possession de terrains dans un rayon de 48 km ¹⁹⁴⁰ ; art. 557 (1), (9), (10) C.M.; 424 à 426 L.C.V.
	- prolongation ou construction des égouts et ouvrages accessoires dans toute municipalité voisine; art. 557 (1), (11) C.M.; 413 (23) L.C.V.
	- liaison de transport en commun ou de transport adapté avec des points situés hors du territoire ou subvention d'un transporteur qui opère les services; art. 525, 535.5, 536 C.M.; 467, 467.7.1, 467.7.2, 467.10.5, 467.11 L.C.V.
- localisation du bureau de la municipalité ou du secrétaire-trésorier dans le territoire de municipalité située à proximité; art. 92, 145, 183 C.M.	

¹⁹³⁶ La terminologie varie: parfois, c'est dans un rayon, parfois, c'est une municipalité contiguë, parfois une municipalité située à proximité.

¹⁹³⁷ Les pouvoirs généraux des municipalités en cette matière sont complétés par la *Loi sur l'entraide municipale contre les incendies*, L.R.Q., c. E-11.

¹⁹³⁸ *Chassé c. Baie-Comeau (Ville de)*, [1972] C.A. 385.

¹⁹³⁹ Sous réserve des pouvoirs des MRC relativement aux cours d'eau régionaux.

¹⁹⁴⁰ *Lorrain c. Saint-Eustache (Ville de)*, (1982) 10 M.P.L.R. 109 (C.A.Q.); *Gilbert c. East-Broughton Station (Corporation municipale du village de)*, [1993] R.J.Q. 2854 (C.S.). L'exercice du pouvoir indiqué dans les lois municipales doit tenir compte de l'article 41 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui prévoit une autorisation ministérielle.

Tableau 7 - La compétence extraterritoriale des municipalités régionales de comté

Catégorie	Type d'activité ou de pouvoir
Pouvoir général	- acquisition d'immeuble; art. 440 (b) C.M. - pouvoirs généraux attribués aux municipalités locales; art. 678 C.M.
Soutien aux activités sociales ou économiques	- aide aux oeuvres de bienfaisance, d'éducation, de culture scientifique, artistique ou littéraire, de formation de la jeunesse et généralement de toute initiative de bien-être de la population; art. 8 (1), (4), (5) C.M. - aide à l'organisation de centres de loisirs et lieux publics de sport et de récréation; art. 8 (2), (4), (5) C.M. - fourniture de services, d'avis, de matériaux ou d'équipements relatifs à toute matière relevant de sa compétence, afin qu'ils soient utilisés ou mis à profit à l'extérieur du Québec; art. 14.10 C.M. - participation à une convention d'aménagement forestier; art. 14.16, 688.7 C.M.
Organisation des équipements ou infrastructures	- localisation du bureau du conseil ou du secrétaire-trésorier dans le territoire d'une municipalité située à proximité; art. 92, 144, 183 C.M. - parc régional; art. 688 C.M.

Les cours d'eau constituent un cas particulier puisque, compte tenu des caractéristiques de leur réseau de drainage ou encore d'une déclaration de l'administration régionale, ils peuvent relever de l'autorité de la municipalité locale, de la MRC ou du bureau des délégués¹⁹⁴¹. Au surplus, le législateur a même prévu des règles particulières applicables aux travaux de drainage dans le voisinage de la frontière entre deux provinces¹⁹⁴².

Enfin, certaines activités municipales peuvent se manifester sur une base d'entente intermunicipale qui relève de leur compétence sectorielle, sans connotation de compétence territoriale. Il s'agit, par exemple, de l'achat conjoint de matériel ou de matériaux¹⁹⁴³ ou la demande conjointe de soumissions¹⁹⁴⁴, la participation à une mutuelle municipale d'assurance¹⁹⁴⁵, etc.

Le cadre étroit de réponse aux deux premières questions sur le pouvoir d'agir à l'extérieur du territoire et sur la possibilité pour une municipalité de rendre opposable

¹⁹⁴¹ Art. 713, 715, 716 C.M.

¹⁹⁴² Art. 717 C.M.

¹⁹⁴³ Art. 14.3, 826 (6) C.M.; 29.5, 466 (2) L.C.V., incluant l'achat ou le louage en commun de l'outillage servant à la construction et à l'entretien des chemins: 440f C.M.

¹⁹⁴⁴ Art. 14.7 C.M.; 29.9 L.C.V.

¹⁹⁴⁵ Art. 711.2 et suiv. C.M.; 465.1 et suiv. L.C.V.

ses "lois" à l'extérieur du territoire apparaît donc assujetti à l'autorité spécifique accordée à cet effet par le législateur. Les modalités de régie des relations de la municipalité avec le monde extérieur sont profondément marquées par cette attribution déléguée parcimonieusement. Mais, si l'univers d'expression de la municipalité est limité au Québec, il l'est encore plus à l'extérieur du Québec où d'autres normes juridiques imposent leur autorité et où les points de repère de l'ordre juridique sont encore plus nombreux et plus difficiles à saisir. Il s'agit cependant d'un univers dans lequel les municipalités commencent à peine à s'aventurer.

C- L'activité internationale des municipalités

L'activité internationale des municipalités s'exerce principalement de deux manières : un pouvoir général de procéder à des ententes de jumelage et des pouvoirs particuliers de promotion commerciale ou technologique. Ce sont cependant des pouvoirs qui peuvent être exercés sans nécessiter d'attaches territoriales puisque reliés essentiellement à la compétence personnelle et à la compétence matérielle de la municipalité. Il est également possible de considérer la possibilité pour une municipalité, principalement lorsqu'elle se prévaut des pouvoirs reliés à la construction ou à la gestion d'infrastructures publiques, d'étendre ses activités hors du Québec.

Ce dernier aspect met en évidence la difficile émergence d'une coopération transfrontalière¹⁹⁴⁶, notamment pour les questions relatives à la protection de l'environnement, à l'aménagement du territoire et à la mise en disponibilité de services publics. À l'heure actuelle, cette coopération transfrontalière est dépendante des relations intergouvernementales et des approbations gouvernementales et bien qu'on fasse aujourd'hui valoir les vertus du libre échange dans des traités, on observe sur le terrain des municipalités les effets paralysants de l'étanchéité des frontières¹⁹⁴⁷.

¹⁹⁴⁶ Cette coopération semble plus avancée en Europe où elle a fait l'objet d'une abondante littérature: A. Ch. KISS, "La frontière. Coopération. Rapport général" dans SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *La frontière, Colloque de Poitiers*, Paris, Pedone, 1980, p. 186-223. Les géographes ont également consacré de nombreux textes au contexte particulier d'agglomérations transfrontalières, comme c'est le cas à Genève.

¹⁹⁴⁷ Il suffit par exemple d'examiner le plan et la réglementation d'urbanisme d'une municipalité frontalière pour constater à quel point la limite municipale assise sur la frontière donne à voir l'espace vide sur lequel bute la limite municipale (Voir par exemple le plan d'urbanisme (Règlement 97-48 du 7 avril 1997) et le règlement de zonage (Règlement 97-54 du 2 juin 97) de la Ville de Stanstead). Les auteurs, principalement en géographie, ont également constaté le peu de perméabilité de la frontière internationale: Henri DORION, *L'Etchemin et la frontière canado-américaine*, Office de développement régional de l'Etchemin, n.d., 14p.; Claude SOUCY, *Le segment du 45e parallèle et la frontière Québec-États-Unis*, Thèse

La présentation de ces aspects de l'activité internationale des municipalités constitue un sommaire introductif, puisqu'elle laisse à d'autres auteurs la tâche d'explorer les aspects relatifs à la physionomie (domaine, contenu, qualité des parties et procédure de conclusion) et au régime juridique (validité, caractère obligationnel, droit applicable, immunité de juridiction et responsabilité) des accords qui peuvent être conclus¹⁹⁴⁸. Nous nous limiterons donc à établir les bases d'une compétence "étrangère" en cette matière.

1- Le jumelage

Le jumelage¹⁹⁴⁹ qui peut intervenir avec une autre municipalité, située au Québec ou ailleurs, est une forme symbolique de compétence extraterritoriale puisqu'il vise à développer des relations d'échange, de compréhension mutuelle et parfois même de coopération sur des sujets d'intérêt commun avec d'autres collectivités ailleurs au Canada ou dans le monde. Le jumelage ne permet pas vraiment de poser des gestes de puissance publique et n'autorise pas la municipalité à exercer une compétence sur le territoire d'une province ou d'un pays étranger. Tout au plus, peut-il permettre de justifier des frais de représentation, en espérant que les relations avec la localité jumelle ont des retombées positives sur les plans social et économique. Ainsi, les accords de jumelage manifestent d'abord et avant tout une volonté de coopération.

de maîtrise, Université de Bordeaux, 1970, 400p.; COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'INTÉGRITÉ TERRITORIALE DU QUÉBEC, *Rapport, 6- Les frontières méridionales*, 1971, t. 6.1, 172p.; t. 6.2, 206p.; André-Louis SANGUIN, "La frontière Québec-Maine: Quelques aspects limologiques et socio-économiques", (1974) 18/43 *Cahiers de géographie de Québec* 159-185; Michel PELLERIN et Yves TREMBLAY, *La frontière du Québec de Coaticook à Lac-Frontière*, Mémoire de baccalauréat en géographie, Université du Québec à Chicoutimi, 1974; Jacques GOSSSELIN et Michel VILLENEUVE, *Perméabilité de la frontière à Rock Island*, Mémoire de recherches en Géographie, Université Laval, 1984, 84p.

¹⁹⁴⁸ Voir à ce sujet: Geneviève BURDEAU, "Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents" dans *Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international: unité et diversité*, Paris, Pedone, 1981, p. 103-126. V.a. SAMSON, Rémi, "Les contrats municipaux : quelques aspects internationaux", (1999) 13 *R.J.E.U.L.* 131-151.

¹⁹⁴⁹ Art. 626, 678.1 C.M.; 471.1 L.C.V. *Supra*, notes 1927 et 1928.

2- Promotion commerciale ou technologique et coopération économique

Les lois municipales permettent à une municipalité¹⁹⁵⁰, sous réserve cependant d'obtention d'une approbation gouvernementale, de conclure des ententes avec toute personne ou avec un gouvernement étranger ayant pour objet la fourniture par la municipalité de services, d'avis, de matières, de matériaux ou d'équipements relatifs à toute matière relevant de sa compétence, afin qu'ils soient utilisés ou mis à profit à l'extérieur du Québec. La municipalité peut alors exécuter l'entente, exercer les droits et remplir les obligations qui en découlent, même à l'extérieur de son territoire.

Enfin, certaines municipalités à rayonnement international, soit principalement les villes de Montréal et de Québec, peuvent éventuellement, en vertu de leur charte, posséder des biens immeubles à l'étranger, aux fins de l'accomplissement de leurs compétences¹⁹⁵¹. Elles ne sont cependant pas soustraites à l'assujettissement aux exigences du droit étranger dans l'exercice de leurs compétences sur ce territoire.

3- Les services d'utilité publique et la coopération transfrontalière

Si les limites municipales sont relativement perméables et prêtent lieu à de nombreuses ententes intermunicipales sur le territoire québécois ou encore mettent en évidence plusieurs empiétements sur le territoire de municipalités voisines à diverses fins d'utilité publique, tel n'est pas le cas des frontières interprovinciales et internationales du Québec. À ce niveau, les frontières sont juridiquement beaucoup plus étanches et les ententes mettant en scène des municipalités sont plutôt

¹⁹⁵⁰ Art. 14.10 C.M.; 29.12 L.C.V.; *Loi sur le ministère des Relations internationales*, L.R.Q., c. M-25.1.1, art. 23 pour les ententes avec les administrations publiques étrangères et *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, L.R.Q., c. M-30, art. 3.11 et 3.12, pour les ententes avec les administrations publiques reliées aux gouvernements fédéral et des autres provinces. V.a. la *Loi maintenant en vigueur certains décrets relatifs aux affaires intergouvernementales canadiennes* (L.Q. 1986, c. 23) à l'égard de règlements pris en vertu de l'art. 3.13 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* concernant certaines catégories d'ententes non assujetties à l'approbation et Odette ROY, "Ententes intergouvernementales canadiennes et décrets d'exclusion", dans *Municipalité*, juin 1991, p. 29-30 (Cet article indique les références de divers décrets non publiés excluant certains types d'ententes de l'approbation gouvernementale). Le principe est le même à l'égard des communautés urbaines: art. 77 L.C.U.O.; art. 86 L.C.U.Q.; art. 114 L.C.U.M.

¹⁹⁵¹ L'art. 10k C.V.M. permet à la ville de Montréal de créer et de participer au financement d'un fonds de développement international destiné à la promotion de la ville comme centre international. Il est également intéressant de souligner que cette ville est partie à un *Protocole d'entente entre la ville de Montréal et la Commission administrative de la nouvelle zone de Pudong de Shanghai portant sur la construction et l'exploitation en partenariat du Jardin de Montréal*, Résolution CO99-00910 du 17 mai 1999 du Conseil de la ville de Montréal.

rarissimes¹⁹⁵². Lorsqu'elles existent, leur portée est très restreinte, même dans le cas d'agglomérations transfrontalières.

Les exemples d'interrelation mettant en scène les municipalités sont sommes toutes peu nombreux dans l'agglomération hulloise, la géographie contribuant souvent à maintenir le fossé creusé par l'ordre politico-juridique. Elles sont également fort timides dans une municipalité comme Stanstead où la frontière canado-américaine tranche littéralement la communauté locale en deux et oblige les institutions de part et d'autres de la frontière à développer des réseaux de services autonomes¹⁹⁵³.

¹⁹⁵² Contrairement à l'Europe où la coopération transfrontalière progresse rapidement: G. BURDEAU, *Loc. cit.*, note 1948, p. 103-126.

¹⁹⁵³ À cet égard, le décret de regroupement de la ville de Stanstead maintient en vigueur pour la nouvelle ville les dispositions d'une loi de 1991 (L.Q. 1991, c. 99) autorisant les anciennes municipalités de Rock Island et de Stanstead Plain à détenir des actions d'une compagnie privée américaine pour la fourniture d'eau: Décret 119-95 du 1er février 1995, (1995) 127 G.O. II, 15-02-95, 538. Habituellement, la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*, L.R.Q., c. I-15 fait échec à une telle possession.

CONCLUSION

L'institution municipale est une réalité incontournable dans l'organisation de l'État québécois. Parmi les paramètres qui gouvernent son évolution, sa dimension territoriale imprègne l'ordre juridique d'une stratégie de consolidation. C'est dans cette optique que la compétence municipale a été étudiée en exposant les trois aspects de la composition, de l'appropriation et de la compétition territoriale.

Il apparaît maintenant opportun de conclure en effectuant une synthèse des principales constatations qui se dégagent par rapport au postulat d'optimalité énoncé en introduction. Il est également utile d'orienter la discussion en fonction des tendances actuelles qui marquent la mutation de l'institution, que ce soit en termes de reformulation des compétences, de restructuration des territoires ou de redéfinition de la mission d'intérêt public de la municipalité.

SECTION I- LOGIQUE INSTITUTIONNELLE ET STRATÉGIES TERRITORIALES

En adoptant une double position en perspective (historique et juridictionnelle) et en mode thématique sous forme d'exposé opérationnel, le schéma juridique de traitement voulait mettre en évidence l'interdépendance qui unit l'ensemble des aspects, afin de mieux comprendre les enjeux du renouvellement de l'institution municipale.

Cet ordre institutionnel rend compte d'une logique qui, dans son émergence et sa transformation, peut s'avérer une réponse optimale au besoin de déploiement territorial de l'État, d'administration des affaires locales et d'affirmation de l'identité autonome des municipalités. La municipalité est plus qu'une personne morale, elle est une gardienne et un promoteur de l'intérêt public, jusque dans sa territorialité.

A- L'investissement juridique de la territorialité municipale : une synthèse

La municipalité est définie comme une institution publique décentralisée au service d'une population. Mais elle est aussi conçue comme un instrument de première importance dans la mise en oeuvre d'une stratégie territoriale d'occupation et d'administration au service de la gouverne de l'État. La municipalité exerce son autorité en absorbant et en endossant le cadre formel établi par l'État. Elle utilise le

droit régulateur et puise dans sa propre légitimité démocratique (référence socio-politique) et dans l'espace vital de son territoire (contexte géographique d'identité et de ressources) pour développer prioritairement ses propres stratégies d'intégrité et de contrôle. Comme l'État, elle se sert de son territoire et de sa territorialité pour s'affirmer et se perpétuer, bref, pour promouvoir un principe d'autonomie auquel le discours municipal attache une grande importance. La structuration du territoire dans les moules de la composition, l'exploitation du territoire sous l'emprise de son appropriation et la cohabitation / concurrence / collaboration sur un même territoire d'intervenants en position de compétition, s'inscrivent dans cette finalité autonomiste.

Les principes organisateurs de l'ordre juridique municipal témoignent de la signification profonde des concepts de territoire et de territorialité, mais aussi de l'interprétation de la notion de compétence. Or, cette notion, qu'elle soit considérée sous les angles de la compétence personnelle, matérielle ou territoriale, est fondamentalement confinée dans une délégation de pouvoir. La municipalité demeure une entité administrative infra-étatique. Elle ne peut invoquer aucune protection constitutionnelle, ni d'autorité autre que celle conférée par l'État québécois qui la crée, qui définit son rôle et qui lui confère une position dans l'espace juridique qui lui est attribué. Sa mission d'intérêt public encadre l'autonomie accordée à une simple personne morale de droit public représentant une collectivité humaine territorialisée.

La communauté municipale se situe dans un environnement géographique marqué par un encadrement historique et sociétal. Elle s'insère dans un réseau territorial reflétant un comportement territorial et proposant une relation territoriale avec "ses citoyens". Vues dans une perspective spatio-temporelle, la géographie et l'institution municipales soutiennent une construction juridique qui sert au déploiement de l'État de manière à répondre à l'évolution de la société politique en faisant le pont entre les dimensions du local / régional et du national.

Sur le plan historique, l'organisation municipale apparaît d'abord étroitement associée à des territoires de référence (la paroisse, le canton et le comté), pour ensuite connaître une période de fragmentation territoriale et législative. Enfin, les processus d'urbanisation et de modernisation incitent à opter pour une affirmation d'identité en fonction des communautés locales, des régions d'appartenance et des agglomérations métropolitaines. Le développement du régime municipal au Québec a été marqué d'événements clefs, tout autant que d'une multitude de décisions modestes et de

discours magistraux répondant aux aléas conjoncturels et aux demandes locales. La maturité du régime municipal a été acquise en bâtissant des réseaux, en augmentant sa présence sur le territoire et en redéfinissant son style fonctionnel. Les perspectives et les priorités ont changé. Alors qu'au milieu du XIXe siècle les forces vives de la société politique ont mis l'accent sur la municipalité locale et le désenclavement du territoire, la période moderne porte son attention sur le contexte régional en préconisant l'aménagement du territoire et le remembrement institutionnel.

L'angle de la composition territoriale permet de constater comment la municipalité crée son territoire en même temps qu'elle est façonnée par ce dernier. La municipalité rejoint la totalité de l'espace et affirme son identité en faisant appel à toutes sortes de symbolismes afin de susciter l'allégeance de ses citoyens et de revendiquer un droit d'être et de se développer. Son espace englobe, au delà des limites invisibles de son périmètre juridictionnel, les domaines terrestre, aquatique et même aérien et souterrain. Son territoire et l'institution qui l'habite sont un sujet de préoccupation, l'administration gouvernementale se souciant de le restructurer en faisant notamment appel à la participation des intéressés dans un processus formel d'organisation territoriale. Par ailleurs, dans le modèle de planification territoriale valorisé par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, l'appropriation collective de l'espace incite à l'harmonisation des interventions, tout en faisant valoir la priorité des intérêts gouvernementaux. Ses effets intégrateurs sont indéniables, mais ses mécanismes semblent cependant paralysés, comme en témoignent la difficile conciliation des orientations gouvernementales et la procédure d'approbation par les personnes habiles à voter. Enfin, la possibilité de diviser le territoire pour des fins administratives, électorales, fiscales et urbanistiques permet à la municipalité de mieux gérer le territoire, tout en renforçant son contrôle sur la moindre parcelle.

Le thème de l'appropriation territoriale révèle la présence et la capacité juridique de la personne morale comme agent d'acquisition et de gestion d'un patrimoine immobilier de première importance, non seulement quant aux superficies concernées, mais surtout par rapport à sa localisation et à son rôle structurant en raison des équipements publics qui s'y trouvent. À la différence des intervenants privés, la municipalité bénéficie de privilèges en matière de domanialité publique, de pouvoir d'expropriation et d'exonération fiscale afin de faire valoir sa mission d'intérêt public. Ce thème met en évidence l'ampleur du cadre normatif requis dans les champs du droit civil et du droit municipal pour assurer l'ordre juridique. D'une part, il rend compte

d'une dynamique administrative et il prête lieu à une intense activité judiciaire. D'autre part, il démontre à quel point le droit a investi et aménagé la territorialité, exposant ainsi le rôle de la propriété foncière au coeur des stratégies municipales.

Le droit de propriété s'est raffiné et diversifié pour mieux saisir et asseoir à la fois l'autorité, voire, dans certains cas limites, le monopole de ses détenteurs institutionnels. Le patrimoine immobilier municipal réduit à l'origine à sa plus simple expression, et singulièrement concentré dans un seul domaine, la voirie, a progressivement été étendu pour occuper de multiples champs d'activité, et même pour déborder sur une finalité de développement global. Il est devenu un moyen, mais pas toujours consciemment perçu, d'affirmation et même de domination. Ce patrimoine s'inscrit dans un double horizon, à la fois comme environnement et lieu d'administration. Bien que la destination de l'intérêt public gouverne le rôle de la municipalité, cette notion revêt une signification nouvelle dans un contexte moderne où se côtoient, se conjuguent et s'interpénètrent les principes de la sociale-démocratie et du néolibéralisme, mais aussi dans la mesure où, principes de droits fondamentaux et de libertés constitutionnelles aidant, la domanialité publique municipale rend compte de sa dualité personnelle et collective. En ce sens, l'adoption d'un nouveau code civil et l'arrivée des chartes donnent l'occasion aux tribunaux de réaménager les relations d'occupation et d'appropriation du territoire.

Sur le plan de la compétition territoriale, une municipalité relativement autonome, quoique sans beaucoup de moyens à l'origine, est progressivement confrontée à l'autorité envahissante de l'État qui devient à la fois un guide et un partenaire, un arbitre et un maître, un tuteur et un complice dans l'administration des affaires publiques. La municipalité doit concilier ses pouvoirs corporatifs et sa mission de puissance publique pour se positionner dans une arène territoriale où une multitude d'intervenants privés et publics tentent de faire valoir leurs propres préoccupations.

Quant à l'ouverture de la municipalité sur l'extérieur de son univers local ou régional, elle privilégie le voisinage de son environnement géographique tout en se conformant à l'ordre juridique québécois qui l'encadre. Le concept d'extraterritorialité sur le plan municipal manifeste une propension à la dissociation entre la personnalité juridique de la municipalité et le territoire qui lui sert de contenant. Il s'agit d'une déterritorialisation de l'institution, la municipalité trouvant dans l'extraterritorialité une forme d'émancipation par rapport à la territorialité qui l'habite afin de laisser place à sa

seule personnalité juridique. Le territoire de l'intervenant, outre le fait qu'il nourrit par son contenu la puissance de la collectivité municipale, n'est pas essentiel dans l'établissement de relations avec le monde extérieur.

B- Un modèle municipal optimal ?

L'État a décidé au milieu du XIX^e siècle de se doter d'un régime municipal afin de mieux gouverner le territoire et de répondre localement aux besoins et aux préoccupations immédiates des citoyens. Après quelques tentatives infructueuses, le consensus s'est établi autour d'un système d'organisation municipale en deux paliers reliant l'appartenance locale (canton-paroisse) au contexte régional du comté. Le territoire a été divisé et a évolué, sous l'impact des mouvements de colonisation, d'industrialisation et d'urbanisation. Les institutions locales et régionales ont occupé les champs de compétence aménagés dans un encadrement législatif en expansion. Le passage d'un monde fondé sur l'autarcie à une société marquée par l'interdépendance a imposé un nouveau contexte de référence pour soutenir l'autonomie locale et l'adaptation au besoin. Avec un siècle et demi de recul, cette décision apparaît aujourd'hui d'autant plus judicieuse que le principe de l'existence de l'institution n'a jamais été remis en question, tant la municipalité apparaît essentielle dans son rôle d'administration publique.

Dans la mesure où l'optimalité peut être définie comme une réponse de conciliation entre les impératifs, les valeurs et les contraintes du moment, ou encore entre le juste et l'utile¹⁹⁵⁴, les choix structurels de la société politique rejoignent un principe d'optimalité. Elle traduit une propension à l'organisation et à la réorganisation, compte tenu des facteurs d'ordre et de désordre qui animent la dynamique d'un environnement. L'idée d'optimalité est évolutive dans le temps, de sorte que même si le terme est peu utilisé, le phénomène de définition et de redéfinition de la communauté municipale demeure vérifiable, le concept portant des visages différents au fil des époques. L'idée d'optimalité se retrouve par ailleurs dans la volonté de rationaliser l'ordre juridique complexe d'un droit municipal logeant à plusieurs enseignes à l'intérieur de législations générales et particulières fort diversifiées. La complexité qui en résulte engendre son propre lots de problèmes et

¹⁹⁵⁴ La conciliation optimale du juste et de l'utile dépend, en dernière analyse, des choix de valeurs du législateur et de l'interprète : M. COIPEL, *Loc. cit.*, note 10, p. 503.

invite à un effort d'harmonisation. À cet égard, l'opération de révision des lois municipales amorcée avec la *Loi sur élections et les référendums dans les municipalités* et la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* représente un exercice d'optimisation sur le plan juridique.

L'institution municipale participe depuis l'aube de la Révolution tranquille à un mouvement accéléré de modernisation. Le débat politique a été manifeste sur le plan de la composition territoriale alors que simultanément la complexité de la législation appelait à un exercice de révision. Les opérations de constitution des MRC et de regroupement municipal, la mise en place d'un cadre intégré de planification territoriale et la réforme des mécanismes électoraux en sont les illustrations les plus concrètes. Pour l'heure, c'est-à-dire le tournant de l'an 2000, la communauté municipale trouve son mode normal d'expression politique à travers une institution locale et une entité régionale avec lesquelles une population se reconnaît une appartenance et dans le cadre desquelles elle dirige ses affaires publiques. Elle est confrontée aux enjeux de la gestion qui sont sans cesse ramenés à l'avant-scène de l'actualité par les problèmes qui se posent avec l'étalement urbain et la disparité des services. Alors que la structure municipale apparaît déséquilibrée avec ses quelques grandes entités populeuses côtoyant une multitude de petites municipalités, sans compter les exemples innombrables de limites territoriales inadaptées, de voisinages conflictuels ou d'intégrations mal digérées, il apparaît nécessaire de simplifier la législation municipale, tout en élargissant la marge de manoeuvre nécessaire pour relever les défis immédiats.

Par rapport à la réalité municipale, le concept d'optimalité laisse percevoir deux axes d'articulation, l'un de contenant (la structure) et l'autre de contenu (le fonctionnement), quoique les deux soient étroitement interreliés à l'intérieur des trois aspects de la composition, de l'appropriation et de la compétition territoriale. Bien que la visibilité soit plus frappante dans les cas formels d'une "restructuration" accompagnant une annexion ou un regroupement municipal, par exemple, ou encore dans la réforme de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, classés au chapitre de la composition territoriale, il ne faut pas pour autant ignorer les autres niveaux. Dans le cas de l'appropriation, le législateur, tant local que régional et national, manifeste une propension à élargir les potentiels d'acquisition de territoire et d'intervention sur l'utilisation de ce territoire. Dans le cas de la compétition, l'équilibre dynamique parfois conflictuel de l'interdépendance institutionnelle oblige à toutes sortes de compromis et d'ajustements, non seulement dans l'expression des influences, mais aussi

dans le partage des ressources financières. Le régime municipal est marqué par la nécessité d'une conciliation entre des intervenants et un cadre d'interprétation restrictif de la compétence municipale. Les aspirations à la restructuration, à l'amélioration des potentiels d'intervention et à l'équilibre entre les acteurs s'inscrivent dans une même perspective optimale d'organisation.

Le concept d'optimalité est dynamique et multidimensionnel. S'il peut donner lieu à des calculs rationnels et à une modélisation économique ou administrative, il se prête plus difficilement à un exercice concret d'illustration des réalités sociale et politique en raison des effets de perception et des impératifs de négociation. Au delà du format utopique, de l'inspiration étrangère, ou même d'un modèle d'efficacité ou d'efficience, l'optimalité traduit un effort incessant d'adaptation aux besoins et d'amélioration des moyens permettant de relever les défis collectifs que doit assumer l'institution. En ce sens, l'institution la mieux adaptée est celle qui peut évoluer. Ainsi, sur le plan juridique, c'est la nécessité de disposer des outils à la fois clairs, simples, souples et efficaces de conciliation, en même temps que de transformation qui apparaît la plus impérieuse.

Normalement, le juriste ne devrait pas être préoccupé par le discours déviant sur la taille qui oppose les tenants de l'option favorable aux petites municipalités dans une entité plus grande et ceux qui préfèrent les grandes ensembles autonomes¹⁹⁵⁵. Il ne peut cependant y échapper en raison des conséquences résultant des décisions prises à cet égard. Le droit doit éviter de confondre les intérêts et les enjeux même si, en fin de compte, ils s'inscrivent dans un même objectif d'adaptation. Il appartient d'abord et avant tout au politique et non au droit de déterminer si une structure, compte tenu de l'environnement sociétal dans lequel elle s'insère, est adaptée. Cela ne signifie cependant pas que le droit soit étranger au débat parce que c'est lui qui reçoit les commandes sans cesse répétées de l'appareil politique afin de modifier et de changer les règles du jeu pour résoudre les problèmes et répondre aux besoins d'une société en mutation.

Dans la mesure où les espaces de gestion institutionnelle se confondent avec les espaces de l'identité communautaire, ce qui rejoint le concept de communauté politique,

¹⁹⁵⁵ Il existe des arguments dans tous les sens et pour tous les goûts. Chaque discours aura ses partisans et ses opposants. Il n'y a pas de taille optimale, il n'y a que des choix politiques acceptés et assumés, le cadre juridique servant à les encadrer, à les entretenir et à les adapter.

ces territoires sont effectivement les espaces optimaux de la société actuelle. Évidemment, aujourd'hui comme dans le passé, des ajustements peuvent être nécessaires à divers endroits compte tenu de la situation géographique et politique particulière variable sur le territoire. Ainsi, tant sur les plans géographique et politique, l'optimalité représente le territoire qui répond aux besoins de la communauté, l'ordre juridique établissant pour sa part les mécanismes de l'évolution, en même temps qu'il formalise son résultat émergent.

À moins que l'on soutienne la légitimité d'une carte municipale imposée d'autorité sur le plan local, il ne peut plus être question aujourd'hui de s'appuyer sur un espace de référence identitaire déjà défini, la paroisse et le canton ayant perdu leur attrait et leur importance d'antan. L'idée d'espaces négociés que soutient la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* comme norme juridique de discussion, présente une perspective d'optimalité différente de la conception technique ou politique d'une carte municipale réalisée en laboratoire ou dans quelque officine gouvernementale. En effet, cette législation constitue une illustration intéressante à la fois d'optimalité opérationnelle et d'adhésion aux valeurs démocratiques¹⁹⁵⁶ puisqu'elle laisse place à une grande marge de manoeuvre et d'initiative dans la formulation des demandes de modification dont procède l'évolution territoriale des municipalités. La norme de discussion propose un encadrement des comportements dans un processus, tout en les situant sur le plan politique du mécanisme et de ses résultats. À plusieurs égards, il apparaît alors raisonnable de demander à la loi de formaliser le processus opérationnel de l'intervention et de confier à une autorité gouvernementale une fonction ultime d'arbitrage et de décision. Évidemment, le débat sera tout autre si la volonté collective est de réorganiser l'ordre institutionnel municipal vers un seul palier (ou encore deux paliers micro et macro-régional) ou tout autre redéploiement territorial de l'État, mais si tel est le choix, il faudra peut-être repenser les mécanismes de la loi.

En somme, face aux dilemmes de la structuration territoriale, entre les objectifs d'efficacité et les sentiments d'appartenance, peut-être est-il opportun d'inscrire à

¹⁹⁵⁶ Le principe de démocratie véhiculée dans cette législation rejoint celui qui a été articulé dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* pour permettre aux municipalités locales d'asseoir le fondement représentatif de leur autonomie politique. En effet, si l'équilibre de l'organisation territoriale se réalise à travers un processus explicite culminant avec un arbitrage gouvernemental, il se manifeste également sur le plan électoral par la volonté d'affirmer l'expression du vote populaire. Dans les deux cas, il s'agit d'un arbitrage, l'arbitrage de l'État et l'arbitrage du peuple, cet arbitrage s'exerçant à travers les balises formelles de la loi.

l'ordre du jour une question cruciale : faut-il un modèle à palier unique formé de municipalités plus grandes que petites, ou un modèle composite alliant des municipalités plus petites regroupées au sein d'une fédération régionale ? Posée ainsi, la question est cependant tendancieuse. En effet, elle identifie les points extrêmes de la rationalité juridique et politique en demandant d'opter pour un modèle unique, sous-tendant un cadre logistique uniforme et, par conséquent, peu respectueux de la diversité territoriale.

Il apparaît dès lors que l'approche juridique la plus susceptible (à l'heure actuelle) de répondre au besoin de restructuration territoriale demeure celle qui, comme la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, permet aux intéressés de suivre un cheminement procédural, sans imposer des critères rigides et uniformes de résultat sur l'ensemble du territoire québécois. Si, pour des raisons diverses, il apparaît opportun de limiter à certaines catégories de municipalités l'accès à certaines attributions ou l'assujettissement à diverses contraintes, il est alors préférable de fixer des seuils comme le législateur l'a fait dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* en établissant des normes variables, notamment à l'égard du financement des activités politiques ou de la division du territoire en districts électoraux. Si, sur le plan formel, l'optimalité est théoriquement atteinte lorsque le territoire de la communauté de fait rencontre le territoire consacré par le droit, la recherche d'optimalité dans le langage juridique s'écarte du critère de la dimension pour mettre en évidence le mode d'organisation. En ce sens, l'ordre de la légalité permet à la légitimité de s'affirmer, laquelle, en retour, favorise la consolidation de cette légalité.

Tant sur le plan de la recomposition territoriale que sur celui de la législation municipale, le moule d'uniformisation ne peut, compte tenu de la grande diversité de ses régions, imposer une norme absolue dans l'ensemble du Québec. Il n'y a pas de bon ou de mauvais modèle, tout comme il n'y a pas de taille idéale. Il n'y a pas non plus de modèle unique d'organisation municipale. Par ailleurs, qui peut prétendre détenir la vérité révélée sur le schéma opérationnel d'une municipalité optimale ? Il n'y a que des systèmes qui, compte tenu des époques, des contextes, des personnalités, répondent aux besoins des collectivités. Il doit s'agir de modèles qui véhiculent des principes fondamentaux, sans verser dans l'établissement d'un standard unique de référence, que ce soit pour le milieu rural ou pour les agglomérations urbaines. Ces principes doivent permettre aux diverses communautés d'affirmer et de reconnaître une identité collective, tout en favorisant l'offre de services dont les citoyens sont prêts à

assumer le coût. C'est en effet autour de ces axes que se répercutent en dernière analyse tout le débat sur la nature de l'institution municipale, et par conséquent du territoire qui la soutient.

Cette discussion nous ramène à l'essence même du régime municipal en soulignant que la municipalité demeurera toujours un instrument au coeur des stratégies territoriales de l'État, mais un instrument qui assume une autonomie, une autonomie qui doit lui permettre de véhiculer l'esprit et le dynamisme des collectivités locales. L'État et les municipalités sont en fin de compte condamnés à maintenir sinon une complicité, à tout le moins un respect mutuel.

SECTION II- RENOUVELLEMENT INSTITUTIONNEL ET RECOMPOSITION TERRITORIALE

La société politique a investi l'espace et façonné son gabarit territorial. Elle a structuré un ordre hiérarchique qui, tout en consolidant la puissance de la métropole et de la capitale, a relancé les entités intérieures qui avaient émergé depuis l'époque du peuplement seigneurial et cantonal. En débordant sur le monde et en opérant une révolution dans les paysages et dans les mentalités, l'urbanisation a obligé l'État à moderniser ses stratégies administratives, à rebâtir les solidarités nationales, à restructurer son armature interne, somme toute à recoudre les tissus de son autorité et à redécouvrir les fondements de sa territorialité. Les collectivités locales et régionales sont à la fois des atouts et des pierres d'achoppement de ce défi puisqu'elles soutiennent en même temps qu'elles ramifient l'ordre juridique de l'État qui habite ce territoire, ce territoire qui est aussi leur territoire. Elles appellent un renouvellement du langage juridique qui encadre leur administration et gouverne leur prestation de services, dans une perspective de revalorisation de leur autonomie.

Le territoire est le fil conducteur de l'étude de la compétence municipale à une époque de remise en question, moins de l'opportunité de l'institution municipale, que de son format organisationnel. Si l'exercice de recomposition du territoire apparaît nécessaire, il ne doit pas pour autant négliger l'effort de révision de la législation municipale afin de l'adapter à la réalité contemporaine. Il ne suffit donc pas de promouvoir le redécoupage de la carte municipale, il faut aussi mieux articuler le système juridique municipal. Il faut donc s'interroger sur le concept même de la compétence et par conséquent du modèle de délégation, d'abord en redéfinissant le

statut de la personne morale et ensuite en complétant le cadre opérationnel d'un code des municipalités, aspects qui relèvent principalement d'un débat juridique. Rien n'empêche que cette démarche soit effectuée parallèlement à la prise de décision dans la sphère des choix politiques de la décentralisation et de la restructuration territoriale.

À l'heure des bilans et de la lecture prospective, trois tendances semblent vouloir s'imposer à la dimension territoriale du renouvellement institutionnel de la municipalité. Ensemble et chacune à sa manière, elles sont susceptibles de redéfinir le rôle de la municipalité dans la société québécoise, et plus particulièrement dans la gouverne de l'État.

A- La reformulation des compétences et la révision des lois municipales

La première de ces tendances, encore exploratoire, se dessine principalement dans l'ordre normatif puisqu'elle sous-tend une intervention du législateur. En effet, dans la mesure où les tribunaux hésitent à remettre en question le caractère restrictif de la délégation de pouvoirs aux municipalités, l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Shell*¹⁹⁵⁷ illustrant bien le positionnement des intéressés, il apparaît opportun que la loi vienne reformuler les traits de la "nouvelle" personnalité municipale. La rédaction du chapitre portant sur la compétence dans le nouveau Code des municipalités est susceptible de répondre à cet impératif de confier à la municipalité les pouvoirs normaux d'une personne et, plus globalement, de libéraliser le modèle interprétatif de son autorité.

Une marge de manoeuvre élargie sur l'occupation et l'exploitation du territoire dans la double qualité de personne morale et d'autorité publique obligera à corriger les perceptions et à repenser les modes d'évaluation de la légalité de l'intervention municipale, que ce soit à l'égard de l'intention du législateur ou de l'exécution de la décision municipale. Les critères de l'habilitation législative, de la raisonnable et de la compatibilité demeureront des balises essentielles de l'évaluation de l'opération.

Cette première tendance rappelle l'opportunité de compléter l'exercice de cohérence amorcé avec la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* et la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* en articulant un Code des

¹⁹⁵⁷ *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville de)*, [1994] 1 R.C.S. 231.

municipalités qui modernise la norme juridique pour l'adapter aux particularités des communautés locales et régionales. C'est sous le chapeau de la justice territoriale qu'on peut réitérer la nécessité de mener à terme l'opération de révision des lois municipales. L'héritage dispersé de la législation municipale, la disparité des pouvoirs consentis dans une multitude de législations privées et publiques commandent en effet de renouveler la trousse normative et le cadre opérationnel de son administration. Il faut promouvoir le retour à un rameau commun, et simultanément prévoir "des mécanismes plus souples pour y déroger"¹⁹⁵⁸, par exemple en considérant les besoins spéciaux dans des lois particulières, en développant des approches en fonction de catégories de municipalités ou de seuils de population, comme c'est le cas dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, ou encore en offrant une panoplie de solutions et en laissant aux communautés et à leurs représentants le soin d'adopter celles qui correspondent le mieux à leurs intérêts¹⁹⁵⁹, à l'exemple de l'exercice à la carte des pouvoirs des MRC.

Il y a lieu de se méfier de l'obsession à l'homogénéité qui pourrait être invoquée pour des motifs d'efficacité ou d'efficience. On bâtit trop souvent des politiques centralisatrices sur une telle philosophie d'uniformité. Il importe cependant que cette rationalité se démarque de la complexité proposée, par exemple, par les particularités et la "procédurite" qui se retrouvent notamment dans la *Loi sur la fiscalité municipale* et de *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, toutes deux de conception récente, et qui démontrent que l'enfer est pavé de bonnes intentions¹⁹⁶⁰.

Enfin, l'émergence d'un concept de compétence élargie se répercutera également au niveau de la responsabilisation et de la démocratisation des municipalités. D'une part, un cadre formel doit laisser au domaine politique la détermination des tenants et aboutissants de l'administration municipale. D'autre part, l'ouverture des horizons laisse présager le développement d'une attitude nouvelle dans la définition de l'autonomie municipale bien que le discours insaisissable sur la décentralisation que préconise le gouvernement du Québec en laisse plus d'un perplexe. Il faudrait peut-être

¹⁹⁵⁸ Yvon DUPLESSIS et Jean HÉTU, "La source des pouvoirs des municipalités", (1992) 52 *R. du B.* 695, 707.

¹⁹⁵⁹ Charles DUBUC, "Les fusions municipales : un exercice prudent dans la région de Montréal", dans C. DUBUC *et al.*, *Op. cit.*, note 126, p. 293-4.

¹⁹⁶⁰ Lorne GIROUX, "Le nouveau droit de l'aménagement... ou l'enfer pavé de bonnes intentions", (1980) 11 *R.G.D.* 65-91.

enfin un geste concret dans le sens de l'acceptation de la proposition avant-gardiste de quasi-constitutionnalisation de l'autonomie municipale¹⁹⁶¹.

B- La dynamique de la restructuration territoriale

La seconde de ces tendances ramène à l'ordre du jour l'effort continu de restructuration territoriale, à l'avant-scène de l'actualité juridique depuis quatre décennies. Cette tendance, au delà de la saveur politico-juridique qui la projette dans l'ordre institutionnel, relève de la dynamique des comportements. Si elle s'inscrit dans le canevas juridique de l'organisation territoriale, elle renvoie pour l'essentiel le débat dans l'arène politique où se nouent et se dénouent les enjeux éventuellement consacrés en terme de droit.

L'exemple de la réforme législative en matière d'organisation territoriale constitue un effort sérieux de rassemblement et d'harmonisation des dispositions législatives applicables, bien qu'elle se limite essentiellement à un mode de transformation des entités municipales existantes (regroupement, annexion, redressement de limites, extension de juridiction en milieu aquatique, etc.). Cette législation retient l'option d'une évolution par intervention ponctuelle sur les contraintes locales. Elle propose un modèle volontariste et procédural permettant de réaliser une recomposition territoriale. Elle fournit également la possibilité de déterminer des règles juridiques adaptées qui peuvent, notamment à titre transitoire, régir l'administration sans imposer de restructuration d'ensemble de la carte municipale comme cela s'est fait dans divers pays européens, par exemple. Cette législation fournit un encadrement opérationnel, en même temps qu'elle rend compte d'une décision politique de mise en disponibilité de moyens juridiques permettant aux collectivités locales d'atteindre des objectifs dont la dimension territoriale constitue un aspect essentiel. En somme, elle permet de rechercher une réponse adaptée aux besoins et aux préoccupations, dans le sens d'une structure municipale à géométrie variable¹⁹⁶².

¹⁹⁶¹ *Supra*, note 216. Ces suggestions sont loin d'être aussi radicales que le remplacement des provinces par des gouvernements municipaux de cités-États : Reid COOPER, "Municipal Law, Delegated Legislation and Democracy", (1996) 39/3 *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada* 290, 309.

¹⁹⁶² J.P. COLLIN, *et al.*, *Op. cit.*, note 340, p. 126.

On doit en effet comprendre que la restructuration des institutions communautaires municipales se solde indubitablement par des impacts. La recomposition territoriale déplace les lieux du pouvoir, remodèle les grilles de contrôle sur l'espace, réoriente la trame sociale des solidarités. Si elle peut favoriser la redécouverte des valeurs locales et le rapatriement du pays à la dimension locale et régionale, elle peut également, à l'opposé, entraîner l'éloignement du citoyen du processus décisionnel, tout en posant alors le dilemme d'une forme de décentralisation vers le quartier municipal. À quoi sert-il de regrouper s'il faut ensuite inventer de nouvelles formes de participation à l'échelon infra-local ? ou pire, revenir constamment en arrière pour corriger les erreurs de parcours ?

La révision des structures et des frontières n'est pas la panacée absolue lorsqu'elle omet de considérer les aspirations de la population et néglige de s'interroger sur le rôle que doit jouer l'institution municipale dans une société. Peut-être réglerait-elle certains problèmes, mais elle risque aussi d'en créer d'autres qui peuvent souvent être aussi, sinon plus importants. Par ailleurs, il faut noter que l'effort de rationalisation par regroupement tous azimuts, en procédant à grande échelle signifie la disparition du palier régional intermédiaire. Est-ce un objectif visé ?

Ce n'est pas parce que la société évolue rapidement que les instances gouvernementales sont obligées de remettre continuellement en question l'organisation territoriale. L'administration municipale n'a pas besoin de vivre le tourbillon de la fuite en avant d'une révision des structures comme moyen de renouvellement des dynamismes et de règlement des problèmes. L'administration doit repenser son mode de gestion et se méfier de la propension à se replier sur un nouvel agencement de forme pour répondre aux besoins et aux aspirations fondamentaux. L'institution municipale requiert une stabilité relative pour développer et garantir un sentiment d'appartenance aux citoyens qui reconnaissent spontanément son autorité et s'identifient à la communauté politique qu'elle représente. Il faut laisser le temps à l'ordre existant de se transformer en une meilleure organisation, sans négliger de lui fournir les moyens appropriés. La prudence doit donc être une vertu privilégiée dans le redéploiement territorial que suppose la dynamique d'une restructuration.

C- La redéfinition de la mission d'intérêt public de la municipalité

La troisième de ces tendances ressort de l'attitude des tribunaux dans leur conciliation des droits individuels et des libertés collectives par rapport à l'exercice du droit de propriété. Elle se rattache au troisième élément de la triade qu'est le contrôle, en l'espèce judiciaire, non seulement comme créateur de droit mais aussi comme surveillant de la légalité de l'intervention.

Bien que les tribunaux aient manifesté pendant longtemps une propension à faire valoir la primauté du droit de propriété privée, l'importance sans cesse accrue des lois et des règlements a limité considérablement sa portée en faveur de l'expression des droits de la collectivité, notamment en matière d'aménagement et d'environnement. Pour sa part, la municipalité a toujours pu faire valoir le bénéfice de son droit de propriété pour augmenter la portée de son pouvoir réglementaire. La possibilité d'intervenir activement et directement sur certaines portions du territoire lui confère une autorité d'autant plus structurante en termes d'organisation et d'aménagement du territoire que le législateur lui permet désormais de jouer, tout comme l'entreprise privée, un rôle économique encore plus actif de promotion du développement (entente de gestion des terres du domaine public de l'État, programmes de revitalisation du territoire, etc.). Ainsi, en même temps que le droit de propriété privé bat en retraite pour tenir compte des impératifs collectifs, le droit de propriété publique s'ouvre et se privatise.

Par ailleurs, l'application des chartes des droits et libertés a des effets en matière de droit de propriété, tout comme elle a un impact sur l'exercice du pouvoir réglementaire. La décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Ramsden*¹⁹⁶³, dont le message a été effleuré en traitant du contrôle de l'usage de la propriété municipale, plus spécifiquement en matière d'affichage "privatif" sur la propriété municipale, est particulièrement évocateur à cet égard¹⁹⁶⁴. Dans cette affaire, la Cour suprême a accordé la priorité au droit constitutionnel qu'est la liberté d'expression sur le droit de la municipalité de réglementer l'utilisation de ses immeubles. Cet arrêt

¹⁹⁶³ *Peterborough (Ville de) c. Ramsden*, [1993] 2 R.C.S. 1084.

¹⁹⁶⁴ S'inscrit notamment dans la suite de l'arrêt *Ramsden*, la décision de l'Assemblée nationale du Québec en 1999 de définir les balises à l'affichage électoral sur les propriétés publiques (en matière municipale : art. 285.1 à 285.9 L.E.R.M.).

constitue une invitation aux administrations publiques à ne pas considérer la propriété publique comme comportant des droits aussi absolus que la propriété privée.

En somme et de manière tout à fait paradoxale, la Cour suprême propose de rééquilibrer le contrôle quasi-absolu résultant de la conjugaison du droit de propriété et de la prérogative de puissance publique. Pour ce faire, elle s'est servie du principe essentiel justifiant l'autorité municipale, en l'occurrence l'intérêt public consacré par les libertés constitutionnelles. On retient alors l'importance de bien faire la distinction : le domaine public municipal n'est pas le domaine public de la municipalité, mais le domaine dont la municipalité assume la gestion dans l'intérêt public, pour le bénéfice du public. Cette perspective de gestion fiduciaire opère une dissociation fondamentale dans la perception de possession marquant l'appropriation. Non seulement met-elle en évidence la participation de la municipalité dans l'ordre gouvernemental de la gestion de la propriété à caractère collectif, mais elle atteint dans ses racines profondes le principe même de la territorialité : l'autorité municipale sur le domaine public n'est pas une relation normale. Elle n'est pas parce qu'elle est plus. La municipalité sublime et transcende, non pas parce qu'elle est personne morale (corps politique à la personnalité juridique), mais parce qu'elle incarne une représentation collective, un droit communautaire. En ce sens, le droit de propriété municipale, et plus largement le patrimoine municipal, s'inscrit dans une perspective nouvelle et donne au concept d'appropriation un sens encore plus magistral dans le cadre de la territorialité.

Dans l'optique de la création de nouvelles solidarités collectives, toutes ces tendances mettent en évidence, quoique à des niveaux différents d'intensité et d'intérêt, le commun dénominateur de la territorialité comme cadre et comme champ opérationnel de l'administration municipale. Cette territorialité soutient et définit à la fois un espace de matérialisation des enjeux et des interventions, un espace marqué à la fois par les multiples dimensions d'un pluralisme territorial et par un univers construit sur des relations à géométrie variable. En somme, ces tendances confirment le caractère toujours inachevé de l'ordre juridique puisque les besoins changent et la société politique évolue. Les découpages territoriaux et les identités ne sont jamais définitifs; aucune réalité n'est permanente. Indissociable de la compétence sous ses doubles aspects attribution (pouvoir légal) et capacité (pouvoir matériel), la territorialité municipale présente l'ordre d'une contenance pour soutenir l'autorité d'une institution dans une société en mutation.

BIBLIOGRAPHIE

Monographies, rapports, recueils, thèses, mémoires et périodiques¹

- ACHOUR, Dominique et Gérald DIVAY, *Les coûts d'habitat : un critère d'urbanisme*, Montréal, P.U.Q. et INRS-Urbanisation, 1985, 268p.
- AGNEW, John A., *Place and Politics. The Geographical Mediation of State and Society*, Boston, Allen & Unwin Inc., 1987, 267p.
- ALHÉRITIÈRE, Dominique, *La gestion des eaux en droit constitutionnel canadien*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976, 295p.
- ALLIÈS, Paul, *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1980, 184p.
- An. "Dossier. Les paroisses marginales", (1974) 1/4 *Développement-Québec. Revue mensuelle de l'Office de planification et de développement du Québec* 4-12.
- An., "Du régime municipal en Canada", (1846-47) 2 *Revue de législation et de jurisprudence* 386-406.
- An., *Géopoint 82 : Les territoires de la vie quotidienne, Recherche de niveaux signifiants dans l'analyse géographique*, Avignon, Groupe Dupont, 1982, 442p.
- An., *Géopoint 84 : Systèmes et localisations*, Avignon, Groupe Dupont, 1984, 300p.
- An., *Géographie sociale. Espaces ruraux en mutation*, Caen, Centre de publications de l'Université de Caen, Cahier 8, France et Québec, 1989, 142p.
- An., "Le gouvernement municipal", (1968-69) 49 *Annuaire du Québec* 163-168.
- An., Notes - "Constructing the State Extraterritorially : Jurisdictional Discourse, the National Interest, and Transnational Norms", (1990) 103 *Harvard Law Review*, 1273-1305.

¹ N.B. Afin d'uniformiser la présentation des articles de revues ou d'ouvrages collectifs, nous avons utilisé le mode de référence juridique, sans tenir compte de la méthodologie propre aux diverses sciences.

- An., *Rapport de la Commission chargée de refondre, de réviser et de modifier le Code municipal de la Province de Québec*, Québec, Imprimeur du Roi, 1912, n.p.
- An., *Subdivisions du Bas-Canada en paroisses et townships en réponse à l'adresse ci-jointe de l'Assemblée législative*, Québec, Imp. E.R. Fréchette, 1853, 146p.
- ANDERSON, Jeffrey J., *The Territorial Imperative. Pluralism, Corporatism, and Economic Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 252p.
- ANGERS, Magella, et al., *Étude de regroupement municipal de Saint-Hyacinthe, Saint-Joseph, La Providence, Douville et Sainte-Rosalie Village*, Québec, Ministère des Affaires municipales, 1971, 104p.
- ARBOUR, Jean-Maurice, *Droit international public*, 3e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1997, 708p.
- ARCHAMBAULT, Jean-Denis, "Les troubles de jouissance et les atteintes aux droits d'autrui résultant de travaux publics non fautifs", (1990) 21 *R.G.D.* 5-137.
- ARCHAMBAULT, Jean-Denis, *La responsabilité extracontractuelle de l'État. Le politique et l'opérationnel*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1996, 256p.
- ARDREY, Robert, *The Territorial Imperative : A Personal Inquiry Into the Anumal Origine of Property and Nations*, New York, Atheneum, 1966, 390p.
- ARNAUD, André-Jean, "Droit et société : un carrefour interdisciplinaire", (1988) 21 *Revue interdisciplinaire d'étude juridique* 7-31.
- ARNAUD, André-Jean (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2e éd., Paris, L.G.D.J., 1993, 758 p.
- ARTEAU, Jean-François, "Le froid, les inuits, le régime juridique", (1998) 5 *B.D.M.* 94-98.
- ASHCRAFT, Norman et Albert E. SCHEFLEN, *People Space. The Making and Breaking of Human Boundaries*, Garden City, New York, Anchor Press/Doubleday, 1976, 185p.
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Colloque. Les principaux aspects de la réforme électorale au niveau municipal, Statistiques et analyse relatives à l'application des chapitres II, III et VII de la Loi sur les élections dans certaines municipalités*, Directeur général de la représentation électorale et Directeur général du financement des partis politiques, Québec, 1982, 26p. et 29p.

- ASSOCIATION DES SECRÉTAIRES ET TRÉSORIERES MUNICIPALES DE L'ONTARIO et MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES DE L'ONTARIO, *La clé du succès. Un manuel de gestion aux fins des fusions et des restructurations municipales*, 1992, 120p.
- AUDET, Jean-Marc, "La description topographique de la province du Bas-Canada de Joseph Bouchette", (1991) 93 *R. du N.* 408-420.
- AUDET, "Le zonage comme attribut moderne du droit de propriété foncière", (1988) 91 *R. du N.* 111-183.
- AURIAC, Frank et Roger BRUNET (dir.), *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard et Fondation Diderot, 1986, 343p.
- BABCOCK, Richard et Charles L. SIEMON, *The Zoning Game Revisited*, Boston, Oelgeschlager, Gunn and Hain, 1985, 304p.
- BACCIGALUPO, Alain, *Les administrations municipales québécoises des origines à nos jours. Anthologie administrative*, Tome I - *Les municipalités*, Tome II - *L'environnement municipal*, Montréal, Éditions Agence d'arc Inc., 1984, 1116p.
- BACCIGALUPO, Alain, *Système politique et administratif des municipalités québécoises. Une perspective comparative*, Montréal, Éditions Agence d'Arc Inc., 1990, 568p.
- BADIE, Bertrand, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995, 276p.
- BARLOW, I.M., *Spatial Dimensions of Urban Government*, New York, Research Studies Press, 1981, 199p.
- BEAUDOIN, Gérald-A., *Le partage des pouvoirs*, 2e éd., Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1982, 527p.
- BEAUDOIN, Jean, *La décentralisation et la politique de regroupements municipaux : les véritables enjeux*, Mémoire de maîtrise en analyse et gestion urbaine, Université du Québec à Montréal, ENAP et INRS, 1997, 86p. et annexes.
-
- BAUDOIN, Jean-Louis et Patrice DESLAURIERS, *La responsabilité civile*, 5e éd., 1999, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1684p.
- BAUDOIN, Jean-Louis et Pierre-Gabriel JOBIN, *Les obligations*, 5e éd., 1999, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1217p.

- BEAUDRY, Gilles, *Le regroupement municipal : Une solution pour réaliser une politique d'urbanisme*, Thèse de Maîtrise, Institut d'urbanisme, Université de Montréal, 1968, 280p.
- BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline, *La géographie : méthodes et perspectives*, Paris, Masson, 1971, 143p.
- BEAULIEU, Berthier, Yaïves FERLAND et Francis ROY, *L'arpenteur-géomètre et les pouvoirs municipaux en aménagement du territoire et en urbanisme*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1995, 450p.
- BEAULIEU, Louise, "Les conditions de la validité d'un contrôle strict de l'utilisation du sol", (1989) 30 *C. de. D.* 953-977.
- BÉDARD, Roger J., *La bataille des annexions*, Montréal, Les Éditions du Jour Inc., 1965, 212p.
- BÉLANGER, Albert, "Expropriation sans formalité ni indemnité", [1989] R.D.I. 645-672.
- BÉLANGER, Lucien, "La législation privée en matière municipale", (1992) *Développements récents en droit municipal* 61-78.
- BÉLANGER, Marcel, "Interférences", (1996) 11 *Trames. Revue de l'aménagement* 27-31.
- BÉLANGER Michel, *La responsabilité de l'État et de ses sociétés en environnement*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1994, 168p.
- BÉLANGER, Michel, "Considérations environnementales dans les transactions immobilières", (1995) 1 *C.P. du N.* 327-344.
- BÉLANGER, Yves, et al. (dir.), *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*, Sainte-Foy, P.U.Q., 1998, 176p.
- BELLEY, Serge, "Le nouveau management public et la gestion territoriale dans les agglomérations urbaines du Québec", (1997) 40/3 *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada* 495-515.
- BENNETT, Robert, *Territory and Administration in Europe*, London and New York, Pinter Publishers, 1989, 313p.
- BERDOULAY, Vincent et Gilles SÉNÉCAL, "Pensée aménagiste et discours de la colonisation au Québec", (1993) 37/1 *The Canadian Geographer / Le géographe canadien* 27-40.

- BERGERON, Gérard, *La gouverne politique*, Québec, Paris et La Haye, P.U.L. et Mouton, 1977, 264p.
- BERTALANFFY, Ludwig von, *Théorie générale des systèmes. Physique, biologie, psychologie, sociologie, philosophie*, éd. orig. 1951, trad. Jean-Benoist Chabrol, Paris, Dunod, 1973, 270p.
- BERTHOD, Catherine, *Autonomie et légitimité des nouveaux organismes supramunicipaux au Québec*, Thèse de maîtrise, A.T.D.R., Université Laval, 1985, 178p.
- BÉRUBÉ, Pierre, *L'organisation territoriale du Québec. Dislocation ou restructuration ? L'urgence d'agir*, Québec, Les Publications du Québec, 1993, 172p.
- BILDER, Richard B., "The Role of States and Cities in Foreign Relations", (1989) *American Journal of International Law* 821-831.
- BIRD, James, *The Changing Worlds of Geography. A critical Guide to concepts and Methods*, Oxford, Clarendon Press, 1989, 299p.
- BLACKSELL, Mark, *et al.*, "Human Geography and Law : A Case of Separate Development in Social Science", (1986) 10/3 *Progress in Human Geography* 371-396.
- BLARY, Réjane, *Habitat. Du discours aux pratiques*, Montréal, Editions du Méridien, 1988, 368p.
- BLIER, Camille, *Commission d'étude des problèmes intermunicipaux dans l'île de Montréal*, 1964, 197p.
- BLOMLEY, Nicholas K. et Joel C. BAKAN, "Spacing Out : Towards A Critical Geography of Law", (1992) 30 *Osgoode Hall Law Journal* 661-690.
- BLOMLEY, Nicholas K., "Law, Theory and Geography", (1990) 11/5 *Urban Geography* 433-446.
- BLOMLEY, Nicholas K., "Text and Context : Rethinking the Law-Space Nexus", (1989) 13/4 *Progress in Human Geography*, 512-534.
- BLOMLEY, Nicholas K., *Law, Space and the Geographies of Power*, New York, The Guilford Press, 1994, 259p.

- BOIVIN, Daniel J., "De l'occupation du sous-sol urbain à l'urbanisme souterrain", (1989) 33/68 *Cahiers de géographie de Québec* 37-49.
- BOIVIN, Daniel J., "Géographie, aménagement et espace souterrain", (1982) 2 *L'espace géographique* 143-151.
- BOIVIN, Daniel J., *Espace souterrain et aménagement urbain dans la Communauté urbaine de Québec*, Thèse de Doctorat, Université Laval, 1985, 380p.
- BONENFANT, Jean-Charles, "Les douze circonscriptions électorales "privilégiées" du Québec", (1962) 6/12 *Cahiers de Géographie de Québec* 161-166.
- BONNEAU, Micheline, "Le territoire à la rescousse du corporatisme québécois", (1986) 28 *Cahiers nantais* 21-29.
- BONNEMAISON, Joël, "Voyage autour du territoire", (1981) 4 *L'espace géographique* 249-262.
- BONNEMAISON, Joël, *et al.* (dir.), "Le territoire", (1996) *Géographie et cultures*, 143p.
- BOUCHARD, Daniel, "Quelques notes sur la responsabilité extracontractuelle des municipalités en matière environnementale", (1998) 108 *Développements récents en droit de l'environnement* 101-154.
- BOUCHARD, Daniel, "La hiérarchie des normes environnementales entre les lois provinciales et les règlements municipaux", (1999) 124 *Développements récents en droit de l'environnement* 225-260.
- BOUCHETTE, Joseph, *A Topographical Dictionary of the Province of Lower Canada*, Londres, Longman, 1832, 2 vol.
- BOUCHETTE, Joseph, *Carte topographique de la Province du Bas-Canada (sur laquelle sont indiquées les limites des districts, des comtés, des seigneuries et des cantons ainsi que les terres de la couronne et celles du clergé, etc., etc.)*, 1815, (Réimp. Montréal, Éditions Élysées, 1980, 8p. et 40 feuillets).
- BOUCHETTE, Joseph, *Description topographique de la Province du Bas-Canada*, 1815, (Réimp. 1978, Editions Élysées, Montréal, 664p.)
- BOUDEVILLE, Jacques R., *L'espace et les pôles de croissance*, Paris, P.U.F., 1968, 232p.
- BOUDREAU, Claude, *La cartographie au Québec. 1760-1840*, Sainte-Foy, P.U.L., 1994, 270p.

- BOUDREAU, Claude, Serge COURVILLE et Normand SÉGUIN, *Atlas historique du Québec. Le territoire*, Sainte-Foy, P.U.L. et Éditions de l'I.Q.R.C., 1997, 128p.
- BOUFFARD, Jean, *Traité du domaine*, Québec, Le Soleil, 1921, 172p et 227p. (Réimp. P.U.L., 1977)
- BOURASSA, Guy et Marc-André LESSARD, *L'urbanisation de la société canadienne-française*, P.U.L., 1968, 209p.
- BOURINOT, John George, *Local Government in Canada. An Historical Study*, Baltimore, Johns Hopkins University, 1887, 72p. (Johnson Reprint Corp., New York et Londres, 1973).
- BOURQUE, Christian, *Dynamique de la diversification des fonctions des MRC : aménagement, mise en commun de services et concertation régionale*, Université de Montréal, Département de science politique, 1993, 106p. et annexes.
- BRADBURY, John H. et Isabelle ST-MARTIN, "Winding Down in a Quebec Mining Town : A Case study of Schefferville", (1983) 28/2 *The Canadian Geographer / Le géographe canadien* 128-144.
- BRASSARD, Johanne, "La gestion des cours d'eau municipaux : un héritage à apprivoiser", (1997) 87 *Développements récents en droit municipal* 93-159.
- BRASSARD, Raymond, *Le pouvoir municipal*, Montréal, Les Publications Proteau, 1992, 322p.
- BRIÈRE, Jules, "La dualité domaniale au Québec", dans Raoul P. BARBE, *Droit administratif canadien et québécois*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969, 313-363.
- BRIMO, Albert, "La notion d'espace et le droit", dans *Université des sciences sociales, Mélanges offerts à Pierre Montané de la Roque*, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1986, t. 1, p. 69-80.
- BROCHU, Isabel et Marc-Urbain PROULX, "La construction institutionnelle des régions du Québec", (1995) 38/1 *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada* 94-111.
- BROSSARD, Jacques, André PATRY et Élisabeth WEISER, *Les pouvoirs extérieurs du Québec*, Montréal, P.U.M., 1967, 463p.

- BROSSARD, Jacques, "L'intégrité territoriale. Les droits et pouvoirs du gouvernement central et du Québec à l'égard du territoire québécois", dans Jacques BROSSARD, *et al.*, *Le territoire québécois*, Montréal, P.U.M., 1970, p. 199-271.
- BROSSARD, Jacques, *L'extra-territorialité*, Université de Montréal, Institut de recherche en droit public, 1964, Vol. A- *Droits et pouvoirs extra-territoriaux du Canada et du Québec*, 103p., Vol. B- *Zone contiguë et plateau continental*, 100p.
- BROWN, Michael P., "The Possibility of Local Autonomy", (1992) 13/3 *Urban Geography* 251-279.
- BRUN, Henri et Guy TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 3e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1997, 1403p.
- BRUN, Henri, "Le droit québécois de l'eau (1663-1969)", (1970) 11 *C. de D.* 150-203.
- BRUN, Henri, *Le territoire du Québec. Six études juridiques*, Québec, P.U.L., 1974, 288p.
- BRUNEAU, Pierre, "Du discours sur les disparités régionales au discours sur l'espace", (1985) 29/76 *Cahiers de géographie du Québec* 92-100.
- BRUNEAU, Pierre, *Les villes moyennes au Québec. Leur place dans le système socio-spatial*, Sainte-Foy, P.U.Q., 1989, 195p.
- BRUNET, Roger, *Le territoire dans les turbulences*, Paris, GIP Reclus, 1990, 223p.
- BRUNET, Roger, Robert FERRAS et Hervé THÉRY, *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, 3e éd., Paris, GIP Reclus et La Documentation française, 1993, 518p.
- BRUNN, Stanley D., *Geography and Politics in America*, New York, Harper & Row Publishers, 1974, 443p.
- BURDEAU, Geneviève, "Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents" dans *Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international : unité et diversité*, Paris, Pedone, 1981, p. 103-126.
- BUREAU, Luc, *Entre l'Éden et l'Utopie. Les fondements imaginaires de l'espace québécois*, Montréal, Québec-Amérique, 1984, 235p.
- BUREAU, Luc, *La terre et moi*, Montréal, Boréal, 1991, 273p.

- BURNETT, Alan D. et Peter J. TAYLOR (ed.), *Political Studies from Spatial Perspectives. Anglo-American Essays on Political Geography*, Chichester, New York, Brisbane et Toronto, John Wiley & Sons, 1981, 519p.
- BURTON, J.W., *Systems, States, Diplomacy and Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 1968, 251p.
- BUSSIÈRES, Roger, *Le régime municipal de la province de Québec*, Ministère des Affaires municipales, 1964, 110p.
- BUSWELL, Alexandre W., *Immunité juridictionnelle et interjuridictionnelle en droit canadien*, Mémoire de maîtrise en droit, Université de Montréal, 1998, 179p.
- CAILLOSSE, Jacques, "Le "local", objet juridique", dans Albert MABILEAU (dir.), *À la recherche du "local"*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 111-145.
- CANTIN-CUMYN, Madeleine, "La maîtrise du sol en droit civil de la province de Québec", (1991) *R. du N. Numéro spécial Henri Capitant* 3-23.
- CARBONNIER, Jean, *Sociologie juridique*, Paris, P.U.F., 1978, 423p.
- CARDINAL, Jean-Guy, *Le droit de superficie. Modalité du droit de propriété*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1957, 286p.
- CARREAU, Dominique, *Droit international*, 2e éd., Paris, Pedone, 1988, 621p.
- CASTONGUAY, Claude, *L'urbanisation au Québec, Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation* (Rapport Castonguay), Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976, 347p. et Annexes.
- CHAPMAN, Keith, *People, Pattern and Process. An Introduction to Human Geography*, London, Edward Arnold, 1979, 334p.
- CHARBONNEAU, Hubert et Yolande LAVOIE, "Cartographie du premier découpage territorial des paroisses du Québec, 1721-1722", (1973) 27/1 *Revue de Géographie de Montréal* 81-86.
- CHARETTE, Patricia, *Les limites à la liberté contractuelle de la municipalité*, Mémoire de maîtrise en droit, Université de Montréal, 1996, 182p.
- CHARLES, Réjane, *Le zonage au Québec, un mort en sursis*, Montréal, P.U.M., 1974, 171p.
- CHARNAY, Jean-Paul, *Stratégie générative. De l'anthropologie à la géopolitique*, Paris, P.U.F., 1992, 347p.

- CHARTRAND, Luc, "Villes : fusions attention !", *L'Actualité*, 1er novembre 1999, p. 19-20.
- CHEVALLIER, Jacques, *et al.*, *Centre, périphérie, territoire*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, Paris, P.U.F., 1978, 352p.
- CHEVALLIER, Jacques, *et al.*, *Le droit en procès*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, Amiens, P.U.F., 1983, 230p.
- CHEVALLIER, Jacques, *et al.*, *Droit et politique*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, Amiens, P.U.F., 1993, 310p.
- CHEVRETTE, François et Herbert MARX, *Droit constitutionnel. Notes et jurisprudence*, Montréal, P.U.M., 1982, 1728p.
- CHEVRETTE, Guy, *Décentralisation. Un choix de société*, Ministère du Conseil exécutif, 1995, 99p.
- CHEVRETTE, Guy, *Politique de soutien au développement local et régional*, Secrétariat au développement des régions, 1997, 51p.
- CHOUINARD, Vera, "Geography, Law and Legal Struggles : Which Way Ahead", (1994) 18/4 *Progress in Human Geography* 415-440.
- CIOTOLA, Pierre et Jean HÉTU, *La vente d'immeubles pour non-paiement des taxes foncières*, Extrait du répertoire de droit, Chambre des notaires du Québec, 1990, 192p.
- CLARK, Gordon L. et Michael DEAR, *State Apparatus Structures and Language of Legitimacy*, Boston et Londres, Allen & Unwin Inc., 1984, 216p.
- CLARK, Gordon L., *Judges and the Cities. Interpreting Local Autonomy*, Chicago, University of Chicago Press, 1985, 247p.
- CLARK, Gordon L., "The Geography of Law", dans Richard PEET et Nigel THRIFT (ed.), *New Models in Geography. The Political-Economy Perspective*, Londres, Unwin-Hyman, 1989, p. 310-337.
- CLAVAL, Paul, "L'étude des frontières et la géographie politique", (1974) 18/43 *Cahiers de géographie de Québec* 7-22.
- CLAVAL, Paul, *Espace et pouvoir*, Paris, P.U.F., 1978, 257p.
- CLAVAL, Paul, *Initiation à la géographie régionale*, Paris, Nathan, 1993, 288p.

- COIPEL, Michel, "La liberté contractuelle et la conciliation optimale du juste et de l'utile", (1990) 24 *R.J.T.* 472-504.
- COLLIN, Jean-Pierre, *et al.*, *La politique de renforcement des agglomérations au Québec - Bilan et réflexion sur une stratégie d'intervention*, Montréal, INRS-Urbanisation, 1999, 188p.
- COMMISSION D'ÉTUDE DES PROBLÈMES JURIDIQUES DE L'EAU, *Analyse et synthèse de la législation municipale dans le domaine de l'eau*, Étude 1.3, 1970, 297p.
- COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'INTÉGRITÉ DU TERRITOIRE DU QUÉBEC, *Rapport*, (1) *Les problèmes de la région de la capitale canadienne*, 10 vols.; (2) *La frontière Québec-Ontario*, 2 Vols.; (3) *La frontière du Labrador*, 18 Vols.; (4) *Le domaine indien*, 6 Vols.; (5) *Les frontières septentrionales*, 4 Vols.; (6) *Les frontières méridionales*, 2 Vols.; (7) *La frontière dans le golfe du Saint-Laurent*, 7 Vols.; (8) *Les droits territoriaux fédéraux*, 10 Vols.; (9) *Considérations sur les politiques d'intégrité territoriale au Québec*, 3 Vols.; Québec, Éditeur Officiel du Québec, 1968-1972.
- COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE DU QUÉBEC, *Guide de procédure. Une carte à votre image. Districts électoraux municipaux*, 1999, 31p. et annexe.
- COMMISSION DE REFONTE DES LOIS MUNICIPALES, *Rapport des commissaires chargés de la refonte des lois municipales*, Quatre tranches (5 livres et 5 documents) Québec, 1974-1977.
- COMMISSION DE TOPONYMIE, *Guide toponymique du Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1990, 192p.
- COMMISSION DE TOPONYMIE, *Terminologie géographique de la toponymie québécoise*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1990, 37p.
- COMMISSION DE TOPONYMIE, *Noms et lieux du Québec. Dictionnaire illustré*, Les Publications du Québec, 1996, 925p.
- COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, *Consolidation des communautés locales (Volet 1) - Rapport de la Commission de consultation sur le regroupement municipal*, Québec, Ministère des Affaires municipales, 1996, 206p.
- COMMISSION NATIONALE SUR LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALE, *Pacte 2000. Rapport* (Rapport Bédard), 1999, 425p.

- COMMISSION PROVINCIALE D'URBANISME, *Rapport* (Rapport La Haye), Montréal, 1968, 10 vol.
- COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, *Rapport* (Rapport Tremblay), Québec, 1956. Vol. III, t. 2 : *Les problèmes municipaux et scolaires*.
- CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport explicatif sur la Charte européenne de l'autonomie locale*, Strasbourg, 1986, 29p.
- CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES, *Deux Québec dans un. Rapport sur le développement social et démographique*, Boucherville, Gaetan Morin Éditeur et Gouvernement du Québec, 1989, 124p.
- COOPER, Reid, "Municipal Law, Delegated Legislation and Democracy", (1996) 39/3 *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada* 290-313.
- CÔTÉ, Charles, *Désintégration des régions : Le sous-développement durable au Québec*, Chicoutimi, Éditions J.C.L. Inc., 1991, 259p.
- CÔTÉ, Lise et Michel RICHER, *Guide sur les annexions*, Ministère des Affaires municipales, 1998, 47p.
- CÔTÉ, Pierre-André et Jean-Marc DELACOSTE, "Droit et société urbaine au Québec (le système juridique et l'espace urbain)", (1981-82) 16 *R.J.T.* 189-280.
- CÔTÉ, Pierre-André, *Interprétation des lois*, 3e éd., Montréal, Éditions Thémis, 1999, 1036p.
- CÔTÉ, Serge, Juan-Luis KLEIN et Marc-Urbain PROULX (dir.), *Et les régions qui perdent...?* Rimouski, GRIDEQ, GRIR et Université du Québec à Montréal, 1995, 382p.
- COTTERRELL, Roger B.M, "Law and Sociology : Notes on the Constitution and Confrontation of Disciplines", (1986) 13/1 *Journal of Law and Society* 9-33
- COULET, Noël et Jean-Philippe GENET (éd.), *L'État moderne : le droit, l'espace et les formes de l'État*, Paris, Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1990, 236p.
- COURCELLES, Lise et Gérard HÉBERT, *Guide pour l'élaboration des ententes intermunicipales*, Ministère des Affaires municipales, Québec, 1998, 55p.

- COURVILLE, Marie-France, Pierre MACKAY et François HAMELIN, "Le regroupement municipal dans l'optique d'une réforme du système de décentralisation administrative au Québec", (1969) 4 *R.J.T.* 161-217.
- COURVILLE, Serge (dir.), *Paroisses et municipalités de la région de Montréal au XIXe siècle (1825-1861). Répertoire documentaire et cartographique*, Sainte-Foy, P.U.L., 1988, 350p.
- COURVILLE, Serge, *Entre ville et campagne. L'essor du village dans les seigneuries du Bas-Canada*, Québec, P.U.L., 1990, 335p
- COURVILLE, Serge, "De l'espace au territoire, la démarche géographique", dans Jacques MATHIEU (dir.), *Les dynamiques de la recherche au Québec*, Sainte-Foy, P.U.L., 1991, p. 23-44.
- COURVILLE, Serge, "Tradition et modernité. Leurs significations spatiales", (1993) 24 *Recherches sociographiques* 211-231.
- COURVILLE, Serge et Normand SÉGUIN, *Espace et culture. Space and Culture*, Sainte-Foy, P.U.L., 1995, 404p.
- COURVILLE, Serge, *Introduction à la géographie historique*, Sainte-Foy, P.U.L., 1995, 223p.
- COX, Kevin R., David R. REYNOLDS et Stein ROKKAN (ed.), *Locational Approaches to Power and Conflict*, New York, John Wiley & Sons, 1974, 345p.
- CRAWFORD, K.G., "Urban Growth and Boundary Readjustments", (1961) 3 *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada* 51-58.
- CROZIER, Michel et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977, 437p.
- CUNHA, Antonio, "Régions, espaces et territoires : une grille de lecture", dans *Géopoint 1988*, Groupe Dupont, Université d'avignon, p. 73-78.
- CUNHA, Antonio, "Systèmes et territoire : valeurs, concepts et indicateurs pour un autre développement", (1988) 3 *L'espace géographique* 181-198.
- D'ARCY, François et Marie-Odile TRÉPANIÉ, "Le droit et l'organisation de l'espace urbain : questions de méthode", (1981-82) 16 *R.J.T.* 7-18.
- DAHL, Robert A. et Edward R. TUFFE, *Size and Democracy*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1973, 148p.

- DANSEREAU, Francine et Jacques GODBOUT, *Les corporations municipales du territoire-pilote. La situation actuelle et éventuelle*, Annexe technique 13 au *Plan de développement 1967-1972 du Bas-Saint-Laurent, de la Gaspésie et des Îles de la Madeleine*, Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, 1965, 423p.
- DAUPHINÉ, André, *Espace, région et système*, Paris, Economica, 1979, 167p.
- DE BLIJ, Harm J. et Martin Ira GLASSNER, *Systematic Political Geography*, 3e éd., New York, John Wiley & Sons, 1980, 537p.
- De La DURANTAYE, Louis-Joseph, *Avant-projet de codification municipale (Synthèse du Code municipal de 1916, de la Loi des villes et de 93 autres lois particulières)*, Québec, Commission de refonte des lois générales de la province de Québec, 1939.
- DEAR, M. et G.L. CLARK, "Dimensions of Local State Autonomy", (1981) 13 *Environment and Planning A* 1277-1294.
- DECELLES, A.D. et W.D. LIGHTHALL, "The Municipal System of Quebec", dans Adam SHORTT et Arthur G. DOUGHTY (ed.), *Canada and its Province*, Vol. XV, *The Province of Quebec*, Toronto, Glasgow Book Co., 1914, p. 285-295.
- DEFFONTAINES, Pierre, "Le Rang, type de peuplement rural du Canada français", (1953) *Cahiers de géographie de Québec* 19-32.
- DELORME, Pierre, *L'ordre urbain. Administration publique de l'espace urbain au Québec*, Hull, Éditions Asticou, 1986, 212p.
- DERYCKE, Paul-Henri (dir.), *Conceptions de l'espace*, Paris, Université de Paris X, 1982, 177p.
- DESBIENS, Jacques, *La taille idéale pour offrir les services municipaux au Québec, Pour tout savoir sur les avantages et les inconvénients économiques des fusions de municipalités et des regroupements de services*, Chicoutimi, Le groupe Jacques Desbiens, 1996, 309p.
- DESBIENS, Jacques, *Fusions municipales et économies d'échelle : mythes et réalités*, Chicoutimi, Le groupe Jacques Desbiens, 1999.
- DESJARDINS, Jean-Guy, *Traité de l'évaluation foncière*, Montréal, Les Éditions Wilson & Lafleur Ltée, 1992, 547p.
- DÉSY, Jean (dir.), *M.R.C. et municipalités : vers une union libre ?* GRIR-Université du Québec à Chicoutimi, 1988, 152p.

- DILLON, John F., *Commentaries on the Law of Municipal Corporations*, 5e éd., Boston, Little, Brown, and Company, 1911, 5 vol.
- DI MEO, Guy, *et al.*, "Territoire, patrimoine et formation socio-spatiale", (1993) 102/573 *Annales de Géographie* 473-502.
- DI MÉO, Guy, *L'Homme, la Société, l'Espace*, Paris, Anthropos, 1991, 319p.
- DIONNE, Hugues, "Le nouveau maillage géopolitique de l'État québécois : les municipalités régionales de comté (MRC)", (1986) 28 *Cahiers nantais* 13-20.
- DIONNE, Hugues, Christiane GAGNON et Juan-Luis KLEIN, *Du local à l'État : les territorialités du développement*, Chicoutimi, GRIR et GRIDEQ, 1986, 141p.
- DIONNE, Hugues et Jean LARRIVÉE (coord.), *Les villages ruraux menacés : le pari du développement*, Rimouski, GRIDEQ-IDNS-Université du Québec à Rimouski, 1988, 260p.
- DIONNE, Hugues et Juan-Luis KLEIN, "La question régionale au Québec contemporain", (1993) 37/101 *Cahiers de géographie de Québec* 219-240.
- DIONNE, Hugues, "Les régions à la périphérie de quoi ?", (1996) 11 *Trames. Revue de l'aménagement* 43-50.
- DIVAY, Gérard, Denise BEAULIEU et Claude ROY, *Regroupement municipal et intégration sociale*, Montréal, INRS et CRIU, 1975, 291p.
- DIVAY, Gérard et Jean-Pierre COLLIN, *La Communauté urbaine de Montréal. De la ville centrale à l'île centrale*, Montréal, INRS-Urbanisation, 1977, 250p.
- DIVAY, Gérard, "La dimension spatiale dans les réformes institutionnelles locales", (1981) 2 *L'Espace géographique* 107-111.
- DIVAY, Gérard, Jacques LÉVEILLÉE et Bernard McCANN, *La réforme municipale et l'État québécois (1960-1979)*, Montréal, INRS-Urbanisation, 1981, document 27, 106p.
- DONOVAN, Patrick, *et al.*, *Des conseils de quartier pour Montréal ?* Université de Montréal, Centre de recherches et d'innovations urbaines, 1974, 120p.
- DORION, Henri et Jean-Paul LACASSE, "La notion d'intégrité territoriale et les problèmes des régions frontalières du Québec", (1974) 18/43 *Cahiers de géographie de Québec* 137-158.

- DORION, Henri, "La géographie politique au Québec : de l'inventaire à la réflexion", (1974) 18/1 *The Canadian Geographer / Le Géographe canadien* 39-54.
- DORION, Henri, *Noms et lieux du Québec. Dictionnaire illustré*, Québec, Commission de toponymie, 1994, 925p.
- DRAPEAU, Julien, "Étude chronologique de la constitution et du regroupement des municipalités du Québec", (1973) 5/11 *Municipalité'73* 11-13 et (1974) 6/1 *Municipalité'74* 10-16.
- DUBUC, Charles, *Les fusions municipales au Québec*, Rapport d'activité dans le cadre du programme de la maîtrise en analyse et gestion urbaines, ENAP et INRS-Urbanisation, Université du Québec à Montréal, 1989, 250p.
- DUBUC, Charles, *et al., Coopération et concurrence. Stratégies et pratiques d'organisation municipale dans la région métropolitaine de Montréal*, Montréal, Guérin Éditeur Ltée, 1996, 359p.
- DUCHACEK, Ivo D., *The Territorial Dimension of Politics Within, Among, and Across Nations*, Boulder Col., Westview Press Inc., 1986, 328p.
- DUFAU, Jean, *Le domaine public*, Paris, Éditions du moniteur, 1977, 494p.
- DUFOUR, André, "La protection des immunités diplomatiques et consulaires au Canada", (1973) 11 *Annuaire canadien de droit international* 123-135 et (1974) 12 *Annuaire canadien de droit international* 3-37.
- DUGAS Clermont, *Un pays de distance et de dispersion*, Québec, P.U.Q. 1981, 221p.
- DUMOLARD, Pierre, *L'espace indifférencié. Introduction à une géotaxinomie*, Paris, Economica, 1981, 208p.
- DUNCAN, Simon et Mike SAVAGE, "Space, Scale and Locality", (1989) 21/3 *Antipode* 179-206.
- DUPLÉ, Nicole, "La difficile application de la notion d'extraterritorialité", (1975) 16 *C. de D.* 961-972.
- DUPLESSIS, Isabelle, *La représentation moderne de la souveraineté. Simultanéité de l'idée du droit international et négation de sa normativité*, Thèse de doctorat en droit, Université de Montréal 1998, 478p.
- DUPLESSIS, Yvon et Jean HÉTU, *Jurisprudence inédite du droit municipal*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1986, 490p.

- DUPLESSIS, Yvon et Jean HÉTU, *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Extrait du Répertoire de Droit, Chambre des notaires du Québec, 1991, 284p.
- DUPLESSIS, Yvon et Jean HÉTU, "La source des pouvoirs des municipalités", (1992) *52 R. du B.* 695-713.
- DUPLESSIS, Yvon et Jean HÉTU, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, 2e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1994, 429p.
- DUPUIS, Lionel Alain, *Le domaine des activités aéroportuaires et la compétence constitutionnelle en aéronautique*, Mémoire de maîtrise, Université McGill, 1981, 252p.
- DUPUY, Jean-Pierre, *Ordre et désordre. Enquête sur un nouveau paradigme*, Paris, Seuil et Flammarion, 1982, 278p.
- DUSSAULT, René et Louis BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2e éd, Sainte-Foy, P.U.L., 1986, t. I- 955p., t. II- 1393p., t. III- 1342p.
- EASTON, David, *Analyse du système politique*, éd. orig. 1965, trad. P. Rocheron, Paris, Librairie Armand Colin, 1974, 492p.
- ECKERT, Denis, *Évaluation et prospective des territoires*, Montpellier et Paris, GIP-Reclus, La Documentation française, 1996, 256p.
- ECONOMIDES, Kim, Mark BLACKSELL et Charles WATKINS, "The Spatial Analysis of Legal Systems : Towards a Geography of Law ?" (1986) *13/2 Journal of Law and Society* 161-181.
- EDINGER, Elizabeth, "Territorial Limitations on Provincial Powers", (1982) *14 Ottawa Law Review* 57-99.
- ELBAZ, Mikhaël, Andrée FORTIN et Guy LAFOREST (dir.), *Les frontières de l'identité. Modernité et postmodernité au Québec*, P.U.L. et L'Harmattan, Sainte-Foy et Paris, 1996, 374p.
- EMMANUELLI, Claude, "La maîtrise du sol en droit international public", (1991) *R. du N. Numéro spécial Henri Capitant* 72-95.
- ENSMINGER, Anne, "Du territoire sur la planche : le tour de France des logos", (1994) *9 Géographie et cultures* 3-45.
- ERICKSEN, E. Gordon, *The Territorial Experience. Human Ecology as Symbolic Interaction*, Austin, University of Texas Press, 1980, 204p.

- FAGGILOLO, Guy, *Les méthodes de coopération et de regroupement dans le droit municipal québécois*, Thèse de maîtrise en droit, Université de Montréal, 1975, 396p.
- FELDMAN, Lionel D. (ed.), *Politics and Government of Urban Canada. Selected Readings*, Toronto, Methuen, 1981, 451p.
- FESLER, James W., *Area and Administration*, University of Alabama Press, 1949, 158p.
- FLAHERTY, Mark S. et William W. CRUMPLIN, "Compactness and Electoral Boundary Adjustment : An Assessment of Alternatives Measures", (1992) 36/2 *The Canadian Geographer / Le géographe canadien* 159-171.
- FLOWERDEW, Robin (ed.), *Institutions and Geographical Patterns*, London, Croom Helm, 1982, 331p.
- FORGUES, Jacques et Jacques PRÉMONT, *Loi sur l'expropriation annotée*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1998, 413p.
- FORGUES, Jacques, *Loi annotée sur la fiscalité municipale*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, Ed. à feuilles mobiles.
- FRÉMONT, Armand, *La région, espace vécu*, Paris, P.U.F., 1976, 223p.
- FRENETTE, Jean-Vianney, "Division administratives et organisation de l'espace au Québec : essai d'interprétation", (1974) 28/1 *Revue de géographie de Montréal* 41-54.
- FRIEDMAN, Lawrence M., *The Legal System. A Social Science Perspective*, New York, Russell Sage Foundation, 1975, 338p.
- FRUG, Gerald A., "The City as a Legal Concept", (1980) 93 *Harvard Law Review* 1057-1154.
- FRUG, Gerald A., *Local Government Law*, St-Paul, Min., West Publishing Co., 1988, 1005p.
- GAGNON, Alain-G., *Développement régional. État et groupes populaires. Le cas de l'Est du Québec*, Hull, Éditions Asticou, 1986, 290p.
- GAGNON, André et Jocelyne MALBOEUF, *Dictionnaire des entités géographiques au Gouvernement du Québec*, Ministère des Ressources naturelles, 1994, 2e éd., pag. mult.

- GAGNON, Christiane, *La recomposition des territoires. Développement local viable : récits et pratiques d'acteurs sociaux dans une région québécoise*, Paris, L'harmattan, 1994, 272p.
- GARANT, Patrice, *Traité de droit administratif*, 3e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1992. Vol. 1- *Structures, actes et contrats*, 729p.; Vol. 2- *Le contentieux*, 657p.; Vol. 3- *Les chartes*, 625p.
- GARANT, Patrice, *Précis de droit des administrations publiques*, 3e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1995, 332p.
- GARIÉPY, Michel et Michel MARIÉ (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?* Paris et Montréal, L'Harmattan, 1997, 467p.
- GAUMOND, Diane, "La nouvelle loi municipale en Alberta. Un renversement de tendances dans la formulation des pouvoirs municipaux", dans *Municipalité*, août-septembre 1998, p. 20-21.
- GAUMOND, Diane, *Proposition d'une nouvelle approche législative. Travaux sur le livre 5. Les compétences municipales*, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 1999, 11p.
- GAY, Jean-Christophe, *Les discontinuités spatiales*, Paris, Economica, 1995, 112p.
- GÉLINAS, André, "Le cadre général des institutions administratives et la déconcentration territoriale", (1975) 18 *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada* 253-268.
- GÉLINAS, André, *et al.*, *Gouvernements local et régional*, Montréal, Fédération des jeunes chambres du Canada français, s.d., pag. mult.
- GENDRON, François, *Le choix des régions. Document de consultation sur le développement des régions*, Québec, 1983, 132p.
- GENDRON, François, *Politique de revitalisation des centres-villes*, Québec, Ministère du Conseil exécutif, 1984, 57p.
- GEORGE, Pierre, "Identité de groupe. Identité de territoire. Sur les rapports entre population et espace", (1984) 1 *Espace Populations Sociétés* 13-16.
- GERMAIN, Annick et Pierre HAMEL (dir.), *Aménagement et pouvoir local*, Cahiers de l'ACFAS 31, Université de Montréal, 1985, 187p.

- GERMAIN, Annick, *L'aménagement urbain. promesses et défis*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1991, 267p.
- GERVAIS, Francis, "La contestation du droit à l'expropriation", (1993) 48 *Développements récents en droit municipal* 1-49.
- GIBSON, Dale, "The constitutional Position of Local Government in Canada", (1980-81) 11 *Manitoba Law Journal* 1-19.
- GILLOREL, Hervé et Jacques LÉVY, "Space and Electoral System", (1992) 11/2 *Political Geography* 205-224.
- GIRARD, Jacques, *Division du Québec en dix régions administratives et vingt-cinq sous régions administratives*, éd. révisée, Ministère de l'Industrie et du Commerce, 1967, 38p.
- GIROUX, Lorne, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, P.U.L., 1979, 543p.
- GIROUX, Lorne, "L'intérêt à poursuivre et la protection de l'environnement en droit québécois et canadien", (1977) 23 *McGill L.J.* 292-305.
- GIROUX, Lorne, "Le nouveau droit de l'aménagement... ou l'enfer pavé de bonnes intentions", (1980) 11 *R.G.D.* 65-91.
- GIROUX, Lorne, "Les règlements municipaux de zonage et de lotissement", (1984) *C.P. du N.* 157-197.
- GIROUX, Lorne, "L'expropriation", dans *Contentieux municipal* 7, Cours de la formation professionnelle du Barreau du Québec, 1985-86, p. 137-167.
- GIROUX, Lorne, "Le droit environnemental et le secteur agricole : développements législatifs et réglementaires récents", (1998) 108 *Développements récents en droit de l'environnement* 155-197.
- GOLD, John R., "Territoriality and Human Spatial Behaviour", (1982) 6/1 *Progress in Human Geography* 44-67.
- GOLDSTEIN, Gérald, "La maîtrise du territoire", (1991) *R. du N. Numéro spécial Henri Capitant* 97-145.
- GOSSELIN, Jacques et Michel VILLENEUVE, *Perméabilité de la frontière à Rock Island*, Mémoire de recherche, Université Laval, 1984, 84p.

- GOSSELIN, Jacques, *La coexistence des compétences fédérales et provinciales dans le domaine du développement urbain*, Thèse de maîtrise en droit, Université Laval, 1987, 267p.
- GOTTMAN, Jean, *The Significance of Territory*, Charlottesville, The University Press of Virginia, 1973, 169p.
- GOTTMAN, Jean, "The Evolution of the Concept of Territory", (1975) 14/3-4 *Social Science Information* 29-47.
- GOTTMAN, J., "Les frontières et les marches : cloisonnement et dynamique du monde", dans H. KISHIMOTO (ed.), *Geography and its Boundaries / La géographie et ses frontières. In memory of Hans Boesch*, Kimmelly & Frey, Berne, Suisse, 1980, p. 53-58.
- GOTTMAN, Jean (ed.), *Centre and periphery. Spatial Variations in Politics*, Beverly Hills et Londres, Sage Publications, 1980, 226p.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, *Livre blanc sur la décentralisation*, Québec, 1977, 186p.
- GOW, Ian, *Histoire de l'administration québécoise 1867-1970*, Montréal, P.U.M., 1986, 443p.
- GOYARD-FABRE, Simone, *Les fondements de l'ordre juridique*, Paris, P.U.F., 1992, 387p.
- GRANDBOIS, Maryse, *Le droit de l'aménagement du territoire au Québec*, Thèse de doctorat de III^e cycle en droit public, Université de Montpellier, 1981, 379p. et annexes.
- GRAVEL, Robert J., "La décentralisation gouvernementale : scénarios possibles", (1984) 10 *Les cahiers de l'Énap*, 48p.
- GRAVEL, Robert J., *Les institutions administratives locales et régionales au Québec : structures et fonctions*, 2^e éd., Sainte-Foy., P.U.Q., 1999, 131 p.
- GRAVELINE, Pierre, "La décentralisation et la régionalisation. Des enjeux démocratiques pour le Québec", (1995) 85/2 *L'Action nationale* 480-517.
- GREGORY, Derek et John URRY (ed.), *Social Relations and Spatial Structures*, New York, St-Martin's Press, 1985, 440p.

- GRONDIN, Suzanne, *Le cadastre et la désignation des immeubles*, Diplôme de droit notarial, 1995-1996, Chambre des notaires du Québec, Coopérative étudiant de la Faculté de Droit de l'université de Montréal, 201p.
- GROSSFELD, B., "Geography and Law", (1984) 82 *Michigan Law Review* 1510-1519.
- GROUPE DE TRAVAIL SUR LES ASPECTS JURIDIQUES ET FISCAUX DES MESURES DE PROTECTION DE CERTAINS ESPACES NATURELS, *Rapport final*, 1994, 179p.
- GROUPE DE TRAVAIL SUR MONTRÉAL ET SA RÉGION, *Montréal, une ville-région* (Rapport Pichette), Montréal, 1993, 147p.
- GUELLEC, A., *Les limites départementales*, Association pour le fait départemental, Colloque de Nice, 20-21 novembre 1987, 301p.
- GUICHONNET, Paul et Claude RAFFESTIN, *Géographie des frontières*, Paris, P.U.F., 1974, 221p.
- GUILLAUME, Marc, *Éloge du désordre*, Paris, Gallimard, 1978, 202p.
- GUMUCHIAN, Hervé, *Représentations et aménagement du territoire*, Paris, Anthropos, 1991, 143p.
- GUMUCHIAN, Hervé, "Territorialité, partenariat et autre développement : les espaces à faible densité en situation périphérique", (1991) 35/95 *Cahiers de géographie de Québec* 333-347.
- HAGGETT, Peter, *L'analyse spatiale en géographie humaine* (trad. de la 4e éd. par Hubert Fréchou), Paris, Colin, 1973, 390p.
- HÄKLI, Jouni, "Territoriality and the Rise of Modern State", (1994) 172/1 *Fennia* 1-82.
- HALL, Edward T., *La dimension cachée*, Paris, Seuil, 1971, 256p.
- HALLMAN, Howard W., *Neighborhood Government in a Metropolitan Setting*, Beverly Hills et Londres, Sage Publications, 1974, 302p.
- HAMEL, Marcel-Pierre, *Le rapport de Durham présenté, traduit et annoté*, Éditions du Québec, 1948, 376p.
- HAMELIN, Louis-Edmond, *Le rang d'habitat. Le réel et l'imaginaire*, Montréal, Hurtubise HMH Ltée, 1993, 328p.

- HART, Herbert L.A., *Le concept de droit*, éd. orig. 1961, trad. M. Van de Kerchove, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 1976, 314p.
- HARVEY, Fernand, "La genèse des espaces régionaux au Québec", (1996) 11 *Trames, Revue de l'aménagement*, 33-42.
- HATT, Paul K. et Albert J. REISS (ed.), *Cities and Society, The Revised Reader in Urban Sociology*, 5e éd., New York, The Free Press of Glencoe, 1964, 852p.
- HENDERSON, Jeffrey et Manuel CASTELLS, *Global Restructuring and Territorial Development*, London, Sage Publications, 1987, 256p.
- HÉTU, Jean, "Quel régime choisir : celui du Code municipal ou celui de la *Loi sur les cités et villes* ?" (1996) 3 *B.D.M.* 84-87.
- HÉTU, Jean, Yvon DUPLESSIS et Dennis PAKENHAM, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, Longueuil, Gestion Jestu Inc., 1998, 1398p.
- HÉTU, Jean, "Le Rapport Bédard : Une invitation au chaos social ?" (1999) 6 *B.D.M.* 64-69
- HÉTU, Richard, "La ville privée : le nouveau refuge de la classe moyenne", *La Presse*, 17 décembre 1995, p. 1-2.
- HIGGINS, Donald J.H., *Local and Urban Politics in Canada*, Toronto, Gage, 1986, 417p.
- HIGGINS, Donald, "The Processes of Reorganizing Local Government in Canada", (1986) 19/2 *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 219-242.
- HOEHN, Felix, *Municipalities and Canadian Law. Defining the Authority of Local Governments*, Saskatoon, Purish Publishing, 1996, 371p.
- HOERNER, Jean-Michel, *Géopolitique des territoires. De l'espace approprié à la suprématie des États-Nations*, Perpignan, Presses universitaires de Perpignan, 1996, 341p.
- HOGG, Peter W., *Constitutional Law of Canada*, 3e éd., Toronto, Carswell, 1992, 1477p.
- HUBERT, Jean-Paul, *La discontinuité critique. Essai sur les principes a priori de la géographie humaine*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1993, 221p.

- HULBERT, François, *Essai de géopolitique urbaine et régionale. La comédie urbaine de Québec*, Montréal, Éditions du Méridien, 1989, 474p.
- HULBERT, François, *L'impact du cadre municipal sur l'organisation des agglomérations au Québec*, Cahiers du CRAD 8502, A.T.D.R., Université Laval, 1985, 19p.
- HUTCHINS, Peter et Patrick KENNIFF, "La dualité domaniale en matière municipale", (1971) 12 *C. de D.* 477-502.
- INDJESSILOGLOU, Nikolaos, *L'apport de l'analyse systémique dans le domaine juridique*, Thèse de doctorat en droit, Paris, Université de droit, d'économie et de science politique, 1980, 816p.
- INSTITUT DU FÉDÉRALISME, *La répartition territoriale du pouvoir en Europe, Eurorégions 1987-88*. Fribourg, Éditions universitaires, 1990, 395p.
- INSTITUT HUDSON DU CANADA, *La municipalité de l'an 2001*, Document de réflexion préparé pour l'Union des municipalités du Québec, Montréal, 1985, 48p.
- INTZESSILOGLOU, Nikolaos, "Essai d'élaboration d'un programme de recherche scientifique interdisciplinaire pour l'étude du phénomène juridique", (1987) *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 43-82.
- ISNARD, Hildebert, Jean-Bernard RACINE et Henri REYMOND, *Problématiques de la géographie*, Paris, P.U.F., 1981, 262p.
- ISNARD, Hildebert, *L'espace géographique*, Paris, P.U.F., 1978, 219p.
- JACKSON, W.A. Douglas et Marwyn S. SAMUELS (ed.), *Politics and Geographic Relationships, Toward a New Focus*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs N.J., 1971, 515p.
- JALBERT, Lizette, "Décentralisation ou autonomie administrée : Éléments de synthèse et de réflexion sur la réforme municipale et régionale au Québec", (1985) 3/1 *Cahiers de recherche sociologique* 76-98.
- JEAN, Bruno, "L'aménagement du territoire face à la revendication régionaliste : De l'État aménageur à l'État aménagé", dans Juan-Luis KLEIN (coord.), *Aménagement et développement. Vers de nouvelles pratiques ?* Université du Québec à Chicoutimi, Cahiers de l'ACFAS 38, 1986, 198p.
- JOHNSTON, R. J., *Spatial Structures. Introducing the Study of Spatial Systems in Human Geography*, Londres, Methuen, 1973, 133p.

- JOHNSTON, R. J., *Political, Electoral, and Spatial Systems. An Essay in Political Geography*, Oxford, Clarendon Press, 1979, 221p.
- JOHNSTON, R. J., *Geography and the State : An Essay in Political Geography*, London, The Macmillan Press Ltd, 1982, 283p.
- JOHNSTON, R. J., "The Territoriality of Law : An Exploration", (1990) 11/6 *Urban Geography* 548-565.
- JOHNSTON, R. J., *A Question of Place. Exploring the Practice of Human Geography*, Cambridge, Mass, Blackwell Publ., 1991, 280p.
- JONES, Stephen B., "Boundary Concepts in the Setting of Place and Time", (1959) 49/3 *Annals of the Association of American Geographers* 241-255.
- KEITH, Michael et Steve PILE (dir.), *Place and Politics of Identity*, Londres et New York, Routledge, 1993, 235p.
- KELSEN, Hans, *Théorie pure du droit*, Neuchâtel, Éditions de la Baconnière, 1988, 296p.
- KERCHOVE, Michel Van de, et François OST, *Le système juridique entre ordre et désordre*, Paris, P.U.F, 1988, 254p.
- KING, Leslie et Reginald G. COLLEDGE, *Cities, Space and Behavior. The Elements of Urban Geography*, Englewood Cliffs N.J., Prentice-Hall, 1978, 393p
- KIRBY, Andrew, "A Public City : Concepts of Space and the Local State", (1984) 4/3 *Urban Geography* 191-202.
- KLEIN, Juan-Luis (coord.), *Aménagement et développement - vers de nouvelles pratiques ?* Université du Québec à Chicoutimi, Cahiers de l'ACFAS 38, 1986, 198p.
- KLEIN, Juan-Luis, "Les enjeux territoriaux dans la société de l'après-crise : un défi pour le géographe", (1988) 32/87 *Cahiers de géographie de Québec* 303-311.
- KLEIN, Juan-Luis, "Développement régional et espace local : vers une régulation territorialisée", (1989) 22/62 *Revue internationale d'action communautaire* 189-195.
- KLEINSCHMAGER, Richard, *Éléments de géographie politique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1993, 134p.

- KNIGHT, David B., "Identity and Territory : Geographical Perspectives on Nationalism and Regionalism", (1992) 72/4 *Annals of the Association of American Geographers* 514-532.
- KORNPORST, Bruno, "Organisation. Méthodes et techniques. Note sur l'optimum dimensionnel", (1967) 20/117 *La Revue administrative* 327-333.
- KOTLER, Milton, *Neighborhood Government, Local Foundations of Political Life*, Indianapolis et New York, The Bobbs-Merrill Co., 1968, 110p.
- KRATOCHWIL, Friedrich, "Of Systems, Boundaries, and Territoriality : An Inquiry Into the Formation of the State System, (1986-87) 39 *World Politics* 27-52.
- LABRECQUE, Pierre, *Le domaine public foncier au Québec. Traité de droit domaniale*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1997, 439p.
- LACOSTE, Yves, *La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre* (nlle éd. rev. et augm.), Paris, Maspero, 1982, 234p.
- LACOUR, Claude, *La tectonique des territoires. D'une métaphore à une théorisation*, Cahier 93-01, Institut d'économie régionale du Sud-Ouest, Université de Bordeaux, 1993, 39p.
- LAFORE, Robert, "L'action à l'étranger des collectivités territoriales", (1988) 104/3 *Revue du droit public et de la science politique en France à l'étranger* 763-811.
- LAFORTE, Denis et André BERNARD, *La législation électorale au Québec 1790-1967*, Montréal, Les éditions Sainte-Marie, 1969, 197p.
- Lajoie, Andrée, *Les structures administratives régionales. Déconcentration et décentralisation au Québec*, Montréal, P.U.M., 1968, 332p.
- Lajoie, Andrée, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement : Augmentation discrétionnaire de la compétence fédérale au Canada*, Montréal, P.U.M., 1969, 160p.
- Lajoie, Andrée, Claude THOMASSET-LAPERRIÈRE et Daniel CHÉNARD, "Administration municipale et satellisation dans la région montréalaise", (1977) 12 *R.J.T.* 137-211.
- Lajoie, Andrée, "Contributions à une théorie de l'émergence du droit, 1- Le droit, l'État, la société civile, le public, le privé : de quelques définitions interreliées", (1991) 25 *R.J.T.* 103-143.
- Lajugie, Joseph Pierre, DELFAUD et Claude LACOUR, *Espace régional et aménagement du territoire*, Paris, Dalloz, 1979, 884p.

- LAMONTAGNE, Denys-Claude, "L'influence du droit public sur le droit immobilier", (1986) *R.D.I.* 401-440.
- LAMONTAGNE, Denys-Claude, "Les droits du propriétaire dans le sol et le sous-sol", (1989) 3 *C.P. du N.* 141-211.
- LAMONTAGNE, Denys-Claude, *Biens et propriétés*, 2e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1995, 505p.
- LAMONTAGNE Denys-Claude, *Le droit minier*, Montréal, Éditions Thémis, 1998, 140p.
- LANCTÔT, Gustave, "Le régime municipal en Nouvelle-France", (1948) 9 *Culture* 255-283.
- LANGAGE PLUS INC., *Identité territoriale*, Alma, 1994, 206p.
- LAPIERRE, Jean-William, *L'analyse des systèmes politiques*, Paris, P.U.F., 1973, 273p.
- LAROCHELLE, Gilbert et André GAUTHIER, *Étude comparative des coûts de fonctionnement administratif et électif des municipalités rurales et semi-rurales du Québec*, Université du Québec à Chicoutimi, 1993, 58p.
- LAROUCHE, Pierre, *Villes de demain : Montréal, Québec, Sherbrooke, Trois-Rivières, Chicoutimi, Hull*, Montréal, Éditions Villes nouvelles - Villes anciennes, 1992, 225p.
- LE BERRE, Maryvonne, "Territoires", dans Antoine BAILLY, Robert FERRAS et Denise PUMAIN, *Encyclopédie de la géographie*, 2e éd., Paris, Economica, 1995, p. 601-622.
- LEDROUT, Raymond, *L'espace en question*, Paris, Anthropos, 1976, 361p.
- LEFEBVRE, Henri, "Réflexions sur la politique de l'espace", (1970) 1 *Espaces et sociétés* 3-12.
- LEFEBVRE, Henri, *La production de l'espace*, Paris, Anthropos, 1974, 485p.
- LÉGARÉ, Michel, *Jeux et enjeux de pouvoir régional : le cas de quatre municipalités régionales de comté au Saguenay-Lac-Saint-Jean*, Collection de mémoires de maîtrise en études régionales, Université du Québec à Chicoutimi, 1990, 203p. et annexes.

- LEGER, Danièle et Bertrand HERVIEU, *Le retour à la nature "Au fond de la forêt... l'État"*, Paris, Seuil, 1979, 235p.
- LEMAY, André, "Le projet de loi 88 : un second souffle pour les M.R.C.", (1989) 8 *Développements récents en droit municipal* 77-94.
- LEMAY, André, "La propriété immobilière municipale", (1998) 100 *Développements récents en droit municipal* 33-109.
- LEMAY, Guy et Bernard VACHON, "Le cadre législatif de l'aménagement du territoire au Québec : un poids deux mesures", (1989) 4 *L'Espace géographique* 295-301.
- LEMAY, Guy, "L'aménagement au Québec : Signification du nouveau découpage territorial", dans UNIVERSITÉ DES FRANCOPHONIES, *Le Géographe et l'aménagement*, Limoges, Presses de l'Université de Limoges, 1989, p. 185-194.
- LEMIEUX, Denis, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Farnham, Publications CCH Ltée, 1998, 862p.
- LEMIEUX, Vincent, *La décentralisation*, Québec, P.U.L. & Les Éditions de l'I.Q.R.C., 1997, 129p.
- LE MOIGNE, Jean-Louis, "Les systèmes juridiques sont-ils passibles d'une représentation systémique ?" (1985) 1 *Revue de la recherche juridique - Droit prospectif* 155-171.
- LE MOIGNE, Jean-Louis, *La théorie du Système Général, Théorie de la modélisation*, 3e éd., Paris, P.U.F. 1990, 330p.
- LEPAGE, Christian, *Sondage auprès des municipalités regroupées depuis 1990*, Ministère des Affaires municipales, 1995, 29p. et annexes
- LERESCHE, Jean-Philippe et Dominique JOYE, "Métropolisation : de l'urbain au politique", (1993) 51/52 *Espaces/Temps* 6-19.
- LESSARD, Marc-André, *L'urbanisation de la société canadienne-française*, Québec, P.U.L., 1968, 209p.
- LÉVEILLÉE, Jacques, *Développement urbain et politiques gouvernementales urbaines dans l'agglomération montréalaise, 1945-1975*, Montréal, Société canadienne de science politique, 1978, 608p.
- LEVEILLÉE, Jacques et Marie-Odile TRÉPANIÉ, "Évolution de la législation régissant l'espace urbain au Québec", (1981-82) 16 *R.J.T.* 20-121.

- LÉVEILLÉE, Jacques, *et al.*, *L'aménagement du territoire au Québec. Du rêve au compromis*, Montréal, Nouvelle Optique, 1982, 163p.
- LÉVEILLÉE, Jacques (dir.), *À la croisée des chemins : le développement régional et l'aménagement urbain*, ACFAS Les cahiers scientifiques 85, 1995, 274p.
- LEVY, Jacques, "Habitat et espace politique", (1988) 52-53 *Espaces et sociétés* 9-32.
- LEVY, Jacques, "Espace politique et changement social", (1990) 43/43 *Espaces/Temps* 112-129.
- LÉVY, Jacques (dir.), *Géographies du politique*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques et EspacesTemps, 1991, 221p.
- LEVY, Jacques, "A-t-on vraiment besoin du territoire ?" (1993) 51/52 *Espaces/Temps* 102-142.
- LÉVY, Jacques, *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1994, 442p.
- L'HEUREUX, Jacques, "Les premières institutions municipales au Québec ou "machines à taxer """, (1979) 20 *C. de D.* 315-356.
- L'HEUREUX, Jacques, *Droit municipal québécois*, t. 1, Montréal, Sorej, 1981, 280p.; t. 2, Montréal, Wilson & Lafleur Ltée et Sorej Ltée, 1984, 755p.
- L'HEUREUX, Jacques, "Le partage des pouvoirs et les municipalités", dans Richard SIMEON, *Les relations intergouvernementales*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 205-245.
- L'HEUREUX, Jacques, "L'effet du Code civil du Québec sur les municipalités : les règles générales et leur application", (1995) 36 *C. de D.* 843-881.
- LITTLE, J.I., "Colonization and Municipal Reform in Canada East", (1981) 14/27 *Histoire Sociale* 93-122.
- LLUELLES, Didier, "La servitude administrative et les professionnels de l'immobilier", (1982-83) 85 *R. du N.* 251-309.
- LORD, Guy et Daniel CHÉNARD, *Les structures politiques et administratives des municipalités urbaines du Québec*, Annexe 5 du Rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976, 156p.

- LORD, Guy (dir.), *Le droit québécois de l'eau*, Québec, Ministère des Richesses naturelles, 1977, 2 vol., 1046p.
- LOSLIER, Luc et Jean-Pierre THOUÉZ (dir.), *L'organisation territoriale au Québec*, Extraits des actes du colloque de l'Association des géographes du Québec tenu à Trois-Rivières le 20 mai 1977 dans le cadre du 45ème congrès de l'ACFAS, Bulletin 17, 81p.
- LUCAS, C.P., *Lord Durham's Report on the Affairs of British North America*, Vol. III-Appendixes, Oxford, Clarendon Press, 1912, 380p., incluant *Reports of Commissioners of Inquiry Into the Municipal Institutions of Lower Canada*, 1838, p. 131-237.
- LUCIER, Claude, *La zone-tampon : instrument spatial d'aménagement et de contrôle des nuisances environnementales*, Rapport de recherche de maîtrise en sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, 1989, 296p.
- MAAS, Arthur (ed.), *Area and Power. A Theory of Local Government*, Glencoe Ill., The Free Press, 1959, 224p.
- MADIOT, Yves, *Fusions et regroupements de communes. Problèmes posés par la réforme des structures communales*, Paris, L.G.D.J., 1973, 284p.
- MAKUCH, Stanley M., "Zoning : Avenues of Reform", (1973) 1-2 *Dalhousie Law Journal* 294-334
- MAKUCH, Stanley M., *Canadian Municipal and Planning Law*, Toronto, Carswell, 1983, 325p.
- MALISZ, Boleslaw, *La formation des systèmes d'habitat. Esquisse de la théorie des seuils*, Trad. J. Wolf, Paris, Dunod, 1972, 341p.
- MALMBERG, Torsten, *Human Territoriality. Survey of Behavioral Territories in Man with Preliminary Analysis and Discussion of Meaning*, The Hague, Paris et New York, Mouton Publishers, 1980, 346p.
- MANDELKER, Daniel R., *The Zoning Dilemma. A Legal Strategy for Urban Change*, Washington, Bobbs-Merrill, 1971, 216p.
- MANDERSCHIED, Don J., "Dedication of Public Highways at Common Law", (1997) 37 *M.P.L.R.* (2d) 215-236.
- MANDERSCHIED, Don J., "The Alberta Municipality : The New Person on the Block", (1998) 36 *Alberta Law Review* 692-705.

- MARCHAND, François, "Les ententes entre les municipalités et les promoteurs", (1991) 21 *Développements récents en droit municipal* 81-92.2.
- MARIÉ, Michel, "Territoire, centre et marge, identité et altérité", (1993) 13/14 *Flux* 41-46.
- MARIÉ, Michel, *Un territoire sans nom. Pour une approche des sociétés locales*, Paris, Librairie des Méridiens, 176p.
- MARIER, Jean, *Répertoire commenté des termes, des organismes et des lois*, Ministère des Affaires municipales, 1985, 107p.
- MARINOV, Hristo, "Optimum spatial, ressources et environnement", (1974) 4 *L'Espace géographique* 287-293.
- MARTEL, Fernand, *Le système du canton au Québec*, éd. révisée, Ministère de l'Énergie et des Ressources, Service de l'arpentage, 1986, 88p.
- MARTIN, Fernand, *Problématique des villes-centres au Québec. Rapport de la table ronde*, Québec, Ministère des Affaires municipales, 1994, 90p.
- MARX, Jean-Luc, *Les territoires de l'État*, Que Sais-Je ? 3189, Paris, P.U.F., 1997, 128p.
- MASCARIN, John, "Freedom of Expression and Municipal, Sign By-Law. Case Comments", (1993) 16 *M.P.L.R.* (2d) 38-45.
- MASSAM, Bryan H., *The Spatial Structure of Administrative Systems*, Resource Paper 12, Association of American Geographers, Commission on College Geography, 1972, 38p.
- MASSAM, Bryan H., *Political Geography at the Subnational Scale: Autonomy, Evaluation. Aesthetics in a Civil Society*, Discussion Paper 45, Department of Geography, York University, Toronto, 1994, 31p.
- MATTHEWS GLENN, Jane, "La maîtrise du sol en droit rural québécois," (1991) *R. du N. Numéro spécial Henri Capitant* 25-53.
- MAUREL, Marie-Claude, "Pour une géopolitique du territoire. L'étude du maillage politico-administratif", (1984) 33-34 *Hérodote. Revue de géographie et de géopolitique* 131-143.
- McBAIN, Howard Lee, *The Law and the Practice of Municipal Home Rule*, New York, Columbia University Press, 1916, 724p.

- McEVOY, John P., "Democracy, the Constitution and Municipal Reorganization : *Borough of East York v. Attorney General of Ontario*", (1997) *Alberta Law Review* 237-251.
- McLOUGHLIN, J., Brian, *Planification urbaine et régionale. Une approche par l'analyse de systèmes*, trad. E. Janvier, Paris, Dunod, 1977, 333p.
- McQUILLIN, Eugene, *The Law of Municipal Corporations*, 3e éd., Callaghan, Willmette, Ill., 1987, Vol. 1 - *Home Rule* § 1.40, p. 52-61.
- MEUNIER, Marcel, *Vers un réseau municipal viable. Rapport du comité sur les communautés rurales*, Ministère des Affaires municipales, 1996, 79p. et annexes.
- MEYNAUD, Jean et Jacques LÉVEILLÉE, *La régionalisation municipale au Québec*, Montréal, Nouvelle Frontière, 1973, 237p.
- MICOUD, A., "Le développement local, ou comment construire de nouveaux territoires", (1989) 22/62 *Revue internationale d'action communautaire* 33-38.
- MINGHI, Julian V., "Boundary Studies in Political Geography", (1963) 53 *Annals of the Association of American Geographers* 407-424.
- MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES, *Répertoire des cantons*, 3e éd., 1990, 72p.
- MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE, *Les pôles d'attraction et leur zone d'influence*, Québec, Bureau de recherches économiques, 1967, 145p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Manuel d'information sur le regroupement des municipalités*, Québec, 1967, 78p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *R.E.M.U.R., Renouveau municipal et urbain. Le défi municipal des cinq prochaines années*, Québec, 1970.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Chronologie des transformations municipales de 1961 à 1979*, Direction de la recherche et des politiques, 1980, n.p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, *La municipalité régionale de comté et les territoires non organisés*, 1985, 11p.

- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, *Prévisions de la croissance et délimitation des périmètres d'urbanisation*, 1985, 104p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Jumelage. Guide pratique*, 1991, 31p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Organisation territoriale des municipalités. Description, Possibilités de regroupement (projet)*, 1992, 75p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Modifications territoriales des municipalités : ici et ailleurs*, Québec, 1993, 36p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, *Les ententes relatives à des travaux municipaux*, 1994, 30p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire*, 1995, 47p.; *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement. Pour un aménagement concerté du territoire (document complémentaire)*, 1995, 32p. et *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement (La protection du territoire et des activités agricoles)*, 1997, 29p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *La consolidation des communautés locales. Problématique et objectifs*, 1996, 11p. et (*Version du 7 mars 1997*), Québec, 1997, 45p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, "Le renforcement des institutions municipales", dans *Muni-Express. Bulletin d'information du Ministère des Affaires municipales*, no 3, avril 1997, 20p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Le système municipal québécois*, Direction des politiques et de la fiscalité, 1998, 20p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Répertoire des municipalités du Québec*, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 1999, 868p.
- MLINAR, Zdravko, *Globalization and Territorial Identities*, Aldeshot U.K. et Brookfield U.S.A., Avebury, 1992, 172p.
- MONMONIER, Mark, *Comment faire mentir les cartes ou Du mauvais usage de la géographie*, trad. D.A. Canal, Paris, Flammarion, 1993, 233p.
- MOON, Richard, "Access to Public and Private Property Under Freedom of Expression", (1988) 20 *Ottawa Law Review* 339-373.

- MOREAU, Rémi, *La protection du milieu naturel par les fiducies foncières, Suivi d'un guide sur la constitution et la gestion d'une fiducie foncière*, Montréal, Éditions Wilson & Lafleur Ltée, 1995, 203 et 86 p.
- MOREL, André, "La municipalité, la paroisse et le Code civil du Québec", (1968) 22 *Revue juridique et politique Indépendance et coopération* 661-671.
- MORIN, Claude, *Études sur les communautés urbaines au Québec. Dossier sur les organismes exerçant des pouvoirs territoriaux dans la région de Québec*, Québec, Ministère des Affaires municipales, Cahier 4, 1969, 28p. et plan
- MORIN, Edgar, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF Éditeur, 1990, 160p.
- MORIN, Richard (coord.), *Gestion locale et problématiques urbaines au tournant des années 1990*, Montréal, U.Q.A.M., 1990, 318p.
- MORIN, Richard, *La régionalisation au Québec - contexte historique*, Montréal, Les Publications de l'IFDEC (Institut de formation en développement économique communautaire), 1998, 48p.
- MORRILL, Richard L., *Political Redistricting and Geographic Theory*, Washington, Association of American Geographers, Resource Publications in Geography, 1981, 77p.
- MORRIS, David, *The New City-States*, Washington, Institute for Local Self-Reliance, 1982, 76p.
- MORRISSETTE, France, "Le statut du golfe du Saint-Laurent en droit international et en droit interne", (1985) 16 *R.G.D.* 273-334.
- MUIR, Richard et Ronan PADDISON, *Politics, Geography and Behaviour*, Londres et New York, Methuen, 1981, 230p.
- MURPHY, Alexander B., "Regions as Social Constructs : The Gap Between Theory and Practice", (1991) 15/1 *Progress in Human Geography* 22-35.
- NADEAU, Alfred, "L'emploi de l'expression "Corporation Municipale"", (1962) 64 *R. du N.* 360-365.
- NADEAU, André et Richard NADEAU, *Traité pratique de la responsabilité civile délictuelle*, Montréal, Wilson & Lafleur Ltée, 1971, 732p.
- NAGEL, Stuart S., *Policy Evaluation. Making Optimum Decisions*, New York, Praeger, 1982, 329p.

- NEMERY, Jean-Claude, *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, Paris, Librairie de droit et de jurisprudence, 1981, Coll. Bibliothèque de droit public, t. CXLI, 384p.
- NEWTON, K., "Is Small Really So Beautiful ? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government", (1979) 30/2 *Political Studies* 190-206.
- NORRIS, Robert E. et L. Lloyd HARING, *Political Geography*, Columbus Ohio, Berrill Publ. Co., 1980, 316p.
- NOVARINA, Gilles et Samuel MARTIN, *La décentralisation. Décentralisation et intercommunalité*, Paris, Syros Alternatives et Adels, 1988, 250p.
- O'BRIEN, Allan, *Le regroupement municipal au Canada et les solutions de rechange*, Toronto, C.I.R.U.R., 1993, 120p.
- ORIANNE, Paul, *Introduction au système juridique*, Bruxelles, Bruylant, 1982, 353p.
- OST, François et Michel van de KERCHOVE, *Jalons pour une théorie critique du droit*, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 1987, 602p.
- OST, François, "Questions méthodologiques à propos de la recherche interdisciplinaire en droit", (1981) 6 *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 1-29.
- OWEN, Guillermo et Bernard GROFMAN, "Optimal Partisan Gerrymandering", (1988) 7/1 *Political Geography Quarterly* 5-20.
- PAASI, A., "The Institutionalization of Regions : A Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity", (1986) 164 *Fennia* 105-146.
- PADDISON, Ronan, *The Fragmented State, The Political Geography of Power*, Londres, Blackwell Publ., 1983, 315p.
- PALMADE, Guy, *Interdisciplinarité et idéologies*, Paris, Éditions Anthropos, 1977, 294p.
- PAQUEROT, Sylvie (dir.), *L'État aux orties ?* Montréal, Les Éditions Écosociété, 1996, 279p.
- PAQUETTE, Richard, "Étude sur les compétences constitutionnelles en matière d'aéronautique et d'aménagement aéro-portuaire au Canada", (1979) 57 *R. du B. Can.* 282-300.

- PELLEGRINO, P., *et al.*, "Identités régionales, représentations et aménagement du territoire", (1982) 41 *Espaces et sociétés* 99-112.
- PELLERIN, Michel et Yves TREMBLAY, *Étude de la frontière Canada-États-Unis. Le tronçon québécois Coaticook-Lac-Frontière*, Mémoire de Bacc. en Géographie, Université du Québec à Chicoutimi, 1974, 194p.
- PEREC, Georges, *Espèces d'espaces*, Paris, Éditions Galilée, 1974, 125p.
- PERRAULT, Antonio, "Le Conseil spécial 1838-1841", (1943) 3 *R. du B.* 130-307.
- PETRELLI, Robert et Sylvain DUBOIS, *Les collectivités territoriales au Québec : une vision d'avenir - Volet 2 : La réforme des municipalités locales et régionales au Québec et à l'étranger*, Université du Québec à Montréal, Service aux collectivités, document 45, septembre 1994, 80p.
- PETRELLI, Robert et Sylvain DUBOIS, *Les collectivités territoriales au Québec : une vision d'avenir - Volet 3 : Le regroupement municipal au Québec*, Université du Québec à Montréal, Service aux collectivités, document 46, septembre 1994, 105p.
- PINGEL-LENUZZA, Isabelle, *Les immunités des États en droit international*, Bruxelles, Editions Bruylant et Éditions de l'Université de Bruxelles, 1998, 442p.
- PIOLLE, Xavier, "Proximité géographique et lien social, de nouvelles formes de territorialité ?" (1991) 4 *L'espace géographique* 349-358.
- PIRIE, G.H., "On Spatial Justice", (1983) 15 *Environment and Planning A* 465-473.
- PIVETEAU, Jean-Luc, "Identifier et relativiser les territoires", (1986) 4 *L'Espace géographique* 265-271.
- PIVETEAU, Jean-Luc, *Temps du territoire. Continuités et ruptures dans la relation de l'homme à l'espace*, Carouge-Genève, Éditions Zoé, 1995, 260p.
- PLATT, Rutherford H., *Land Use and Society. Geography, Law, and Public Policy*, Washington, Island Press, 1996, 507p.
- PLOEGAERTS, Léon, *Le zonage dans l'aménagement de l'espace urbain au Québec*, Thèse de doctorat en aménagement, Université de Montréal, 1974, 315p. et annexes.
- POCHE, Bernard, "La région comme espace de référence identitaire", (1983) 42 *Espaces et sociétés* 3-12.

- POCHE, Bernard, *L'espace fragmenté. Éléments pour une analyse sociologique de la territorialité*, Paris, L'Harmattan, 1996, 275p.
- PODGORECKI, Adam, *Social Systems and Legal Systems. Criteria for Classification*, London, Croom Helm, 1985, 261p.
- POIRIER, Michel (dir.), *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Les Éditions Revue de droit - Université de Sherbrooke, 1983, 601p.
- PORTEOUS, John Douglas, "Home : The Territorial Core", (1976) 66 *Geographical Review* 383-390.
- PORTEOUS, John Douglas, *Environment & Behavior : Planning and Everyday Urban Life*, Reading Mass., Addison-Wesley Publis. et Boston, Houghton, 1977, 446p.
- POULIOT, Léon, "Notes sur l'église du Bas-Canada. L'érection civile des paroisses", (1940) *Bulletin de recherches historiques* 289-292.
- POUNDS, Norman J. G., *Political Geography*, 2e éd., New York, McGraw-Hill, 1972, 453p.
- PRADEAU, Christian, *Jeux et enjeux des frontières*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 1994, 362p.
- PRESCOTT, J.R.V., *Political Frontiers and Boundaries*, Londres, Allen & Unwin Inc., 1987, 315p.
- PRESTON, Richard E., "Christaller's Research on the Geography of Administrative Areas", (1992) 16/4 *Progress in Human Geography* 523-539.
- PRÉVOST, Pierre, *La gestion municipale au Québec - Perspectives nouvelles*, Montréal, Gaëtan Morin Éditeur, 1999, 194p.
- PRÉZEAU, Pierre, *La prise de décision en fonction d'une théorie du choix rationnel. Politique des annexions à Montréal*, Thèse de maîtrise en sciences politiques, Université de Montréal, 1964, 197p.
- PROULX, Marc-Urbain, "L'organisation des territoires au Québec", (1988) 88/2 et 88/3 *L'action nationale* 97-161 et 85-136.
- PROULX, Marc-Urbain, *Aménagement et développement chez les MRC du Québec : mariage ou concubinage ?* Chicoutimi, GRIR, Université du Québec à Chicoutimi, 1992, 99p.

- PROULX, Marc-Urbain, "Appartenance, utilités, fonctions. Le cas des milieux MRC du Québec, (1992) 15/2 *Revue canadienne de sciences régionales / Canadian Journal of Regional Science* 307-325.
- PROULX, Marc-Urbain (dir.), *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec*, Congrès en éthique de sociétés, Actes du forum sur la décentralisation, GRIR, Université du Québec à Chicoutimi, Chicoutimi, 1995, 422p.
- PROULX, Marc-Urbain (dir.), *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy, P.U.Q., 1996, 334p.
- PUE, W. Wesley, "Wrestling with Law : (Geographical) Specificity vs. (legal) Abstraction", (1990) 11/6 *Urban Geography* 566-585.
- QUESNEL-OUELLET, Louise, "Situations et attitudes face au changement dans les structures municipales", (1973) 6 *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 195-218.
- QUESNEL-OUELLET, Louise, "La coopération à l'intérieur d'une région métropolitaine : éléments d'analyse", (1973) 16 *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, 432-446.
- QUESNEL, Louise, *La gestion politique de l'espace urbain au Québec*, Cahiers d'aménagement du territoire et de développement régional, Cahier 8701, A.T.D.R., Université Laval, 1987, 41p.
- RAFFESTIN, Claude, "Éléments pour une problématique des régions frontalières", (1974) 1 *L'Espace géographique* 12-18.
- RAFFESTIN, Claude, "Espace, temps et frontière", (1974) 18/43 *Cahiers de géographie de Québec* 22-33.
- RAFFESTIN, Claude, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairies techniques, 1980, 249p.
- RAFFESTIN, Claude et Mercedes BRESSO, "Tradition, modernité, territorialité", (1982) 26/68 *Cahiers de géographie du Québec* 185-198.
- RAFFESTIN, Claude, "Remarques sur les notions d'espace, de territoire et de territorialité", (1982) 41 *Espaces et sociétés* 167-171.
- RAFFESTIN, Claude et Angelo TURCO, "Espace et pouvoir" dans Antoine S. BAILLY, *Les concepts de la géographie humaine*, Paris, Masson, 1984, p. 45-50.

- RAFFESTIN, Claude, "Éléments pour une théorie de la frontière", (1986) 134 *Diogenes* 3-21.
- RAFFESTIN, Claude, "Repères pour une théorie de la territorialité humaine", (1987) 7 *Cahiers du Groupe réseaux* 3-22.
- RAFFESTIN, Claude, "Autour de la fonction sociale de la frontière", (1992) 70-71 *Espaces et sociétés* 157-164.
- RAFFESTIN, Claude, Dario LOPRENO et Yvan PASTEUR, *Géopolitique et histoire*, Paris, Payot, 1995, 330p.
- RAZ, Joseph, *The Concept of a Legal System. An Introduction to the Theory of Legal System*, Oxford, Clarendon Press, 1970, 212p.
- REID, Hubert, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1996, 769p.
- REISS, B., "The Applicability of the Contractors Privileges to Public Property", (1971) 31 *R. du B.* 321-327.
- RENARD, Jean-Pierre (dir.), *Le géographe et les frontières*, Paris et Montréal, L'Harmattan, 1997, 299p.
- RETAILLE, Denis, "Localiser, relier, découper. Pratiquer la géographie régionale", (1994) 346 *Historiens et géographes* 169-178.
- REYNAUD, Alain, *Société, espace et justice*, Paris, P.U.F., 1981, 263p.
- REYNOLDS, David R., "Political Geography : The Power of Place and the Spatiality of Politics", (1994) 18/2 *Progress in Human Geography* 234-347.
- RIBOT, Catherine, "La coopération intermunicipale : les modèles québécois et français", (1992) 33 *C. de D.* 907-925.
- RICHARD, G., *Territoire et domaine vital*, Paris, Masson, 1970, 124p.
- RICHARD, Marc et Yves DUGAS, *Guide odonymique du Québec*, Québec, Commission de toponymie, 1987, 85p.
- RICQ, Charles, "La région, espace institutionnel et espace d'identité", (1983) 41 et 42 *Espaces et Sociétés* 113-129 et 65-78.

- ROBARDET, Patrick, *Servitude réelles et limitations de droit public en matière d'affectation du sol et d'implantation des bâtiments*, Thèse de doctorat en droit, Université Laval, 1986, 858p.
- ROGERS, Ian Mac F., *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2e éd, Toronto, Carswell, 1971, 2 vol.
- ROMANO, Santi, *L'ordre juridique*, trad. L. François et P. Gothot, Paris, Dalloz, 1975, 174p.
- RONCAYOLO, Marcel, *La ville et ses territoires*, Paris, Gallimard, 1990, 278p.
- ROSNAY, Joël de, *Le microscope. Vers une vision globale*, Paris, Seuil, 1975, 305p.
- ROUGE, Maurice-François, *La géonomie ou l'organisation de l'espace*, Paris, L.G.D.J., 1947, 191p.
- ROUSSEAU, Charles, *Droit international public*, 11e éd., Paris, Dalloz, 1987, 495p.
- ROUSSILLON, Henri, *Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir*, Paris, L.G.D.J., 1972, 491p.
- ROUTABOULE, Danièle, "Aux sources de la morphologie urbaine au Québec", (1969) 23/1 *Revue de géographie de Montréal* 189-196.
- ROUX Jean-Michel, *Territoire sans lieux. La banalisation planifiée des régions*, Paris, Dunod, 1980, 211p.
- RUEL, Jimmy, *Sondage auprès des municipalités regroupées depuis 1994*, Ministère des Affaires municipales, Service des politiques municipales, 1998, 56p.
- RUGGIE, John Gerard, "Territoriality and Beyond : Problematizing Modernity in International Relations", (1993) 47 *International Organization* 139-174.
- RYAN, Claude, *Partage des responsabilités. Québec-municipalités. Vers un nouvel équilibre*, Ministère des Affaires municipales, 1990, 206p.
- SACK, Robert David, *Conceptions of Space in Social Thought. A Geographic Perspective*, Minneapolis, University of Minnesota, 1980, 231p.
- SACK, Robert, "Conceptions of Geographic Space", (1980) 4/3 *Progress in Human Geography* 313-345.

- SACK, Robert D., "Territorial Bases of Power", dans Alan D. BURNETT et Peter J. TAYLOR (ed.), *Political Studies from Spatial Perspectives. Anglo-American Essays on Political Geography*, Chichester, New York, Brisbane et Toronto, John Wiley & Sons, 1981, 519p.
- SACK, Robert D., "Human Territoriality : A Theory", (1983) 73/1 *Annals of the Association of American Geographers* 55-74.
- SACK, Robert David, *Human Territoriality. Its Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, 256p.
- SACK, Robert David, *Human Territoriality and Space*, Wallace W. Atwood Lecture Series 3, The Graduate School of Geography, Clark University, Worcester Mass., 1987, 21p.
- SACK, Robert David, *Homo Geographicus. A Framework for Action, Awareness, and Moral Concern*, Baltimore et Londres, Johns Hopkins University Press, 1997, 292p.5
- SAEZ, Jean-Pierre (dir.), *Identités, cultures et territoires*, Paris, Desclée de Brouwer, 1995, 267p.
- SAINT-PIERRE, Diane, *L'évolution municipale du Québec des régions. Un bilan historique*, Québec, U.M.R.C.Q., 1994, 198p.
- SAMPFORD, Charles, *The Disorder of Law. A Critique of Legal Theory*, Oxford et New York, Blackwell Publ., 1989, 302p.
- SAMSON, Rémi, "Les contrats municipaux : quelques aspects internationaux", (1999) 13 *R.J.E.U.L.* 131-151.
- SANCTON, Andrew, *Governing the Island of Montreal. Language Differences and Metropolitan Politics*, Berkeley, University of California Press, 1985, 214p.
- SANCTON, Andrew, *La réorganisation du gouvernement local au Canada depuis 1975*, Toronto, C.I.R.U.R., 1991, 53p.
- SANCTON, Andrew, "Reducing Costs by Consolidating Municipality : New Brunswick, Nova Scotia and Ontario", (1996) 39/3 *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada* 267-289.
- SANCTON, Andrew, *La frénésie des fusions - Une attaque à la démocratie locale*, Westmont, Price-Patterson Ltée, 1999, 205p.

- SANDALOW, T., "The Limits of Municipal Power under Home Rule : A Role for the Courts", (1964) 48 *Minnesota Law Review* 643-721.
- SANGUIN, André-Louis, "La frontière Québec-Maine : Quelques aspects limologiques et socio-économiques", (1974) 18/43 *Cahiers de géographie de Québec* 159-185.
- SANGUIN, André-Louis, *La géographie politique*, Paris, P.U.F., 1977, 183p.
- SANTOS, Bonaventura De Sousa, "Law : A Map of Misreading. Toward as Postmodern Conception of Law", (1987) 14/3 *Journal of Law and Society* 279-302.
- SANTOS, Milton, *Espace et méthode*, Paris, Publisud, 1989, 122p.
- SAUVÉ, J.R.M., *Géopolitique et avenir du Québec*, Montréal, Guérin, 1994, 349p.
- SCHEFLEN, Albert E. et Norman ASHCARFT, *Human Territories. How We Behave in Space-Time*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1976, 210p.
- SCHOFER, Jerry P., "Territoriality at the Micro, Meso and Macro-Scales", (1975) 74 *Journal of Geography* 151-158.
- SCHWARTZ, Mildred A., *Politics and Territory. The Sociology of Regional Persistence in Canada*, Montréal et London, McGill-Queen's University Press, 1974, 344p.
- SCHWARTZ, Simon, "The Doctrine of Public Dedication of Private Property in Quebec Civil and Statute Law", (1969) 15 *McGill L.J.* 165-177.
- SCHWARTZBERG, Joseph E., "Reapportionment, Gerrymander and the Notion of Compactness", (1966) 56 *Minnesota Law Review* 443-449.
- SCOTT, A.J., *The Urban Land Nexus and the State*, Londres, Pion Ltd, 1980, 256p.
- SECRÉTARIAT À L'AMÉNAGEMENT ET À LA DÉCENTRALISATION, GROUPE DE CONSULTATION, *L'aménagement du territoire : un projet collectif*, 1980, 31p.
- SECRÉTARIAT À L'AMÉNAGEMENT ET À LA DÉCENTRALISATION, Conférence Québec-Municipalités, *La revalorisation du pouvoir municipal. Décentralisation. perspective communautaire nouvelle*, Québec, 1978, Fascicule 1- *Une vue d'ensemble*, 30p.; Fascicule 2- *Les expériences étrangères*, 45p.; Fascicule 3- *L'aménagement et l'urbanisme*, 37p.; Fascicule 4- *L'organisation politique des comtés renouvelés*, 40p.; Chapitre 5- *Les compétences des communautés de comté*, 17p.; Fascicule 6- *Le territoire des comtés politiques renouvelés*, 61p.

- SÉGUIN, Normand, *Agriculture et colonisation au Québec. Aspects historiques*, Montréal, Boréal Express, 1980, 220p.
- SEMAINES SOCIALES DU CANADA, XXXe session - Edmunston, 1953, Compte rendu des cours et conférences, Tome 30 - *La paroisse*, Montréal, Institut social populaire, 204p.
- SÉNÉCAL, Gilles, "Les géographes et les idéologies territoriales au Canada : Deux projets nationaux contradictoires", (1989) 33/90 *Cahiers de géographie du Québec* 307-321.
- SÉNÉCAL, Gilles, *Le projet territorial québécois et la région. L'exemple du mouvement régional du Bas St-Laurent Gaspésie 1960-1980*, Mémoire de Maîtrise en géographie, Université du Québec à Montréal, 1983, 270p.
- SHORTT, Adam, *Lord Sydenham*, Coll. The Makers of Canada, Vol. 15, Toronto, Morang & Co. Ltd, 1908, 367p.
- SINGELL, L.D., "Optimal City Size : Some Thoughts on Theory and Policy", (1974) *Land Economics* 207-212.
- SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *La frontière. Colloque de Poitiers*, Paris, Pedone, 1980, 305p.
- SOJA, Edward J., *The political Organization of Space*, Commission on College Geography Resource Paper 8, Washington, Association of American Geographers, 1971, 54p.
- SOUCY, Claude, *Le segment du 45e parallèle de la frontière Québec-États-Unis. Étude géographique*, Maîtrise es lettres, Faculté des lettres et des sciences humaines de l'Université de Bordeaux, 1970, 400p.
- ST-AMOUR, Jean-Pierre, "Le régime juridique de la voirie", (1991) Congrès annuel du Barreau du Québec 437-556.
- ST-AMOUR, Jean-Pierre, "Les dispositions des règlements de zonage et de lotissement sur les parcs, terrains de jeux et espaces naturels (articles 117.1 à 117.16 L.A.U.)", (1993) 13/4 *Revue québécoise d'urbanisme* 6-10.
- ST-AMOUR, Jean-Pierre, "La responsabilité municipale relative à la voirie publique", dans *Les nouveaux défis en matière de responsabilité municipale*, L'Institut Canadien, 1997, 51p.

- ST-AMOUR, Jean-Pierre et Marc-André LE CHASSEUR, *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme annotée*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1998, pag. mult.
- STATISTIQUE CANADA, *Changements chronologiques dans la formation des municipalités*, Ottawa, 1960, 74 tab.
- STOBO, Carolyn P., "The Proposed Legislative Framework for a New Ontario Municipal Act", (1997) *Municipal World*, June, 3-7 et 25; July, 14-19.
- STOYANOVITCH, K., *Le domaine du droit*, Paris, L.G.D.J., 1967, 519p.
- SYLVESTRE, A., *Commission d'étude sur les problèmes internes de l'Île Jésus*, 1964, t. 1 - 110p., t. 2 - 267p., t.3 - 154p.
- TAVERNE Denis, "Une innovation manquée : le territoire", (1992) 15/3 *Revue canadienne de sciences régionales / Canadian Journal of Regional Science* 507-521.
- TAYLOR, Peter J., *Political Geography, World Economy, Nation State and Locality*, 3e éd., Essex Eng., Harlow et New York, Longman, 1993, 360p.
- TAYLOR, Peter J., "The State as Container : Territoriality in the Modern World-System", (1994) 18/2 *Progress in Human Geography* 151-162.
- TERRÉ, François (dir.), "Le système juridique", (1986) 31 *Archives de philosophie du droit*, 488p.
- TESSIER, Maurice, *Proposition de réforme des structures municipales*, Ministère des Affaires municipales, 1971, 28p. et 179p.
- TÊTU, Daniel, *Éléments de droit municipal. Diplôme de droit notarial*, Montréal, Université de Montréal, Faculté de droit, 1984, 198p.
- THÉRIAULT, Richard, *Le quartier subjectif : Niveau de la hiérarchisation de l'espace urbain*, Mémoire de Maîtrise en géographie, Université de Montréal, 1978, 216p.
- THÉRY, Hervé (dir.), *L'État et les stratégies du territoire*, Paris, Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1991, 242p.
- TINDAL, C.R. et S. Nobes TINDAL, *Local Government in Canada*, 3e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson Ltd, 1990, 374p.

- TOWNSEND, David, *Les municipalités canadiennes et la réglementation des antennes radio et des bâtis d'antennes*, Ministère des Communications du Canada et Université du Nouveau-Brunswick, 1987, 120p.
- TREMBLAY, André et Réginald SAVOIE, *Précis de droit municipal*, Montréal, Wilson & Lafleur Ltée, 1973, 382p.
- TREMBLAY, André et Daniel TURP, "L'incidence des politiques urbaines sur l'exercice des compétences fédérales et provinciales en matière de gouvernement local", (1981-82) 16 *R.J.T.* 231-319.
- TREMBLAY, Bernard, *Le statut des chemins au Québec. Historique et législation. Doctrine et jurisprudence*, Québec, Les Publications du Québec, 1996, 207p.
- TRUDEL, Marcel, *Atlas historique du Canada français. Des origines à 1867*, Québec, P.U.L., 1961, 93 plans.
- TRUDEL, Marcel, *Initiation à la Nouvelle-France. Histoire et institutions*, Montréal, Holt, Rinehart et Winston Ltée, 1971, 323p.
- TRUDEL, Pierre et René PIOTTE, "La réglementation des infrastructures de télécommunications au Québec", (1978) 13 *R.J.T.* 139-202.
- TUAN, Yi-Yu, *Space and Place. The Perspective of Experience*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1977, 235p.
- TURGEON, Laurier, Jocelyn LÉTOURNEAU et Khadiyatoula FALL (dir.), *Les espaces de l'identité*, P.U.L., 1997, 324p.
- UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Avant-projets de loi portant sur : la charte des municipalités du Québec, la création d'un comité Québec-Municipalités, les compétences des municipalités*, Montréal, 1997, n.p.
- UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités* (Rapport Parizeau), Montréal, 1985, 292p.
- VACHON, Bernard (dir.), *L'aménagement du territoire, c'est aussi l'aménagement des campagnes*, Études et Recherches 84-02, Département de géographie, Université du Québec à Montréal, 1984, 268p.
- VACHON, Bernard (dir.), *Le Québec rural dans tous ses états*, Textes produits aux états généraux du monde rural, Montréal, Boréal, 1991, 311p.

- VALLIÈRES, Allain et Christian BONNELLY, *Guide toponymique du Québec : Politiques, principes, normes et procédures de la Commission de toponymie concernant le choix de traitement, l'officialisation, la diffusion et la conservation des noms de lieux*, 2e éd., Québec, Les Publications du Québec, 1990, 192p.
- VARTIAINEN, Porttu, "The Strategy of Territorial Integration in Regional Development. Defining Territoriality", (1987) 18/1 *Geoforum* 117-126.
- VERDON, Richard, "Charte canadienne des droits et libertés : les municipalités ont-elles toujours une vie privée ?" (1992) 33 *Développements récents en droit municipal* 79-98.
- VIARD, Jean, *La dérive des territoires*, Le Paradou, Acte Sud, 1981, 165p.
- VIAU, Pierre, Conrad DELISLE, Jean H. MASSEY, *La cité humaine*, Montréal, Services de consultation VDM Inc., 1976, 139p.
- VIAU, Pierre, *Les municipalités du Québec (structures)*, Montréal, Les Éditions de la Place Inc., 1968, 171p.
- VIRILIO, Paul, *L'espace critique*, Paris, Christian Bourgeois Éditeur, 1984, 188p.
- VULLIERME, Jean-Louis, *Le concept de système politique*, Paris, P.U.F., 1989, 576p.
- WEAVER, Clifford L. et Richard F. BABCOCK, *City Zoning. The Once and Future Frontier*, Chicago et Washington, Planners Press et American Planning Association, 1979, 328p.
- WEIR, R. Stanley, "Municipal Institutions in the Province of Quebec", dans S. Morley WICKETT, *Municipal Government in Canada*, University of Toronto Studies - History and Economics, Vol. II, University of Toronto, 1907, p. 165-192.
- WICKETT, S. Morley, "Some Notes on the Charters of Montreal and Related Statutes," et "Municipal Government in Canada", dans S. Morley WICKETT, *Municipal Government in Canada*, University of Toronto Studies - History and Economics, Vol. II, University of Toronto, 1907, p. 197-372.
- WOLCH, Jennifer et Michael DEAR (ed.), *The Power of Geography. How territory Shapes Social Life*, Boston, Unwin-Hyman, 1988, 393p.
- ZACCARDELLI, Martin, "La rénovation cadastrale" dans CHAMBRE DES NOTAIRES, *Répertoire de droit*, "Titres immobiliers", Doctrine - Document 1, Montréal, 1995, 59p.

TABLE DE JURISPRUDENCE²

- Abehsara c. Saint-Jean-sur-Richelieu (Ville de)*, J.E. 99-1928 (C.S.)
- Abitibi (MRC d') c. Ibitiba Ltée*, [1993] R.J.Q. 1061 (C.A.)
- Ace Holdings Ltée c. Côte-Saint-Luc (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-011658-885, 14 août 1989
- Adami c. Montreal (City of)*, (1904) 25 C.S. 1
- Adams c. Procureur général du Québec*, J.E. 94-1235 (C.S.)
- Agostino c. Lafortune*, [1965] B.R. 106
- Agrégats Dufferin c. Aylmer (Ville d')*, J.E. 84-670 (C.S.)
- Ahern c. Schoel Richstone Ltd*, C.S. Montréal, E-160028, 5 janvier 1939
- Ahuntsic (Corporation du village d') c. Montréal (Cité de)*, (1909) 15 R.J. 514 (C.S.)
- Ahuntsic (Corporation of the Village of) c. Montreal (City of)*, (1904) 26 C.S. 291
- Air Canada c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1991] R.J.Q. 1481 (C.Q.)
- Alain c. Lévis (Cité de)*, (1930) 68 C.S. 314
- Alberta Government Telephones c. C.R.T.C.*, [1989] 2 R.C.S. 225
- Alex Couture Inc. c. Charny (Ville de)*, [1977] C.S. 378
- Alexandre c. Brassard*, [1895] A.C. 301, conf. *Samoisette c. Brassard*, (1893) 2 B.R. 69
- A.L.I. Excavation Inc. c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1993] R.D.I. 183 (C.S.)
- Allard Contractors Ltd c. Coquitlam (District of)*, [1994] 4 R.C.S. 37
- Allstate Insurance Company of Canada c. Granby (Ville de)*, C.P. Montréal, 500-02-004670-811, 21 juin 1983
- Alltrans Express Ltd c. Colombie-Britannique (Workers Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897
- Alma (Cité d') c. Belle Construction Ltée*, [1961] B.R. 498
- Aménagements Derbec Inc. c. Beloeil (Ville de)*, J.E. 97-801 (C.S.)
- Aménagements du Lac Gervais Inc. c. Lac-Tremblant-Nord (Municipalité du)*, J.E. 83-1132 (C.A.)
- Amusement Daniel Inc. c. Montréal (Ville de)*, [1995] R.J.Q. 2303 (C.M.)
- Amusements G.B. Inc. c. Association montréalaise d'activités récréatives et culturelles (A.M.A.R.C.)*, C.S. Montréal, 500-05-003330-832, 26 juin 1983
- Amyot c. Sainte-Béatrix (Municipalité de)*, J.E. 97-737 (C.S.)
- Anctil c. La Pocatière (Cour municipale de la ville de)*, [1973] C.S. 238
- Anderson c. South Vancouver (Municipality of)*, (1911-12) 45 R.C.S. 425
- Anjou (Ville d') c. Beam Montreal Realty Ltd*, [1980] T.E. 436
- Anjou (Ville d') c. Commission municipale du Québec*, J.E. 99-1595 (C.S.) (en appel)
- Anjou (Ville d') c. Entreprises Lafleur (1961) Ltée*, [1977] T.E. 159
- Anjou (Ville d') c. Hydro-Québec*, J.E. 94-475 (C.A.)
- Anjou (Ville d') c. Jérôme Le Royer (Commission scolaire)*, [1988] R.J.Q. 2076 (C.A.)
- Anjou (Ville d') c. Jérôme Le Royer (Commission scolaire)*, J.E. 92-689 (C.A.)
- Anjou (Ville d') c. Shefner Industries Ltd*, [1979] T.E. 139
- Anjou (Ville d') c. Texaco Canada Inc.*, [1990] R.J.Q. 663 (C.A.), inf. J.E. 88-132 (C.S.)
- Anjou 80 c. Turcot*, J.E. 90-90 (C.A.)

² Afin de faciliter la consultation, tous les "saint(e)s" dans les noms officiels de municipalité sont écrits sans abréviation.

- Arbique c. Saint-Placide (Corporation de la paroisse de)*, (1921) 30 B.R. 493
- Archambault c. Construction Bérou Inc.*, J.E. 92-1538 (C.S.)
- Arsenault c. Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson (Corporation municipale de)*, J.E. 99-1728 (C.S.) (en appel)
- Arthabaska (Corporation du comté d') c. Chester-Est (Corporation de)*, (1921) 63 R.C.S. 49
- Asbestos (Corporation du village d') c. Saint-Pierre*, (1934) 57 B.R. 546
- Association des propriétaires de Ste-Julie Inc. c. Beauchesne (Édouard) (1974) Inc.*, J.E. 82-480 (C.S.)
- Association des propriétaires des Jardins Taché Inc. c. Entreprises Dasken Inc.*, [1974] R.C.S. 2
- Association des résidants du Lac Mercier Inc. c. Paradis*, [1996] R.J.Q. 2370 (C.S.)
- Atlantic and North West Railway Co. c. Turcotte*, (1893) 2 B.R. 305, conf. (1895) 18 L.N. 146 (C.P.)
- Attorney General for Quebec c. Nipissing Central Railway Co.*, [1926] A.C. 715
- Attorney General for the Dominion of Canada c. Ritchie Contracting and Supply Co.*, [1919] A.C. 999
- Attorney General of Canada c. Attorney General of Ontario*, [1898] A.C. 700
- Attorney General of Canada c. Attorney General of Quebec*, [1921] 1 A.C. 413
- Attorney General of Canada c. Montreal (City of)*, (1883-87) 14 R.C.S. 352
- Attorney General of Canada c. Toronto (City of)*, (1893) 23 R.C.S. 514
- Attorney General of Ontario c. Attorney General of Canada*, [1896] A.C. 348
- Aubé c. Saint-Donat (Corporation municipale de)*, [1992] R.D.I. 133 (C.S.)
- Aubert-Gallion (Corporation of) c. Roy*, (1892-93) 21 R.C.S. 456
- Audette c. Saint-Charles (Corporation de)*, (1917) 23 R.J. 200 (C.S.)
- Auger c. Château-Richer (Ville de)*, [1975] C.S. 924
- Aumont c. L'Assomption (Corporation de la paroisse)*, (1938) 44 R.J. 131 (C.S.)
- Avrith c. Laval (Ville de)*, J.E. 89-149 (C.A.)
- Ayet dit Maleau c. Pelland*, (1874) 5 R.L. 279 (C.C.)
- Aylmer (Ville d') c. 174736 Canada Inc.*, J.E. 97-2185 (C.S.)
- Aylmer (Ville d') c. Mustapha*, C.A. Montréal, 500-09-001446-772, 17 mai 1982 (J.I.D.M. C.A. 82-05-17)
- Aylwin c. Montreal (City of)*, (1889) 33 L.C.J. 117 (C.S.)
- Ayot c. Montréal (Ville de)*, [1981] C.S. 446
- Ayotte c. Deschênes (Corporation du village de)*, (1934) 40 R.J. 233 (C. Mag.)
- Bachand c. Saint-Théodore d'Acton (Corporation de)*, (1870) 2 R.L. 325 (C.S.)
- Baie-Comeau (Ville de) c. Service Miller Auto Propane Inc.*, J.E. 92-44 (C.S.)
- Baie-de-Shawinigan (Corporation municipale du village de) c. Bournival*, [1994] R.D.J. 329 (C.A.)
- Baie-Saint-Paul (Ville de) c. Charlevoix (Corporation de la deuxième division du comté de)*, (1916) 50 C.S. 380 (C.C.)
- Baldwyn-Cartier (Commission scolaire) c. Gauthier*, [1997] R.D.I. 226 (C.S.)
- Banque nationale de Paris (Canada) c. Saint-Jérôme (Ville de)*, C.S. Terrebonne, 500-05-008203-935, 13 mars 1996
- Baril c. Saint-Damien-de-Brandon (Corporation de la paroisse de)*, [1960] C.S. 465
- Barkmere (Ville de) c. Hardie*, C.A. Montréal, 500-09-00718-73, 17 mars 1977
- Barnhart c. Rouyn (Ville de)*, [1949] C.S. 116
- Barras c. Québec (Corporation de)*, (1885) 11 Q.L.R. 42 (B.R.)
- Basil Holding Corp. c. Côte-Saint-Luc (City of)*, J.E. 98-960 (C.S.)

- Bâtiments Kalad'Art Inc. c. Construction D.R.M. Inc.*, REJB 1999-15886 (C.A.)
- Bayshore Shopping Centre Ltd c. Nepean (Corporation of the Township of)*, [1972] R.C.S. 755
- Beach c. Perkins (Municipalité de)*, [1975] C.S. 85
- Beaconsfield (Ville de) c. Brunet*, (1923) 4 D.L.R. 378 (C.S.C.), inf. (1921) 31 B.R. 196
- Beauce (Corporation of the County of) c. Breakey*, (1906) 15 B.R. 520
- Beauchamp c. Montréal (Cité de)*, (1891) 7 M.L.R. 382 (C.S.)
- Beauchamps c. Mascouche (Ville de) et Charco Construction Inc.*, C.S. Joliette, 705-05-000711-71, 1er juin 1976 (J.I.D.M. C.S. 76-06-01)
- Beauchemin c. Beloeil (Corporation de)*, (1899) 15 C.S. 174 (C.R.)
- Beaufort c. Coaticook (Corporation of)*, (1888) 32 L.C.J. 118 (C.R.)
- Beauharnois Light Heat Power Power Co c. Hydro-Electric Power Commission*, (1937) 3 D.L.R. 458 (C.A.Q.)
- Beauharnois-Salaberry (MRC de) c. Lejeune, J.E.* 84-926 (C.S.)
- Beaulac c. Trois-Rivières (Cité des)*, (1911) 17 R.J. 198 (C.S.)
- Beaulieu (Corporation du village de) c. Brique Citadelle Ltée*, [1971] C.S. 181
- Beaulieu c. Candiac (Ville de)*, J.E. 92-1561 (C.S.), conf. C.A. Montréal, 500-09-001823-921, 23 avril 1996
- Beaulieu c. Ferland, J.E.* 88-352 (C.A.)
- Beaulieu c. Saint-Patrice-de-Rivière-du-Loup (Corporation municipale de la paroisse de)*, [1984] C.S. 133
- Beauport (Ville de) c. Blais*, [1996] R.D.I. 541 (C.S.)
- Beauport (Ville de) c. Cayer, J.E.* 88-1262 (C.S.)
- Beauport-Est (Corporation de) c. Brique Frontenac Ltée*, (1933) 71 C.S. 36 (C. Mag.)
- Beauvais c. Sainte-Anne-de-Sabrevois (Corporation de la paroisse de)*, (1987) 34 M.P.L.R. 258 (C.S.Q.)
- Bécancour (Ville de) c. Les Pétroles de la Rive-Sud Inc.*, J.E. 89-315 (C.A.)
- Bédard c. Lochaber-Ouest (Corporation de)*, (1916) 49 C.S. 459 (C.R.)
- Bédard c. Québec (Corporation du comté de)*, (1910) 37 C.S. 186
- Bédard c. Québec (Ville de)*, [1988] R.L 433 (C.A.)
- Bédard c. Sainte-Jeanne-de-Chantal (Corporation de la paroisse de)*, (1924) 30 R.J. 360 (C.S.)
- Bégin c. Château-Richer (Corporation municipale de)*, C.S. Québec, 200-05-003658-908, 15 mai 1991
- Bégin c. Notre-Dame-du-Sacré-Coeur (Corporation de la paroisse de)*, (1889) 33 L.C.J. 200 (B.R.)
- Belair c. Sainte-Rose (Ville de)*, (1922) 63 R.C.S. 526
- Bélanger c. Sainte-Béatrix (Corporation de la paroisse)*, (1940) R.J. 435 (C. Mag.)
- Bélanger c. Saint-Barnabé (Corporation de la paroisse de)*, (1918) 53 C.S. 255 (C.R.)
- Bélanger c. Saint-Louis (Town of)*, (1912) 41 C.S. 348 (C.R.)
- Bélanger c. Saint-Pamphile (Ville de)*, [1968] C.S. 178
- Bélanger c. Sherbrooke (Ville de)*, C.S. St-François, 450-05-000245-882, 10 février 1989
- Belcourt Inc. c. Kirkland (Ville de)*, J.E. 90-91 (C.S.)
- Belcourt Inc. c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1990] R.J.Q. 1122 (C.S.)
- Belisle c. Ricard*, (1924) 30 R.J. 241 (C.S.)
- Belisle c. Saint-Eloi (Corporation de)*, (1914) 20 R.J. 52 (C.S.)
- Bell c. Quebec (Corporation of)*, (1879) 5 A.C. 84
- Bell c. Westmount (Town of)*, (1900) 9 B.R. 34
- Bell Canada c. Commission de la santé et de la sécurité au travail*, [1988] 1 R.C.S. 749

- Bell Canada c. Québec (Cité de)*, [1977] C.A. 392
Bell Canada c. Sillery (Cité de), J.E. 83-141 (C.S.)
Bell Telephone Co. of Canada c. Montreal Street Railway Co., (1897) 6 B.R. 223
Bellegarde c. Lambton (Corporation du village de), C.S. Beauce, 350-05-000375-74, 30 mars 1978 (J.I.D.M. C.S. 78-03-30)
Bellerive c. Deblois, J.E. 81-775 (C.P.)
Bellington c. Aylmer (Ville d'), (1991) R.J.Q. 1283 (C.S.)
Beloil (Corporation de la paroisse de) c. Préfontaine, (1898) 4 R.J. 163 (C.R.)
Benoît c. Saint-Luc (Corporation de la paroisse de), (1933) 54 B.R. 307
Bera Entreprises Ltd c. Vallée et Saint-Nicolas (Ville de), J.E. 88-255 (C.S.)
Berard c. Vincent, (1922) 28 R.J. 70 (C.S.)
Bergeron c. Beaurivage Construction Ltée, J.E. 82-357 (C.P.)
Bergeron c. Hull (City of), (1912) 18 R.J. 167 (C.S.), conf. (1913) 9 D.L.R. 28 (B.R.)
Bernard c. Saint-Ambroise (Corporation de la paroisse de), [1968] C.S. 403
Bernard c. Varennes (Corporation du village de), (1941) 79 C.S. 205
Bernier c. Saint-Marcel (Corporation de la paroisse de), (1910) 16 R.J. 294 (C.S.)
Berthiaume c. Saint-Eustache (Corporation de la paroisse de), (1921) 27 R.J. 441 (B.R.)
Bertrand (Donat) et Fils Inc. c. Charny (Ville de), J.E. 97-740 (C.A.)
Bertrand c. Montréal (Cité de), [1960] B.R. 1018
Bérubé c. Saint-Alexandre (Corporation de), (1913) 19 R.J. 430 (C.S.)
Bider c. Baie d'urfée (Town of), C.S. Montréal, 500-05-008365-767, 9 mai 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-05-09)
Bigras & Frères Ltée c. Châteauguay (Corporation du comté de), [1975] C.S. 522, conf. C.A. Montréal, 500-09-00029-75, 28 janvier 1981
Bigras c. Sainte-Anne-des-Lacs (Corporation municipale de la paroisse de), J.E. 93-1199 (C.A.)
Bilodeau c. Dufour, [1952] 2 R.C.S. 264
Binette c. Saint-Jean (Cité de), (1941) 47 R.J. 500 (C.S.)
Birchenough c. Montréal (Cité de), (1912) 21 B.R. 467
Bisaillon c. Montreal (City of), (1928) 63 R.C.S. 24
Blaiklock Bros Ltd c. Lachine (Cité de), [1978] C.S. 117
Blainville (Ville de) c. 2640-3071 Québec Inc., J.E. 99-834 (C.A.)
Blainville (Ville de) c. Ruffo, C.S. Terrebonne, 700-05-001132-871, 16 décembre 1987
Blais c. Cie Grand-Tronc de Chemin de fer du Canada, (1911) 39 C.S. 236
Blanchard c. Montréal (Cité de), (1912) 18 R.L. 489 (C.C.)
Blanchette c. Bécancour (Ville de), C.A. Québec, 9745, 30 mai 1978, conf. [1981] 1 R.C.S. 77
Blouin c. Saint-Vallier (Corporation de), (1881) 1 D.C.A. 147
Boiler Buckwork Co. Ltd c. Cowansville (Ville de), [1947] C.S. 440
Boily c. Saint-Henri-de-Taillon (Corporation de), (1920) 61 R.C.S. 42
Boily c. Taché (Corporation du canton de), (1930) 68 C.S. 406
Bois L.M.G. Inc. c. Poirier et Sorel (Cité de), [1982] C.S. 574
Boisbriand (Ville de) c. Cordia Ltd, [1997] R.D.I. 81 (C.S.)
Boisclair c. Thiboutot, [1948] B.R. 1
Bois-des-Filion (Ville de) c. Lorraine (Ville de), [1999] R.D.I. 1393 (C.S.) (en appel)
Boisjoli c. Goebel, [1982] C.S. 1
Boissé c. Maricourt (Municipalité de), J.E. 94-1575 (C.S.)
Boissé c. Maricourt (Municipalité de), J.E. 98-861 (C.S.)

- Bonaventure (Corporation du comté de) c. Pointe-à-la-Croix (Corporation municipale de)*, C.S. Bonaventure, 105-05-000046-78, 8 septembre 1983 (J.I.D.M. C.S. 83-09-08)
- Bonin c. Champagne*, (1919) 55 C.S. 153
- Bonne-Espérance (Municipalité de), Blanc-Sablon (Municipalité de) et Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent (Municipalité de la)*, (1992) 9 C.M.Q. 1073
- Boréal Assurances Inc. c. Mont-Royal (Ville)*, [1998] R.D.I. 198 (C.A.)
- Bouchard c. Gagnon*, J.E. 94-754 (C.S.)
- Bouchard c. Longueuil (Cité de)*, [1942] C.S. 703
- Bouchard c. Mont-Saint-Hilaire (Ville de)*, [1996] R.L. 316 (C.Q.)
- Bouchard c. Montréal (Cité de)*, (1921) 27 R.L. 369 (C.S.)
- Boucher c. Chambly (Ville de)*, J.E. 98-2125 (C.S.)
- Boucher c. Montréal (Ville de)*, (1986) 31 M.P.L.R. 133 (C.S.)
- Boucherville (Ville de) c. Carrières Rive-Sud*, [1990] R.L. 64 (C.A.)
- Boucherville (Ville de) c. Devette*, [1993] R.D.I. 564 (C.S.)
- Boucherville (Ville de) c. Jaybalt Corp.*, [1965] C.S. 611
- Boudreau c. Sherbrooke (Corporation of)*, (1886) 2 M.L.R. 191 (C.R.)
- Boudreault c. Gatineau (Ville de)*, J.E. 82-107 (C.S.)
- Boulanger c. Procureur général du Québec et Percé (Ville de)*, C.P. Gaspé, 110-02-000418-80, 22 mars 1982 (J.I.D.M. C.P. 82-03-22)
- Boulanger c. Québec (Cité de)*, (1934) 72 C.S. 445
- Boulangerie Leclerc Inc. c. Saint-Flavien (Corporation municipale du village de)*, [1981] C.S. 466
- Bourbonnais c. Gatineau (Ville de)*, [1982] C.S. 302
- Bourcier c. Saint-Lambert (Ville de)*, (1994) 60 Q.A.C. 86
- Bourdeau c. Charlesbourg (Ville de)*, [1987] R.J.Q. 357 (C.S.), *conf. sub nom. Pires c. Charlesbourg (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 1257 (C.A.)
- Bourdon c. Bénard*, (1879) 15 L.C.J. 60
- Bourget c. Québec (Cité de) et La Commission des champs de bataille nationaux*, [1963] R.P. 179 (C.S.)
- Bourgon c. Verdun (Cité de)*, (1937) 43 R.J. 474 (C.S.)
- Bousquet c. Saint-Charles-sur-Richelieu (Corporation municipale de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000016-898, 5 juin 1990
- Bouvrette c. Montréal-Nord (Cité de)*, C.P. Montréal, 500-02-011291-783, 17 février 1982 (J.I.D.M. C.P. 82-02-17)
- Bowen c. Montréal (Ville de)*, [1979] 1 R.C.S. 511
- Brais c. Iberville (Corporation du comté d')*, (1926) 34 B.R. 398
- Bramalea Consolidated Development c. Attorney General for Ontario*, [1971] 2 O.R. 570 (O.C.A.)
- Brasley c. Saint-Philippe-de-Néri (Corporation de la paroisse de)*, (1929) 35 R.L. 4 (C. Mag.)
- Brasserie Au Petit Tonneau Inc. c. Montréal-Nord (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 2852 (C.S.)
- Brasserie futuriste de Laval c. Sainte-Thérèse (Corporation municipale de)*, J.E. 96-811 (C.Q.)
- Braut c. Curateur public*, [1995] R.D.I. 97 (C.S.)
- Brensim Corp. Ltd c. Montréal (Ville de)*, [1986] D.L.Q. 269 (C.S.)
- Briand (Gérald) Inc. c. Shawinigan (Ville de)*, J.E. 98-453 (C.A.)
- Briansol Inc. c. Saint-Lambert (Ville de)*, J.E. 88-43 (C.S.)
- British Columbia c. Van Gool*, (1987) 36 M.P.L.R. 303 (B.C.C.A.)
- Brodeur (Laurent) Inc. c. Procureur général du Québec*, [1997] R.R.A. 316 (C.A.)

- Bromptonville (Ville de) c. Lauzon*, [1970] C.A. 348
- Bronsard c. Rivière-à-Pierre (Municipalité de)*, J.E. 95-1107 (C.S.)
- Brossard (Pierre) Ltée c. Laprairie (Ville de)*, [1961] C.S. 55
- Brossard c. Laprairie (Corporation de la ville de)*, (1919) 56 C.S. 115 (C.R.)
- Brouillette c. Godin*, [1954] B.R. 46
- Brown c. Montreal (City of)*, (1871) 4 R.L. 7 (C.S.)
- Browns c. Sainte-Adèle (Corporation municipale de)*, C.S. Terrebonne, 700-05-001259-872, 20 mai 1988
- Brunet c. Rivière-des-Prairies (Ville de)*, [1964] R.L. 217 (C.S.)
- Buckingham (Ville de) c. 3011445 Canada Inc.*, J.E. 97-1017 (C.S.)
- Buczynsky c. Montreal (City of)*, (1990) 59 C.C.C. (3d) 302 (C.S.Q.)
- Bureau c. Saint-Ubalde (Corporation de la paroisse de)*, (1919) 28 B.R. 130
- Bureau c. Stoneham-et-Tewkesbury (Corporation municipale des cantons-unis de)*, J.E. 88-1341 (C.S.), conf. J.E. 90-1592 (C.A.)
- Burrard Power Co. c. The King*, [1919] A.C. 87
- Bussière c. Plessisville (Ville de)*, [1960] B.R. 1006
- Butler c. Nelson (Corporation du canton de)*, (1926) 32 R.J. 104 (C.S.)
- Cabaret Sex Appeal Inc. c. Montréal (Ville de)*, J.E. 92-1343 (C.S.), conf. [1994] R.J.Q. 2133 (C.A.)
- Cadieux c. Saint-Bruno (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-015908-765, 27 novembre 1979
- Calor Ltd c. Kwiat*, [1975] C.A. 858
- Campbell c. Harrington (Corporation municipale du canton de)*, J.E. 92-122 (C.Q.)
- Campeau c. Sainte-Adèle (Ville de)*, C.S. Terrebonne, 700-05-001357-825, 19 avril 1984
- Canac-Marquis Ltée c. Vanier (Ville de)*, [1991] 2 R.C.S. 203, conf. J.E. 89-925 (C.S.)
- Canadian Mobile Sign Association c. Burlington (City of)*, (1995) 24 M.P.L.R. (2d) 154 (O.C.J.)
- Canadian National Railway c. Montreal (City of)*, (1927) 43 B.R. 409
- Canadian National Railway c. Saint-Lambert (City of)*, [1942] C.S. 99
- Canadian Newspaper Co. Ltd c. Montréal (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 482 (C.S.)
- Canadian Newspaper Co. Ltd c. Québec (Ville de)*, [1987] R.J.Q. 1078 (C.S.)
- Canadian Newspapers Co. c. Victoria (City of)*, (1990) 63 D.L.R. (4th) 1 (B.C.C.A.)
- Canadian Northern Quebec Railway c. Desmarais*, (1918) 27 B.R. 509
- Canadian Occidental Petroleum Ltd c. North Vancouver (District of)*, (1986) 13 B.C.L.R. (2d) 34 (B.C.C.A.)
- Canadian Pacific Ltd c. Laval (Ville de)*, C.S. Montréal, 802012, 20 juin 1974 (J.I.D.M. C.S. 74-06-20)
- Canadian Pacific Railway c. Attorney General of Quebec*, [1965] R.C.S. 603
- Canadian Pacific Railway c. Godin*, (1927) 43 B.R. 468
- Canadian Pacific Railway c. Notre-Dame-de-Bon-Secours (Corporation of the Parish of)*, [1899] A.C. 367
- Canadian Pacific Railway c. Quebec (City of)*, (1899-1900) 30 R.C.S. 73
- Canadian Petrofina Ltd c. Martin et Saint-Lambert (City of)*, [1959] R.C.S. 453
- Canadian Petrofina Ltd c. Mont-Royal (Ville)*, [1977] C.S. 751
- Canadien National c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868
- Canadien Pacifique Ltée c. Montréal (Communauté urbaine de)*, J.E. 98-2194 (C.S.)
- Canadien Pacifique Ltée c. Ontario*, [1995] 2 R.C.S. 1028
- Cantin c. Martineau*, [1960] C.S. 154
- Cantley (Corporation municipale de) c. 2332-4197 Québec Inc.*, (1990) R.D.J. 64 (C.A.)

- Cantley (Municipalité de) c. Gatineau (Ville de)*, (1991) 8 C.M.Q. 519
- Cardinal c. Procureur général de l'Alberta*, [1974] R.C.S. 695
- Carignan (Ville de) c. Saint-Bruno-de-Montarville (Ville de)*, C.M.Q. 53081 (5733-96 et 6006-96) 12 mars 1996 et 22 octobre 1996
- Carignan c. Gentilly (Corporation du village de)*, (1935) 39 B.R. 69
- Carignan c. La-Visitation-de-Champlain (Corporation municipale de la paroisse de)*, J.E. 97-60 (C.A.)
- Caron c. Desbiens*, (1921) 27 R.J. 91 (C.S.)
- Caron c. Le Haut-Richelieu (MRC)*, C.S. Iberville, 755-05-000093-888, 25 mai 1988
- Carpentier c. Maisonneuve (Ville de)*, (1897) 11 C.S. 241
- Carpentier c. Wright (Corporation municipale du canton de)*, [1986] R.D.I. 544 (C.S.)
- Carrières Rive-Sud Inc. c. Boucherville (Ville de)*, [1993] R.J.Q. 130 (C.S.)
- Cartierville (Corporation de) c. Jasmin*, (1920) 36 R.J. 299 (C.R.)
- Cayouette (C.A.) Ltée c. Pontbriand et Sorel (Cité de)*, [1968] C.S. 516
- Cell-Rock Inc. c. Laflèche (Cité de)*, [1970] C.A. 1173
- Centre d'enfouissement sanitaire St-Athanase Inc. c. Saint-Grégoire-le-Grand (Municipalité de la paroisse de)*, J.E. 95-400 (C.S.)
- Centre hospitalier Sainte-Marie de Trois-Rivières c. Roy*, [1997] R.D.I. 716 (C.S.)
- Cerundolo c. Val-Barrette (Corporation municipale de)*, J.E. 87-70 (C.A.)
- Chabot c. Cie d'assurance Combined d'Amérique*, [1989] R.R.A. 682 (C.Q.)
- Chabot c. Saint-Jean-Baptiste-de-Rouville (Corporation municipale de la paroisse de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000328-889, 6 septembre 1989
- Chagnon c. Verchères (Corporation du comté de)*, (1924) 37 B.R. 329
- Chalifoux c. Richelieu (Corporation du comté de)*, (1923) 29 R.J. 316 (C.C.)
- Chamberland c. Fortier*, (1894) 23 R.C.S. 377
- Chambly (Corporation du comté de) c. Montfermier Corp.*, (1939) 77 C.S. 450
- Chambly-Canton (Municipalité de) c. Davignon*, [1942] 46 R.P. 328 (C.S.)
- Champagne c. Saint-Honoré (Corporation de la paroisse de)*, J.E. 82-79 (C.P.)
- Champs c. Labelle (Corporation municipale de)*, [1991] R.J.Q. 2313 (C.S.)
- Charest c. Saint-Donat (Corporation de la paroisse de)*, (1913) 43 C.S. 539 (C.R.)
- Charette c. Sainte-Agathe-Sud (Corporation municipale du village de)*, C.S. Terrebonne, 700-05-000113-849, 5 avril 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-04-05.1)
- Charland c. Sainte-Barbe (Municipalité de la paroisse de)*, [1996] R.L. 512 (C.Q.)
- Charlottetown (City) c. Prince Edward Island*, (1999) 49 M.P.L.R. (2d) 73 (P.E.I.S.C.)
- Charny (Ville de) c. Les Chutes-de-la-Chaudière (MRC)*, C.S. Québec, 200-05-001964-829, 7 juin 1982 (J.I.D.M. C.S. 82-06-07)
- Charpentier c. Lemoyne (Ville de)*, C.A. Montréal, 09-000092-767, 2 mai 1977
- Charpentier c. R.*, [1955] R.C.S. 177
- Charron c. Montréal-Nord (Ville de)*, J.E. 93-826 (C.Q.)
- Chartier c. Pecllet*, (1909) 18 B.R. 41
- Chartier c. Saint-Thomas-d'Aquin (Municipalité de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000007-863, 21 avril 1986
- Chasles c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1982] C.A. 111
- Chassé c. Baie-Comeau (Ville de)*, [1972] C.A. 385
- Château, Compagnie d'assurance c. Laval (Ville de)*, C.P. Montréal, 500-02-053094-814, 11 mai 1983 (J.I.D.M. C.P. 83-05-11)
- Chateauguay Heights (Ville de) c. Chateauguay (Ville de)*, [1951] C.S. 27
- Châteauneuf c. Iberville (Ville d')*, [1951] R.L. 156 (C.S.)
- Chatel c. Côte-Saint-Luc (Ville de)*, [1974] C.S. 463

- Cheers Management Inc. c. Montréal (Ville de)*, [1991] R.J.Q. 794 (C.S.)
- Chernipeski c. Lacombe (Town of)*, (1997) 37 M.P.L.R. (2d) 135 (A.C.Q.B.)
- Chertsey (Corporation de la paroisse de) c. Laframboise*, (1932) 53 B.R. 300
- Chester (Canton de) c. Chesterville (Municipalité de)*, C.M.Q. 54209 (6672-98), 7 mai 1988
- Chester-Est (Canton de) c. Saint-Fortunat (Municipalité de)*, C.M.Q. 52587 (5340-95), 30 mars 1995
- Chevarier c. Saint-Bruno-de-Montarville (Ville de)*, [1976] C.S. 702
- Chicoutimi (Cité de) c. Guay*, [1964] C.S. 488
- Chicoutimi (Cité de) c. Simard*, [1977] C.A. 430
- Chicoutimi (Corporation du canton de) c. Simard*, (1926) 41 B.R. 192
- Chicoutimi (Municipalité du comté de) c. Compagnie Price Ltée*, [1987] R.L. 91 (C.A.)
- Chicoutimi Pulp Co. c. The King & Price*, (1907) 16 B.R. 143
- Chicoutimi-Nord (Cité de) c. Simard*, [1977] C.A. 430
- Childs c. Montréal (Cité de)*, (1890) 1 C.S. 414
- Choquette c. Varennes (Corporation de la paroisse de)*, (1918) 54 C.S. 33
- Christin dit St-Amour c. Montréal (Cité de)*, (1895) 7 C.S. 228
- Cie de chemin de fer du Grand-Tronc c. Landry*, (1882) 11 R.L. 590 (B.R.)
- Cie de construction & Immeubles Beauvillage Inc. c. Montréal-Nord (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-002246-856, 24 juillet 1985
- Cie de pulpe de Chicoutimi c. Racine*, (1906) 30 C.S. 194 (C.R.)
- Clermont (Ville de) c. Perron*, B.D.I. 94-305 (C.Q. Expro.)
- Clouâtre c. Bromont (Ville de)*, J.E. 83-570 (C.S.)
- Cloutier c. Compagnie de chemins de fer nationaux*, J.E. 96-1297 (C.S.)
- Cloutier c. Lac-Saint-Paul (Municipalité de)*, (1998) 5 B.D.M. 100 (C.Q.)
- Cloutier c. Richmond (Ville de)*, [1976] C.S. 248
- Club de golf Sherbrooke Inc. c. Sherbrooke (Ville de)*, [1988] R.D.I. 68 (C.S.)
- Club de motoneige de St-Raymond Inc. c. Portneuf (MRC de)*, J.E. 99-593 (C.S.) (en appel)
- Club de tir mauricien Inc. c. Cap-de-la-Madeleine (Ville de)*, [1996] R.D.I. 195 (C.S.)
- Coalition des citoyens et citoyennes du Val St-François Inc. c. Procureur général du Québec*, J.E. 99-530 (C.S.)
- Coaticook (Town of) c. Laroche*, (1915) 24 B.R. 339
- Coaticook (Ville de) c. Boisvert*, [1948] R.L. 211 (R.S.P.)
- Cochenthaler c. Pausé*, (1912) 18 R.L. 231 (C.A.)
- Cochrane c. Buckingham (Corporation du canton de)*, (1923) 30 R.J. 56 (C.S.)
- Cohen and Son Ltd c. Wyckoff and Co.*, [1959] C.S. 507
- Coleraine (Corporation de la partie Sud du canton d') Irlande (et du canton de) c. Laroche*, (1884) 13 R.L. 696 (B.R.)
- Collins c. Laval (Ville de)*, J.E. 89-899 (C.S.)
- Comeau c. Carleton (Ville de)*, [1997] R.L. 176 (C.Q.)
- Comité de citoyens et d'action municipale de Saint-Césaire c. Saint-Césaire (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 1061 (C.A.)
- Comité paritaire de l'entretien d'édifices publics c. Office municipal d'habitation de Lachine*, [1987] R.J.Q. 2668 (C.P.)
- Comité pour la république du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139
- Commission municipale du Québec c. Aylmer (Ville d')*, (1933) 71 C.S. 117
- Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Venne*, [1989] 1 R.C.S. 880
- Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838

- Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Sillery (Ville de)*, C.S. Québec, 200-05-004391-822, 15 octobre 1982
- Compagnie d'aqueduc du village de Ste-Thècle c. Sainte-Thècle (Village de)*, (1933) 39 R.J. 104 (C. Mag.)
- Compagnie d'assurance Guardian du Canada c. Westmount (Ville de)*, [1982] C.P. 367
- Compagnie d'assurance du Québec c. Rimouski (Ville de)*, (1994) 1 B.D.M. 17 (C.S.)
- Compagnie de construction & Immeubles Beauvillage Ltée c. Montréal-Nord (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-002246-856, 24 juillet 1985
- Compagnie de pulpe de Mégantic c. Agnès (Corporation du village d')*, (1898) 7 B.R. 339
- Compagnie de sable Ltée c. Québec (Ville de)*, [1957] R.L. 65 (C.S.)
- Compagnie des chars urbains de Montréal c. Commissaires du havre de Montréal*, (1915) 24 B.R. 503
- Compagnie des chemins de fer nationaux c. Dolbeau (Ville de)*, J.E. 91-644 (C.S.)
- Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 969 (C.S.)
- Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Vincent*, [1979] 1 R.C.S. 364
- Compagnie des terrains de la banlieue de Montréal c. Montréal (Cité de)*, (1922) 28 R.J. 509 (C.S.)
- Compagnie du téléphone Saguenay-Québec c. Chicoutimi (Cité de)*, (1938) 65 B.R. 223
- Compagnie électrique du Saguenay Ltée c. Saint-Jérôme (Corporation du village de)*, (1932) 52 B.R. 305
- Compagnie Gignac Ltée c. Québec (Cité de)*, (1912) 23 B.R. 397
- Compagnie immobilière Viger Ltée c. Lauréat Giguère Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 67.
- Compagnie Meloche Inc. c. Kirkland (Ville de)*, (1991) 1 M.P.L.R. (2d) 310 (C.S.)
- Compagnie pour l'éclairage du gaz de St-Hyacinthe c. Compagnie des pouvoirs hydrauliques de St-Hyacinthe*, (1894-96) 25 R.C.S. 168
- Concordia Concrete Floors Ltd c. Laflamme (Louis) Construction Inc.*, [1980] R.P. 25 (C.P.)
- Concrete Column Clamps Ltd c. Quebec (City of)*, [1940] R.C.S. 522
- Congrégation des Témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Municipalité du village de)*, J.E. 99-333 (C.S.) (en appel)
- Consolidated Rail Corp. c. Beauharnois (Ville de)*, (1994) 20 M.P.L.R. (2d) 307 (C.S.Q.)
- Construction canadienne T.J. (Québec) Inc. c. Québec (Ville de)*, C.A. Québec, 200-09-000253-929, 23 avril 1996, conf. C.S. Québec, 200-05-000423-892, 21 juillet 1989
- Construction Gaétan et Gilles La Madeleine Inc. c. Boucherville (Ville de)*, J.E. 93-1396 (C.S.)
- Construction M.J.M. Inc. c. Senneville (Village de)*, [1990] R.L. 438 (C.A.)
- Constructions Maurice & Claude Ltée c. Lennoxville (Ville de)*, C.S. Saint-François, 450-05-000931-903, 2 mai 1991
- Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754
- Construction Secor Inc. c. Crane Canada Ltd*, [1993] R.D.I. 298 (C.S.)
- Constructions Deschênes Ltée c. Coleshill Ltée*, [1982] C.S. 169
- Constructions (Les) Penan Ltée c. Hull (Cité de)*, [1975] C.A. 395
- Contant c. Montcalm (Corporation du comté de)*, (1921) 27 R.J. 22 (C.S.)
- Copping c. Joliette (Cité de)*, (1924) 30 R.J. 128 (C.S.)
- Cormiec c. Harpin*, [1950] C.S. 287
- Cornellier c. Saint-Damien-de-Brandon (Corporation de la paroisse de)*, [1943] C.S. 30
- Corporation d'aqueduc de St-Casimir c. Ferron*, [1931] R.C.S. 47
- Corporation de placements Mathers c. Sainte-Adèle (Ville de)*, [1982] J.M. 194 (C.S.)

- Corriveau c. Saint-Vallier (Corporation de)*, (1889) 15 Q.L.R. 87 (B.R.)
- Costin c. Saint-Alban-du-Cap-des-Rosiers (Corporation de)*, (1906) 12 R.J. 270 (C. Mag.)
- Côté c. Commission des liqueurs de Québec*, (1931) 50 B.R. 368
- Côté c. Procureur général du Québec*, [1985] C.A. 661
- Côté c. Saint-François-Xavier (Corporation de la paroisse de) et Procureur général du Québec*, J.E. 81-6 (C.S.)
- Coté & Marmen Inc. c. Lévis (Ville de)*, J.E. 91-1097 (C.A.)
- Côté (W.) et Fils Ltée c. Mercier (Ville de)*, C.S. Beauharnois, 760-05-000034-866, 7 avril 1988
- Côte-Saint-Luc (Cité de) c. Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse Ville-Marie*, J.E. 99-594 (C.A.)
- Côte-Saint-Luc (Cité de) c. Montréal (Ville de)*, (1992) 9 C.M.Q. 1047, 1055 et 1057
- Coteau-Landing (Corporation de) c. Ottawa Dairy Ltd*, (1933) 71 C.S. 273
- Courcy c. Longueuil (Ville de)*, [1976] C.S. 867
- Cousineau c. Boucherville (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 318 (C.S.)
- Couture c. Thetford-Mines (Cité de)*, C.S. Mégantic, 5208, 5 janvier 1970
- Couture c. Terrebonne (Ville de)*, C.S. Terrebonne, 700-05-000962-955, 29 décembre 1997
- Dagenais c. Saint-Elzéar (Corporation de la paroisse de)*, (1926) 32 R.J. 310 (C.S.)
- Daignault c. Loiseau et Rigaud (Ville de)*, C.S. Beauharnois, 760-05-000428-886, 25 mai 1989
- Daigneau c. Farnham (Corporation de la partie Est du township de)*, (1897) 6 B.R. 258
- Dallas c. Saint-Louis (Town of)*, (1901-2) 32 R.C.S. 120
- Dames (Les) de la Charité de l'Hôpital Général c. McDonald*, (1883) 3 D.C.A. 341
- Daoust c. Notre-Dame-de-l'Île-Perrot (Corporation municipale de la paroisse de)*, J.E. 78-297 (C.S.)
- Daoust c. Pincourt (Ville de)*, [1970] C.A. 808
- Daoust c. Salaberry-de-Valleyfield (Ville de)*, J.E. 86-1000 (C.P.)
- Daoust c. Sainte-Cécile (Corporation de la paroisse de)*, (1934) 40 R.J. 266 (C.S.)
- Daoust c. Sainte-Jeanne-de-Chantal-de-l'Île-Perrot (Corporation de la paroisse de)*, (1915) 47 C.S. 236 (C.R.)
- Darlington c. Garneau*, (1938) 64 B.R. 561
- David et Lamarre c. Jacques-Cartier (Ville de)*, [1959] R.C.S. 797
- Davie c. Montreal Water and Power Co.*, (1903) 23 C.S. 143
- Davis c. Montréal (Ville de)*, [1975] C.A. 503
- Deauville (Corporation municipale du village de) c. Registrateur de la division d'enregistrement de Sherbrooke*, [1993] R.D.I. 374 (C.S.)
- Deblois c. Vanier (Ville de)*, J.E. 85-65 (C.S.)
- Décarie c. Saint-André (Corporation municipale de)*, (1932) 52 B.R. 153
- Decary c. Dorval (Ville de)*, [1949] C.S. 332
- Decelles c. Lac-Brome (Ville de)*, L.P.J. 94-1993 (C.S.)
- Déchex Ltée c. Saint-Hubert (Ville de)*, C.S. Longueuil, 505-05-000383-924, 31 mars 1992
- Dedman c. R.*, [1985] 2 R.C.S. 2
- Dégelis (Ville de) c. Michaud*, C.S. Kamouraska, 250-05-000014-803, 2 juin 1980, conf. J.E. 88C-301 (C.A.P.)
- De Grandpré c. Montréal-Sud (Ville de)*, [1958] C.S. 718
- De Havilland c. Toronto (City of)*, (1981) 12 M.P.L.R. 151 (O.S.C.)
- De La Chevrotière c. Montréal (Cité de)*, (1886) 12 A.C. 149
- Delahanty c. Montreal (City of)*, (1918) 54 C.S. 50

- Delhaie c. L'Acadie (Corporation de la paroisse de)*, [1948] C.S. 387
- Delorme c. Berthier (Corporation du comté de)*, (1890) 19 R.L. 608 (C.S.)
- Delson (Ville de) c. Entreprise B.C.C. Ltée*, C.S. Montréal, 500-05-008593-873, 14 novembre 1989
- Delta c. Aztec Aviation Group*, (1985) 28 M.P.L.R. 215 (B.C.S.C.)
- Demers c. Grande-Île (Municipalité de)*, C.Q. Beauharnois, 760-32-001107-954, 19 avril 1996
- Demers c. Laprairie (Corporation du village de)*, (1906) 12 R.J. 277 (B.R.)
- Demers c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1997] R.J.Q. 1892 (C.A.)
- Denis c. Benoît*, [1962] C.S. 675
- Dessaules c. Standard Explosives Ltd*, (1916) 22 R.L. 382 (C.S.)
- Desbiens c. Jonquière (Corporation du village de)*, (1906) 30 C.S. 376 (C.R.)
- Deschênes (Corporation du village de) c. Loveys*, [1936] R.C.S. 351, inf. (1934) 72 C.S. 95
- Deschênes c. Sainte-Marie (Corporation de)*, (1881) 7 Q.L.R. 50 (C.S.)
- Desjardins c. Laval (Ville de)*, J.E. 96-1512 (C.Q.)
- Desjardins c. Montréal (Ville de)*, J.E. 89-1254 (C.A.)
- Desjardins c. Savoie*, [1995] R.J.Q. 2486 (C.S.)
- Desjarlais c. Saint-Antoine-de-la-Rivière-du-Loup (Corporation de la paroisse de)*, [1949] B.R. 639
- Deslauriers c. Antoine-Labelle (MRC d')*, (1984) C.M.Q. 1135
- Deslauriers c. Saint-Cyprien-de-Napierville (Municipalité de)*, C.S. Iberville, 755-05-000790-970, 29 octobre 1997
- Desmarchais c. Montréal (Ville de)*, C.P. Montréal, 500-02-042073-796, 8 septembre 1981 (J.I.D.M. C.P. 81-09-08)
- Desnoyers c. Abercorn (Corporation municipale du village d')*, J.E. 94-302 (C.S.)
- Desrosiers c. Longueuil (Ville de)*, J.E. 81-593 (C.S.)
- Desrosiers c. Leedham*, (1916) 49 C.S. 33
- Desrosiers c. (Les) Entreprises B.F.C. Ltée*, C.S. Arthabaska, 415-05-000227-79, 22 octobre 1980
- Desrosiers c. Longueuil (Ville de)*, J.E. 81-593 (C.S.)
- Desrosiers c. Thinel*, [1962] R.C.S. 514
- Désy c. Saint-Constant (Corporation de)*, (1924) 36 B.R. 202
- Detroit (City of) c. Sandwich West (Township of)*, [1970] R.C.S. 627
- Deux-Montagnes (Cité des) c. Paradis*, J.E. 78-861 (C.S.)
- Développements Île Perrot Inc. c. L'Île-Perrot (Ville de)*, J.E. 90-227 (C.S.)
- Développement Invesco Inc. c. Contrecoeur (Municipalité de)*, J.E. 99-1315 (C.S.)
- Développements (Les) urbains M.S. Inc. c. Saint-Jean-Chrysostome (Ville de)*, [1988] R.D.J. 378 (C.S.)
- Dionne c. Montreal (Municipal Court of the City of)*, [1956] R.P. 299 (C.S.)
- Diotte c. Montreal (City of)*, (1881) 4 L.N. 243 (C.S.)
- Dire c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1989] R.R.A. 506 (C.S.)
- Disco bar Le Globe Inc. c. Procureur général du Québec*, J.E. 97-742 (C.S.)
- Disraeli (Corporation of) c. Champoux*, (1898) 4 R.J. 300 (C.S.)
- Distributions Percours Inc. c. Montréal (Ville de)*, J.E. 98-448 (C.A.), conf. [1996] R.J.Q. 756 (C.S.)
- Dollard-des-Ormeaux (Town of) c. Razac*, J.E. 93-120 (C.M.)
- Domaine Clermont Inc. c. Charlesbourg (Ville de)*, J.E. 89-237 (C.A.)
- Domaine du Lac des Coeurs Inc. c. Les Escoumins (Corporation municipale de)*, [1994] R.L. 615 (C.A.)

- Domaine Montcalm Inc. c. Notre-Dame-de-la-Merci (Corporation municipale de)*, J.E. 89-584 (C.A.)
- Domaine Nicoterre Inc. c. Nicolet (Ville de)*, C.S. Trois-Rivières, 400-18-000259-78, 31 mars 1978 (J.I.D.M. C.S. 78-03-31)
- Dominion Electric Protection Co. c. Montréal (Ville de)*, J.E. 87-890 (C.A.)
- Dominion Lime Ltd c. Procureur général du Québec*, [1980] C.S. 96
- Donnacona (Ville de) c. Gagné-Lambert*, [1976] C.A. 503
- Donnan Cartage Inc. c. Montréal-Nord (Cité de)*, C.S. Montréal, 500-05-003423-769, 13 mai 1976 (J.I.D.M. C.S. 76-05-13)
- Dorais c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1993] R.D.J. 412 (C.A.)
- Dorais c. Sainte-Thérèse (Ville de)*, C.S. Terrebonne, 700-05-001991-904, 15 juillet 1991
- Doré c. Verdun (Ville de)*, [1997] 2 R.C.S. 862
- Dorion (Ville de) c. Hydro-Québec*, [1992] R.D.I. 645 (C.S.)
- Dorval (Ville de) c. Provost*, (1994) 29 M.P.L.R. (2d) 130 (C.A.Q.)
- Dorval (Ville de) c. Sanguinet Automobiles Ltée*, [1960] B.R. 706.
- Dorval (Ville de) c. Tidioute Refinishing Co.*, (1927) 33 R.L. 658 (C.S.)
- Doyon c. Labbe*, (1923) 34 B.R. 560
- Doyon c. Saint-Joseph (Corporation de la paroisse de)*, (1872) 4 R.L. 684 (B.R.)
- Drainamar Inc. c. Tracy (Ville de)*, J.E. 97-855 (C.S.)
- Draveurs (Commission scolaire des) c. Gatineau (Ville de)*, J.E. 93-1894 (C.A.)
- Drew c. Desaulniers*, (1895) 1 R.J. 381 (C.S.)
- Druker c. Pesner et Pointe-Claire (Cité de)*, C.S. Montréal, 629385, 26 janvier 1965
- Drummond (Corporation du comté de) c. Mathieu*, [1944] B.R. 404
- Drummond (Corporation du comté de) c. Quesnel*, (1890) 19 R.L. 470 (B.R.)
- Drummond (Corporation du comté de) c. Vanasse*, (1933) 54 B.R. 140
- Drummondville (Cité de) c. Duchesne*, C.A. Québec, 09-000007-74, 8 novembre 1976 (J.I.D.M. C.A. 76-11-08)
- Drummondville (Ville de) c. Dupont-Hébert*, [1985] T.E. 225
- Drummondville (Ville de) c. Girardin (A.) Inc.*, J.E. 94-340 (C.S.)
- Drummondville (Ville de) c. Ruel*, J.E. 89-434 (C.S.)
- Drummondville-Sud (Ville de) c. Côté*, [1965] C.S. 195
- Dubé c. Desjardins*, [1992] R.D.I. 233 (C.S.)
- Dubé c. Grignon*, J.E. 97-1528 (C.A.)
- Dubé c. Saint-Jérôme-de-Matane (Corporation de la paroisse de)*, (1924) 31 R.J. 155 (C.S.)
- Dubois c. Sainte-Croix (Corporation of)*, (1875) 1 Q.L.R. 313 (C.C.)
- Dubuc c. Chicoutimi (Ville de)*, (1910) 37 C.S. 281
- Ducharme c. Lessard*, [1986] R.D.I. 775 (C.S.)
- Ducker c. Sherbrooke (Cité de)*, (1934) 40 R.L. 418 (C.S.)
- Duford c. Templeton-Ouest (Corporation municipale de)*, [1975] C.S. 875
- Duhamel (Corporation municipale de) c. Société d'aménagement de l'Outaouais*, J.E. 83-878 (C.S.)
- Dumont c. Sainte-Rose (Corporation de)*, (1916) 22 R.J. 592 (C.S.)
- Dunbar c. Sainte-Sophie-de-La-Corne (Corporation de la paroisse de)*, (1908) 14 R.J. 120 (C.C.)
- Dupont c. Saint-Mathieu-de-Dixville (Municipalité de)*, (1935) 73 C.S. 522
- Dupont-Lemire c. Notre-Dame-du-Bon-Conseil (Municipalité du village de)*, [1999] R.D.I. 197 (C.S.)
- Dupras c. Hochelaga (Corporation du village d')*, (1884) 12 R.L. 35 (C.S.)
- Dupré c. Montréal (Cité de)*, (1923) 35 B.R. 43

- Dupuis c. Sherbrooke (Cité de)*, [1973] C.S. 13
- Dupuis c. Sainte-Marie (Corporation du village de)*, (1926) 32 R.J. 53
- Duquette c. La Guadeloupe (Village de)*, C.M.Q. 54316 (6751-98), 17 juillet 1998
- Duriez c. Corporation d'aqueduc Laval-Terrebonne et L'Assomption*, (1929) 67 C.S. 441
- Dussault & Lamoureux (1970) Inc. c. Port-Cartier (Ville de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000377-74, 20 décembre 1976 (J.I.D.M. C.S. 76-12-20)
- East End Development Corp. c. Anjou (Ville d')*, [1981] C.A. 539
- East York (Borough of) v. Attorney General of Ontario*, (1997) 41 M.P.L.R. (2d) 137 (O.C.J. - Gen. Div.) conf. (1998) 43 M.P.L.R. (2d) 155 (O.C.A.)
- Eastern Canada Shipping (1972) Inc. c. B.R.E.F.*, [1977] R.P. 139 (C.A.)
- École de technologie supérieure c. Société d'ingénierie CIMA*, [1997] R.J.Q. 2852 (C.S.)
- Edessa Realities Ltd c. Longueuil (Ville de)*, [1985] C.S. 50, conf. C.A. Montréal, 500-09-000161-851, 1er mars 1988
- Eisner c. Saint-Joseph-de-la-Baie-du-Febvre (Corporation de)*, [1946] C.S. 141
- Ellice (Township) Zoning Bylaws*, (1995) 28 M.P.L.R. (2d) 1 (O.C.J.)
- Empire Shirt Manufacturing Co. Ltée c. Louiseville (Ville de)*, C.A. Québec, 200-09-000346-749, 23 août 1977 (J.I.D.M. C.A. 77-08-23), conf. [1975] C.S. 188
- Enseignes André Inc. c. Saint-Germain (Municipalité de la paroisse de)*, [1994] R.J.Q. 1092 (C.S.)
- Entreprise Deca Ltée c. L'Ancienne Lorette (Ville de)*, [1992] R.L. 560 (C.A.)
- Entreprises D.D.B. Ltée c. La Pocatière (Ville de)*, J.E. 94-373 (C.S.)
- Entreprises de rebuts Sanipan Inc. c. Procureur général du Québec*, [1995] R.J.Q. 821 (C.S.)
- Entreprises Herskel Ltée c. Greenfield Park (Town of)*, [1977] C.S. 396
- Entreprises J.P. Leblanc Inc. c. Granby (Corporation municipale du canton de)*, J.E. 94-1519 (C.S.)
- Entreprises Nord Construction (1962) Inc. c. Saint-Rémi (Ville de)*, J.E. 96-2061 (C.A.)
- Entreprises Vetel Ltée c. Construction Ravin Boisé Inc.*, J.E. 96-1458 (C.S.) (en appel)
- Escadrille Radio Commandée Etchemin Inc. c. Saint-Jean-Chrysostome (Corporation municipale de)*, J.E. 78-808 (C.S.)
- Estérel (Ville d') c. Procureur général du Québec*, [1974] C.S. 183
- Étudiantentreprise Inc. c. Lachine (Ville de)*, J.E. 95-842 (C.S.)
- Excavations Gagné et Fils Ltée c. Wentworth-Nord (Municipalité de)*, [1995] R.J.Q. 80 (C.A.), conf. J.E. 92-1560 (C.S.)
- Fabi c. Rock Forest (Municipalité de)*, [1998] R.J.Q. 1683 (C.A.)
- Fasano c. Pierrefonds (Ville de)*, [1974] C.S. 460
- Faucher c. Hébert*, (1918) 54 C.S. 316 (C.R.)
- Favreau c. L'Île Cadieux (Ville de)*, (1934) 72 C.S. 222
- Ferland c. Saint-Rémi (Ville de)*, J.E. 93-57 (C.S.)
- Ferme G. Maurice Inc. c. Saint-Claude (Corporation municipale de)*, [1993] R.R.A. 305 (C.S.)
- Ferme Jeanmiber Inc. c. Ross*, J.E. 96-436 (C.S.)
- Filteau c. Saint-Nicolas (Ville de)*, J.E. 98-94 (C.A.)
- Fiset c. L'Ancienne-Lorette (Corporation de la paroisse de)*, C.S. Québec, 47060, 7 août 1944
- Fiset c. Québec (Cité de)*, [1947] C.S. 468
- Flemming c. Montréal (Ville de)*, [1977] C.S. 1021

- Fluet c. Beebe Plain (Corporation municipale de)*, [1981] J.M. 235 (C.P.)
- Fontaine c. Desrosiers*, (1911) 17 R.J. 95 (C.R.)
- Foran (Ex Parte)*, (1854) 4 L.C.R. 52 (C.R.)
- Forest c. Laval (Ville de)*, J.E. 98-1788 (C.A.)
- Forget c. Napierville (Corporation municipale du village de)*, C.P. Iberville, 755-02-000239-868, 4 mars 1987
- Forget c. Sainte-Anne-des-Plaines (Ville de)*, J.E. 91-510 (C.S.)
- Forte c. Montreal (City of)*, (1881) 1 D.C.A. 280
- Forte c. Saint-Hubert (Ville de)*, [1989] R.J.Q. 720 (C.S.)
- Fortier c. Québec (Corporation du comté de)*, (1910) 38 C.S. 439 (C.R.)
- Fortin c. Québec (Ville de)*, [1994] R.J.Q. 439 (C.S.)
- Fortin c. Truchon*, (1889) 15 Q.L.R. 186 (B.R.)
- Fortin-Taschereau c. Saint-Victor (Corporation municipale du village de)*, C.S. Beauce, 350-05-000263-846, 30 novembre 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-11-30)
- Fossambault-sur-le-Lac (Ville de) c. Domaine de la Rivière aux Pins Inc.*, C.S. Québec, 200-05-002523-889, 29 mai 1989
- Four B Manufacturing Ltd c. Travailleurs unis du vêtement*, [1980] 1 R.C.S. 1031
- Fournelle c. Sainte-Agathe-Nord (Corporation de la paroisse de)*, J.E. 79-1039 (C.S.)
- Francoeur c. Acton (MRC d')*, J.E. 84-471 (C.S.), conf. [1985] R.D.J. 511 (C.A.)
- Franklin Empire Inc. c. Construction Monleber Inc.*, C.S. Montréal, 500-05-003493-945, 8 mars 1996, conf. J.E. 99-1841 (C.A.)
- Fraser c. Montréal (Cité de)*, (1914) 23 B.R. 242
- Fraserville (Cité de) c. Bérubé*, (1915) 24 B.R. 108
- Fréchette c. Saint-Maurice (Corporation du comté de)*, (1912) 18 R.J. 49 (C.R.)
- Fredette c. Saint-Nicéphore (Corporation municipale de)*, J.E. 91-947 (C.S.)
- Frenette c. Montréal (Cité de)*, (1917) 23 R.L. 5 (C.S.)
- Frenette c. Saint-Eugène-de-Grantham (Corporation de la paroisse de)*, (1939) 67 B.R. 25
- Frères des écoles chrétiennes c. Laval-des-Rapides (Ville de)*, (1923) 61 C.S. 385
- Gadbois c. Saint-Bonaventure (Corporation de la paroisse de)*, (1921) 27 R.L. 363 (B.R.), conf. (1920) 26 R.J. 444 (C.S.)
- Gagné c. Corporation du mouvement du Graal du Canada*, J.E. 95-1902 (C.A.), conf. J.E. 92-1256 (C.S.)
- Gagné c. Procureur général du Québec*, J.E. 91-783 (C.A.)
- Gagné c. Simard*, [1962] C.S. 213
- Gagnon c. Chartrand*, [1949] C.S. 264
- Gagnon c. Chicoutimi (Cité de)*, [1976] C.S. 872
- Gagnon c. Placements Victar Inc.*, [1986] R.D.I. 331 (C.S.)
- Galway and Cavendish (Corporation of the United Townships of) c. Wendover*, (1996) 30 M.P.L.R. (2d) 109 (O.C.J.-Gen. Div.)
- Garage Raymond Ouellet Inc. c. Foisy et Granby (Canton de)*, J.E. 97-917 (C.S.)
- Garant c. Gagnon*, (1900) 17 C.S. 145 (C.R.)
- Gariépy c. Trois-Rivières (Ville de)*, C.P. Trois-Rivières, 400-32-008131-833, 21 février 1984 (J.I.D.M. C.P. 84-02-21)
- Gatineau (Ville de) c. Draveurs (Commission scolaire des)*, [1994] R.L. 400 (C.A.)
- Gaudet c. Chester-Ouest (Corporation du township de)*, (1869) 1 R.L. 75
- Gauthier c. Brompton (Corporation municipale du canton de)*, J.E. 79-768 (C.S.)
- Gauthier c. Jonquière (Ville de)*, C.S. Chicoutimi, 150-05-000028-813, 9 mai 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-05-09)

- Gauthier c. Monarque*, (1900) 19 C.S. 93
Gauthier c. Port-Daniel-Est (Corporation municipale de), J.E. 92-1177 (C.S.)
Gauthier c. Procureur général du Québec, [1984] R.L. 271 (C.S.)
Gauthier c. Scotstown (Ville de), (1935) 73 C.S. 346
Gauthier c. Saint-Joseph-de-Deschambault (Corporation de la paroisse de), (1916) 22 R.J. 460 (C.S.)
Gauvreau c. Pagé, (1919) 60 R.C.S. 181, conf. (1918) 27 B.R. 490
Gay (Re), (1959) 20 D.L.R. (2d) 170 (O.C.A.)
Gaz métropolitain Inc. c. Bell Canada, [1975] C.P. 1
Gaz métropolitain Inc. c. Lachine (Ville de), C.S. Montréal, 500-05-013642-788, 26 mars 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-03-26)
Gazette Printing Co. Ltd c. Montreal (City of), C.S. Montréal, 18-000076-72, 11 avril 1973 (J.I.D.M. C.S. 73-04-11)
Gazons (Les) Rouville (1988) Inc. c. Saint-Jean-Baptiste (Municipalité de), J.E. 98-1073 (C.S.)
Gélinas c. Montréal (Cité de), (1921) 59 C.S. 62 (C.R.)
Général Accident, Compagnie d'assurances du Canada c. Montréal (Communauté urbaine de), J.E. 99-1125 (C.Q.) (en appel)
Généreux c. Saint-Pie-de-Guire (Corporation de), (1914) 20 R.J. 232 (C.S.)
Genevieve Holdings Ltd c. Kamloops (City of), (1989) 43 M.P.L.R. 293 (B.C.C.A.)
Geoffrion c. Montreal Park and Island Parkway Co., (1901) 20 C.S. 559
Germain c. Saint-Joseph-de-Deschambault (Corporation de la paroisse de), (1934) 72 C.S. 267 (C. Mag.)
Gersten c. Luxenberg, [1987] R.J.Q. 533 (C.A.)
Gestion Avono Ltée c. Montréal (Ville de), J.E. 88-195 (C.S.), Requête pour permission d'appeler rejetée: J.E. 88-194 (C.A.)
Gestion Danoit Inc. c. Amos (Ville d'), C.S. Abitibi, 605-05-000047-881, 27 juillet 1988
Gestion Nicopier Inc. c. Mirabel (Ville de), J.E. 96-461 (C.S.), conf. REJB 1999-15525 (C.A.)
Gestion Parmatel Inc. c. Saint-Lambert-de-Lauzon (Corporation municipale de la paroisse de), [1995] R.D.I. 12 (C.A.)
Gestion Raymond Denis Inc. c. Val-Bélair (Ville de), J.E. 96-2190 (C.A.)
Gestion Raymond Morisset Inc. c. Cap-Rouge (Ville de), [1988] R.L. 400 (C.A.)
Gibb c. Stanstead (Municipalité du canton de), J.E. 96-251 (C.S.)
Giguère c. Hewitt Equipment Ltd, [1955] C.S. 358
Gilbert c. Aubert-Gallion (Corporation d'), (1926) 32 R.J. 36 (C.S.)
Gilbert c. East-Broughton Station (Corporation municipale du village de), [1993] R.J.Q. 2854 (C.S.)
Gires c. Hull, partie Est (Corporation du canton de), [1964] C.S. 626
Giroux c. Commission municipale du Québec, J.E. 96-456 (C.S.)
Glass c. Sainte-Agathe-Sud (Corporation municipale du village de), C.A. Montréal, 500-09-000097-740, 22 juin 1983 (J.I.D.M. C.A. 83-06-22)
Glazer c. Hull (Ville de), [1990] R.J.Q. 1 (C.A.)
Godbout c. Longueuil (Ville de), [1997] 3 R.C.S. 844
Godbout c. Saint-Damien-de-Buckland (Corporation de), (1898) 14 C.S. 66
Gold Medal Development Inc. c. Sainte-Marthe-sur-le-Lac (Ville de), J.E. 86-670 (C.S.)
Gosselin c. Somerset-Sud (Corporation du canton de), (1932) 38 R.J. 97 (C.S.)
Goudreau c. Laval (Ville de), J.E. 84-267 (C.S.)
Goyer c. Saint-Lambert (Ville de), (1921) 59 C.S. 232

- Goyer c. Saint-Laurent (Ville de)*, (1922) 28 R.J. 193 (B.R.)
Graham c. Hull (Corporation de la partie Sud du township), (1894) 3 B.R. 420
Grammont Motel Ltée c. Mann (Municipalité du canton de), [1977] C.A. 399
Granby (Cité de) c. Rainville, [1947] C.S. 130
Grand Trunk Railway c. Toronto (City of), (1900) 32 O.R. 120
Grand-Calumet (Corporation municipale du canton de) c. Stanton, C.S. Hull, 550-05-000640-840, 21 décembre 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-12-21)
Grand-Montréal (Commission des écoles protestantes du) c. Saint-Laurent (Ville de), J.E. 96-1607 (C.Q.)
Grandchamps c. Denoncourt, J.E. 85-992 (C.S.)
Granger c. Montréal (Cité de), (1882) 11 R.L. 560 (C.S.)
Grantham-Ouest (Corporation municipale de) c. Deblois, J.E. 82-1093 (C.S.)
Gravel c. Mégantic (Corporation du comté de), (1936) 42 R.J. 354 (C.S.)
Gravel c. Montréal (Ville de), J.E. 84-77 (C.S.)
Gravel c. Saint-Léonard (Cité de), [1978] 1 R.C.S. 660
Gray (Re), (1918) 57 R.C.S. 150
Greater Toronto Airports Authority c. Mississauga (City), (1999) 50 M.P.L.R. (2d) 54 (O.C.J.-Gen. Div.)
Greenfield Park (Ville de) c. Sanada Realities Inc., [1991] R.J.Q. 177 (C.S.)
Greenfield Park (Ville de) c. Tousignant, J.E. 91-561 (C.S.)
Grenier c. Amos (Corporation du village d'), (1928) 44 B.R. 283
Grenier c. Montréal (Cité de), (1881) 25 L.C.J. 138 (Q.B.)
Grenier c. Saint-Elzéar (Corporation de), [1953] C.S. 11
Grenier c. Sainte-Rose de Poularies (Corporation de), [1944] C.S. 129
Groleau c. East-Broughton (Corporation de), [1958] C.S. 106
Grondin c. Saints-Anges (Corporation de la paroisse des), (1920) 57 C.S. 475 (C.R.)
Grothé c. Montréal (Cité de), (1891) 7 M.L.R. 267 (C.S.)
Groulx c. Bedford (Ville de), C.S. Bedford, 455-34-000003-868, 2 avril 1987
Groupe Bau-Val Inc. c. Cour du Québec, [1996] R.J.Q. 2663 (C.S.), inf. sub nom. *Grande-Île (Municipalité de) c. Groupe Bau-Val Inc.*, [1996] R.J.Q. 1109 (C.Q.)
Guardian Assurance Co. c. Chicoutimi (Town of), (1915) 51 R.C.S. 562
Guay c. Marsan, (1907) 16 B.R. 6
Guay c. Mercier, [1960] C.S. 529
Guerrera c. Saint-Sauveur-des-Monts (Village de), J.E. 88-948 (C.S.)
Guignard c. Saint-Hyacinthe (Ville de), J.E. 97-2051 (C.S.), conf. C.A. Montréal, 500-10-001150-97, 17 novembre 1999
Guillemette c. Sainte-Foy (Ville de), J.E. 95-155 (C.S.), conf. J.E. 96-2271 (C.A.)
Guimond c. Blainville (Ville de), [1977] C.P. 99
Guité (B.F.) Inc. c. Procureur général du Québec, [1977] C.S. 156
Guy c. Montréal (Cité de), (1881) 1 D.C.A. 51
- Habitat Mon Pays Inc. c. Sainte-Foy (Ville de)*, J.E. 84-955 (C.S.)
Habitations Rebecca Inc. c. Chiara, J.E. 94-1390 (C.S.)
Haig c. Canada, [1993] 2 R.C.S. 995
Hajjar c. Hull (Ville de), J.E. 95-1411 (C.S.), conf. J.E. 96-2226 (C.A.)
Halifax (City of) c. Halifax Harbour Commissioners, [1935] R.C.S. 215
Hall c. Leeds (Corporation du canton de), (1924) 62 C.S. 553
Hall c. Lévis (Corporation de la ville de), (1871) 3 R.L. 389 (B.R.)
Hamelin c. Laval (Ville de), J.E. 88-923 (C.S.)

- Hamilton (City of) c. Hamilton Distillery Co.*, (1907) 38 R.C.S. 239
- Hamilton Harbour Commissioners c. Hamilton (City of)*, (1976) 1 M.P.L.R. 133, conf. (1979) 6 M.P.L.R. 183 (O.C.A.)
- Hampden (Municipalité de) c. Le Haut Saint-François (MRC)*, J.E. 99-1120 (C.S.)
- Hampstead (Town of) c. Hampstead Land & Construction Co.*, [1928] R.C.S. 428
- Hampstead (Ville de) c. Corporation du chalet d'enfants Primavesi*, [1995] R.J.Q. 1166 (C.S.)
- Handfield c. Saint-Marc-sur-Richelieu (Paroisse de)*, [1995] R.J.Q. 1557 (C.Q.)
- Hardy c. Grand-Mère (Ville de)*, J.E. 82-941 (C.S.)
- Harris c. Dorval (Cité de)*, [1975] C.S. 327
- Hartel Holdings Co. c. Calgary City Council*, [1984] 1 R.C.S. 337
- Harvey c. Dominion Textile Co.*, (1917) 59 R.C.S. 508
- Hatley (Municipalité de) c. Court Good Cheer*, [1997] R.D.I. 364 (C.S.)
- Hatley, Partie Ouest (Corporation municipale du canton de) c. Développement Bacon's Bay Inc.*, J.E. 90-1675 (C.S.)
- Hatziefremidis c. Chambly (Ville de)*, C.S. Longueuil, 505-05-001447-942, 8 septembre 1997
- Hébert c. Outremont (Ville d')*, (1986) 31 M.P.L.R. 37 (C.S.)
- Hébert c. Saint-Valère (Corporation municipale de)*, [1989] R.L. 103 (C.A.)
- Hélie c. Sainte-Angèle-de-Laval (Corporation de la paroisse de)*, (1923) 34 B.R. 47
- Hendrick c. Hull (Municipality of the West Part of the Township of)*, (1978) 5 M.P.L.R. 223 (C.S.Q.)
- Henryville (Corporation municipale de) c. Coopérative fédérée du Québec*, [1974] C.S. 192
- Héroux & Allard Construction Inc. c. CEGEP de Victoriaville*, [1976] C.S. 753
- Hérouxville (Paroisse de) c. Saint-Séverin (Paroisse de)*, C.M.Q. 53436 (6050-96), 10 novembre 1996
- Hodge c. The Queen*, (1883) 9 A.C. 117
- Holton c. Callaghan*, (1875) 9 R.L. 665 (B.R.)
- Homex Realty and Development Co. Ltd c. Wyoming (Corporation of the Village of)*, [1980] 2 R.C.S. 1011
- Hope (Corporation du canton de) c. Theriault*, (1925) 38 B.R. 188
- Houle c. Société de la protection foncière de Ste-Adèle*, C.S. Terrebonne, 700-05-002961-963, 15 septembre 1998
- Howick (Municipalité du village de) c. Tremblay*, REJB 99-13677 (C.S.)
- Huard c. Percé (Ville de)*, J.E. 93-1201 (C.S.)
- Hudson (Ville d') c. Hudson Hardware & Supplies Ltd*, J.E. 90-450 (C.M.)
- Hull (Cité de) c. Bisson (J.G.) Construction & Engineering Ltd*, [1964] B.R. 148
- Hull (Ville de) c. 1127188 Ontario Ltd*, [1997] R.D.I. 94 (C.S.)
- Hull (Ville de) c. Entreprises E.A. Bourque (Québec) Inc.*, J.E. 96-1011 (C.A.), inf. [1992] R.J.Q. 757 (C.S.)
- Hull Electric Co. c. Ottawa Electric Co.*, (1903) 12 B.R. 549 (C.P.)
- Humphrey (Township of) c. Robinette*, (1993) 16 M.P.L.R. (2d) 150 (O.C.J.)
- Humphries c. Montreal (Corporation of)*, (1866) 9 L.C.J. 75 (C.S.)
- Hurdman c. Thompson*, (1895) 4 B.R. 409
- Hutchison c. Westmount (City of)*, (1914) 69 R.C.S. 62
- Hydro-Québec c. Hampstead (Ville de)*, (1999) 6 B.D.M. 117 (C.Q.), inf. J.E. 2000-524 (C.A.)
- Hydro-Québec c. Montréal (Ville de)*, (1999) 6 B.D.M. 30 (C.Q.)

- I.P.L. Inc. c. Lévis-Lauzon (Ville de)*, [1991] R.J.Q. 1959 (C.S.)
- Iberville (Town of) c. Jones*, (1880) 3 L.N. 277 (Q.B.)
- Idéalco Inc. c. Montréal-Est (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-011200-878, 13 septembre 1988
- Île-aux-Coudres (Corporation de l') c. Charlevoix (Corporation de la deuxième division du comté de)*, (1910) 19 B.R. 362
- Immeubles Cafu Inc. c. Saint-Lambert (Ville de)*, J.E. 95-2039 (C.S.)
- Immeubles (Les) J.D.C. Inc. c. Saint-Hubert (Ville de)*, [1989] R.J.Q. 1533 (C.S.)
- Immeubles (Les) Murdock Inc. c. Chicoutimi (Ville de)*, [1995] R.J.Q. 413 (C.S.)
- Immeubles Pierlor Inc. c. Repentigny (Ville de)*, J.E. 99-163 (C.S.)
- Immeubles S.G.T. Ltée c. Saint-Germain-de-Grantham (Corporation municipale du village de)*, J.E. 91-379 (C.S.)
- Imperial Constructions Canadiennes Inc. c. Outremont (Ville d')*, J.E. 87-31 (C.S.)
- Imperial Oil Ltd c. Verdun (City of)*, C.S. Montréal, 500-05-006306-73, 15 mars 1973 (J.I.D.M. C.S. 73-03-15)
- Intercrédit Establishment Valduz c. Pincourt (Ville de)*, [1994] R.J.Q. 395 (C.S.), conf. REJB 97-0958 (C.A.)
- International Aviation Terminals Inc. c. Richmond (Township of)*, (1992) 89 D.L.R. (4th) 1 (B.C.C.A.)
- Interprovincial Co-Operatives Ltd c. The Queen in Right of the Province of Manitoba*, (1975) 53 D.L.R. (3d) 321
- Investissements D.D. Inc. c. Mascouche (Ville de)*, J.E. 98-2301 (C.S.)
- Investissements Marzim Inc. c. Excavations Vespo Inc.*, [1996] R.D.I. 269 (C.Q.)
- Investissements Raymond Dussault Inc. c. Blainville (Ville de)*, [1991] R.L. 422 (C.A.)
- Irvine c. Iberville (Le maire et le conseil de la Ville d')*, (1874) 6 R.L. 241 (C.S.)
- Irwin c. Baillargeon*, J.E. 94-1879 (C.S.)
- Irwin Toys Ltd c. Procureur général du Québec*, [1989] 1 R.C.S. 927
- Isle-aux-Allumettes, Partie Est (Canton de l') c. Isle-aux-Allumettes (Canton de l')*, C.M.Q. 53454 (6051-96), 18 novembre 1996
- Ivanhoe Corporation c. Beauport Realities (1964) Inc.*, (1980) 9 M.P.L.R. 300 (C.A.Q.)
- Ivanhoe Inc. c. Sainte-Foy (Ville de)*, J.E. 82-59 (C.S.)
- Ivry-sur-le-Lac (Corporation municipale d') c. Lippé*, J.E. 91-647 (C.S.)
- Jacques-Cartier (Cité de) c. Emery*, [1959] B.R. 537
- Jalbert c. Sherbrooke (Cité de)*, [1962] R.C.S. 94
- Jardins Mont-Plaisant Inc. c. Sherbrooke (Cité de)*, C.S. Saint-François, 450-02-001755-79, 23 septembre 1980 (J.I.D.M. C.P. 80-09-23)
- Jean c. Sainte-Foy (Ville de)*, C.S. Québec, 200-05-001419-857, 6 novembre 1985
- Jeannotte c. Saint-Henri-de-Mascouche (Corporation de la paroisse de)*, (1906) 12 R.J. 33 (C.S.)
- Johannesson c. West Saint-Paul (Rural Municipality of)*, [1952] 1 R.C.S. 292
- Johnson c. Archambault*, (1864) 8 L.C.J. 317 (Q.B.)
- Jolicoeur c. Québec (Cité de)*, [1970] C.S. 247
- Jonas c. Gilbert*, (1880-81) 5 R.C.S. 356
- Jones c. Asbestos (Corporation du village d')*, (1901) 19 C.S. 168
- Jonquière Loisirs Inc. c. Jonquière (Commissaires d'écoles de la municipalité scolaire du village de)*, [1951] B.R. 358
- Jorg c. Lac-Nominingue (Corporation municipale du)*, [1985] C.S. 974
- Juneau c. Lévis (Corporation de la ville de)*, (1905) 14 B.R. 104

- Juneau c. Québec (Ville de)*, [1991] R.J.Q. 2781 (C.A.)
- Kamouraska (Corporation du comté de) c. Ouellet*, [1949] B.R. 317
- Kealey c. R.*, J.E. 96-713 (C.A.)
- Kearns c. Low (Corporation of the Township of)*, (1924) 4 D.L.R. 249 (C.S.C.), conf. (1923) 35 B.R. 54
- Kelemen et Beaconsfield (Cité de) c. Brosseau*, C.A. Montréal 500-09-001367-796, 23 février 1983 (J.I.D.M. C.A. 83-02-23), inf. C.S. Montréal, 500-05-002121-780, 10 octobre 1979
- Kénogami (Corporation du canton de) c. Compagnie de pulpe de Chicoutimi*, (1914) 45 C.S. 26
- King (The) c. Montreal (City of)*, [1945] R.C.S. 621
- King c. Irlande (Corporation de la partie Nord du township d')*, (1893) 2 B.R. 266
- King c. Price Brothers and Company Ltd*, [1926] R.C.S. 28
- Kings Asbestos Mines c. South Thetford (Municipality of)*, (1909) 41 R.C.S. 585
- Kirkland (Ville de) c. Viau*, (1991) 1 M.P.L.R. (2d) 297 (C.Q.)
- Kirkpatrick c. Maple Ridge (District of)*, (1986) 2 R.C.S. 124
- Kraus c. Nakis Holding Ltd*, [1969] C.S. 261
- Krishtalka c. Montréal (Ville de)*, J.E. 99-2067 (C.S.)
- Krugers c. R.*, [1978] 1 R.C.S. 194
- Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91
- Kuchma c. Tache (Rural Municipality of)*, [1945] R.C.S. 234
- L'Ancienne-Lorette (Ville de) c. Entreprises Deca Inc.*, J.E. 97-1161 (C.A.), conf. J.E. 93-1845 (C.Q.)
- L'Ancienne-Lorette (Ville de) c. Paquet*, C.S. Québec, 200-05-001708-895, 22 mars 1990
- L'Ange-Gardien (Municipalité de) c. Fortier*, J.E. 98-1241 (C.A.)
- L'Annonciation (Corporation de la partie Nord de la paroisse de) c. L'Annonciation (Corporation de la paroisse de)*, (1930) 48 B.R. 7
- L'Épiphanie (Corporation municipale de la paroisse de) c. Parent*, C.P. Joliette, 705-02-000289-76, 4 novembre 1976
- L'Heureux c. Couture*, J.E. 82-179 (C.A.)
- L'hussier c. Brosseau*, (1901) 20 C.S. 170
- L'Oasis du Mont-Royal Ltée c. Gatineau (Ville de)*, (1997) 4 B.D.M. 117 (C.S.)
- La Vallée-du-Richelieu (MRC de) c. Gareau*, J.E. 91-1203 (C.S.)
- Labelle c. Saint-Laurent (Ville de)*, J.E. 79-763 (C.S.)
- Labelle c. Saint-Laurent (Ville de)*, J.E. 93-1373 (C.S.)
- Labranche c. Montréal-Nord (Ville de)*, J.E. 93-844 (C.Q.)
- Labrecque c. Kingsey Falls (Municipalité de)*, [1992] R.J.Q. 2879 (C.S.)
- Lac-aux-Sables (Corporation municipale de) c. Julien*, [1989] 49 M.P.L.R. 191 (C.S.Q.)
- Lac-Beauport (Corporation municipale de) c. 2332-8255 Québec Inc.*, [1991] R.D.I. 141 (C.S.)
- Lac-Brome (Ville de) c. Brome-Missisquoi (MRC de)*, J.E. 87-447 (C.S.)
- Lac-des-Écorces (Municipalité du village de) c. Poirier*, J.E. 88-469 (C.A.)
- Lac-Échemin (Ville de) c. Sainte-Rose-de-Watford (Corporation municipale de)*, (1980) 8 M.P.L.R. 79 (C.P.Q.)
- Lac-Saint-Charles (Municipalité de) c. Placements Picarion Inc.*, J.E. 97-396 (C.A.), conf. J.E. 96-389 (C.S.)

- Lac-Simon (Municipalité de) c. 2420-8993 Québec Inc.*, C.S. Hull, 550-05-000696-891, 26 juillet 1991, conf. J.E. 94-1832 (C.A.)
- Lac-Simon (Municipalité du) c. Blais*, C.S. Hull, 550-05-000196-801, 11 août 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-08-11)
- Lac-Supérieur (Municipalité de) c. Mont-Tremblant (Municipalité de)*, [1994] R.D.I. 46 (C.S.)
- Lacaille c. Bellerive (Municipalité de)*, (1937) 62 B.R. 79
- Lachance c. Granby (Ville de)*, C.S. Bedford, 460-05-000024-78, 2 mai 1980
- Lachance c. Sainte-Anne-de-Beaupré (Corporation du village de)*, (1925) 38 B.R. 459
- Lachapelle c. Nault*, (1900) 6 R.J. 3 (C.S.)
- Lachapelle c. Pauzé*, (1907) 13 R.J. 405 (C.C.)
- Lachapelle c. Saint-Paul-l'Ermitte (Corporation de la paroisse de)*, (1920) 26 R.J. 470 (C.C.)
- Lachine (Cité de) c. Canadian Shade Tree Service Ltd*, [1978] C.S. 652
- Lachine (Cité de) c. Canadian, Allis Chalmers Ltd*, (1932) 38 R.J. 328
- Lachine (Cité de) c. Industrial Glass Co. Ltd*, [1977] R.P. 313 (C.A.), conf. [1978] 1 R.C.S. 988
- Lachine (Cité de) c. Industrial Glass Co. Ltd*, [1979] C.S. 791
- Lachine (Cité de) c. Roy*, [1972] C.A. 487
- Lachine (Ville de) c. Ste-Thérèse Autos Inc.*, J.E. 95-498 (C.M.)
- Lachute (Cité de) c. Lizotte*, [1972] C.A. 770
- Lachute (Ville de) c. Bourbonnière*, [1980] T.E. 331
- Lachute (Ville de) c. Caron*, [1979] R.P. 205 (C.S.)
- Lachute Air Service Ltée c. Lachute (Cité de)*, J.E. 84-153 (C.S.)
- Lacombe c. Baie Shawinigan (Village de la)*, [1951] R.P. 293 (C.S.)
- Lacombe c. Bélair*, (1925) 31 R.J. 540 (C.S.)
- La Côte-de-Gaspé (MRC de) c. Compagnie Gaspésia Ltée*, J.E. 92-735 (C.A.), conf. J.E. 88-1167 (C.S.)
- Lacroix c. The Queen*, [1954] R.C.E. 69
- Ladore c. Bennett*, [1939] A.C. 468
- Lafond c. Saint-Hyacinthe (Ville de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000262-872, 5 octobre 1988
- Lafontaine (Corporation du village de) c. Ouellette*, (1978) R.P. 105 (C.S.)
- Lafontaine (Corporation municipale du village de) c. Saint-Jérôme (Cité de)*, (1979) 7 M.P.L.R. 163 (C.A.)
- Laforce c. Sorel (Maire et conseil de la ville de)*, (1890) 74 L.C.J. 63 (B.R.)
- Lalande c. Procureur général du Québec*, [1991] R.J.Q. 1629 (C.S.)
- Laliberté c. Gaspé (Ville de)*, J.E. 98-111 (C.S.)
- Lalongé dit Gascon c. Saint-Vincent-de-Paul (Corporation de la paroisse de)*, (1905) 27 C.S. 218 (C.R.)
- Lalumière c. Chambly (Corporation du comté de)*, (1921) 27 R.J. 214 (C.C.)
- Lamarche c. Montréal (Cité de)*, (1892) 2 C.S. 307
- Lambert c. Saint-Romuald (Les corporations de) et Lévis (Comté de)*, (1875) 1 Q.L.R. 380 (C.C.)
- Lamontagne c. Lévis (Ville de)*, (1916) 49 C.S. 293
- La Motte (Corporation municipale de) c. Les Matériaux Blanchet Inc.*, C.S. Abitibi, 605-05-000044-82, 10 février 1982 (J.I.D.M. C.S. 82-02-10)
- Landreville c. Boucherville (Ville de)*, [1978] 2 R.C.S. 801
- Landry c. L'Assomption (Corporation de la paroisse de)*, (1905) 11 R.J. 251 (C.C.)

- Langley (Township of) c. Othello Enterprises Ltd*, (1996) 32 M.P.L.R. (2d) 271 (B.C.S.C.)
- Lanoraie d'Autray (Corporation municipale de la paroisse de) c. Pelletier*, (1986) 32 M.P.L.R. 25 (C.S.Q.)
- Lanoué c. Saint-Hyacinthe (Ville de)*, J.E. 96-345 (C.S.)
- Lapierre c. Matane (Ville de)*, [1971] C.S. 185
- Lapierre c. Montréal (Ville de)*, J.E. 80-547 (C.P.)
- Lapierre c. Stornoway (Corporation municipale de)*, [1980] C.S. 1034
- La Plaine (Corporation municipale de la paroisse de) c. Guilbault*, C.S. Joliette, 705-05-000393-846, 30 août 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-08-30.1)
- Laplante c. Château-Richer (Ville de)*, J.E. 83-358 (C.S.)
- Lapointe c. Beauport (Corporation de la paroisse de)*, (1906) 12 R.J. 82 (C.S.)
- Lapointe c. Berthier (Corporation du comté de)*, (1896) 10 C.S. 24 (C.R.)
- La Reine c. Breton*, [1967] R.C.S. 503
- Laramie c. Hincks (Corporation of the Township of)*, (1905) 27 C.S. 27
- Larivière c. Richmond (Ville de)*, (1902) 21 C.S. 37
- Larose c. Chantal*, (1919) 55 C.S. 540 (C.R.)
- Larouche c. Pomerleau (Hervé) Inc.*, J.E. 98-2081 (C.Q.)
- LaSalle (Cité de) c. Sault-Saint-Louis (Commission scolaire du)*, [1979] C.P. 101
- LaSalle (Ville de) c. Valade*, J.E. 85-3 (C.S.)
- Lasarre (Commissaires d'écoles) c. Colombourg (Commissaires d'écoles)*, (1937) 63 B.R. 252
- La Sauvegarde, Compagnie d'assurance du Canada c. Hémond*, J.E. 96-79 (C.S.)
- Lasnier c. Loupret*, (1874) 6 R.L. 350 (C.S.)
- Laurentide Motels Ltd c. Beauport (Ville de)*, [1989] 1 R.C.S. 705
- Laurentides (Ville des) c. Cascades-L'Achigan (Commission scolaire des)*, [1994] R.J.Q. 1993 (C.S.)
- Laurin c. Charlemagne and Lake Ouareau Lumber Co.*, (1900) 6 R.J. 49 (C.C.)
- Lauzon (Cité de) c. Lévis (Ville de)*, J.E. 81-1078 (C.A.)
- Lauzon (Ville de) c. Vachon*, J.E. 88-294 (C.S.)
- Laval (Ville de) c. Belisle*, (1981) 13 M.P.L.R. 70 (C.P.Q.)
- Laval (Ville de) c. Berkowitz*, [1989] 7 R.D.J. 592 (C.A.)
- Laval (Ville de) c. Brasserie d'Auteuil (1979) Inc.*, J.E. 86-121 (C.S.)
- Laval (Ville de) c. Fiducie Desjardins Inc.*, J.E. 94-1894 (C.S.)
- Laval (Ville de) c. Lapointe*, [1988] R.J.Q. 1172 (C.A.)
- Laval (Ville de) c. Noack*, J.E. 90-780 (C.S.)
- Laval (Ville de) c. Pacific International Equities*, C.Q. (Expro.) Montréal, 065-34-000 376-857 et 065-34-000378-853, 2 mai 1990
- Laval-des-Rapides (Ville de) c. Institut de microbiologie et d'hygiène de l'Université de Montréal*, [1969] R.P. 84 (C.S.)
- Lavertu c. La jonction pour elle Inc.*, C.S. Québec, 200-05-002380-843, 13 novembre 1984
- Lavertu c. Saint-Romuald (Corporation of)*, (1896) 11 C.S. 254
- Lavigne c. Blouin*, [1955] B.R. 829
- Lavoie (Alain) Ltée c. Lisi (Léo) Ltée*, [1981] C.S. 292
- Lavoie c. Barford (Corporation municipale du canton de)*, [1971] C.S. 742
- Lavoie c. Gravel*, (1862) 6 L.C.J. 113 (C.C.)
- Lavoie c. Matane (Ville de)*, [1950] C.S. 549
- Lavoie c. Pincourt (Ville de)*, C.Q. Beauharnois, 760-32-000251-951, 31 janvier 1996
- Lavoie c. Procureur général du Québec*, J.E. 94-1431 (C.S.)

- Lavoie c. Saint-Siméon (Corporation du village de)*, (1919) 25 R.L. 349 (C.S.)
- Lebel c. Montmorency (Commissaires d'écoles pour la municipalité de la ville de)*, [1955] R.C.S. 298
- Leblanc c. Ciment-Québec Inc.*, J.E. 87-577 (C.S.)
- Leblanc c. Leblanc*, J.E. 92-1234 (C.S.)
- Leboulair c. Sept-Îles (Cité de)*, C.S. Mingan, 650-05-000065-75, 22 mars 1978
- Lecavalier c. Montréal (Cité de)*, (1927) 65 C.S. 216
- Lechasseur c. Saint-Jean-Baptiste (Corporation de la paroisse de)*, (1936) 40 R.P. 164 (C.S.)
- Lechter Bros Inc. c. Blainville (Ville de)*, J.E. 98-1405 (C.S.) et J.E. 99-1367 (C.S.) (en appel)
- Leclerc (Clément) et Fils Inc. c. Québec (Ville de)*, C.S. Québec, 200-05-003841-744, 8 juillet 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-07-08)
- Leclerc c. Barraute (Corporation municipale de)*, [1982] C.P. 69
- Leduc c. Montréal (Cité de)*, (1884-85) 1 M.L.R. 300 (C.S.)
- Leeds (Corporation de la partie Est du canton de) c. Rousseau*, (1929) 47 B.R. 346
- Lefebvre c. Grand-Mère (Town of)*, (1917) 55 R.C.S. 121
- Lefebvre c. Rigaud (Ville de)*, (1940) 78 C.S. 255
- Lefebvre c. Saint-Lucien (Corporation municipale de)*, C.S. Drummond, 405-05-000516-82, 8 octobre 1982
- Legault c. Fabreville (Ville de)*, [1963] C.S. 166
- Legault c. Pointe-Claire (Ville de)*, (1913) 19 R.J. 354 (C.R.)
- Léger c. Dorval (Ville de)*, (1926) 32 R.L. 174 (C.S.)
- Léger c. Lees*, [1959] B.R. 87
- Leiriao c. Val-Bélair (Ville de)*, [1991] 3 R.C.S. 349
- Lemieux c. Lacolle (Corporation municipale du village de)*, J.E. 81-184 (C.S.)
- Lemire c. Jeannotte*, (1905) 11 R.J. 143 (C.S.)
- Le Moine c. Notre-Dame-du-Portage (Corporation municipale de)*, [1974] C.S. 46
- Léonard c. Bonaventure (Corporation municipale de)*, J.E. 98-452 (C.S.)
- Léonard c. Montréal (Cité de)*, [1957] C.S. 22
- Les Chutes-de-la-Chaudière (MRC) c. 1846-0832 Québec Inc.*, [1994] R.J.Q. 618 (C.A.)
- Lesage c. Saint-Augustin-de-Desmaures (Corporation de)*, J.E. 80-538 (C.S.)
- Les Etchemins (MRC) c. Saint-Prosper (Municipalité de)*, C.P. Beauce, 350-02-001128-821, 6 décembre 1983 (J.I.D.M. C.P. 83-12-06.1)
- Les Maskoutains (MRC) c. Saint-Hyacinthe (Ville de)*, C.P. Saint-Hyacinthe, 750-02-000824-835, 31 octobre 1983
- Lessard c. Procureur général du Québec*, J.E. 95-145 (C.A.)
- Lévesque c. Carignan (Ville de)*, J.E. 99-1882 (C.S.)
- Levesque c. Groupe Ray Lacroix*, J.E. 97-914 (C.A.)
- Lévis (Cité de) c. Bégin*, [1926] R.C.S. 65
- Lévis (Ville de) c. Bégin*, C.M. Lévis, 94T-008, 4 juillet 1997
- Lévis (Ville de) c. Rochette*, REJB 1999-15702 (C.A.), conf. C.S. Québec, 200-05-001707-954, 13 novembre 1998
- Levitt-Akerman c. Saint-Laurent (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-02-035084-859, 19 février 1987
- Levy c. Vaudreuil (Ville de)*, [1982] C.S. 162
- Lewis c. Montreal (City of)*, [1927] R.C.S. 213
- Litchfield (Corporation du canton de) c. Turner*, C.S. Pontiac, 555-05-000018-81, 21 décembre 1981

- Lizotte c. Sainte-Anne-de-la-Pocatière (Corporation municipale de la paroisse de)*, C.P. Kamouraska, 250-02-000203-833, 11 juin 1984 (J.I.D.M. C.P. 84-06-11)
- L.J.A. Investments Ltd c. Laval (Ville de)*, J.E. 94-232 (C.S.)
- Loiseau c. Sainte-Agathe-Sud (Corporation municipale de)*, (1989) R.D.I. 491 (C.S.)
- Longpré c. Hull (Cité de)*, (1924) 36 B.R. 425
- Longtin c. Laval (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-007874-835, 10 juin 1986.
- Longueuil (Ville de) c. Bigattini*, [1980] C.S. 483
- Longueuil (Ville de) c. Bois de placages généraux Ltée*, B.J.C.M.Q. 98-022
- Longueuil (Ville de) c. Godbout*, [1997] 3 R.C.S. 844
- Longueuil (Ville de) c. Lambert-Picotte*, [1991] 2 R.C.S. 401
- Longueuil (Ville de) c. Lamoureux*, R.J.P.Q. 95-143 (C.S.)
- Longueuil (Ville de) c. Laplante*, J.E. 93-1351 (C.M.)
- Longueuil (Ville de) c. Le Curateur Public*, [1980] C.S. 719
- Longueuil (Ville de) c. Services marins Longueuil Inc.*, J.E. 99-829 (C.S.)
- Longueuil (Ville de) c. Compagnie (La) de navigation de Longueuil*, (1883) 6 L.N. 291 (C.S.)
- Longueuil Navigation Co. c. Montreal (City of)*, (1889) 12 L.N. 13 (C.S.C.)
- Lorac Ltée c. Pinard*, [1977] C.A. 446
- Loranger c. Aubry*, (1918) 27 B.R. 519
- Lord c. Saint-Jean (Ville de)*, (1921) 61 R.C.S. 535
- Loretteville (Ville de) c. Québec (Ville de)*, REJB 2000-12287 (C.S.)
- Lorrain c. Saint-Eustache (Ville de)*, (1982) 10 M.P.L.R. 109 (C.A.Q.)
- Lortie c. L'Ange-Gardien (Corporation de)*, [1954] C.S. 91
- Lotbinière (Corporation du comté de) c. Tardif*, C.S. Québec, 200-05-002159-77, 30 mai 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-05-30)
- Loubert c. Pointe-au-Père (Ville de)*, [1992] R.D.I. 37 (C.S.)
- Louvibec Ltée c. Cantley (Municipalité de)*, J.E. 96-2268 (C.S.)
- Lucerne (Municipalité de) c. Hull (Ville de)*, [1969] R.P. 320 (C.S.)
- Lunan c. Huntingdon (Corporation de la ville de)*, [1945] C.S. 328
- Lynch c. Aylmer (City of)*, J.E.89-1343 (C.S.)
- Maclaren c. Attorney General of Quebec*, [1914] A.C. 258
- MacPump Developments Ltd c. Sarnia (City of)*, (1994) 24 M.P.L.R. (2d) 1 (O.C.A.), conf. sub nom: *Consortium Development (Clearwater) Ltd c. Sarnia (Ville de)*, [1998] 3 R.C.S. 3.
- MacQuire c. Montréal (Ville de)*, J.E. 89-1382 (C.S.)
- Magog (Cité de) c. Magog (Corporation municipale du canton de)*, [1976] C.S. 501
- Mahoney c. Templeton-Ouest (Corporation de)*, (1896) 2 R.J. 469 (C.S.)
- Mailhot c. Saint-Romuald (Ville de)*, [1992] R.D.I. 282 (C.S.)
- Maisonneuve (Town of) c. Harbour Commissioners of Montreal*, (1911) 39 C.S. 36
- Malpas c. Montreal (City of)*, (1929) 35 R.J. 348 (C.S.)
- Maltais c. Price Brothers Ltd*, (1927) 43 B.R. 272
- Mandel c. Verdun (Cité de)*, C.S. Montréal, 500-05-002712-865, 25 avril 1986
- Manseau c. Yamaska (Corporation of the county of)*, (1929) 46 B.R. 514
- Manufacturiers de précision de Beauce Ltée c. Saint-Georges-Ouest (Ville de)*, [1982] R.P. 154 (C.S.)
- Marchessault c. Saint-Ours (Town of)*, (1911) 17 R.L. 376 (C.A.)
- Marcoux c. Normétal (Corporation municipale de)*, [1955] R.L. 517 (C.S.)
- Marcoux c. Plamondon*, [1975] C.S. 660
- Marcoux c. Plessisville (Ville de)*, [1973] R.P. 385 (C.A.)

- Maricourt (Corporation municipale de) c. Sainte-Christine-de-Bagot (Corporation municipale de)*, J.E. 94-973 (C.A.)
- Marien c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1954] B.R. 375
- Marleau c. Notre-Dame-de-l'Île-Perrot (Corporation municipale de la paroisse de)*, [1964] C.S. 414
- Martel c. Chicoutimi (Corporation du canton de)*, (1921) 31 B.R. 93
- Martel c. Cie de chemin de fer du Canadien Pacifique*, (1905) 11 R.J. 133 (C.S.)
- Martel c. Sainte-Jeanne-de-Pont-Rouge (Municipalité de)*, [1995] R.J.Q. 2504 (C.A.)
- Martin c. Arthabaska (Corporation du comté d')*, (1906) 12 R.J. 556 (C.R.), conf. (1902) 21 C.S. 119
- Martin c. Dorval (Ville de)*, [1946] R.L. 368 (C.S.)
- Martin c. Windsor (Corporation du canton de)*, (1903) 24 C.S. 40
- Martineau c. Batiscan (Municipalité de)*, J.E. 98-875 (C.S.)
- Mascouche (Ville de) c. Larose*, J.E. 94-1335 (C.S.)
- Massie c. Saint-Adolphe-d'Howard (Municipalité de)*, J.E. 90-797 (C.A.), inf. [1987] R.J.Q. 1255 (C.S.)
- Masson (Ville de) c. Buckingham (Ville de)*, J.E. 88-846 (C.A.)
- Matane (Ville de) c. Landry*, [1996] R.D.I. 443 (C.S.)
- Mathieu c. Saint-Hyacinthe-le-Confesseur (Corporation municipale de la paroisse de)*, J.E. 94-401 (C.S.)
- Maurice c. Saint-Claude (Corporation municipale de)*, J.E. 94-929 (C.A.)
- McComney c. Coaticook (Corporation of the Town of)*, [1950] R.C.S. 486
- McGinnis c. Létourneau*, (1891) 7 M.L.R. 278 (C.S.)
- McGowan c. Stanstead (Corporation of the Township of)*, (1913) 43 C.S. 490 (C.R.)
- McGuire c. McGuire*, (1953) 2 D.L.R. 394 (O.C.A.)
- McKay c. The Queen*, [1965] R.C.S. 798
- McKillop c. Westmount (Town of)*, (1903) 9 R.J. 554 (C.S.)
- McMasterville (Corporation du village de) c. Commission municipale du Québec*, C.S. Montréal, 500-05-000017-813, 15 juillet 1982
- McMillan c. Onslow (Corporation of the South Part of the Township of)*, (1939) 77 C.S. 331
- Mediacom Inc. c. Dorval (Cité de)*, J.E. 90-259 (C.S.)
- Mediacom Inc. c. Verdun (Ville de)*, (1995) 2 B.D.M. 6 (C.S.)
- Meloche c. Davidson*, (1902) 11 B.R. 303
- Ménard c. Franklin (Corporation municipale de)*, C.S. Beauharnois, 760-05-000186-872, 25 juin 1987
- Ménard c. Longueuil (Ville de)*, J.E. 89-897 (C.S.)
- Ménard c. Rambeau*, (1891) 20 R.L. 448 (C.R.), conf. (1888) 4 M.L.R. 25 (C.S.)
- Mercier (Ville de) c. Dauphinois*, J.E. 96-563 (C.S.), inf. REJB 1999-15540 (C.A.)
- Mercier c. Belleau*, (1903) 23 C.S. 136 (C.C.)
- Mercier c. Bellechasse (Corporation of the County of)*, (1907) 31 C.S. 247
- Mestuk Inc. c. Saint-Nicolas (Ville de)*, C.S. Québec, 200-05-002206-816, 11 juin 1985
- Metropolitan Toronto (Municipality of) c. Canadian National Railway*, (1998) 47 M.P.L.R. (2d) 302 (C.A.F.)
- Michaud c. Maisonneuve (Cité de)*, (1921) 30 B.R. 45, conf. *sub nom. Michaud c. Montréal (Cité de)*, (1923) 35 B.R. 295 (A.C.)
- Michaud c. Procureur général du Québec*, [1989] R.R.A. 876 (C.S.)
- Mignerand dit Myrand c. Légaré*, (1880) 6 Q.L.R. 120 (B.R.)
- Millwood Investment Co. c. Saint-Hubert (Ville de)*, J.E. 95-2132 (C.S.)

- Ministre des Travaux publics et de l'Approvisionnement c. Bromont (Ville de)*, [1981] C.A. 268
- Minville c. Mont-Tremblant (Corporation de)*, J.E. 81-1009 (C.A.)
- Mirabel (MRC de) c. Hydro-Québec*, J.E. 91-435 (C.S.)
- Mirabel (Ville de) c. Carrières T.R.P. Ltée*, (1981) 12 M.P.L.R. 104 (C.A.)
- Mirabel (Ville de) c. Hydro-Québec*, [1989] R.J.Q. 1999 (C.S.)
- Miron Inc. c. Montréal (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 1817 (C.S.)
- Miron Inc. c. Montréal (Ville de)*, J.E. 89-319 (C.S.)
- Mississauga (City of) c. Peel (Regional Municipality)*, [1979] 2 R.C.S. 244
- Moisie (Ville de) c. Hydro-Québec*, [1990] R.R.A. 625 (C.Q.)
- Monette c. Montréal (Ville de)*, [1993] R.R.A. 592 (C.Q.)
- Mongenais c. Rigaud (Corporation du village de)*, (1897) 11 C.S. 348 (C.C.)
- Mongrain c. Shawinigan (Cité de)*, C.S. Saint-Maurice, 410-05-000357-75, 2 juin 1978 (J.I.D.M. C.S. 78-06-02)
- Mont-Royal (Ville) c. Nihon*, [1965] R.L. 530 (C.M.)
- Mont-Saint-Grégoire (Municipalité de) c. Sainte-Angèle-de-Monnoir (Paroisse de)*, C.M.Q. 53923 (6485-97), 6 novembre 1997
- Mont-Saint-Hilaire (Ville de) c. L'Argile-Bleue (Commission scolaire de)*, [1994] R.D.I. 172 (C.S.)
- Mont-Saint-Hilaire (Ville de) c. Raffinerie de sucre du Québec*, [1985] C.S. 994
- Mont-Tremblant (Municipalité de) c. Terrasses Tremblant Inc.*, J.E. 99-505 (C.S.)
- Montebello (Corporation du village de) c. Canadian Pacific Railway*, (1938) 44 R.J. 157 (C.S.)
- Montmorency (Commissaires d'écoles de la municipalité du village de) c. Québec (Corporation du comté de)*, (1939) 77 C.S. 190
- Montplaisir c. Procureur général du Québec*, [1997] R.J.Q. 109 (C.S.)
- Montréal (Cité de) c. Commissaires du havre de Montréal*, (1917) 23 R.L. 77 (B.R.)
- Montréal (Cité de) c. Communauté des Soeurs de la Charité de l'Hôpital Général de Montréal*, (1939) 67 B.R. 1
- Montréal (Cité de) c. Décarie*, (1918) 24 R.L. 241 (C.R.)
- Montréal (Cité de) c. Denis Outdoor Display Ltd*, (1939) 77 C.S. 485
- Montréal (Cité de) c. Dionne*, (1915) 24 B.R. 133
- Montréal (Cité de) c. Hill-Clark-Francis (Quebec) Ltd*, [1968] B.R. 211
- Montréal (Cité de) c. Hogan*, (1899) 8 B.R. 534
- Montréal (Cité de) c. Lacroix*, (1891) 7 M.L.R. 190 (C.S.)
- Montréal (Cité de) c. Légaré*, (1922) 28 R.L. 39 (B.R.)
- Montréal (Cité de) c. Léveillé*, (1895) 4 B.R. 210
- Montréal (Cité de) c. Maucotel*, [1928] R.C.S. 384
- Montréal (Cité de) c. Montreal Brewing Co.*, (1909) 18 B.R. 404
- Montréal (Cité de) c. O'Flaherty*, (1916) 49 C.S. 521 (C.R.)
- Montréal (Cité de) c. Propriétaire inconnu*, (1892) 2 C.S. 273 (C.R.)
- Montréal (Cité de) c. St-Amand*, (1916) 22 R.L. 483 (C.R.)
- Montréal (Cité de) c. Villeneuve*, (1926) 41 B.R. 218
- Montreal (City of) c. Attorney General for Canada*, [1923] A.C. 136
- Montreal (City of) c. Catholic School Commissioners*, [1945] B.R. 11
- Montreal (City of) c. Collège Sainte-Marie*, [1921] A.C. 288
- Montreal (City of) c. Drummond*, [1876] 1 A.C. 384
- Montreal (City of) c. Ferguson*, [1925] R.C.S. 224
- Montreal (City of) c. Harbour Commissioners of Montreal*, [1926] A.C. 299

- Montreal (City of) c. Kerry*, (1920) 29 B.R. 242
Montreal (City of) c. Laurendeau, (1925) 63 C.S. 372
Montreal (City of) c. Lesage, [1923] R.C.S. 355
Montreal (City of) c. Montreal Industrial Land Co., [1932] A.C. 700
Montreal (City of) c. Montreal Street Railway, [1912] A.C. 333
Montreal (City of) c. Morgan, (1919-20) 60 R.C.S. 393
Montreal (City of) c. Sainte-Cunégonde-de-Montréal (City of), (1901-02) 32 R.C.S. 135
Montreal (City of) c. Standard Light and Power Company, [1897] A.C. 527
Montreal (City of) c. Stanley Presbyterian Church, (1940) 69 B.R. 335
Montreal (City of) c. Bell Telephone Co. Ltd., (1906) 12 R.J. 95 (C. Rec.)
Montreal (City of) c. Tiffin, (1920) 20 B.R. 430
Montreal (City of) c. Walker, (1884-85) 1 M.L.R. 469 (Q.B.)
Montreal (City of) c. Watt & Scott Ltd., [1922] 2 A.C. 555
Montréal (Communauté urbaine de) c. Fednav Ltée, (1994) 17 M.P.L.R. (2d) 92 (C.M.)
Montréal (Communauté urbaine de) c. Société d'habitation du Québec, J.E. 94-1306 (C.M.)
Montreal (Protestant Board of School Commissioners of) c. Montreal (City of), (1907) 32 C.S. 90
Montréal (Ville de) c. 100979 Canada Inc., J.E. 96-2078 (C.S.) (en appel)
Montréal (Ville de) c. 110744 Canada Inc., C.M. Montréal, 26-5356, 17 mai 1988
Montréal (Ville de) c. 82155 Canada Ltd., [1981] R.P. 3 (C.S.)
Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc., [1985] 1 R.C.S. 368
Montréal (Ville de) c. Beauchemin, J.E. 95-2186 (C.S.)
Montréal (Ville de) c. Bell Canada, [1979] C.S. 1049, conf. J.E. 88-1035 (C.A.)
Montréal (Ville de) c. Boutique M. Jean Inc., J.E. 88-1033 (C.M.)
Montréal (Ville de) c. Bruens, [1993] R.R.A. 504 (C.Q.)
Montréal (Ville de) c. Cercle d'or Taxi Ltée, J.E. 98-755 (C.A.), conf. [1998] 2 R.C.S. vi.
Montréal (Ville de) c. Dupond, [1974] C.A. 402, conf. [1978] 2 R.C.S. 770
Montréal (Ville de) c. Funaro, J.E. 89-944 (C.A.)
Montréal (Ville de) c. Gamache, (1915) 24 B.R. 312
Montréal (Ville de) c. Greenspoon, [1975] R.L. 56 (C.M.)
Montréal (Ville de) c. Hampstead, (Ville de), (1988) 5 C.M.Q. 1111
Montréal (Ville de) c. Léveillé, [1985] C.S. 226
Montréal (Ville de) c. Mathieu, J.E. 82-730 (C.A.)
Montréal (Ville de) c. Richelieu Raceways Inc., [1975] C.S. 1153
Montréal (Ville de) c. Roma Food Products Ltd., [1968] B.R. 899
Montréal (Ville de) c. Salois, [1993] R.J.Q. 2747 (C.A.)
Montréal (Ville de) c. Ultramar Canada Inc., [1994] R.L. 147 (C.A.)
Montreal Bible and Gospel Hall c. Dorval (City of), (1994) 17 M.P.L.R. (2d) 68 (C.S.Q.)
Montreal Flying Club (Aéro Club de Montréal) c. Montreal-North (City of), [1972] C.S. 695
Montreal Gas Co. c. Consumer Gas Co., (1894) 6 C.S. 140
Montreal Gazette Ltd c. Montréal (Ville de), [1975] C.S. 686, conf. C.A. Montréal, 500-09-000910-752, 27 février 1981
Montreal Park and Island Railway Co. c. Saint-Louis (Town of), (1900) 17 C.S. 545 (C.R.)
Montreal Street Railway c. Bastien, (1914) 23 B.R. 7
Montreal Street Railway Co. c. Montreal (Recorder's Court of), (1909) 37 C.S. 311
Montreal Tramways Co. c. Montréal-Nord (Ville de), [1924] A.C. 994
Montreal, Portland and Boston Railway Co. c. Longueuil (Ville de), (1896) 10 C.S. 182 (C.R.)

- Montréal-Est (Ville de) c. Gulf Canada Ltée*, C.S. Montréal, 500-05-007810-805, 23 mars 1981 (J.I.D.M. C.S. 81-03-23)
- Montréal-Ouest (Ville de) c. Ruffo*, [1994] R.L. 52 (C.A.)
- Montreal West (Town of) c. Steinberg Inc.*, J.E. 92-514 (C.M.)
- Moore (Township of) c. Hamilton*, (1979) 23 O.R. (2d) 418 (O.C.A.)
- Moore c. Pointe-Claire (Cité de)*, [1977] C.S. 573
- Morin c. Brosseau*, [1961] C.S. 451
- Morin c. Morin*, J.E. 98-37 (C.A.)
- Morissette c. Québec (Cité de)*, (1933) 39 R.L. 369 (C.S.)
- Morissette c. Québec (Ville de)*, [1979] C.P. 338
- Morissette c. Rimouski (Ville de)*, J.E. 95-1466 (C.A.)
- Morissette c. Sainte-Angèle-de-Mérici (Corporation de la paroisse de)*, (1922) 32 B.R. 96
- Morissette c. Tremblay (Corporation du canton)*, (1917) 51 C.S. 474 (C.R.)
- Motel Fontaine Bleue Inc. c. Commission de la capitale nationale*, [1979] C.S. 261 (en appel)
- Mountain Sights Ltd c. Montréal (Cité de)*, (1917) 52 C.S. 175 (C.R.)
- Mulgrave-et-Derry (Corporation municipale des cantons-unis de) c. French*, [1990] R.L. 544 (C.A.)
- Munro c. National Capital Commission*, [1966] R.C.S. 66
- Murphy c. Montréal (Communauté urbaine de)*, J.E. 82-819 (C.P.)
- Murphy Oil Quebec Inc. c. Dollard-des-Ormeaux (Town of)*, C.S. Montréal, 802749, 14 janvier 1972
- Murphy Oil Quebec Ltd c. Baldoni et Roxboro (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-002319-72, 16 novembre 1972
- Nadeau c. Coaticook (Ville de)*, (1941) 47 R.L. 85 (C.S.)
- Nadeau c. Saint-Patrick-de-Rawdon (Corporation de la paroisse de)*, (1901) 8 R.J. 484 (C.C.)
- Nadeau c. Oka (Municipalité de la paroisse d')*, J.E. 99-382 (C.S.)
- Nanaimo c. Leemar Manufacturing Inc.*, (1989) 43 M.P.L.R. 63 (B.C.S.C.)
- Naud c. Pinault et Deschambault (Corporation de)*, (1930) 48 B.R. 401
- Nault c. Meubles Daveluyville Ltée*, [1950] B.R. 245
- Nautique (Le) de St-Jean Inc. c. Saint-Jean (Ville de)*, J.E. 89-1293 (C.S.)
- Nemec c. Cowansville (Ville de)*, [1975] C.S. 527
- Neveu c. Sainte-Mélanie (Corporation municipale de)*, [1977] C.S. 590
- Niagara Falls (City of) c. Executive Helicopter Services Inc.*, (1994) 23 M.P.L.R. (2d) 296 (O.C.J. - Prov. Div.)
- Nichol (Township of) c. McCarthy Signs Co. Ltd*, (1997) 33 O.R. (3d) 771 (O.C.A.)
- Nicolet (Corporation du comté de) c. Nicolet (Ville de)*, J.E. 79-502 (C.S.)
- Nicolet (Corporation du comté de) c. Villers (Corporation du village de)*, (1918) 27 B.R. 289
- Nobert c. Saint-Gabriel-de-Brandon (Corporation municipale de la paroisse de)*, C.S. Joliette, 760-05-000186-872, 25 juin 1987
- Noël c. Longtin et Outremont (Corporation municipale d')*, C.S. Montréal, 500-05-0011769-740, 26 septembre 1974 (J.I.D.M. C.S. 74-09-26)
- Noël c. Normandin (Corporation du canton de)*, (1933) 31 R.J. 109 (C.S.)
- Noël c. Saint-Nicéphore (Corporation municipale de)*, J.E. 96-2191 (C.A.)
- Nolin c. Gosselin*, (1915) 24 B.R. 289
- Normandin c. Montréal (Cité de)*, (1895) 7 C.S. 278 (C.R.)

- North Shore Railway Co. c. Pion*, (1889) 14 A.C. 612
- Notre-Dame-de-l'Île-Perrot (Municipalité de) c. Construction Normand Lalonde Inc.*, J.E. 96-1589 (C.Q.)
- Notre-Dame-des-Prairies (Corporation de la paroisse de) c. Entreprises A. Houle Ltée*, [1976] C.A. 55
- Notre-Dame-du Sacré-Coeur (Corporation de) c. Saint-Germain-de-Rimouski (Corporation de)*, (1884) 10 Q.L.R. 316 (B.R.)
- O'Farrell c. Saint-Malachie (Corporation de la paroisse de)*, [1960] C.S. 210 (C. Mag.)
- O'Farrell c. Saint-Malachie (Corporation municipale de la paroisse de)*, [1971] C.S. 620
- Oka (Municipalité d') c. Les membres de la bande autochtone "Six nations Traditional Hereditary Chiefs"*, J.E. 90-1092 (C.S.)
- Oka (Municipalité d') c. Simon*, [1993] R.J.Q. 2416 (C.S.), conf. [1999] R.J.Q. 108 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi en Cour suprême du Canada rejetée, 27212, 21 octobre 1999
- Olivier c. Méthot*, [1945] B.R. 284
- Onslow (Corporation of the Township of) c. McCough*, (1906) 30 C.S. 256 (C.R.)
- Orangeville (Re) Airport Ltd c. Caledon (Town of)*, (1976) 76 D.L.R. (3d) 610 (O.C.A.)
- Orford (Municipalité du canton d') c. Fonds de placement Hamel Inc.*, (1996) 29 M.P.L.R. (2d) 286 (C.S.Q.)
- Orsainville (Ville d') c. Canada Printing Ink Co. Ltd*, [1972] C.A. 799
- Ottawa (City of) c. Canada Atlantic Railway Co.*, (1902-03) 33 R.C.S. 376
- Ottawa (City of) c. Shore & Horwitz Construction Ltd*, (1960) 22 D.L.R. 247 (O.H.C.)
- Ottawa Valley Power Co. c. Hydroelectric Power Commission*, (1936) 4 D.L.R. 594 (O.C.A.)
- Ouellet c. Bic (Corporation du village du)*, (1927) 33 R.J. 381 (C.S.)
- Ouellet c. Dionne*, (1924) 62 C.S. 563
- Ouellet c. Goulet*, [1953] B.R. 448
- Ouellette c. Montréal (Cité de)*, (1932) 70 C.S. 95
- Ouimet c. Ouimet*, [1963] B.R. 735
- Outremont (City of) c. Outremont (Protestant School Trustees for the Municipality of the City of)*, [1952] 2 R.C.S. 506
- Outremont (Ville d') c. Le Floch*, (1992) 6 M.P.L.R. (2d) 89 (C.S.Q.)
- Outremont (Ville d') c. Tennex Inc.*, C.S. Montréal, 500-05-000881-72, 24 février 1974 (J.I.D.M. C.S. 74-03-20)
- Outremont (Ville d') c. Montréal (Ville de) et Montréal (Commission des écoles catholiques de)*, [1974] R.L. 133 (C.P.)
- Page c. Longueuil (Ville de)*, (1897) 7 B.R. 262
- Papolis c. Scarborough (Corporation of the Borough of)*, (1978) 1 M.P.L.R. 302 (O.S.C.)
- Paquet c. Saint-Lambert (Corporation de)*, (1888) 14 Q.L.R. 327 (C.S.)
- Paquin c. Auger*, (1911) 17 R.J. 277 (B.R.)
- Paquin c. Outremont (Ville d')*, C.Q. Montréal, 500-32-004976-918, 27 janvier 1992
- Paquin c. Territoire des lacs Inc.*, J.E. 91-1680 (C.S.)
- Paradis c. La Petite-Rivière (Ville de)*, [1968] C.S. 648
- Parc Isabeau Inc. c. Gaudreau et Trois-Rivières (Ville de)*, C.S. Trois-Rivières, 400-05-000727-892, 20 avril 1990
- Parcours de golf Le Riviera Inc. c. Beauregard et Saint-Bruno-de-Montarville (Ville de)*, C.S. Longueuil, 505-05-000694-957, 14 juin 1995

- Parent c. Daigle*, (1891) 1 C.S. 410 (C.R.)
- Parent c. Rimouski (Cité de)*, C.S. Rimouski, 100-05-000384-80, 14 novembre 1980 (J.I.D.M. C.S.80-11-14)
- Patenaude c. Laporte*, C.P. Iberville, 755-02-000730-79, 19 avril 1981 (J.I.D.M. C.P. 81-04-19)
- Patry c. Saint-Étienne-de-Beaumont (Corporation of the Parish of)*, (1914) 20 R.J. 192 (C.S.)
- Paulhus c. Saint-Gabriel-de-Brandon (Corporation du village de)*, (1931) 51 B.R. 182
- Pauthé c. Samoïsette*, C.S. Iberville, 755-05-000455-822, 8 septembre 1982
- Payette c. L'Épiphanie (Corporation du village de)*, (1938) 44 R.J. 406 (C.S.)
- Peclét c. Marchand (Corporation du canton de)*, (1907) 13 R.L. 558 (C.R.)
- Peel (Regional Municipality) c. MacKenzie*, [1982] 2 R.C.S. 9
- Pelletier c. Trudeau*, (1905) 27 C.S. 196
- Peloquin c. Boucherville (Ville de)*, [1969] C.S. 503
- Pépin c. Massueville (Corporation du village de)*, (1906) 15 B.R. 261
- Pépinière Fleur-de-Lys Inc. c. Repentigny (Ville de)*, C.S. Joliette, 705-05-000266-74, 26 novembre 1974 (J.I.D.M. C.S. 74-11-26)
- Perrault c. Joliette (Ville de)*, [1968] R.L. 321 (C.P.)
- Peterborough (Ville de) c. Ramsden*, [1993] 2 R.C.S. 1084
- Pétrin c. Saint-Denis-sur-Richelieu (Corporation du village de) et Procureur général du Québec*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000457-77, 29 septembre 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-09-29)
- Pettigrew c. Baillargé*, (1901) 20 C.S. 173 (C.R.)
- Phaneuf c. Michaudville, Partie Sud (Corporation de la paroisse de)*, (1917) 23 R.J. 13 (C.S.)
- Phaneuf c. Saint-Hugues (Corporation du village de)*, (1936) 61 B.R. 83
- Piché c. Portneuf (Corporation of the County of)*, (1900) 17 C.S. 589 (C.R.)
- Pièces d'autos Montréal-Nord Inc. c. Montréal-Nord (Ville de)*, J.E. 99-751 (C.S.)
- Piedmont (Corporation municipale de) c. Ultramar Canada Inc.*, [1991] R.J.Q. 1366 (C.S.)
- Pierce c. McConville*, (1902) 12 B.R. 163
- Piette c. St-Maurice Light Power Co.*, (1907) 13 R.J. 237 (C.C.)
- Pigeon c. Saint-Jean-Baptiste (Corporation de la paroisse de)*, (1866) 9 L.C.J. 92 (C.S.)
- Pinatel Piece Dye Works Ltd c. Joliette (Ville de)*, [1958] R.L. 257 (C.S.)
- Pinsonnault c. Francheville (MRC de)*, J.E. 95-2231 (C.S.)
- Pires c. Charlesbourg (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 1252 (C.A.)
- Placements André Turgeon Inc. c. Longueuil (Ville de)*, [1998] R.J.Q. 2462 (C.S.)
- Placements Beramla Ltée c. Sainte-Foy (Ville de)*, J.E. 93-575 (C.A.)
- Placements Bombardier Ltée c. Saint-Denis-de-Brompton (Municipalité de la paroisse de)*, J.E. 99-542 (C.S.)
- Placements Matawinie Inc. c. Saint-Jean-de-Matha (Corporation municipale de la paroisse de)*, J.E. 92-1232 (C.S.)
- Placements Pel Co-Rem Inc. c. Blainville (Ville de)*, J.E. 95-346 (C.S.)
- Plante c. Princeville (Corporation de)*, (1919) 55 C.S. 211
- Plessisville (Corporation du village de) c. Girard*, [1952] B.R. 165
- Pointe-Claire-Beaconsfield (Commission des écoles catholiques de) c. Pierrefonds (Ville de)*, [1967] R.P. 241 (C.S.)
- Poirier c. Sainte-Martine (Corporation municipale de)*, C.S. Beauharnois, 760-05-000224-78, 5 juillet 1982
- Poisson c. Arthabaska (Corporation du comté d')*, [1999] R.D.I. 375 (C.S.)

- Pomeroy c. Rock Island (Corporation of the Village of)*, (1898) 4 R.J. 333 (C.S.)
- Pont-Viau (Ville de) c. Cyr*, [1966] R.L. 234 (C.S.)
- Pontiac (MRC de) c. Compagnie Canadien Pacifique*, J.E. 84-823 (C.S.)
- Pontiac (Municipalité de) c. Latrémouille*, J.E. 99-1124 (C.S.)
- Pontiac (Municipalité de) c. Ryan*, [1996] R.D.J. 560 (C.A.)
- Port-Royal (Commission scolaire) c. Martin (L.) (1984) Inc.*, [1994] R.J.Q. 916 (C.A.)
- Porter c. Saint-Ambroise-de-Kildare (Corporation de la paroisse de)*, (1906) 12 R.J. 449 (C.S.)
- Portland-Ouest (Corporation du canton de) c. Mercier*, [1955] B.R. 58, conf. [1953] C.S. 119
- Portvin c. Mailloux*, (1903) 9 R.J. 437 (C.S.)
- Poulin c. Aubert-Gallion (Corporation d')*, (1891) 17 Q.L.R. 341 (B.R.)
- Poulin c. Newport (Corporation municipale du canton de)*, [1990] R.D.I. 357 (C.S.)
- Pouliot c. Fraserville (Town of)*, (1915-17) 54 R.C.S. 310
- Poupart c. Lafontaine (Corporation du village de) et Procureur général du Québec*, [1968] C.S. 468
- Powell c. Arthabaska (Ville d')*, [1943] C.S. 212
- Prévost (Corporation du village de) c. Miller*, [1953] R.L. 140 (C.S.)
- Prévost c. Montréal (Cité de)*, (1917) 52 C.S. 345 (C.R.)
- Prévost c. Saint-Charles (Corporation du village de)*, [1964] R.L. 201 (C. Mag.)
- Prévost c. Saint-Étienne-de-Bolton (Corporation municipale de)*, [1980] C.S. 1043
- Prévost c. Saint-Étienne-de-Bolton (Corporation municipale de)*, J.E. 98-625 (C.A.)
- Prince George (Ville de) c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458
- Princeville (Corporation municipale de la paroisse de) c. Bouffard*, C.P. Arthabaska, 13753, 19 mars 1974 (J.I.D.M. C.P. 74-03-19.1)
- Procureur général de la Province de Québec c. Allard & Allard Construction Inc.*, [1973] C.A. 1041
- Procureur général du Canada c. Bell Canada*, [1975] C.A. 807
- Procureur général du Canada et Dupond c. Montréal (Ville de)*, (1978) 2 R.C.S. 770, conf. [1974] C.A. 402
- Procureur général du Québec c. Blaikey*, [1979] 2 R.C.S. 1016
- Procureur général du Québec c. Crèmes glacées Jonathan Inc.*, J.E. 94-322 (C.Q. Expro.)
- Procureur général du Québec c. Entreprises M.G. de Guy Ltée*, [1996] R.J.Q. 258 (C.A.)
- Procureur général du Québec c. Healey*, [1987] 1 R.C.S. 158
- Procureur général du Québec c. Laperrière*, C.S. Drummond, 405-05-000171-78, 13 novembre 1980
- Procureur général du Québec c. Lebeau*, [1982] C.A. 482
- Procureur général du Québec c. Princeville (Corporation du village de)*, [1942] C.S. 81
- Procureur général du Québec c. Rimouski (Ville de)*, C.A. Québec, 200-09-000673-837, 12 mars 1986
- Procureur général du Québec c. Société canadienne des métaux Reynolds Ltée*, [1993] R.J.Q. 99 (C.A.)
- Procureur général du Québec c. Saint-Jean-de-Matha (Corporation de la paroisse de)*, J.E. 83-917 (C.S.)
- Procureur général du Québec c. Syndicat des copropriétaires de la Caserne Enr.*, J.E. 99-420 (C.S.)
- Procureur général du Québec c. Téléphone Guèvremont Inc.*, [1994] 1 R.C.S. 878
- Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville de)*, [1994] 1 R.C.S. 231
- Promotion Bellerive Inc. c. Salaberry-de-Valleyfield (Cité de)*, [1977] C.S. 741

- Propriétés immobilières Oshawa Inc. c. Laval (Ville de)*, J.E. 98-1302 (C.S.)
- Proulx c. Arvida (Ville d')*, C.P. Chicoutimi, 720014, 2 février 1973 (J.I.D.M. C.P. 73-02-02)
- Proulx c. Sainte-Catherine (Ville de)*, [1995] R.R.A. 209 (C.S.)
- Prud'homme c. Repentigny (Ville de)*, J.E. 97-1596 (C.S.)
- Quane c. Lagrange*, J.E. 99-648 (C.S.) (en appel)
- Québec (Cité de) c. Caron*, (1904) 13 B.R. 53
- Québec (Cité de) c. Delage*, [1957] C.S. 114
- Québec (Cité de) c. Émond*, (1933) 39 R.L. 264 (C.S.)
- Québec (Cité de) c. Mahoney*, (1901) 10 B.R. 378
- Québec (Communauté urbaine de) c. Notre-Dame-de-Bon-Secours (Corporation)*, [1994] 3 R.C.S. 3
- Québec (Corporation du comté de) c. Loretteville (Corporation du village de)*, (1920) 29 B.R. 161
- Québec (Procureur général du) c. Saint-Jean-de-Matha (Corporation de la paroisse de)*, J.E. 83-917 (C.S.)
- Québec (Ville de) c. Bégin*, J.E. 96-1851 (C.A.)
- Québec (Ville de) c. Cullen*, J.E. 87-755 (C.A.)
- Québec (Ville de) c. La Reine*, [1973] C.S. 205
- Québec (Ville de) c. Légaré*, C.P. (Expro.) Québec, 020-34-000494-809, 12 janvier 1987
- Québec (Ville de) c. Méthot*, [1971] C.S. 423, conf. [1973] R.C.S. vi, inf. [1972] C.A. 176
- Quesnel c. Saint-Jean-des-Piles (Corporation municipale de)*, J.E. 96-2175 (C.A.)
- Quickfall c. La Reine*, [1993] R.J.Q. 468 (C.A.)
- Quinlan c. Westmount (Town of)*, (1917) 23 R.L. 406 (C.R.)
- R. c. Frances*, [1988] 1 R.C.S. 1025
- R. c. Furtney*, [1991] 3 R.C.S. 89
- R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674
- R. c. Gutierrez*, J.E. 96-1055 (C.M.)
- R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213
- R. c. Pinehouse Plaza Pharmacy Ltd*, (1991) 4 M.P.L.R. (2d) 1 (S.C.A.)
- R. c. Pouliot*, [1987] R.J.Q. 1193 (C.S.P.)
- R. c. Québec Lait Inc.*, [1978] R.L. 77 (C.M.)
- R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650
- Racicot c. Mont-Saint-Hilaire (Ville de)*, J.E. 96-712 (C.S.)
- Racine c. Québec (Ville de)*, J.E. 89-743 (C.A.)
- Racine c. Rouleau*, (1894) 6 C.S. 155
- Rainbow Realties Inc. c. Laval (Ville de)*, [1996] R.D.J. 149 (C.A.)
- Raymond c. Kamouraska (Corporation du comté de)*, (1914) 46 C.S. 117 (C.R.)
- Raymond c. Procureur général du Québec et Drummond (Corporation du comté de)*, C.P. Drummond, 405-32-000840-81, 21 avril 1982 (J.I.D.M. C.P. 82-04-21.2)
- Recyclage St-Michel Inc. c. Saint-Michel (Municipalité de)*, J.E. 98-1242 (C.A.)
- Reference on Foreign Legations*, [1943] R.C.S. 208
- Régie des Services publics c. Dionne*, [1978] 2 R.C.S. 191
- Régie intermunicipale de l'eau de la Vallée-du-Richelieu c. Commission municipale du Québec*, J.E. 92-654 (C.S.)
- Régie intermunicipale de la sécurité des Chutes c. Fréchette*, J.E. 96-1606 (C.Q.)
- Regina c. Mohr*, (1881) 7 Q.L.R. 183 (B.R.)

- Regina c. Rice*, [1963] 1 C.C.R. 108 (O.M.C.)
Regina c. Roy, (1973) 3 O.R. 366 (O.C.A.)
Regina c. South Sask Motors Ltd, (1984) 26 M.P.L.R. 226 (S.C.Q.B.)
Regulation (In Re) and Control of Radio Communication in Canada, [1932] A.C. 304, conf. [1931] R.C.S. 541
Rénovations (Les) de l'Est Inc. c. Messier, [1972] R.L. 582 (C.P.)
Renvoi: Circonscriptions électorales provinciales, [1991] 2 R.C.S. 158
Repentigny (Ville de) c. Piscines 2000 Inc. (Centre Citadelle), C.S. Joliette, 705-05-001280-919, 17 février 1992
Repos Saint-François-d'Assise c. Montréal (Ville de), [1988] R.J.Q. 1706 (C.S.)
Ressources Graphicor Inc. c. Ministère de l'Environnement, [1993] R.D.I. 101 (C.S.)
Restaurants (Les) McDonald du Canada Ltée c. Magog (Ville de), [1996] R.J.Q. 570 (C.A.)
Rhodes c. Pérusse, (1908) 41 R.C.S. 265
Ribardière c. Ministère des Transports du Québec, J.E. 88-1022 (C.P.)
Richard c. Richard, (1929) 46 B.R. 276
Richer c. Saint-Pierre (Ville de), [1963] B.R. 668
Richford (Town of) c. Di Paolo, [1961] C.S. 271
Riendeau c. Beauharnois (Cité de), (1979) 6 M.P.L.R. 94 (C.S.Q.)
Rimouski-Est (Corporation municipale du village de) c. Rimouski (Cité de), [1976] C.S. 485
Rioux c. Témiscouata (Corporation du comté de), (1915) 47 C.S. 491 (C.R.)
Rivermont Construction Co. Ltd c. Tribunal du travail, [1978] C.S. 987
Rivière-du-Loup (Ville de) c. Immeubles Jacques Anctil Inc., J.E. 96-826 (C.Q.)
Rivière-Héva (Municipalité de) c. Normandin, J.E. 85-301 (C.S.)
Roberge c. Daigneault, [1926] R.C.S. 191
Roberge c. Lévis (Corporation de), (1875) 7 R.L. 642 (B.R.)
Roberge c. Lévis (Corporation de), (1914) 46 C.S. 273
Roberge c. Québec (Ville de), [1975] C.A. 143
Roberge c. Sherbrooke (Ville de), REJB 98-08753 (C.S.)
Robert c. Guertin, (1917) 23 R.L. 15 (C.S.)
Robert c. Saint-Blaise (Municipalité de), C.P. Iberville, 755-02-000045-828, 26 mars 1987
Robertson c. Montreal (City of), (1915-16) 52 R.C.S. 30
Roberval (Corporation de) c. Tremblay, (1914) 23 B.R. 509
Robidoux c. Montréal (Ville de), [1979] C.A. 86
Robinson c. Saint-Faustin (Corporation municipale de), J.E. 90-1673 (C.S.), conf. C.A. Montréal, 500-09-001514-900, 15 décembre 1993
Robitaille c. Québec (Cité de), (1909) 18 B.R. 184
Rocheleau c. Repentigny (Ville de), [1986] R.J.Q. 439 (C.S.)
Rochon c. Raymond et Verdun (Cité de), (1923) 61 C.S. 312
Rodimax Inc. c. Saint-Laurent (Ville de), (1989) R.D.I. 319 (C.S.)
Rodimax Inc. c. Saint-Laurent (Ville de), J.E. 89-1374 (C.S.)
Rodrigue c. Cyr, [1994] R.J.Q. 2580 (C.S.)
Rodrigue c. Fournier, J.E. 88-1234 (C.S.)
Romer c. Lachute (Cité de), C.S. Terrebonne, 700-05-001147-804, 8 juillet 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-07-08)
Romer c. Lachute (Ville de), [1966] R.P. 49 (C.S.)
Rosemère (Town of) c. Lapostolle, [1975] C.A. 141
Ross c. Montreal City Passenger Railway, (1880) 24 L.C.J. 60 (Q.B.)
Rougemont (Commissaires d'écoles de la municipalité de) c. Ménard, [1958] C.S. 232
Rousseau c. Montmagny (Ville de), (1915) 21 R.L. 460 (B.R.)

- Rousseau c. Québec (Ville de)*, [1970] C.S. 624
- Rousseau c. Saint-Narcisse-de-Beaurivage (Corporation de la paroisse de)*, [1966] C.A. 143
- Roussin c. Sainte-Dorothée (Corporation de la paroisse de)*, (1907) 31 C.S. 520 (C.R.)
- Rouville (MRC de) c. Richelieu (Ville de)*, REJB 1999-16281 (C.Q.) (en appel)
- Roxboro (Ville de) c. Dollard-des-Ormeaux (Ville de)*, J.E. 82-301 (C.S.)
- Roy c. Eaton (Corporation du Canton d')*, [1945] C.S. 76 (C. Mag.)
- Roy c. L'Enfant-Jésus (Corporation de la paroisse de)*, [1982] C.P. 276
- Roy c. La Reine*, [1979] C.S. 149
- Roy c. Montreal (City of)*, (1891) 7 M.L.R. 239 (C.S.)
- Roy c. Saint-Anselme (Corporation de)*, (1900) 19 C.S. 119
- Roy c. Saint-Louis-du-Mile-End (Corporation de)*, (1896) 10 C.S. 503 (C.R.)
- Ryan c. Deux-Montagnes (Ville de)*, [1992] R.J.Q. 2706 (C.A.), inf. [1992] R.J.Q. 728 (C.S.)
- Ryan c. Pontiac (Municipalité de)*, [1996] R.D.J. 560 (C.A.)
- Sable des forges Inc. c. Trois-Rivières (Ville de)*, J.E. 91-1760 (C.S.)
- Sage c. Barford (Corporation du canton de)*, C.S. Saint-François, 450-05-001056-76, 17 octobre 1970
- Saint-Adelme (Paroisse de) c. Petit-Matane (Municipalité de)*, C.M.Q. 52527 (5632-95), 1er février 1995
- Saint-Adrien (Municipalité de) c. Saint-Rémi-de-Tingwick (Paroisse de)*, C.M.Q. 52771 (5778-96) 29 avril 1996
- Saint-Alphonse (Paroisse de) c. Saint-Ange-Gardien (Paroisse de)*, C.M.Q. 53484 (6301-97), 3 juin 1997
- Saint-Amable (Municipalité de) c. Sogecor Inc.*, J.E. 96-2260 (C.S.)
- Saint-André -d'Acton (Corporation municipale de) c. Bouthillette (M.G.) Inc.*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000006-80, 12 août 1980
- Saint-Antoine-de-la-Baie-du-Febvre (Corporation municipale de) c. Saint-Thomas-de-Pierreville (Corporation municipale de)*, J.E. 83-469 (C.P.)
- Saint-Antoine-de-Pontbriand (Corporation de la paroisse de) c. Broughton Construction Co. Ltd.*, [1961] B.R. 33
- Saint-Apollinaire (Corporation de la paroisse de) c. Roger*, (1909) 36 C.S. 520
- Saint-Bruno-de-Montarville (Ville de) c. Succession Pease*, J.E. 84-480 (C.S.)
- Saint-Charles-de-Lachenaie (Corporation de la paroisse de) c. Venne*, (1907) 13 R.J. 196 (C.S.)
- Saint-Charles-des-Grondines (Corporation de la paroisse de) c. Portneuf (Corporation du comté de)*, (1909) 18 B.R. 381
- Saint-Charles-sur-Richelieu (Municipalité de) c. Saint-Marc-sur-Richelieu (Municipalité de)*, C.M.Q. 53522 (6089-96), 10 décembre 1996
- Saint-Charles-sur-Richelieu (Municipalité de) c. Lefebvre*, B.J.C.M.Q. 99-106
- Saint-Colomban (Paroisse de) c. Gore (Canton de)*, C.M.Q. 54012 (6559-98), 26 janvier 1998
- Saint-Constant (Corporation de la paroisse de) c. Miron*, (1903) 25 C.S. 316 (C.C.)
- Saint-Cyrille-de-Wendover (Municipalité de) c. 3103-8965 Québec Inc.*, J.E. 2000-54 (C.S.)
- Saint-Damase (Corporation de) c. Choinière*, (1917) 23 R.J. 120 (C.C.)
- Saint-Damien (Corporation de la paroisse de) c. Cornellier*, [1940] 68 B.R. 576
- Saint-David-de-l'Auberivière (Corporation municipale de) c. Lebel*, J.E. 89-1237 (C.S.)
- Saint-Denis (Corporation de la paroisse de) c. Saint-Denis (Corporation du village de)*, (1906) 15 B.R. 97

- Saint-Denis-de-Brompton (Corporation municipale de)* c. *Filteau*, [1986] R.J.Q. 2400 (C.A.)
- Saint-Donat (Municipalité de)* c. *Cukier*, J.E. 93-1372 (C.S.)
- Saint-Donat (Ville de)* (sic) c. *Goupil*, J.E. 96-197 (C.S.) (en appel)
- Saint-Émile (Corporation de la paroisse de)* c. *Ross*, (1915) 21 R.L. 143 (C.C.)
- Saint-Évariste-de-Forsyth (Municipalité de)* c. *Club des 1000 Inc.*, J.E. 97-1588 (C.S.)
- Saint-Fortunat (Municipalité de)* c. *Chester-Est (Canton de)*, C.M.Q. 52548 (5291-95), 1er février 1995
- Saint-François-Xavier-de-Brompton (Corporation de la paroisse de)* c. *Salois*, (1908) 34 C.S. 238 (C.R.)
- Saint-Gabriel (Corporation du village de)* c. *Knox*, (1887) 15 R.L. 480 (C.R.)
- Saint-Gabriel (Ville de)* c. *Messier*, J.E. 91-508 (C.S.)
- Saint-Georges (Municipalité de)* c. *Gignac*, (1998) 5 B.D.M. 104 (C.S.)
- Saint-Georges (Ville de)* c. *Poulin*, J.E. 98-391 (C.A.)
- Saint-Georges (Ville de)* c. *Saint-Georges-Est (Corporation municipale de la paroisse de)*, C.S. Beauce, 350-05-000162-881, 31 janvier 1989
- Saint-Georges-Ouest (Ville de)* c. *Lac-Poulin (Corporation municipale du village du)*, C.S. Beauce, 350-05-000071-843, 14 juin 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-06-14)
- Saint-Germain* c. *Mascouche (Ville de)*, J.E. 85-632 (C.A.)
- Saint-Germain-de-Grantham (Corporation municipale du village de)* c. *Houle (J.J.) Inc.*, J.E. 89-1605 (C.A.)
- Saint-Guillaume (Corporation du village de)* c. *Ricard*, (1940) 69 B.R. 245
- Saint-Henri-de-Taillon (Municipalité de)* c. *L'Ascension-de-Notre-Seigneur (Paroisse de)*, C.M.Q. 54020 (6543-97), 12 décembre 1997
- Saint-Hippolyte (Corporation municipale de)* c. *Lambert*, C.Q. Terrebonne, 700-02-003015-881, 8 juin 1990
- Saint-Hubert (Municipalité de la paroisse de)* c. *David*, (1919) 25 R.L. 413 (C.S.)
- Saint-Hubert (Ville de)* c. *Longueuil (Ville de)*, [1973] C.A. 851
- Saint-Hubert (Ville de)* c. *Modlivco Inc.*, J.E. 92-1278 (C.S.)
- Saint-Hubert (Ville de)* c. *Montreal Trust Co.*, [1975] C.S. 255
- Saint-Hubert (Ville de)* c. *Riberdy*, [1977] C.S. 409
- Saint-Hubert (Ville de)* c. *Winzen Land Corp. Ltd.*, [1988] R.J.Q. 940 (C.A.)
- Saint-Jacques (Village de)* c. *Nouveau-Brunswick (Ministre des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation)*, (1998) 42 M.P.L.R. (2d) 25 (N.B.C.Q.B.)
- Saint-Jacques* c. *Mirabel (Ville de)*, C.S. Terrebonne, 700-05-000011-795, 26 juin 1981
- Saint-Jacques* c. *Sainte-Agathe-Sud (Corporation de)*, C.P. Terrebonne, 700-02-001949-792, 2 mai 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-05-02)
- Saint-Jean (Cité de)* c. *Gervais*, (1921) 30 B.R. 497
- Saint-Jean (Ville de)* c. *Barrière*, [1954] R.L. 499 (C.S.)
- Saint-Jean (Ville de)* c. *Molleur*, (1908) 40 R.C.S. 629
- Saint-Jean* c. *Saint-Lambert (Ville de)*, (1987) 34 M.P.L.R. 248 (C.S.Q.)
- Saint-Jean-Baptiste (Municipalité de la paroisse de)* c. *Mont-Saint-Hilaire (Ville de)*, J.E. 94-767 (C.A.)
- Saint-Jean-Baptiste de la Salle (Curé et Marguilliers de l'Oeuvre et Fabrique de la paroisse de)* c. *Montréal (Cité de)*, (1930) 49 B.R. 37
- Saint-Jean-de-Boischatel (Corporation de la paroisse de)* c. *Vézina*, [1958] B.R. 589
- Saint-Jean-de-Boischatel (Municipalité de)* c. *Vézina*, [1973] R.L. 54 (C.P.)
- Saint-Jean-de-Matha (Municipalité de)* c. *Gadoury*, [1993] R.J.Q. 2208 (C.S.)

- Saint-Jean-de-Matha (Municipalité de) c. Procureur général du Québec*, [1999] R.J.Q. 143 (C.S.)
- Saint-Jérôme (Commission scolaire de) c. Alcoteck Électrique Inc.*, REJB 97-0513 (C.S.)
- Saint-Jérôme (Corporation du village de) c. Lake St-John Light and Power Co.*, (1928) 45 B.R. 20
- Saint-Jérôme (Ville de) c. Ciné Entreprise V.A.J. Inc.*, [1991] R.J.Q. 2236 (C.S.)
- Saint-Jérôme (Ville de) c. Saint-Jérôme (Commissaires d'écoles de la ville de)*, (1907) 13 R.J. 145 (C.S.)
- Saint-Joachim (Corporation de la paroisse de) c. Tremblay*, (1928) 44 B.R. 355
- Saint-Joachim (Municipalité de) c. Services sanitaires Leclerc Ltée*, J.E. 92-585 (C.A.), conf. J.E. 91-298 (C.S.)
- Saint-Joachim-de-Châteauguay (Corporation de la paroisse de) c. Léry (Ville de)*, (1936) 74 C.S. 246
- Saint-John's (Corporation of the Town of) c. Central Vermont Railway Co.*, [1889] 14 A.C. 590
- Saint-Joseph-de-Beauce (Corporation de) c. Lessard*, [1954] B.R. 475
- Saint-Joseph-de-la-Pointe-de-Levy (Municipalité de) c. Labrie*, J.E. 91-1414 (C.S.)
- Saint-Jovite (Ville de) c. 3090-9626 Québec Inc.*, J.E. 99-2066 (C.Q.)
- Saint-Judes (Corporation de la paroisse de) c. Bergeron*, (1924) 30 R.J. 97 (C.S.)
- Saint-Lambert (City of) c. Logan*, (1930) 68 C.S. 56
- Saint-Laurent (Cité de) c. Boudrias*, [1974] C.A. 473
- Saint-Laurent (Cité de) c. Cohen*, [1964] B.R. 295
- Saint-Laurent (Ville de) c. Dadour, C.M. Saint-Laurent*, 64974, 10 mai 1982 (C.M.)
- Saint-Laurent (Ville de) c. Manufacture de meubles Candex Inc.*, J.E. 97-803 (C.M.)
- Saint-Laurent (Ville de) c. Marien*, [1953] B.R. 792
- Saint-Laurent (Ville de) c. Nitti, C.S. Montréal*, 500-34-000196-871, 5 juin 1987
- Saint-Laurent c. Perreault*, (1931) 50 B.R. 539
- Saint-Léonard (Cité de) c. Gravel*, [1973] C.A. 779
- Saint-Léonard (Cité de) c. Narbo Investment Corp.*, [1978] 2 R.C.S. 864
- Saint-Liboire (Municipalité de) c. Maskoutains (MRC des)*, C.S. Saint-Hyacinthe, 750-05-000246-958, 5 octobre 1995
- Saint-Liguori c. Saint-Ambroise-de-Kildare, C.M.Q. 53580 (6131-97)*, 29 janvier 1997
- Saint-Louis c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1990] R.J.Q. 322 (C.A.)
- Saint-Louis-du-Ha! Ha! (Corporation de) c. Thomas*, (1912) 22 B.R. 303
- Saint-Louis-du-Mile-End (Municipalité du village de) c. Montréal (Cité de)*, (1886) 2 M.L.R. 218 (C.R.)
- Saint-Martin (Corporation de la paroisse de) c. Cie des chemins de péage de l'Isle Jésus*, (1871) 15 L.C.J. 106 (B.R.)
- Saint-Martin c. Bélanger*, (1928) 34 R.J. 242 (C.S.)
- Saint-Mathieu-de-Beloeil (Municipalité de) c. Perrault*, J.E. 93-1531 (C.S.)
- Saint-Michel (Cité de) c. Thomas*, [1959] B.R. 578
- Saint-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.), inf. J.E. 89-295 (C.S.)
- Saint-Michel-de-Bellechasse c. Maison Bon-Séjour Inc.*, J.E. 94-559 (C.S.)
- Saint-Michel-de-Mistassini (Corporation de la paroisse de) c. Canadian National Railway*, (1934) 72 C.S. 517
- Saint-Modeste (Corporation de la paroisse de) c. Fournier*, (1922) 60 C.S. 97 (C.C.)
- Saint-Norbert (Corporation de la paroisse de) c. Plasse*, (1917) 23 R.J. 180 (C.C.)

- Saint-Ours (Ville de) c. Saint-Roch-de-Richelieu (Paroisse de)*, C.M.Q. 54223 (6673-98), 7 mai 1998
- Saint-Paul (Ville de) c. Cook*, (1902) 22 C.S. 498
- Saint-Paul-de-l'Île-aux-Noix (Paroisse de) c. Saint-Blaise-sur-Richelieu (Municipalité de)*, C.M.Q. 53601 (6279-97), 13 mai 1997
- Saint-Pie (Corporation de la paroisse de) c. Guesdon*, [1976] C.S. 262
- Saint-Pie (Corporation municipale du village de) c. Bernard*, [1990] R.L. 591 (C.A.)
- Saint-Pierre (Ville de) c. Amusement Chez Jacques Inc.*, J.E. 99-2022 (C.S.)
- Saint-Placide (Corporation de la paroisse de) c. Masson*, (1923) 29 R.J. 187 (C.S.)
- Saint-Rémi (Corporation municipale de la paroisse de) c. Pronovost*, [1970] C.A. 1112
- Saint-Rémi (Ville de) c. Centre communautaire St-Rémi Inc.*, J.E. 95-247 (C.S.)
- Saint-Roch-de-Richelieu (Corporation municipale de) c. Allard*, [1993] R.D.I. 627 (C.S.)
- Saint-Romuald-d'Etchemin (Ville de) c. Bisson*, [1985] C.S. 84 (C.A.)
- Saint-Sauveur-des-Monts (Corporation du village de) c. Hébert*, [1947] B.R. 581
- Saint-Sauveur-des-Monts (Corporation municipale de) c. Trempe*, J.E. 92-1128 (C.S.), conf. *sub nom. Gestion Meyer-Trempe Inc. c. Saint-Sauveur-des-Monts (Corporation municipale du village de)*, J.E. 99-783 (C.A.)
- Saint-Télesphore (Corporation de la paroisse de) c. Société d'habitation du Québec*, [1983] C.S. 656
- Saint-Thomas-de-Pierreville (Paroisse de) c. Nicolet-Yamaska (MRC de)*, (1998) 5 B.D.M. 150 (C.M.Q.)
- Saint-Thuribe (Corporation de la paroisse de) c. Bélanger*, (1920) 58 C.S. 1 (C.R.)
- Saint-Timothée (Ville de) c. Hydro-Québec*, J.E. 99-1804 (C.S.)
- Saint-Valentin (Corporation de la paroisse de) c. Comeau*, (1894) 3 B.R. 104
- Saint-Valier (Corporation de) c. Tanguay*, (1923) 34 B.R. 1
- Saint-Vallier (Municipalité de) c. Blouin-Couillard*, REJB 98-13380 (C.S.)
- Saint-Victor-de-Tring (Corporation du village de) c. Ouellette*, (1941) 48 R.L. 96
- Saint-Vital (Rural Municipality of) c. Winnipeg (City of)*, [1946] R.C.S. 101
- Saint-Xavier-de-Brompton (Corporation de la paroisse de) c. Salois*, (1908) 14 R.J. 436
- Saint-Zéphirin-de-Courval (Corporation municipale de) c. Gamache*, [1978] C.A. 76
- Sainte-Agathe (Corporation de la paroisse de) c. Schwartz*, [1986] R.J.Q. 2570 (C.A.)
- Sainte-Agathe-Sud (Corporation municipale du village de) c. Blocs Normand Inc.*, J.E. 94-301 (C.S.)
- Sainte-Anne-de-Bellevue (Ville de) c. Thivierge*, C.S. Montréal, 500-05-013853-963, 21 juin 1996
- Sainte-Anne-des-Plaines (Ville de) c. Forget*, [1990] R.L. 187 (C.A.)
- Sainte-Anne-du-Lac (Corporation municipale du village de) c. Hogue*, [1959] R.C.S. 38.
- Sainte-Barbe (Corporation de la paroisse de) c. Huntingdon (Corporation du comté de)*, (1895) 1 R.J. 1 (C.S.)
- Sainte-Catherine (Ville de) c. Gestion Seattle Inc.*, J.E. 94-1663 (C.S.)
- Sainte-Cécile (Corporation de la paroisse de) c. Beauharnois (Corporation du comté de)*, (1920) 26 R.J. 52 (C.R.)
- Sainte-Cécile-de-Lévrard (municipalité de) c. Gestion André Proulx Inc.*, J.E. 98-1336 (C.A.)
- Sainte-Cunégonde-de-Montréal (City of) c. Gougeon*, (1894-96) 25 R.C.S. 78
- Sainte-Foy (Cité de) c. Gagnon*, [1964] B.R. 272
- Sainte-Foy (Ville de) c. Guillemette*, J.E. 96-2271 (C.A.), conf. J.E. 95-155 (C.S.)
- Sainte-Foye (Corporation de) c. Laberge*, (1909) 35 C.S. 373 (C.C.)

- Sainte-Foye (Corporation de) c. Québec (Corporation du comté de)*, (1912) 18 R.J. 99 (C.S.)
- Sainte-Geneviève (Corporation de la paroisse de) c. Sainte-Geneviève (Corporation du village de)*, [1953] C.S. 97 (C. Mag.)
- Sainte-Geneviève (Corporation du village de) c. O'Leary*, (1918) 54 C.S. 158 (C.R.)
- Sainte-Julie (Ville de) c. Domaine des Hauts-Bois Inc.*, J.E. 96-920 (C.A.)
- Sainte-Louise (Corporation of the Parish of) c. Chouinard*, (1896) 5 B.R. 362
- Sainte-Marguerite (Corporation de) c. Migneron*, (1875) 29 L.C.J. 227 (C. Mag.)
- Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson (Municipalité de) c. 2748-9327 Québec Inc.*, J.E. 94-852 (C.S.)
- Sainte-Marie (Corporation du village de) c. Brown Corporation*, (1932) 38 R.J. 136 (C.S.)
- Sainte-Marie (Ville de) c. Frères des écoles chrétiennes*, [1961] R.L. 25 (C.S.)
- Sainte-Marie-Salomé (Municipalité de) c. Rivest*, B.J.C.M.Q. 99-010
- Sainte-Marthe (Corporation of the Parish of) c. Leblanc*, (1907) 31 C.S. 193
- Sainte-Marthe (Municipalité de) c. Très-Saint-Rédempteur (Paroisse de)*, C.M.Q. 54254 (6738-98), 16 juin 1998
- Sainte-Martine (Corporation de) c. Henderson*, (1873) 4 R.L. 568
- Sainte-Mélanie (Corporation de la paroisse de) c. Pelletier*, (1923) 34 B.R. 427
- Sainte-Pétronille (Municipalité de) c. Welch*, J.E. 94-439 (C.S.)
- Sainte-Philomène (Corporation de la paroisse de) c. Lotbinière (Corporation du comté de)*, (1914) 46 C.S. 112
- Sainte-Rosalie (Corporation municipale du village de) c. Archambault, C.P. Saint-Hyacinthe, 750-02-000594-79*, 22 avril 1981 (J.I.D.M. C.P. 81-04-22)
- Sainte-Rose (Ville de) c. Heft*, [1964] B.R. 697
- Sainte-Rose-du-Nord (Municipalité de la paroisse de) c. Procureur général du Québec*, (1994) 17 M.P.L.R. (2d) 80 (C.S.Q.), conf. [1994] R.J.Q. 2113 (C.A.) et autorisation de pourvoi en Cour suprême rejetée: (1995) 26 M.P.L.R. (2d) 157 (C.S.C.)
- Sainte-Victoire (Corporation de la paroisse de) c. Hus*, (1905) 13 R.J. 506
- Saputo (Giuseppe) & Ligli Ltée c. Montréal (Cour municipale de)*, [1974] C.S. 56
- Saumur c. Quebec (City of)*, [1953] 2 R.C.S. 299
- Saumure c. Saint-Elzéar (Corporation de la paroisse de)*, (1941) 47 R.L. 91 (C.S.)
- Savard c. Chicoutimi (Cité de)*, [1974] R.C.S. 1037
- Savchuck c. Saint-Hubert (Ville de)*, [1980] C.A. 57
- Scalabrini c. Sainte-Edwige-de-Clifton (Canton de)*, [1946] B.R. 222
- Scanlan c. Montréal (Cité de)*, (1900) 17 C.S. 363
- Scarborough (Township of) c. Bondi*, [1959] R.C.S. 444
- Schwisberg c. Saint-Jérôme (Ville de)*, (1934) 40 R.L. 337 (C.S.)
- Séguin c. Laval (Ville de)*, [1977] R.P. 385
- Senecal c. Edison Electric Co.*, (1892) 2 C.S. 299
- Senecal c. Grantham (Corporation du comté (sic) de)*, (1933) 71 C.S. 529
- Senneville (Village de) c. David*, J.E. 90-1674 (C.S.)
- Sept-Îles (Cité de) c. Rioux*, [1985] C.A. 295
- Serrentino (J.) Construction Co. Ltd c. Laval-sur-le-Lac (Town of)*, [1966] C.S. 425
- Service spécial de vidanges Inc. c. Régie intermunicipale de gestion des déchets de la Mauricie*, [1994] R.J.Q. 885 (C.A.)
- Services sanitaires Leclerc Ltée c. Saint-Joachim (Corporation municipale de)*, J.E. 91-398 (C.S.) inf: J.E. 92-585 (C.A.)
- Services sanitaires Robert Richer Ltée c. Mirabel (Ville de)*, (1993) B.D.M. 4 (C.S.)
- Sevigny c. Saint-David (Corporation de la paroisse de)*, (1916) 50 C.S. 291 (C.R.)

- Shannon (Corporation municipale de) c. Maple Leaf Services*, [1971] C.A. 433
- Shaw c. Saint-Andrews-East (Corporation of the Parish of)*, (1920) 57 C.S. 417
- Shawinigan Hydro-Electric Co. c. Shawinigan Water and Power Co.*, (1911-2) 45 R.C.S. 585, conf. (1910) 19 B.R. 546.
- Shefford (Corporation municipale du canton de) c. Chatelain*, C.S. Bedford, 460-05-000093-877, 25 septembre 1985
- Sherbrooke (Cité de) c. King Street Shopping Centre Ltd*, [1963] B.R. 340
- Sherbrooke (City of) c. Sherbrooke Telephone Co.*, (1889) 12 L.N. 354 (C.S.)
- Sherbrooke (Community) c. Prince Edward Island*, (1995) 27 M.P.L.R. (2d) 64 (P.E.I.S.C.)
- Sherbrooke (Ville de) c. Fleurimont (Ville de)*, C.M.Q. 53018 (5748-96), 26 mars 1996
- Sherbrooke (Ville de) c. Legrandeur*, C.S. Saint-François, 450-05-001138-81, 12 octobre 1982
- Sherbrooke (Ville de) c. Pelouse de la capitale Inc.*, [1983] C.S. 758
- Sherbrooke Telephone Association c. Sherbrooke (City of)*, (1889) 12 L.N. 354 (C.S.), conf. (1890) 6 M.L.R. 100 (B.R.)
- Shorey c. Cook*, (1904) 26 C.S. 203
- Shuniah (Township) c. Richard*, (1982) 37 O.R. (2d) 471 (O.H.C.)
- Sillery (Cité de) c. Sun Oil Co. Ltd*, [1964] R.C.S. 552
- Sillery (Corporation de) c. McCone*, (1904) 26 C.S. 464 (C.C.)
- Sillery (Corporation de) c. Trottier*, [1942] B.R. 426
- Sillery (Ville de) c. Villa Ignatia Inc.*, J.E. 91-1416 (C.S.)
- Simard-Beaudry Inc. c. Montréal (Communauté urbaine de)*, C.S. Montréal, 36-214-760, 29 septembre 1976
- Simcoe & Erie, Compagnie d'assurance générale c. Mont-Royal (Ville de)*, C.P. Montréal, 500-02-003640-856, 18 décembre 1986
- Simon c. Oka (Municipalité d')*, [1999] R.J.Q. 108 (C.A.), conf. [1993] R.J.Q. 2416 (C.S.), requête pour autorisation de pourvoi en Cour suprême du Canada 27124
- Simon c. Verdun (City of)*, [1956] R.P. 337 (C.S.)
- Simpson c. Westmount (City of)*, (1916) 49 C.S. 341 (C.R.)
- Simpson Hill Inc. c. Montréal (Cité de)*, [1961] B.R. 805
- Sinclair c. Procureur général du Québec*, [1991] 3 R.C.S. 134 et [1992] 1 R.C.S. 579
- Sirois c. Levesque-Gagné*, J.E. 96-1797 (C.A.)
- Sirois c. Rivière-du-Loup (Ville de)*, J.E. 87-1020 (C.A.)
- Sirois c. Saint-Nicolas (Ville de)*, C.S. Québec, 4842, 11 novembre 1980 (J.I.D.M. C.S. 80-11-11)
- Smith c. Tiny (Township of)*, (1980-81) 12 M.P.L.R. 141 (O.S.C.-H.C.J.), conf. (1980) 114 D.L.R. (3d) 192 (O.C.A.)
- S.M.T. (Eastern) Ltd c. Ruch*, (1940) 1 D.L.R. 190 (C.S.N.B.)
- Société de développement Marc Perreault Inc. c. Rosemère (Ville de)*, [1993] R.J.Q. 811 (C.S.), conf. [1997] R.J.Q. 845 (C.A.)
- Société de gestion Mac-Bel Inc. c. Sainte-Foy (Ville de)*, C.S. Québec, 200-36-000092-83, 6 décembre 1983 (J.I.D.M. C.S. 83-12-06)
- Société de transport de la ville de Laval c. Saint-Laurent, (Ville de)*, J.E. 98-2057 (C.S.) (en appel)
- Soeurs de Jeanne-d'Arc c. Aqueduc de Sillery*, (1929) 47 B.R. 235
- Sokolowski c. Procureur général du Québec*, [1993] R.R.A. 847 (C.Q.)
- Soo Mill Lumber Co. c. Sault-Sainte-Marie (Ville de)*, [1975] 2 R.C.S. 78
- Sorel (Cité de) c. Ferland*, [1976] C.S. 883
- Sorel (Ville de) c. Dumont*, (1999) 6 B.D.M. 153 (C.S.)

- Sorel (Ville de) c. Saint-Pierre-de-Sorel (Corporation municipale de)*, [1981] C.A. 536
Soudure Mobile D. Pilon Inc. c. Larose, [1990] R.L. 93 (C.A.)
Spénard c. Salaberry-de-Valleyfield (Cité de), [1983] C.S. 725
Spooner Oil Ltd c. Turner Valley Gas, (1933) R.C.S. 629
Squamish (District) c. Great Pacific Pumice, (1999) 50 M.P.L.R. (2d) 151 (B.C.S.C.).
St-Arnaud c. Saint-Tite (Ville de), C.S. Saint-Maurice, 410-05-000118-78, 30 novembre 1984 (J.I.D.M. C.S. 84-11-30)
St-Aubin c. Saint-Laurent (Ville de), C.S. Montréal, 500-34-000144-871, 13 mai 1987
St-Onge c. Baie-Saint-Paul (Corporation de la paroisse de), J.E. 99-2066 (C.S.)
St-Pierre c. Notre-Dame-du-Lac (Corporation de), (1933) 71 C.S. 302
St-Pierre c. Villeneuve (Ville de), [1969] C.S. 544
St-Yves c. Saint-Antoine-de-Rivière-du-Loup (Corporation de la paroisse de), [1955] B.R. 618
Stafford c. Montreal (City of), (1895) 1 R.J. 562 (C.S.)
Stanstead (Corporation du canton de) c. MacPherson, [1946] B.R. 449
Stanstead (Corporation municipale du canton de) c. Forand, C.S. Saint-François, 450-05-000350-906, 25 février 1992
Stanton Pipes (Canada) Ltd c. Sylvain, [1966] B.R. 860
Stephen c. Huntingdon (Town of), (1927) 33 R.J. 51 (C.S.)
Stevenson c. Montreal (City of), (1896) 6 B.R. 107, conf. (1897) 27 R.C.S. 593
Stoneham-et-Tewkesbury (Corporation municipale des cantons-unis de) c. Sablière C.D.R. Inc., J.E. 89-893 (C.S.), conf. J.E. 90-1591 (C.A.)
Stoneham-et-Tewkesbury (Corporation municipale des cantons-unis de) c. Ouellet, [1979] 2 R.C.S. 172
Stoneham-et-Tewkesbury (Corporation municipale des cantons-unis de) c. Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec, [1976] C.S. 649
Stuart c. Napierville (Corporation du village de), (1916) 50 C.S. 407 (C.R.)
Sula c. Duvernay (Cité de), [1970] C.A. 234
Sun Oil Co. c. Verdun (City of), [1952] 1 R.C.S. 222, conf. [1951] B.R. 320
Supermarché R. Bourbonnais Inc. c. Saint-Hubert (Ville de), J.E. 99-1447 (C.S.)
Sweeney c. Lachute (Ville de), [1966] C.S. 25 (C. Mag.)
Syndicat des employés de la Communauté régionale de l'Outaouais c. Collines-de-l'Outaouais (MRC des), J.E. 99-255 (C.A.)
- Taillon c. Terrebonne (Corporation du comté de)*, (1900) 16 R.J. 202 (C.S.)
Tanguay c. Boucherville (Ville de), C.S. Montréal, 500-05-018686-749, 23 janvier 1975 (J.I.D.M. C.S. 75-01-23)
Taylor c. Montréal (Cité de), (1934) 56 B.R. 183
Teed c. Charbonneau, (1961) 26 D.L.R. (2d) 517 (O.H.C.)
Tellier c. Saint-Hyacinthe (Cité de), [1935] R.C.S. 578
Temiscaming (Ville de) c. Alger, [1980] C.P. 112
Terrasses Greenfield Canada c. Greenfield Park (Ville de), [1992] R.D.I. 572 (C.S.), conf. J.E. 97-142 (C.A.)
Terrebonne (Ville de) c. Chartrand, (1931) 51 B.R. 135
Terrebonne (Ville de) c. Poulin, J.E. 96-919 (C.A.)
Texaco Canada Inc. c. Côte-Saint-Luc (Cité de), J.E. 84-746 (C.S.)
Texaco Canada Inc. c. Montréal (Communauté urbaine de), [1995] R.J.Q. 602 (C.Q.)
Texaco Canada Ltd c. Greater Montreal (Protestant School Board of), [1975] C.P. 87
Therriault c. Saint-Alexandre (Corporation de la paroisse de), (1902) 8 R.J. 526 (C.R.)

- Therriault c. Notre-Dame-du-Lac (Corporation de)*, (1903) 24 C.S. 217 (C.R.)
- Therrien c. Blainville (Ville de)*, J.E. 97-1970 (C.S.)
- Therrien c. Côteaux (Municipalité des)*, J.E. 99-1215 (C.S.)
- Therrien c. L'Acadie (Corporation municipale de)*, C.S. Iberville, 755-05-000278-927, 9 décembre 1992
- Thibaudeau c. Sainte-Thècle (Corporation de la paroisse de)*, (1913) 43 C.S. 207 (C.R.)
- Thibault c. Château-Richer (Corporation du village de)*, (1937) 75 C.S. 241
- Thibault c. Montréal (Cité de)*, (1894) 5 C.S. 45
- Thibault c. Roberge-Rondeau*, [1977] C.S. 252
- Thivierge c. Lévis (Corporation du comté de)*, [1954] C.S. 108
- Thom Sable et Gravier Ltée c. Cantley (Corporation municipale de)*, [1989] R.J.Q. 2515 (C.S.)
- Thompson c. Laval-des-Rapides (Ville de)*, [1946] B.R. 232
- Thomson (In Re) and Stevenson*, (1901) 19 C.S. 329 (C.R.)
- Thurso (Ville de) c. Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole*, J.E. 95-1237 (C.Q.)
- Tomaszewski c. Val-d'Or (Ville de)*, J.E. 82-378 (C.P.)
- Torchia Inc. c. Telpac Ltd*, [1978] C.S. 720
- Toronto (City of) c. Bell Telephone Company of Canada*, [1905] A.C. 52
- Toronto (City of) c. Forest Hill (Village of)*, [1932] R.C.S. 602
- Toronto (City of) c. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools*, [1926] A.C. 81
- Toupin c. Ontario Bank*, (1876) 20 L.C.J. 5 (B.R.)
- Touraine (Ville de) c. Champlain (Commission scolaire)*, [1979] C.A. 401
- Toussaint c. Compagnie d'assurance vie Crown Life*, J.E. 83-164 (C.A.)
- Trans Ad Ltd c. Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal*, C.A. Montréal, 500-09-000014-779, 21 août 1978 (J.I.D.M. C.A. 78-08-21)
- Transport Déchex Inc. c. Saint-Hubert (Ville de)*, J.E. 82-855 (C.S.)
- Transport Papineau Inc. c. Val-d'Or (Ville de)*, J.E. 96-1603 (C.S.)
- Transportbec Inc. c. Procureur général du Québec*, [1986] R.J.Q. 2089 (C.S.)
- Tremblay c. Chicoutimi (Corporation du comté de)*, (1912) 41 C.S. 333 (C.R.)
- Tremblay c. Saint-Bruno (Corporation de la paroisse de)*, (1933) 39 R.J. 179 (C.S.)
- Très-Saint-Sacrement (Corporation de la paroisse de) c. Laberge*, (1912) 18 R.J. 289 (C.C.)
- Tricot Domino (1986) Ltée c. Daveluyville (Municipalité de)*, J.E. 97-97 (C.A.), conf. en partie J.E. 93-1342 (C.S.)
- Trois-Pistoles (Ville de) c. Compagnie électrique des Trois-Pistoles*, (1918) 24 R.J. 178 (C.S.)
- Trois-Rivières (Cité des) c. Hébert*, (1924) 36 B.R. 229
- Trois-Rivières (Cité des) c. Lambert*, (1880) 10 R.L. 358 (B.R.)
- Trottier (Arthur) et Fils Ltée c. Dolbeau (Ville de)*, J.E. 87-756 (C.S.)
- Trottoirs et Chaînes du Saguenay c. Entreprises J.R.A.T. Ltée*, J.E. 80-278 (C.P.)
- Trudeau et Greenfield Park (Ville de) c. Les Pierres St-Hubert Inc.*, J.E. 99-2213 (C.S.)
- Trudel c. Sainte-Foy (Ville de)*, J.E. 94-438 (C.S.)
- Turcotte c. Saint-Ephrem (Corporation municipale de)*, J.E. 97-1929 (C.S.)
- Turcotte c. Saint-Joseph-de-Beauce (Corporation de la paroisse de)*, (1921) 30 B.R. 13
- Turgeon c. Val-Senneville (Corporation municipale de)*, C.S. Abitibi, 615-05-000109-888, 30 janvier 1989
- United Taxi Driver's Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (City of)*, (1998) 45 M.P.L.R. (2d) 16 (A.C.Q.B.)

- University of Calgary c. Colorado School of Mines*, (1995) 35 Alta L.R. (3d) 199 (A.Q.B.)
Usereau c. Saint-Henri (Ville de), (1888) 16 R.L. 90 (C.R. et (1888) 16 R.L. 108 (C.S.)
Usine de triage Lachenaie Inc. c. Commission municipale du Québec, [1990] R.J.Q. 2331 (C.S.)
- Vachon c. Princeville (Village de)*, [1943] C.S. 166
Val David (Corporation municipale de) c. 128454 Canada Inc., [1990] R.J.Q. 2268 (C.S.)
Val-Bélair (Ville de) c. 2549-9203 Québec Inc., (1993) 53 Q.A.C. 67
Val-d'Or (Ville de) c. 2550-9613 Québec Inc., J.E. 97-1566 (C.A.)
Val-David (Corporation municipale de) c. 128454 Canada Inc., [1990] R.J.Q.1061 (C.A.)
Val-David (Corporation municipale de) c. Bertrand, [1977] C.S. 1032
Val-David (Corporation municipale de) c. Malka, J.E. 90-1354 (C.S.)
Vallée c. Black Lake (Corporation de la ville de), (1928) 35 R.J. 11 (C.S.)
Vallée c. Omerville (Municipalité du village d'), (1983) 22 M.P.L.R. 221 (C.S.Q.)
Vanasse c. Montréal (Cité de), (1888) 16 R.L. 386 (C.S.)
Vanier (Ville de) c. Société Louvière Ltée, [1991] R.L. 397 (C.A.)
Vanier c. Procureur général du Québec, [1994] R.J.Q. 992 (C.S.)
Varennes (Ville de), c. Boissonneault, C.A. Montréal, 500-09-000996-819, 19-10-1984, inf. J.E. 81-753 (C.S.)
Varennes c. Lac-Saint-Paul (Corporation du), C.S. Labelle, 560-05-000002-77, 20 juin 1978 (J.I.D.M. C.S. 78-06-20)
Vaudreuil (Corporation of the Village of) c. Poudrette dit Lavigne, (1902) 8 R.J. 426 (C.S.)
Vaudreuil (Ville de) c. Willmor Discount Corp., [1982] C.A. 120
Vaudry c. Montreal (City of), (1898) 18 C.S. 531
Veilleux c. Pièces d'autos Roch Drouin Inc., J.E. 96-341 (C.S.), conf. J.E. 99-921 (C.A.)
Vencharretti c. Longhurst, (1992) 10 M.P.L.R. (2d) 179 (O.C.A.)
Venise-en-Québec (Corporation municipale de) c. Duhamel, [1992] R.J.Q. 2590 (C.S.)
Venise-en-Québec (Municipalité de) c. Chan, (1997) 4 B.D.M. 75 (C.M.)
Vennes c. Grand-Mère (Cité de), [1968] C.S. 118
Vermette c. Blainville (Ville de), J.E. 94-1241 (C.S.) (en appel)
Verreault (J.E.) & Fils Ltée c. Procureur général du Québec, [1977] 1 R.C.S. 41
Vezeau c. Montréal-Nord (Ville de), J.E. 78-586 (C.P.)
Vézina-Noël c. Austin (Municipalité d'), J.E. 99-2 (C.S.)
Victoriaville (Ville de) c. Acier Victoria Ltée, C.S. Arthabaska, 415-36-000019-897, 6 juin 1991
Villeneuve c. Labree, (1931) 50 B.R. 551
Villeneuve c. Sainte-Justine-de-Newton (Corporation de la paroisse de), (1938) 44 R.L. 508 (C.S.)
Villiard c. Commission de protection du territoire agricole du Québec, [1982] C.S. 380
- Wakefield (Corporation de la partie Est du canton de) c. Portland (Corporation de la partie Ouest du canton de)*, [1948] C.S. 418
Waldman c. Procureur général du Québec, REJB 1998-10599 (C.S.)
Walker c. Ontario Ministry of Housing, (1983) 21 M.P.L.R. 249 (O.C.A.)
Walsh c. Cascapédia (Corporation de), (1897) 7 B.R. 290
Warminton c. Heaton et Westmount (Town of), (1897) 7 B.R. 234
Warwick (Corporation du village de) c. Baril, (1905) 14 B.R. 467
Warwick (Municipalité du canton de) c. Courtois, J.E. 99-911 (C.S.) (en appel)
Waterville (Corporation du village de) c. Dudevoir, (1911) 20 B.R. 306

- Weissbourd c. Greater Montreal (The Protestant School Board of)*, [1984] C.A. 218
Weissbourd c. Procureur général du Québec et Verdun (Ville de), C.S. Montréal, 500-05-0009513-910, 24 juillet 1991
Welbridge Holdings Ltd c. Greater Winnipeg (The Metropolitan Corporation of), [1971] R.C.S. 957
Wendover-et-Simpson (Corporation municipale des cantons-unis de) c. Fillion, (1992) R.D.I. 263 (C.A.)
Wentworth (Corporation municipale de) c. Birch, C.A. Montréal, 500-09-000009-860, 20 janvier 1992
Wentworth (County of) c. Hamilton Radial Electric Railway Co., (1915-7) 54 R.C.S. 178
Westcliff Investment Ltd c. Bourdeau et Saint-Jean (Ville de), [1984] C.A. 479
Westmount (Town of) c. Warminton, (1898) 9 B.R. 101
Westmount (Ville de) c. Commission municipale du Québec, J.E. 83-1033 (C.S.)
Westover c. Austin (corporation municipale d'), C.S. Bedford, 455-05-000221-817, 7 juillet 1983
Wilder c. Sundberg, (1884) 7 L.N. 51 (C.S.)
Williams c. Montreal (City of), (1921) 59 C.S. 354 (C.R.)
Wilshire c. Saint-Louis-du-Mile-End (Corporation du village de), (1899) 8 B.R. 429
Windermere Watersport Inc. c. Indermere (District of), (1989) 59 D.L.R. (4th) 285 (B.C.C.A.)
Woodstock c. Oxford (County of), (1910-11) 44 R.C.S. 603
Woolworth (F.W.) Co. Ltd c. Salaberry-de-Valleyfield (Cité de), [1985] C.S. 591
Wright (Corporation municipale du canton de) c. Trépanier et Procureur général du Québec, [1943] B.R. 369
Wright c. Pagé, [1961] R.P. 165 (C. Mag.)
- Zunenshine c. Côte-Saint-Luc (Cité de)*, J.E. 89-389 (C.A.)
- 117080 *Canada Ltée c. Longueuil (Ville de)*, J.E. 88-265 (C.S.)
121250 *Canada Ltée c. Sillery (Ville de)*, C.S. Québec, 200-05-000557-855, 6 août 1986
128225 *Canada Ltée c. Saint-Hippolyte (Municipalité de)*, C.S. Terrebonne, 700-05-001445-950, 28 mars 1996
129675 *Canada Inc. c. Otterburn Park (Ville d')*, J.E. 96-111 (C.S.)
137994 *Canada Inc. c. Pointe-Claire (Ville de)*, J.E. 95-703 (C.S.)
139028 *Canada Ltée c. Pincourt (Ville de)*, J.E. 91-1729 (C.S.)
139172 *Canada Inc. c. Laval (Ville de)*, C.A. Montréal, 500-09-001499-946, 7 février 1997
140470 *Canada Inc. c. Laval (Ville de)*, C.Q. (Expro.) Montréal, 065-34-000485-872, 9 mai 1990
150460 *Canada Inc. c. Saint-Laurent (Ville de)*, J.E. 98-1657 (C.Q. Expro.)
151951 *Canada Inc. c. Val-des-Monts (Municipalité de)*, [1990] R.J.Q. 834 (C.S.)
161979 *Canada Inc. c. Sainte-Marthe-sur-le-Lac (Ville de)*, J.E. 99-1952 (C.S.)
169669 *Canada Inc. c. Gatineau (Ville de)*, J.E. 99-1448 (C.S.)
177380 *Canada Inc. c. Saint-Léonard (Ville de)*, REJB 98-08010 (C.M.), conf. J.E. 2000-625 (C.S.) (en appel)
2325-1598 *Québec Inc. c. Saint-Adolphe-d'Howard (Municipalité de)*, J.E. 88-971 (C.S.)
2429-8952 *Québec Inc. c. Trois-Rivières (Ville de)*, J.E. 98-1786 (C.S.)
2529-4638 *Québec Inc. c. Saint-Amable (Corporation municipale de)*, J.E. 95-1779 (C.S.)
2550-9613 *Québec Inc. c. Val-d'Or (Ville de)*, [1997] R.J.Q. 2090 (C.S.)
2756-9417 *Québec Inc. c. Saint-Bruno-de-Montarville (Ville de)*, J.E. 99-2080 (C.S.)

- 2877657 *Canada Inc. c. Commission municipale du Québec*, J.E. 99-222 (C.S.)
2932059 *Canada Inc. c. Larouche (Corporation municipale de)*, C.S. Chicoutimi, 150-05-000811-987, 9 janvier 1998
9013-0691 *Québec Inc. c. Saint-Timothée (Ville de)*, C.S. Beauharnois, 760-05-000461-952, 12 août 1986
91968 *Canada Inc. c. Beaconsfield (Ville de)*, [1986] R.R.A. 384 (C.S.)

TABLE DE LA LÉGISLATION ET DE LA RÉGLEMENTATION³

I- LOIS CONSTITUTIONNELLES

Acte constitutionnel, (R.-U.), 1791, 31 Geo III, c. 31 (L.R.C. (1985), App. II, no. 3).

Proclamation du 7 mai 1792 qui divise la Province du Bas-Canada, en Comtés, Cités et Villes.

Acte d'Union, (R.-U.), 1840, 3-4 Vict., c. 35 (L.R.C. (1985) App. II, no. 4).

Acte de l'Amérique du Nord britannique devenu la *Loi constitutionnelle de 1867*, (R.-U.) 1867, 30-31 Vict., c. 3 (L.R.C. (1985), App. II, no. 5).

Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* (annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*), (R.-U.), 1982, c. 11 (L.R.C. (1985), App. II, no. 44).

II- STATUTS DE LA PROVINCE DU BAS-CANADA (1791-1838)

Acte pour faire, réparer et changer les chemins et ponts dans cette province, et pour d'autres effets, S.P.B.C. 1796, 36 Geo. III, c. 9.

Acte pour pourvoir à la police de certains bourgs et villages, S.P.B.C. 1818, 58 Geo. III, c. 16.

Acte pour faire une division nouvelle et plus commode de la province en comtés, afin d'avoir une représentation dans l'Assemblée plus égale que ci-devant, S.P.B.C. 1829, 9 Geo. IV, c. 73.

Acte pour constater, établir et confirmer d'une manière légale et régulière, et pour les effets civils, les subdivisions paroissiales de différentes parties de cette province, S.P.B.C. 1831, 1 Guill. IV, c. 51.

Acte pour incorporer la Cité de Québec, S.P.B.C. 1832, 1 Guill. IV, c. 53.

Acte pour incorporer la Cité de Montréal, S.P.B.C. 1832, 1 Guill. IV, c. 54.

III- ORDONNANCES DU CONSEIL SPÉCIAL (1838-1840)

Ordonnance pour pourvoir à, et régler la nomination de certains officiers, dans les différentes paroisses et townships de cette Province, et pour faire d'autres dispositions concernant les intérêts locaux des habitants de ces divisions de la Province, S.P.B.C. 1840, 3-4 Vict., c. 3.

³ Le relevé de la table de la législation et de la réglementation présente une sélection des principaux textes normatifs cités. Sauf pour les lois refondues qui sont indiquées par ordre de chapitre, les lois sont mentionnées par ordre chronologique.

N.B. L'abréviation en caractère gras entre parenthèses est celle utilisée dans le texte.

Ordonnance qui pourvoit au meilleur gouvernement de cette Province, en établissant des autorités locales et municipales en icelle, S.P.B.C. 1840, 3-4 Vict., c. 4.

Ordonnance pour incorporer les cité et ville de Québec, S.P.B.C. 1840, 3-4 Vict., c. 35.

Ordonnance pour incorporer les cité et ville de Montréal, S.P.B.C. 1840, 3-4 Vict., c. 36.

IV- STATUTS DE LA PROVINCE DU CANADA (1841-1867)

Acte pour abroger certaines ordonnances y mentionnées, et faire de meilleures dispositions pour l'établissement d'autorités locales et municipales dans le Bas-Canada, S.B.C. 1845, 8 Vict., c. 40.

Acte pour faire de meilleures dispositions pour l'établissement d'autorités municipales dans le Bas-Canada, S.B.C. 1847, 10-11 Vict., c. 7.

Acte pour augmenter la représentation du peuple de cette Province en Parlement, S.B.C. 1853, 16 Vict., c. 152.

Acte décrétant l'abolition des droits et devoirs féodaux, S.B.C. 1854, 17 Vict., c. 3.

Acte des municipalités et des chemins du Bas Canada, S.B.C. 1855, 18 Vict., c. 100 (S.R.B.C., c. 24)

Acte concernant les bureaux d'enregistrement, et les privilèges et hypothèques dans le Bas-Canada, S.B.C. 1860, 23 Vict., c. 59.

Code civil du Bas Canada, S.B.C. 1865, 29 Vict., c. 41 (C.c.B.C.).

V- STATUTS ET LOIS DU CANADA (DEPUIS 1867)

Lois refondues

Loi sur l'aéronautique, L.R.C. (1985), c. A-2.

Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications, L.R.C. (1985), c. C-22.

Loi sur les transports au Canada, L.R.C. (1985), c. C-10.4.

Loi sur les ressources en eau du Canada, L.R.C. (1985), c. C-11.

Loi canadienne sur la protection de l'environnement, L.R.C. (1985) c. C-15.3.

Loi sur les immeubles fédéraux, L.R.C. (1985), c. F-8.4.

Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), c. F-14.

Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales, L.R.C. (1985), c. F-29.4.

Loi relative à la circulation sur les terres de l'État, L.R.C. (1985), c. G-6.

Loi sur les Indiens, L.R.C. (1985), c. I-5.

Loi sur la commission frontalière, L.R.C. (1985), c. I-16.

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), c. I-23.

Loi sur les subventions aux municipalités, L.R.C. (1985), c. M-13.

Loi sur les parcs nationaux, L.R.C. (1985) c. N-14.

- Loi sur la protection des eaux navigables*, L.R.C. (1985), c. N-22.
Loi sur les chemins de fer, L.R.C. (1985), c. R-3.
Loi sur la sécurité ferroviaire, L.R.C. (1985), c. R-4.2.
Loi sur la marine marchande du Canada, L.R.C. (1985), c. S-9.
Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux, C.R.C. XV, c. 1407.
Loi sur l'immunité des États, L.R.C. (1985), c. S-18.
Loi sur les télécommunications, L.R.C. (1985), c. T-3.4.
Loi sur les marques de commerce, L.R.C. (1985), c. T-13.

Lois non refondues

- Loi concernant la réorganisation de Bell Canada*, L.C. 1987, c. 19.
Loi maritime du Canada, L.R.C. (1985), c. C-6.7.

VI- STATUTS ET LOIS DU QUÉBEC (DEPUIS 1867)

Lois refondues

- Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1 (L.A.U.).
Loi sur le bâtiment, L.R.Q., c. B-1.1.
Loi sur les biens culturels, L.R.Q., c. B-4.
Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance,
 L.R.Q., c. C-8.2.
Charte de la langue française, L.R.Q., c. C-11.
Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., c. C-12.
Loi sur les chemins de fer, L.R.Q., c. C-14.
Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19 (L.C.V.).
Code de la sécurité routière, L.R.Q., c. C-24.2 (C.S.R.).
Code municipal du Québec, L.R.Q., c. C-27.1 (C.M.).
Loi sur la Commission municipale, L.R.Q., c. C-35 (L.C.M.).
Loi sur la Communauté urbaine de l'Outaouais, L.R.Q., c. C-37.1 (L.C.U.O.).
Loi sur la Communauté urbaine de Montréal, L.R.Q., c. C-37.2 (L.C.U.M.).
Loi sur la Communauté urbaine de Québec, L.R.Q., c. C-37.3 (L.C.U.Q.).
Loi sur les compagnies de gaz, d'eau et d'électricité, L.R.Q., c. C-44.
Loi sur la conservation et l'aménagement de la faune, L.R.Q., c. C-61.1.
Loi sur les cours municipales, L.R.Q., c. C-72.0.
Loi sur le développement de la région de la Baie James, L.R.Q., c. D-8.
Loi sur la division territoriale, L.R.Q., c. D-11.
 Décret 2000-87 du 22 décembre 1987, *Concernant la révision des limites des régions administratives*, (1987) 120 G.O. II, 13-01-88, 120 [R.R.Q., c. D-11, r.2].
Loi concernant les droits sur les mutations immobilières, L.R.Q., c. D-15.1.
Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, L.R.Q., c. E-2.2 (L.E.R.M.).

- Loi sur l'entraide municipale contre les incendies*, L.R.Q., c. E-11.
- Loi sur l'expropriation*, L.R.Q., c. E-24.
- Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F.2-1 (L.F.M.).
 Décret 1201-89 du 26 juillet 1989, *Règlement sur les conditions ou restrictions applicables à l'exercice des pouvoirs de tarification des municipalités*, (1989) 121 G.O. II, 09-08-89, 4470 [R.R.Q., c. F-2.1, r.0.2].
 Décret 1544-89 du 27 septembre 1989, *Règlement sur le régime fiscal municipal et scolaire applicable aux gouvernements des autres provinces, aux gouvernements étrangers et aux organismes internationaux*, (1989) 121 G.O. II, 11-10-89, 5256 [R.R.Q., c. F-2.1, r. 9.01].
- Loi sur les forêts*, L.R.Q., c. F-4.1.
- Loi sur Hydro-Québec*, L.R.Q., c. H-5.
- Loi sur les immeubles industriels municipaux*, L.R.Q., c. I-0.1.
- Loi sur certaines installations d'utilité publique*, L.R.Q., c. I-13.
- Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q., c. I-13.3.
- Loi sur l'interdiction de subventions municipales*, L.R.Q., c. I-15.
- Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16.
- Loi sur les mines*, L.R.Q., c. M-13.1.
- Loi sur le ministère des Affaires municipales et de la Métropole*, L.R.Q., c. M.-22.1.
- Loi sur le ministère des Relations internationales*, L.R.Q., c. M-25.1.1.
- Loi sur le ministère des Transports*, L.R.Q., c. M-28.
- Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, L.R.Q., c. M-30.
- Loi sur l'organisation territoriale municipale*, L.R.Q., c. O-9 (L.O.T.M.).
 Décret 1433-98 du 27 novembre 1998, *Concernant la population des municipalités*, (1998) 130 G.O. II, 16-12-98, 6452.
- Loi sur les parcs*, L.R.Q., c. P-9.
- Loi de police*, L.R.Q., c. P-13.
- Code de procédure pénale*, L.R.Q., c. P-25.1.
- Loi sur la protection des arbres*, L.R.Q., c. P-37.
- Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*, L.R.Q., c. P-38.1.
- Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., c. P-41.1. (L.P.T.A.A.)
 Décret 670-98 du 20 mai 1998, *Règlement sur les déclarations requises en vertu de la loi, l'implantation de bâtiments sommaires et de panneaux publicitaires, l'agrandissement d'emplacements résidentiels et le démembrement de propriétés qui peuvent être effectués sans autorisation*, (1998) 130 G.O. II, 03-06-98, 2878 [R.R.Q., c. P-41.1, r.0.2].
- Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2 (L.Q.E.).
 Décret 1529-93 du 3 novembre 1993, *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, (1993) 125 G.O. II, 17-11-93, 7766, [R.R.Q., c. Q-2, r. 1.001].
Règlement sur les carrières et les sablières, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 2.

- Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.8.
- Règlement sur les déchets solides*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 14 [R.R.Q., c. Q-2, r. 3.2]
- Décret 103-96 du 24 janvier 1996, *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, (1996) 128 G.O. II, 07-02-96, 1263 [R.R.Q., c. Q-2, r.17.2].
- Règlement sur la qualité de l'atmosphère*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 20.
- Loi favorisant la réforme du cadastre*, L.R.Q., c. R-3.1.
- Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q., c. R-6.01.
- Loi sur le régime des eaux*, L.R.Q., R-13.
- Loi sur la sécurité dans les édifices publics*, L.R.Q., c. S-3.
- Décret 1440-93 du 13 octobre 1993, *Règlement sur l'application d'un Code du bâtiment - 1990*, (1993) 125 G.O. II, 27-10-93, 1380 [R.R.Q., c. S-3, r.03].
- Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2.
- Loi sur la Société d'habitation du Québec*, L.R.Q., c. S-8.
- Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité*, L.R.Q., c. S-41.
- Loi sur le traitement des élus municipaux*, L.R.Q., c. T-11.001.
- Loi sur les terres agricoles du domaine de l'État*, L.R.Q., c. T-7.1
- Loi sur les terres du domaine de l'État*, L.R.Q., c. T-8.1.
- Décret 232-89 du 22 février 1989, *Règlement sur les cessions à titre gratuit de terres pour usages d'utilité publique*, (1989) 121 G.O. II, 1743 [R.R.Q., c. T-8.1, r.1].
- Loi sur les travaux municipaux*, L.R.Q., c. T-14.
- Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., c. T-16.
- Loi sur la vente des services publics municipaux*, L.R.Q. c. V-4.
- Loi sur la voirie*, L.R.Q., c. V-9 (L.V.)
- Décret 292-93 du 3 mars 1993, *Concernant les routes dont la gestion incombe au ministre des Transports*, (1993) 125 G.O. II, 17-03-93, 1419.
- Décret 293-93 du 3 mars 1993, *Concernant les parties d'autoroutes déclarées propriétés d'une municipalité locale*, (1993) 125 G.O. II, 17-03-93, 2106.
- Décret 294-93 du 3 mars 1993, *Concernant les ponts de structure complexe dont le ministre des Transports demeure responsable de la gestion*, (1993) 125 G.O. II, 17-03-93, 2173.
- Décret 483-95 du 5 avril 1993, *Concernant les belvédères, les haltes routières, les aires de services et les stationnements situés dans l'emprise d'une route dont la gestion incombe au ministre des Transports*, (1995) 127 G.O. II, 26-04-95, 1863.
- Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*, L.R.Q., c. V-6.1.

Lois publiques non refundues⁴

- Acte concernant les chemins de colonisation*, S.Q. 1868, 31 Vict., c. 19.
Acte des clauses générales des corporations de ville, S.Q. 1876, 40 Vict., c. 29.
Acte concernant la division territoriale de la province, S.Q. 1886, 49-50 Vict., c. 96.
Code civil du Québec, L.Q. 1991, c. 64 (C.c.Q.).
Code municipal de la province de Québec, S.Q. 1870, 34 Vict., c. 68.
Loi des cités et villes, S.Q. 1903, c. 38.
Loi autorisant la refonte, la révision et la modification du Code municipal, S.Q. 1908, c. 8.
Loi adoptant la Loi concernant le Code municipal de la province de Québec, S.Q. 1916, 1^{re} session, c. 4.
Loi sur la formation des municipalités dans le comté d'Abitibi et du Témiscamingue au nord du 48^e parallèle, S.Q. 1916, c. 8.
Loi créant un département des Affaires municipales et amendant en conséquence les Statuts refundus, 1909, les Statuts refundus, 1888, et le Code municipal de Québec, S.Q. 1917-18, c. 20.
Loi des cités et villes, S.Q. 1922, c. 65.
Loi créant la Commission municipale, S.Q. 1931-32, c. 56.
Loi sur les villages miniers, S.Q. 1939, c. 64.
Loi sur les villes minières, S.Q. 1953, c. 24.
Loi sur les fusions volontaires, S.Q. 1965, c. 53.
Loi favorisant le regroupement des municipalités, L.Q. 1971, c. 53.
Loi sur l'organisation municipale de certains territoires, L.Q. 1971, c. 54.
Loi concernant certaines municipalités de l'Outaouais et du Haut-Saguenay, L.Q. 1974, c. 88.
Loi confirmant l'existence de certaines municipalités, L.Q. 1981, c. 21.
Loi sur la révocation des droits de mine et modifiant la Loi sur les mines, L.Q. 1982, c. 27.
Loi maintenant en vigueur certains décrets relatifs aux affaires intergouvernementales canadiennes, L.Q. 1986, c. 23.
Code civil du Québec, L.Q. 1991, c. 64 (C.c.Q.).
Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal, L.Q. 1997, c. 41.
Loi sur le drapeau et les emblèmes du Québec, L.Q. 1999, c. 51.

Lois privées

- Charte de la ville de Québec*, S.Q. 1929, c. 95.
Charte de la ville de Montréal, S.Q. 1959-60, c. 102.
Charte de la Ville de Laval, S.Q. 1965, c. 89.

⁴ Certaines de ces lois ont pu l'être ultérieurement.

Projets de lois (non adoptés)

- Avant-projet de loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire*, Assemblée nationale du Québec, Troisième session, Vingt-neuvième législature, 1972.
- Loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal*, Projet de loi 12, Assemblée nationale du Québec, Troisième session, Trentième législature, 1976.
- Loi sur l'avenir du Québec*, Projet de loi 1, Assemblée nationale du Québec, Première session, Trente-cinquième législature, 1995.
- Loi sur les privilèges et les immunités diplomatiques et consulaires*, Projet de loi 98, Assemblée nationale du Québec, Première session, Trente-cinquième Législature, 1995.

VII- LOIS DES AUTRES PROVINCES CANADIENNES

- Acte pour mieux pourvoir au Gouvernement intérieur de cette partie de la Province qui constituait la ci-devant Province du Haut-Canada, par l'établissement d'autorités locales ou municipales en icelle*, S.H.C. 1841, 4-5 Vict., c. 10 (Haut-Canada)
- Acte pour pourvoir, par une loi générale, à l'établissement de corporations municipales et à l'établissement de règles dans les divers comtés, cités et villes, townships et villages du Haut-Canada*, S.H.C. 1849, 12 Vict., c. 81 (Haut-Canada)
- City of Winnipeg Act*, S.M. 1971, c. 105 (Manitoba)
- Municipal Government Act*, S.A. 1994, c. M-26.1 (Alberta)
- Municipal Act*, S.M. 1996, c. 58 (C.C.S.M., c. M-225); *Loi sur les municipalités*, L.M. 1996, c. 58 (C.P.L.M., c. M-225) (Manitoba)
- City of Toronto Act*, S.O. 1997, c. 2 (Ontario)
- Municipal Government Act*, S.N.S. 1998, c. 18 (Nouvelle-Écosse)
- Local Government Statutes Amendment Act*, S.B.C. 1998, c. 34 (Colombie-Britannique)