

## Les Cahiers de droit

### Les communautés urbaines

Jean Houde et Patrick Kenniff



Volume 11, numéro 2, 1970

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1004818ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1004818ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Houde, J. & Kenniff, P. (1970). Les communautés urbaines. *Les Cahiers de droit*, 11(2), 333–354. <https://doi.org/10.7202/1004818ar>

Tous droits réservés © Université Laval, 1970

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

**é**rudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

## Les communautés urbaines

Au mois de septembre dernier, le législateur a sanctionné trois lois dont on ne saurait minimiser l'importance pour l'avenir du Québec : la *Loi de la communauté urbaine de Montréal*<sup>1</sup>, la *Loi de la communauté urbaine de Québec*<sup>2</sup>, et la *Loi de la communauté régionale de l'Outaouais*<sup>3</sup>. Le présent exposé se limitera à une analyse comparative des deux premières.

Il est à noter que les étapes antérieures à l'adoption de cette législation furent marquées par des débats animés et parfois acerbes, en particulier sur les questions ayant des répercussions financières. Ces discussions, bien qu'elles transparaissent assez souvent dans la structure juridique, ne font pas partie à proprement parler de cette étude ; le lecteur qui voudra en connaître plus long sur ces débats ne peut faire mieux que de consulter le Journal des débats de l'Assemblée nationale<sup>4</sup>.

### But des communautés urbaines

Les communautés groupent dans une confédération les villes de Montréal et de Québec d'un côté, et les municipalités de leurs banlieues de l'autre. Partant du principe que les villes périphériques forment avec les grands centres des régions économiques intégrées, et que les frontières entre les municipalités de ces régions n'étaient plus depuis longtemps conformes à cette réalité, le législateur a voulu réaliser essentiellement deux buts distincts mais interdépendants. D'abord, il s'agissait de la mise en commun de certains services dont l'amélioration et l'uniformisation ne pouvaient être réalisées que par la centralisation. A Montréal, par exemple, sans toutefois l'admettre, l'administration municipale souhaitait, par une intégration des forces policières de toute l'île de Montréal, éviter que ne se reproduisent les événements regrettables du 7 octobre 1969. Dans le cas de Québec, en plus des objectifs généraux, il semble que l'on ait voulu se soucier du problème épineux de la création d'un système public de transport en commun à l'échelle régionale.

Le second but de cette régionalisation est une répartition plus équitable du fardeau fiscal. Tout le monde sait que depuis nombre d'années les grands centres de Montréal et de Québec, complètement entourés des villes dortoirs de banlieue, sont appelés à fournir des services à toute la région sans pour autant pouvoir imposer les citoyens de ces banlieues qui en profitent quotidiennement. Bien sûr, il y a déjà eu des ententes au sujet de la répartition du déficit du métro de Montréal, ainsi que du déficit d'opération de la Commission de transport de Montréal, par exemple. Néanmoins, le fait brutal demeure : le fardeau fiscal des contribuables des grands centres est beaucoup plus lourd que celui des

<sup>1</sup> L.Q. 1969, c. 84 (Bill 75).

<sup>2</sup> L.Q. 1969, c. 83 (Bill 76).

<sup>3</sup> L.Q. 1969, c. 85 (Bill 77).

<sup>4</sup> *Débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 4<sup>e</sup> session, 28<sup>e</sup> législature, Commission des Affaires municipales, les 10 et 11 décembre 1969, pp. 4007 à 4154, surtout le ministre LUSSIER, aux pp. 4025 à 4040.

contribuables banlieusards, en moyenne. Par la mise en commun de certains services assez coûteux, tel la police, les transports, et en prévoyant dans les deux lois la confection de rôles d'évaluation et de perception communs<sup>5</sup>, il est à espérer que l'équilibre puisse être rétabli en répartissant les dépenses également sur tous les bénéficiaires de ces services.

Fait important à noter cependant : le pouvoir d'imposition n'est pas de la compétence de la Communauté à Montréal — on prévoit que les dépenses seront réparties entre les municipalités : le fisc communautaire n'atteint jamais le contribuable. La Communauté urbaine de Québec peut imposer, et ce, dans l'unique but de payer les dépenses communautaires<sup>6</sup>.

Toutefois, dans les deux lois, le résultat est à peu près le même : les dépenses de la Communauté sont réparties entre les municipalités au prorata de la valeur imposable des biens-fonds situés dans ses limites. La Communauté, donc, ne fait qu'apporter un réajustement à l'inégalité actuelle. L'égalité parfaite devra attendre que la Communauté ait le pouvoir de fixer un taux uniforme d'imposition sur tout son territoire, après avoir obtenu celui de fixer des normes ou critères d'évaluation applicables obligatoirement à l'ensemble du territoire.

La Communauté urbaine se veut le moyen terme entre l'intégration complète des municipalités concernées et le maintien d'un *statu quo* dépassé et insupportable. Le résultat de cette tentative de conciliation n'est pas toujours heureux. Pour ce qui concerne le juriste, il est d'autant plus compromis que la rigueur juridique tant dans la forme que dans le fond a maintes fois cédé à l'empressement du législateur. Des amendements majeurs sont à prévoir et à souhaiter.

Nous étudierons dans une première partie les principaux organes des Communautés. Dans une seconde partie, nous nous arrêterons sur les principaux champs d'action des Communautés et sur leurs limites.

## A. Les organes de la Communauté

### 1. Le Conseil

Le Conseil de la Communauté urbaine de Montréal est composé de 81 membres dont le maire et les 52 conseillers de la ville de Montréal et le maire — ou son remplaçant — de chaque municipalité de banlieue<sup>7</sup>. Donc, à première vue, un conseil où la ville de Montréal domine en nombre et en homogénéité puisque le Conseil de la Communauté ressemble à celui de Montréal autour duquel gravitent les satellites de la banlieue. A Québec, le Conseil est limité à 26 membres, un de chacune des municipalités faisant partie de la Communauté<sup>8</sup>. Le maire y est d'office délégué, mais, tout comme à Montréal,

<sup>5</sup> *Loi de la Communauté urbaine de Montréal* (ci-après désignée *M.*), art. 196, 210, 211, 233, 112, 116 à 163, 166, 167.

*Loi de la Communauté urbaine de Québec* (ci-après désignée *Q.*), art. 109 à 141, 144 à 147.

<sup>6</sup> *Q.*, art. 188, cf. cependant le cas des terrains acquis par cette communauté, *Q.*, art. 189.

<sup>7</sup> *M.*, art. 42.

<sup>8</sup> *Q.*, art. 39 et « Annexe A ».

il peut se faire remplacer sur résolution de son conseil<sup>9</sup>. Lorsqu'une municipalité est en tutelle, le ministre nomme et remplace le délégué de cette municipalité<sup>10</sup>.

Le système à Québec nous paraît plus fonctionnel, tout en respectant le principe de l'égalité des municipalités au niveau de la représentation. A Montréal, c'est le rôle dominant de la ville de Montréal, qui fera la force, ou la faiblesse selon l'optique de chacun, du nouveau Conseil, alors qu'à Québec, le nombre restreint de membres sera une force qui permettra de discuter et de régler les questions avec une plus grande efficacité.

Si l'égalité entre les municipalités est la règle en matière de représentation, il en est autrement au chapitre du droit de vote. Là, on s'est permis d'accorder à chaque représentant une voix par mille habitants. A Montréal, toutefois, le nombre total des voix accordées à cette ville est divisé par 53, de sorte que chaque représentant de Montréal bénéficie du même nombre de voix. La totalité de ces voix équivaut au nombre de voix auquel Montréal aurait eu droit si elle avait été considérée comme les autres municipalités<sup>11</sup>. A Québec, le système a l'avantage d'équilibrer les forces pour permettre aux grandes villes de Québec et de Sainte-Foy de jouer un rôle proportionné à leurs populations respectives.

On peut en dire autant pour les villes de banlieue, ainsi que pour les banlieues de Montréal.

Dans le cas de Montréal, le vote proportionnel n'ajoute rien à son rôle prédominant si ce n'est que de le rendre encore plus frappant.

Toutefois, ces systèmes de votation ne sont pas les seuls à être employés par le Conseil, ce qui a pour effet de rendre la situation assez confuse et risque de compromettre la bonne marche des réunions du Conseil.

A Montréal, lorsqu'il s'agit de la destitution de certains fonctionnaires, la loi exige la majorité *absolue* non plus des *voix* (une voix par mille habitants), mais la majorité *absolue* des *membres* ; à Québec, on est resté avec la majorité absolue des voix<sup>12</sup>.

Lorsqu'il s'agira de transférer de nouvelles compétences à la Communauté de Montréal, on procédera cette fois-ci à la majorité *simple* des *membres*, tandis qu'à Québec, ce sera à la majorité simple des *voix*<sup>13</sup>.

Enfin, on a prévu un autre système dans le cas des votes du Conseil en matière de transport en commun. A Montréal, on ajoute au Conseil, pour ces débats, la ville de Longueuil, et seuls les délégués des municipalités desservies par la Commission de transport ont droit de vote<sup>14</sup>. Quant au système à employer, la loi ne le précise pas, et il faudra alors revenir au système des voix qui est la règle<sup>15</sup>, tout en y ajoutant que la ville de Longueuil aurait droit à une voix par mille habitants. A Québec, le système de vote en matière de

<sup>9</sup> Q., art. 39, al. 2.

<sup>10</sup> M., art. 343 ; Q., art. 286.

<sup>11</sup> M., art. 52 ; Q., art. 50.

<sup>12</sup> M., art. 93 ; Q., art. 85.

<sup>13</sup> M., art. 114 ; Q., art. 107.

<sup>14</sup> M., art. 272.

<sup>15</sup> M., art. 52.

transport en commun est un véritable casse-tête : le conseil est composé d'un représentant de chaque municipalité desservie par la Commission<sup>16</sup>. Ensuite, chaque délégué dispose d'une voix « A », le total de ces voix étant 25. Chaque délégué dispose aussi d'un nombre de voix « B » proportionnel à la quote-part de sa municipalité dans le déficit d'opération de la Commission. Le nombre total des voix « B » est le double des votes « A », donc 50. On ne précise pas comment régler les problèmes causés par les fractions de voix<sup>17</sup>. Le portrait est compliqué davantage à Québec si l'on étudie les critères selon lesquels la répartition du déficit de la Commission est déterminée<sup>18</sup>. On a retenu des critères, tels le nombre de milles parcourus et le nombre d'heures de service, qui ont été rejetés à Montréal où l'unique critère retenu est l'évaluation foncière de la municipalité desservie<sup>19</sup>. Le système adopté pour Québec nous paraît très encombrant et difficile d'application.

A travers les complexités de ces divers systèmes de votation, on retient surtout que les municipalités votent pour la plupart dans une proportion qui correspond à leur importance dans l'ensemble communautaire. C'est ainsi que les grandes villes de Montréal et de Québec disposent de la majorité ou de la quasi-majorité des votes du Conseil. Cela nous permet de conclure à leur rôle prépondérant dans la détermination des politiques et des programmes de la Communauté.

## 2. Le Comité exécutif

Tout comme pour le Conseil, la ville de Montréal contrôle majoritairement le Comité exécutif de la Communauté urbaine de Montréal. Les sept membres de son propre Comité exécutif y sont délégués d'office. Les cinq autres sont choisis par les « secteurs », forme de regroupements des municipalités de banlieue<sup>20</sup>.

A Québec, le Comité exécutif de la Communauté se compose de sept membres, dont trois de la ville de Québec, et quatre choisis par les secteurs<sup>21</sup>. En outre, sont membres sans droit de vote à Québec, le président du Bureau d'assainissement, le président de la Commission d'aménagement et le président-directeur général de la Commission de transport<sup>22</sup>.

Dans les deux communautés le président et le vice-président du Comité exécutif sont choisis par résolution du Conseil, avec la stipulation à Montréal que l'un des deux, mais non les deux, doit obligatoirement faire partie du Comité exécutif de cette ville<sup>23</sup>.

Les membres du Comité exécutif, comme c'est le cas pour les membres du Conseil, ont un mandat dont la durée est liée à la durée de leur mandat dans leurs municipalités respectives. Ainsi, celui qui cesse de faire partie du

<sup>16</sup> Q., art. 218 et 212.

<sup>17</sup> Q., art. 219.

<sup>18</sup> Q., art. 248.

<sup>19</sup> M., art. 306.

<sup>20</sup> M., art. 7.

<sup>21</sup> Q., art. 7.

<sup>22</sup> Q., art. 21.

<sup>23</sup> Q., art. 19; M., art. 20.

conseil local ou d'être maire d'une municipalité de banlieue, cesse d'être membre du conseil communautaire et, le cas échéant, du Comité exécutif<sup>24</sup>.

Cette formule confédérative a l'avantage d'assurer que les dirigeants de la Communauté soient toujours les personnes qui puissent communiquer le plus directement avec les municipalités constituantes. L'inconvénient, bien sûr, réside dans ce conflit d'allégeance qui sera le plus souvent résolu en faveur de la ville auprès de laquelle l'individu doit se faire élire. C'est là la réalité fondamentale qui a toujours fait la faiblesse du système confédéral, et qui ne tardera pas à se manifester au sein des deux communautés.

Aurait-il été préférable de retenir la solution proposée dans l'avant-projet de l'été 1969, à savoir qu'il y ait incompatibilité de fonctions entre le Conseil exécutif de la Communauté et la fonction de maire ou de conseiller ?<sup>25</sup>

Sur le plan interne, le Comité exécutif exerce à l'intérieur de la Communauté un rôle d'initiative et de direction à un point tel que le Conseil en est presque privé par la loi. Toute proposition faite au Conseil doit d'abord faire l'objet d'un rapport du Comité exécutif, rapport qui contiendra le projet de règlement. Le Comité exécutif peut faire ce rapport sur sa propre initiative ou sur résolution du conseil<sup>26</sup>.

Quoi qu'il en soit, le Conseil ne peut que demander au Comité exécutif de faire rapport à la prochaine assemblée régulière, et ce sera sur le projet de règlement ou de résolution mis de l'avant par le Comité exécutif que porteront la discussion, l'amendement et le vote final du Conseil.

On peut reconnaître dans cette façon de concevoir le fonctionnement de la Communauté le souci du législateur de mettre l'accent sur l'efficacité de l'administration communautaire. Puisque c'est du Comité exécutif que relève l'administration<sup>27</sup>, le pouvoir d'initiative au point de vue législatif reviendra fatalement aux hauts fonctionnaires de la Communauté qui seront chargés de l'étude et de la préparation des différents rapports. Cette technique est certes bonne, mais il y a lieu de s'interroger sur la nécessité d'enlever aux membres du Conseil l'initiative d'une manière aussi complète.

D'une part, un rôle d'initiative et de direction très prononcé ; d'autre part, des pouvoirs très étendus sur l'administration de la Communauté ; l'un est le pendant de l'autre lorsque l'on analyse le rôle centralisateur du Comité exécutif.

Il a, entre autres pouvoirs, ceux de l'application des règlements de la Communauté, de la préparation des plans et devis ainsi que les demandes de soumission, de l'autorisation des paiements et de l'adoption des règles de sa régie interne<sup>28</sup>.

De plus, il nomme tous les fonctionnaires de la Communauté et fixe leurs traitements, à l'exception du secrétaire général (gérant, à Québec), du secrétaire, du trésorier et des chefs de service. Ces derniers sont nommés par le Conseil, mais leur rémunération est toujours fixée par le Comité exécutif<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> *M.*, art. 42, 43, 18; *Q.*, art. 39, 40, 17.

<sup>25</sup> Cf. avant-projet de Montréal, art. 8, par. 2; *id.* de Québec.

<sup>26</sup> *M.*, art. 45, 58; *Q.*, art. 42, 55.

<sup>27</sup> *M.*, art. 26, 35; *Q.*, art. 23, 32.

<sup>28</sup> *M.*, art. 26, 27, 30, 33; *Q.*, art. 23, 24, 28, 30.

<sup>29</sup> *M.*, art. 29, 90, 91; *Q.*, art. 27, 82, 83.

Le système de soumission publique pour l'octroi des contrats sur lequel le Comité exécutif a juridiction présente quelques points intéressants. Lorsque le montant du contrat excède \$25,000, il faut procéder par soumissions publiques, et le contrat doit aller au plus bas soumissionnaire. Le Comité exécutif, s'il y est autorisé par le Conseil peut faire de même pour les contrats dont le montant est inférieur à \$10,000 ; la règle du plus bas soumissionnaire est de rigueur. Entre \$10,000 et \$25,000, par contre, rien n'est prévu, si ce n'est que le contrat doit être soumis au conseil de la Communauté<sup>30</sup>. C'est une lacune qui pourrait facilement conduire à des abus et qui devrait être corrigée le plus tôt possible.

Outre les pouvoirs généraux du Comité exécutif, le président détient certains pouvoirs qui lui sont propres. Il a un droit personnel de surveillance et de contrôle de l'administration et des fonctionnaires de la Communauté<sup>31</sup>. A Montréal, son vice-président lui est personnellement responsable à un point tel que le départ du président entraîne la destitution du vice-président<sup>32</sup>. Il est membre d'office de tous les comités et de toutes les commissions constituées par la Communauté, avec droit de vote à Montréal pour ce qui est des commissions du Conseil<sup>33</sup>.

### 3. La Commission de transport

A Montréal, la Commission de transport de la Communauté urbaine n'est que la continuation juridique de l'ancienne Commission de transport de Montréal, alors qu'à Québec, la Commission est un organisme nouveau ayant pour but de créer un service public de transport en commun par l'acquisition progressive des services privés existants. A Montréal donc, on vise l'extension d'un service public déjà existant, extension tant physique que financière, tandis qu'à Québec tout est à bâtir, et l'on a dû prendre en considération les besoins financiers d'un premier établissement<sup>34</sup>.

La Commission est composée de trois membres, dont le président-directeur général qui est nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil, et deux commissaires nommés par le Conseil. Dans le cas de Montréal, l'un des commissaires est nommé sur proposition de la ville de Montréal, l'autre sur proposition d'une municipalité de banlieue<sup>35</sup>. On prévoit aussi pour le cas de Montréal que le président-directeur général actuel de la C.T.M. continuera dans ses fonctions jusqu'à l'expiration de son mandat ; les autres commissaires doivent céder leur place aux deux commissaires nommés par la Communauté dans les 90 jours qui suivent l'entrée en vigueur de la loi<sup>36</sup>.

### 4. Le Conseil de sécurité publique

Les événements du 7 octobre 1969 ont fourni « la goutte qui a fait déborder le vase » en matière de police. Plusieurs personnes jusque là, avaient milité en faveur de l'intégration des forces policières sur l'île de Montréal, une réalité

<sup>30</sup> *M.*, art. 32, 111; *Q.*, art. 29, 104.

<sup>31</sup> *M.*, art. 35; *Q.*, art. 32.

<sup>32</sup> *M.*, art. 23.

<sup>33</sup> *M.*, art. 35, 82; *Q.*, art. 32, 80.

<sup>34</sup> *M.*, art. 268, 269, 308; *Q.*, art. 210, 211, 247, 248, 325.

<sup>35</sup> *M.*, art. 274; *Q.*, art. 217.

<sup>36</sup> *M.*, art. 329, 330, 369.

à la fois brutale et stimulante allait amener le législateur à aller beaucoup plus loin en matière d'intégration que ce que la *Loi de Police* elle-même prévoyait<sup>37</sup>.

Ainsi naquirent, prématurément pour les uns, beaucoup trop tard pour les autres, des dispositions dans la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal* concernant l'intégration des forces policières sur toute l'île de Montréal.

Le Conseil de sécurité (M.) se compose de quatre membres dont un président<sup>38</sup>. Le président, juge de la Cour provinciale ou juge des Sessions est nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil<sup>39</sup>, et chose assez intéressante, sont membres *ex-officio* de ce conseil, le directeur général de la Sûreté du Québec et le directeur du Service de la police de Montréal. Il ne reste donc qu'un seul autre membre à choisir parmi les directeurs ou chefs de police des municipalités de banlieue, et ce, par les trois autres membres. En d'autres termes, la Communauté urbaine comme organisme n'a pas un seul mot à dire dans la nomination des membres du Conseil de sécurité dont elle a pourtant la responsabilité. Bien plus, le lieutenant-gouverneur en conseil fixe les traitements des quatre membres et la Communauté n'a qu'à payer tout simplement<sup>40</sup>.

Le Conseil de sécurité publique n'a qu'un pouvoir de recommandation au Conseil exécutif en matière de coordination policière sous tous ses aspects<sup>41</sup>. Jusqu'à l'entrée en vigueur d'un règlement sur la question de l'intégration, cependant, le Conseil de sécurité peut rendre des ordonnances en cas d'urgence<sup>42</sup>.

Au niveau des relations de travail, les policiers des municipalités continuent d'être régis par la *Loi de Police*.

Dans les trois mois suivant le 1<sup>er</sup> janvier 1970, date d'entrée en vigueur de la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, le Conseil de sécurité doit établir les normes, critères et barèmes applicables aux corps policiers des municipalités en matière d'effectifs et de matériel<sup>43</sup>. Encore une fois, ces règlements entrent en vigueur sur approbation du lieutenant-gouverneur en conseil.

Par résolution et pour le temps qu'il détermine, le Conseil de sécurité peut étendre la juridiction des policiers à une municipalité<sup>44</sup>.

Nous avons mentionné plus haut que la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal* visait, entre autres, l'intégration des services policiers sur l'île de Montréal. La seule nuance qui s'impose est celle de l'article 233, M., l'intégration sera *partielle* ou *totale* et ce, selon le bon vouloir du Conseil de sécurité et sur rapport soumis par ce dernier au Conseil exécutif avant le 1<sup>er</sup> septembre 1970.

Pour ce qui est de la Communauté urbaine de Québec, il semble bien que l'intégration de la police y soit beaucoup moins urgente puisqu'il s'agit là d'une compétence éventuelle de la Communauté urbaine de Québec<sup>45</sup>.

<sup>37</sup> S.Q. 1968, c. 17, modifié par S.Q. 1968, c. 18 et L.Q. 1969, c. 22.

<sup>38</sup> M., art. 198.

<sup>39</sup> M., art. 199.

<sup>40</sup> M., art. 200.

<sup>41</sup> M., art. 28 et suiv.

<sup>42</sup> M., art. 214 et 215.

<sup>43</sup> M., art. 217.

<sup>44</sup> M., art. 220.

<sup>45</sup> Q., art. 107, par. e.

### 5. Le Bureau de révision des évaluations

Au plus tard le 15 août 1971, à Montréal<sup>46</sup>, dans un délai qui n'est pas fixé à Québec<sup>47</sup>, les deux Communautés doivent établir un bureau de révision des évaluations. Les dispositions régissant ces bureaux sont sensiblement les mêmes à Montréal et à Québec.

Les membres permanents du Bureau de Montréal sont nommés durant bonne conduite<sup>48</sup>. A Québec, la durée du mandat des membres est déterminée par le règlement constituant le Bureau<sup>49</sup>. Dans les deux Communautés, le traitement des membres du Bureau est fixé par le lieutenant-gouverneur en conseil et payé par la Communauté<sup>50</sup>.

Les séances du Bureau sont publiques dans les deux Bureaux, mais à Montréal à moins que le président de division n'en décide autrement<sup>51</sup>; on ne fait pas mention d'une semblable hypothèse à Québec<sup>52</sup>.

Pour l'audition de certaines plaintes portant sur des évaluations dont le montant varie, à Québec et à Montréal, le Bureau doit siéger dans la municipalité où est situé l'immeuble en cause<sup>53</sup>.

Il est à noter que dans les deux communautés, la municipalité où est situé l'immeuble en cause est avisée, par écrit, de la plainte par le Commissaire à l'évaluation et cette dernière peut intervenir devant le Bureau de révision<sup>54</sup>.

### B. Les champs d'action de la Communauté et leurs limites

Après avoir étudié les organes de la Communauté dans les deux centres, Québec et Montréal, voyons maintenant les champs d'action de la Communauté et les limites imposées par le législateur à ces champs d'action.

#### 1. Le financement et le droit d'imposition

Le paiement des dépenses des deux Communautés est en principe assuré par l'imposition des contribuables du territoire portés au rôle d'évaluation. Ce rôle unique, que nous étudierons au prochain paragraphe sera en vigueur à compter de 1972<sup>55</sup>.

Si le principe du rôle unique est clairement établi dans les deux cas, cela ne signifie pas que le système d'imposition soit le même. En effet, le législateur a cru bon de faire une distinction très nette : la Communauté de Québec peut imposer ses propres taxes, la Communauté de Montréal doit répartir ses dépenses entre les municipalités au moyen d'une facturation annuelle. Dans la loi de Québec, par contre, le paiement des dépenses est garanti par le fonds général

<sup>46</sup> *M.*, art. 137.

<sup>47</sup> *Q.*, art. 120.

<sup>48</sup> *M.*, art. 143.

<sup>49</sup> *Q.*, art. 121.

<sup>50</sup> *M.*, art. 142; *Q.*, art. 124.

<sup>51</sup> *M.*, art. 151.

<sup>52</sup> *Q.*, art. 130.

<sup>53</sup> *M.*, art. 152; *Q.*, art. 131.

<sup>54</sup> *M.*, art. 162; *Q.*, art. 138.

<sup>55</sup> *M.*, art. 129; *Q.*, art. 318.

de la Communauté. Dans celle de Montréal, on précise clairement que les dépenses sont à la charge des municipalités faisant partie de la Communauté<sup>56</sup>.

C'est donc dire qu'à Québec, deux organismes pourront dorénavant imposer la propriété foncière du contribuable : la Communauté et la municipalité locale, chacune pour ses propres dépenses. L'article 188 de la *Loi de Québec* est très explicite dans le pouvoir qu'il accorde :

188. « Lors de l'adoption de son budget ou d'un budget supplémentaire, la Communauté peut, par résolution aux fins de payer ses dépenses, imposer soit une taxe basée sur l'évaluation des biens-fonds imposables de son territoire, soit une taxe basée sur leur valeur annuelle, soit ces deux taxes à la fois ».

Ce qui suit cet article est une reproduction assez fidèle des textes de la *Loi des cités et villes* en matière d'imposition. La concordance est comme suit :

<i>Communauté de Québec</i>	<i>Loi des cités et villes</i>
190 à 192	517 à 519
193 à 196	533 à 536
197	538
198, 199	541, 542
200	579

On a même rendu applicables à la Communauté de Québec les dispositions de cette même *Loi des cités et villes* qui prévoient l'imposition d'une taxe spéciale pour satisfaire à un jugement rendu contre la Communauté<sup>57</sup>. Elle devient donc une véritable municipalité en ce sens qu'elle a accès aux mêmes outils financiers d'imposition et de perception que la corporation locale.

A Montréal, par contre, le pouvoir d'imposition reste entièrement entre les mains des corporations locales. La Communauté, après l'adoption de son budget, facture la corporation locale au prorata de l'évaluation foncière, et cette dernière doit acquitter la note dans les trois mois de sa réception<sup>58</sup>.

La centralisation de ce champ d'activité capital qu'est la taxation entre les mains de la Communauté est un signe de force à Québec. La Communauté pourra ainsi déterminer un taux d'imposition qui, à l'heure actuelle, est hors la portée de la Communauté montréalaise.

En matière financière, on peut noter ici le pouvoir que détient le Comité exécutif sur le budget du fait de la clôture institutionnalisée prévue par la loi<sup>59</sup>. A défaut d'adoption dans le mois qui suit sa présentation, le budget est automatiquement en vigueur. La Commission municipale de Québec peut alors le modifier sur appel formé dans les quinze jours de son entrée en vigueur, mais seulement pour cause de préjudice sérieux<sup>60</sup>. Cette mesure draconienne assure, quel que soit le problème, que le budget entrera en vigueur dans les deux mois et demi de sa présentation. L'obstruction à ce niveau ne sera point permise.

<sup>56</sup> *M.*, art. 257; *Q.*, art. 187.

<sup>57</sup> *Q.*, art. 286.

<sup>58</sup> *M.*, art. 257 et 258.

<sup>59</sup> *M.*, art. 248, al. 3; *Q.*, art. 178, al. 3.

<sup>60</sup> *M.*, art. 248, al. 4 et 5; *Q.*, art. 178, al. 4 et 5.

Les pouvoirs de la Communauté tant montréalaise que québécoise ne présentent rien d'étonnant dans le domaine des emprunts. Ils sont identiques dans les deux cas, pouvant s'effectuer au moyen de billets, d'obligations ou d'autres titres, mais toujours par l'entremise d'un règlement ou d'une résolution, approuvée par la Commission municipale de Québec<sup>61</sup>.

## 2. L'évaluation et la perception

Parmi les domaines importants qui relèvent dès le début de la compétence de la Communauté, il y a celui de procéder à la confection de rôles d'évaluation et de perception qui serviront à l'ensemble des municipalités de son territoire<sup>62</sup>. A Montréal, on parle des biens imposables dans chacune des municipalités, alors qu'à Québec, on stipule les biens immobiliers *dans son territoire*. Comme pour le pouvoir d'imposition, on pourrait voir là une autre tendance à rendre la Communauté de Québec plus indépendante par rapport à ses membres, si ce n'était le fait que le cheminement à suivre pour la confection du rôle unique est le même pour les deux Communautés.

Dans un premier temps, on prévoit la création d'un service unifié d'évaluation présidé par un commissaire à l'évaluation et qui sera composé des évaluateurs présentement à l'emploi des municipalités. Tout ceci doit s'accomplir dans les trois mois de la nomination du Commissaire. Le Conseil doit, sur rapport du Commissaire, établir des normes uniformes d'évaluation pour toute la Communauté, à compter de quoi les évaluateurs municipaux passent définitivement sous la juridiction du commissaire<sup>63</sup>.

L'étape suivante consiste en la préparation et l'adoption d'un état des évaluations totales. Cet état est composé de l'ensemble des certificats produits par les municipalités. Ce certificat représente un résumé du rôle d'évaluation de la municipalité qui permettra au Conseil de la Communauté de voir si les normes uniformes ont été partout suivies. Dans l'hypothèse d'une divergence, le Conseil peut le corriger en le ramenant aux normes adoptées. Cette décision est sujette à appel devant la Commission municipale de Québec qui rend son jugement de façon à ce que l'état des évaluations totales puisse entrer en vigueur le 15 octobre de chaque année<sup>64</sup>.

L'étape finale débute en 1971 alors que les municipalités abandonneront l'envoi du certificat habituel. C'est à ce stade que nous notons une différence tant de fond que de forme dans le rôle unique qui sera adopté pour Québec et Montréal. Pour celle-ci le rôle unique n'est que l'ensemble des rôles individuels, et il est sujet au même système de correction et d'appel devant la Commission municipale de Québec que l'état des évaluations totales<sup>65</sup>.

Superposé à cette structure, nous retrouvons le Bureau de révision des évaluations foncières. Ce bureau, formé au plus tard le 15 août 1971, assume la juridiction de révision qui ressortit actuellement aux conseils et bureaux locaux. Son pouvoir, cependant, se limite à la réception de plaintes des contri-

<sup>61</sup> *M.*, art. 259 à 266; *Q.*, art. 201 à 209.

<sup>62</sup> *M.*, art. 112 a); *Q.*, art. 105 a).

<sup>63</sup> *M.*, art. 118, 128; *Q.*, art. 312.

<sup>64</sup> *M.*, art. 122 et 123; *Q.*, art. 315 et 316.

<sup>65</sup> *M.*, art. 129, 125, al. 1.

buables au sujet des évaluations dans les limites de leur municipalité locale. Nulle part n'a-t-on permis à un contribuable d'appeler au Bureau au sujet d'une évaluation qui serait injuste par rapport à l'évaluation d'un immeuble semblable dans une municipalité voisine<sup>66</sup>. Ce genre de plainte relèverait du Conseil de la Communauté, avec droit d'appel à la Commission municipale de Québec, alors que la plainte sur l'évaluation foncière portée devant le Bureau est sujette à appel devant la Cour provinciale<sup>67</sup>.

La situation à Québec est bien différente, un peu le pendant des pouvoirs d'imposition qui y ont été accordés sur l'ensemble du territoire de la Communauté. Le rôle d'évaluation de la Communauté qui servira d'outil essentiel à l'imposition d'une taxe foncière directe, sera dressé par la Communauté du début jusqu'à la fin. On n'exige pas, comme à Montréal, que le rôle de la municipalité soit d'abord dressé pour ensuite être envoyé à la Communauté pour éventuellement devenir une partie du rôle communautaire. En plus de donner au commissaire à l'évaluation le pouvoir de reviser le rôle à tous les ans, la loi accorde au Conseil de la Communauté, le pouvoir de faire des modifications jugées nécessaires au cours de l'année<sup>68</sup>. Ce pouvoir n'est pas contenu dans la Loi de la Communauté de Montréal. L'article de la loi de Québec qui le renferme, comme tous ceux qui n'ont pas de correspondants dans la loi de Montréal et qui stipulent la procédure à suivre pour la confection du rôle de la Communauté, sont copiés de la *Loi des cités et villes*<sup>69</sup>. Donc, force nous est de conclure que le rôle d'évaluation à Québec sera indépendant de tous les rôles individuels, qui ne seront maintenus que pour les fins internes de chaque municipalité locale.

Malgré le caractère plus centralisateur et plus indépendant du rôle d'évaluation de Québec, le Bureau de révision ne semble pas y exercer les mêmes fonctions que son homologue montréalais. A Montréal, selon l'article 138 de la loi, le Bureau possède « [...] la juridiction en matière de révision qui appartient alors aux conseils et bureaux de révision de ces municipalités ». De plus, l'article 135, *M.*, rend applicable à la plainte les dispositions législatives qui régissent la municipalité d'où elle provient.

Or, tel n'est pas le cas pour Québec, où des textes analogues aux articles 135 et 138 brillent par leur absence. Pour compliquer davantage le problème, des lacunes existent dans les dispositions régissant la procédure de plainte. A titre d'exemple, aucun délai n'est prévu pour porter plainte devant le Bureau de révision, bien que l'on fasse allusion à l'existence d'un tel délai à deux reprises<sup>70</sup>. Cet important oubli du législateur causera sans doute des maux de tête aux juges appelés à trancher ces questions de délai.

Nous l'avons déjà signalé : il n'existe pas, dans la loi de Québec, une disposition analogue à celle qui se trouve dans la loi de Montréal donnant

<sup>66</sup> *M.*, art. 137 et 138.

<sup>67</sup> *M.*, art. 125, al. 1, 120, al. 2, 122, al. 2, 153 et 154.

<sup>68</sup> *Q.*, art. 110, 114 et 116; *M.*, art. 131.

<sup>69</sup> Voici les renvois :

*Q.*, 112: *L.C.V.*, 486;

*Q.*, 113: *L.C.V.*, 493;

*Q.*, 114: *L.C.V.*, 500, al. 1;

*Q.*, 115: *L.C.V.*, 512.

<sup>70</sup> *Q.*, art. 118 et 119; cf. par contre, le délai prévu dans la loi de Montréal du moins par renvoi: *M.*, art. 135 et 138.

juridiction au Conseil de la Communauté pour réviser le rôle central, avec appel à la Commission municipale de Québec. A Québec, toute plainte doit être portée devant le Bureau, d'où un appel peut être logé à la Cour provinciale. Encore une fois, nous trouvons dans cette procédure d'appel un oubli assez frappant du législateur. Une comparaison avec la disposition montréalaise suffit pour en faire la démonstration : l'appel est permis à la Cour provinciale, avec enquête, lorsque l'évaluation foncière est inférieure à \$35,000 ; au-delà de \$35,000, l'appel sera jugé sans enquête<sup>71</sup>. A Québec, on y lit, avec étonnement, que l'appel est permis, avec enquête, lorsque l'évaluation est inférieure à \$15,000, et sans enquête lorsqu'elle excède \$50,000. Entre ces deux montants, le droit d'appel n'est pas accordé, ou du moins la loi est muette !

Il est temps de dire un mot sur le rôle de perception, qui sera aussi de la compétence des deux Communautés. Comme nous pouvons déjà le soupçonner à propos de Québec, sa Communauté jouit de pouvoirs très étendus dans ce domaine, pouvoirs qui ne sont pas accordés avec la même vigueur à la Communauté de Montréal. A Québec, le système de confection du rôle de perception unique *doit* être établi dans l'année de l'entrée en vigueur de la loi. De plus, le lieutenant-gouverneur en conseil peut forcer les commissions scolaires à confier leur facturation et l'envoi de leurs comptes à la Communauté, dont le rôle d'évaluation sert aussi pour les fins scolaires<sup>72</sup>.

A Montréal, il n'est pas nécessaire d'avoir l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil pour faire la perception des taxes scolaires. Aussi, aucun délai n'est prévu pour la mise sur pied d'un système de confection d'un rôle de perception unique et de facturation. De plus, ces pouvoirs sont facultatifs<sup>73</sup>. Somme toute, les deux séries de dispositions reviennent à peu près au même, à l'exception que celle de Québec fixe une échéance en tenant compte des pouvoirs d'imposition et d'évaluation qui ont été accordés à cette Communauté.

### 3. *Police et Service d'incendie*

Nous avons vu déjà, lorsque nous avons étudié la composition du Conseil de sécurité de Montréal et ses pouvoirs que ce Conseil n'avait qu'un pouvoir de recommandation à l'exécutif de la Communauté<sup>74</sup>.

C'est donc au Conseil de la Communauté, sur recommandation de l'exécutif et sur rapport du Conseil de sécurité que revient le pouvoir de réglementer en matière de police sauf, bien sûr, pour les mois à venir où le Conseil de sécurité peut rendre des ordonnances concernant les mesures transitoires jusqu'à l'intégration des forces policières.

L'article 233, M., explicite les pouvoirs de la Communauté en matière de Police, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1971, la Communauté devra prévoir dans un règlement, les étapes de l'intégration, partielle ou totale, les modalités de transfert des policiers et civils affectés aux services de police, les modalités des transferts des biens affectés à l'organisation de police ainsi que des autres modalités nécessaires à l'intégration.

<sup>71</sup> M., art. 152 à 154.

<sup>72</sup> Q., art. 145, 146, 117e.

<sup>73</sup> M., art. 112c, 125, al. 2, 166 (6).

<sup>74</sup> M., art. 208 et suiv.

La loi de la Communauté urbaine de Montréal n'a pas exclu l'intégration partielle des corps policiers mais tout porte à croire que l'intégration sera totale.

Ainsi, la Communauté urbaine dépensera, au cours de sa première année de fonctionnement, \$70 millions au total, et de ce montant \$50 à \$55 millions seront consacrés à la police.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer à Québec, l'intégration est moins urgente semble-t-il, puisque ce n'est qu'une compétence éventuelle de la Communauté qu'elle pourra exercer selon son bon vouloir.

Pour ce qui est du service d'incendies à Québec, le législateur n'a pas cru bon d'ordonner ou même de prévoir leur intégration. En cette matière, il s'agit plutôt de coordination éventuelle pour rendre l'ensemble des services plus efficaces <sup>75</sup>.

A Montréal, la Communauté doit, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1971, sur rapport du Conseil de sécurité, qui incidemment joue un rôle également dans ce champ d'activité, ordonner que toutes les ententes relativement aux incendies soient déposées auprès du Conseil de la Communauté, donner au Conseil de sécurité publique une juridiction sur tous les cas d'urgence, établir des tarifs de même qu'un réseau intégré de communications entre les divers services d'incendies, etc. <sup>76</sup>

En somme, la Communauté exercera une sorte de tutelle administrative sur tous les services d'incendie existant dans le territoire de la Communauté.

#### 4. Commission de transport

La Commission de transport de Montréal est devenue par la loi, la Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal <sup>77</sup>. A Québec, la loi crée la Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec <sup>78</sup>.

Les deux Commissions de transport peuvent acquérir de gré à gré, ou par expropriation, la totalité ou partie des actifs ou du capital-actions de toute entreprise de transport en commun « par autobus » (Montréal), de « toute entreprise de transport » (Québec) <sup>79</sup>. A Québec, il faut dire que la Commission n'aura pas le choix d'acquérir ou non si elle veut mettre sur pied un service de transport : ce n'est que par voie d'acquisition qu'elle pourra exercer les pouvoirs que lui confère la loi.

Par les deux lois, les Commissions de transport deviennent pleinement compétentes pour établir, modifier, abolir, remplacer les circuits d'autobus <sup>80</sup>. Il en est de même pour les tarifs <sup>81</sup>.

Les articles 313, M. et 251, Q. donnent aux Commissions de transport des champs d'action étendus, en particulier les paragraphes « 3 » de ces deux articles

<sup>75</sup> Q., art. 107e.

<sup>76</sup> M., art. 239.

<sup>77</sup> M., art. 268.

<sup>78</sup> Q., art. 210.

<sup>79</sup> M., art. 287; Q., art. 228.

<sup>80</sup> M., art. 294; Q., art. 235.

<sup>81</sup> M., art. 296; Q., art. 237.

qui leur donnent une priorité pour le transport d'écoliers sur leurs territoires respectifs.

L'article 254, Q., qui n'a pas son équivalent à Montréal, permet à la Communauté de constituer un bureau d'examen des griefs dans chaque municipalité desservie. C'est une initiative heureuse qui protège quelque peu le citoyen contre l'arbitraire de la superstructure qu'est la Communauté urbaine.

A Montréal, bien sûr, la Commission a une juridiction et des pouvoirs semblables à ceux qu'elle a pour les autobus quant au système de transport en commun connu sous le nom de « Métro »<sup>82</sup>.

L'article 338, M., rend les dispositions de la Charte de Montréal relatives au transport sans effet lorsqu'elles sont incompatibles avec l'un quelconque des articles 268 à 338 de la nouvelle loi.

De plus, la Commission de Montréal jouit d'un pouvoir extra-territorial assez remarquable, à part sa juridiction actuelle sur le territoire de la ville de Longueuil. Elle peut étendre son service à Ville de Laval ; elle peut exploiter seule un service de transport en commun entre Montréal et le nouvel aéroport international dont l'aménagement a déjà fait l'objet d'une législation spéciale<sup>83</sup>. Cependant, sur un autre plan, son territoire pour fins de services spéciaux est réduit à celui que la Commission dessert au moyen de ses services réguliers. Cette restriction n'existe pas pour la Commission de Québec<sup>84</sup>.

### 5. Aménagement

Les deux lois prévoient que la Communauté doit, par règlement avant le 1<sup>er</sup> janvier 1970 élaborer un schéma d'aménagement de son territoire<sup>85</sup>.

Les modalités qui précèdent l'adoption d'un tel règlement sont prévues aux articles 165, M., et 143, Q.

Nous nous permettons de signaler notre surprise en constatant qu'il n'y a pas d'organisme spécialisé en matière d'aménagement à l'intérieur de la Communauté. L'aménagement du territoire nous semble tout aussi important que le transport. Certes, le Conseil de la Communauté et le Conseil exécutif s'entoureront de spécialistes en aménagement mais ce n'est pas, à notre avis, suffisant pour garantir que l'aménagement ne sera pas le parent pauvre de la Communauté.

### 6. Divers champs d'action

#### a) Traitements des données

Les Communautés peuvent, par règlement, organiser un système de traitement des données avec tout ce que cela implique<sup>86</sup>.

#### b) Rôle de perception

A Québec, de plus, la Communauté doit d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 1971, établir

<sup>82</sup> M., art. 316 et suiv.

<sup>83</sup> M., art. 317, 318 et 286e; S.Q. 1969, c. 57 (nouvel aéroport international).

<sup>84</sup> M., art. 313; Q., art. 251.

<sup>85</sup> M., art. 164; Q., art. 142.

<sup>86</sup> M., art. 166; Q., art. 144.

un système central de confection de rôle de perception, de facturation et d'envoi de comptes de taxes municipales <sup>87</sup>, et scolaires <sup>88</sup>. Le pouvoir est facultatif à Montréal <sup>89</sup>.

c) Fonds industriels

À Québec, également, la Communauté peut, *seule*, à l'exclusion des municipalités de son territoire se prévaloir des articles 2 et 3 de la *Loi des fonds industriels* <sup>90</sup>. Cette Communauté peut établir un service de promotion industrielle et une commission industrielle <sup>91</sup>.

d) Promotion touristique

La Communauté de Québec a de plus une juridiction *exclusive* sur la promotion touristique <sup>92</sup>.

e) Pollution

Montréal peut faire des règlements relatifs à l'élimination des agents polluants de l'air <sup>93</sup>. Il est inconcevable que Québec n'ait pas une compétence même éventuelle sur cette question.

f) Circulation

Les deux Communautés ont une certaine compétence sur la circulation <sup>94</sup>.

g) Aqueducs et égouts

Il en est même pour les aqueducs <sup>95</sup> et les égouts <sup>96</sup>. Toutefois, les municipalités conservent dans tous les cas le pouvoir de *distribuer* l'eau potable <sup>97</sup> à leurs contribuables et de recevoir les eaux vannes des mêmes contribuables <sup>98</sup>.

La Communauté ne peut fournir de l'eau potable à d'autres personnes qu'une municipalité <sup>99</sup>. Les municipalités, dans ce cas qui illustre bien leur rôle dans le territoire de la Communauté sont l'intermédiaire avec qui le contribuable a un contrat direct.

h) Ordures, loisirs, construction, rénovation

Les Communautés ont des pouvoirs quant à l'établissement, l'exploitation et la possession des centres de disposition des ordures <sup>100</sup>. Il en est de même

<sup>87</sup> Q., art. 145.

<sup>88</sup> Q., art. 146.

<sup>89</sup> M., art. 166, par. 6.

<sup>90</sup> Q., art. 148.

<sup>91</sup> Q., art. 150 et 151.

<sup>92</sup> Q., art. 150 et 151.

<sup>93</sup> M., art. 168.

<sup>94</sup> M., art. 169, 170; Q., art. 154, 155.

<sup>95</sup> Q., art. 158 et suiv.

<sup>96</sup> M., art. 171 et suiv.

<sup>97</sup> M., art. 177, al. 2; Q., art. 164.

<sup>98</sup> M., art. 177, al. 2.

<sup>99</sup> M., art. 178; Q., art. 165.

<sup>100</sup> M., art. 183; Q., art. 170.

pour les loisirs et les parcs <sup>101</sup>, les normes de construction <sup>102</sup>, les logements à loyers modiques <sup>103</sup>, la rénovation urbaine et l'habitation <sup>104</sup>.

#### i) Limites territoriales

A Montréal et à Québec, la Communauté doit préparer un projet de réaménagement des limites territoriales des municipalités <sup>105</sup>.

Voilà une brève description des champs d'action des deux Communautés.

### 7. Les Limites

Nous étudierons maintenant les limites à ces divers champs d'action, ou, plus juridiquement, les mécanismes de contrôle prévus à l'intérieur même des deux lois.

#### a) Auto-contrôle

Il existe, à l'intérieur de la procédure du Comité exécutif et du Conseil de la Communauté de Montréal, des modalités que l'on pourrait qualifier de mécanismes d'auto-contrôle soit par la ville de Montréal, soit par les villes de banlieue sur les divers champs d'action de la Communauté.

Le Comité exécutif, organe moteur de la Communauté, est composé majoritairement de représentants de la ville de Montréal <sup>106</sup>. Bien que deux membres sur les sept membres constituant le *quorum* <sup>107</sup> doivent être des personnes désignées par les banlieues, il n'en demeure pas moins que la ville de Montréal conserve à l'Exécutif le pouvoir d'imposer ses vues. Ce n'est pas le cas à Québec <sup>108</sup>.

Cependant, au niveau du Conseil de la Communauté, il existe un véritable droit de veto appartenant à la fois à la ville de Montréal et aux villes de banlieue. En effet, les décisions du Conseil sont prises à la majorité des voix, mais cette majorité doit comporter au moins le tiers des membres présents désignés par Montréal et au moins la moitié des membres présents désignés par les autres municipalités <sup>109</sup>.

Théoriquement, et Montréal et les villes de banlieues pourraient paralyser le Conseil de la Communauté. Même si Montréal dispose de la majorité des voix du Conseil, il ne peut pas, comme au Comité exécutif, imposer ses vues sans une participation des villes de banlieue.

Cette règle de procédure forcera sans aucun doute les deux parties en présence, dans les cas de controverses, à céder du terrain pour aboutir à un compromis acceptable, et c'est, à notre avis, très sain. Si ce veto est utilisé sans mesquinerie, il nous semble qu'il pourra avoir des effets bénéfiques. C'est

<sup>101</sup> *M.*, art. 190 et suiv.; *Q.*, art. 171 et suiv.

<sup>102</sup> *M.*, art. 188 et 189; *Q.*, art. 156 et 157.

<sup>103</sup> *Q.*, art. 174.

<sup>104</sup> *M.*, art. 193.

<sup>105</sup> *M.*, art. 195; *Q.*, art. 142, al. 1, par. 5.

<sup>106</sup> *M.*, art. 7.

<sup>107</sup> *M.*, art. 39.

<sup>108</sup> *Q.*, art. 7.

<sup>109</sup> *M.*, art. 53.

peut-être la seule façon, d'ailleurs, pour les municipalités de banlieue, de freiner l'élan de la métropole centralisatrice.

Ce droit de veto n'existe pas à Québec <sup>110</sup>.

#### **b) Contrôles externes**

Arrêtons-nous davantage sur un aspect beaucoup plus frappant des limites aux divers champs d'action des Communautés. En effet, ce serait fausser la réalité que de ne pas souligner que le législateur, tout en déléguant des pouvoirs considérables aux Communautés, leur a imposé des limites et a soumis les Communautés à un contrôle par le lieutenant-gouverneur en conseil, le ministre des affaires municipales, les régies administratives, les tribunaux de droit commun.

L'intervention gouvernementale sera sévère dans les cas où la législation a prévu un délai dans lequel la Communauté devra obligatoirement agir. C'est le cas, par exemple, de l'unification des rôles d'évaluation et de perception <sup>111</sup>. A défaut par la Communauté d'agir dans le délai imparti, et sous réserve d'une extension d'au plus un an accordée par le lieutenant-gouverneur en conseil, ce dernier peut agir à la place de la Communauté. Le règlement ainsi adopté lie la Communauté tout comme un règlement ordinaire sauf qu'il ne peut être amendé sans l'approbation du ministre <sup>112</sup>.

Tout aussi absolu est le droit que se réserve le ministre de nommer les fonctionnaires et les administrateurs au cas où la Communauté ne le ferait pas dans le délai imparti <sup>113</sup>.

Nous sommes en présence d'un contrôle en vertu duquel le pouvoir exécutif se réserve le droit d'intervenir et de se substituer au pouvoir réglementaire régional. Cette intervention sera d'autant plus draconienne qu'elle n'est soumise à aucune norme ni à aucune formalité à part l'écoulement du temps. La mise en tutelle d'une municipalité locale, par contre, doit se faire suivant des normes et des critères autres que l'impatience gouvernementale <sup>114</sup>.

Il faut dire, cependant, que la Communauté se trouve à mi-chemin entre le gouvernement et la collectivité locale, une sorte d'entité hybride superposée à des municipalités qui ne s'entendent pas toujours, et armée de pouvoirs beaucoup trop vastes si l'on s'en rapporte pour juger au caractère non électif de son Conseil.

Pour éviter l'échec du système et pour assurer la mise sur pied, dans un délai raisonnable, des services régionaux essentiels, le législateur a voulu que l'exécutif québécois puisse agir avec efficacité et rapidité en cas d'impasse. Cependant, il est difficile de concevoir la nécessité de procéder à la création d'un gouvernement au moyen d'une technique de réglementation indirecte sans précédent dans les lois québécoises sauf peut-être en matière de santé <sup>115</sup>.

<sup>110</sup> Q., art. 50.

<sup>111</sup> M., art. 116 et 129; Q., art. 310, 109 et 318.

<sup>112</sup> M., art. 339 et 340; Q., art. 282 et 283.

<sup>113</sup> M., art. 351; Q., art. 293.

<sup>114</sup> Cf. *Loi de la Commission municipale de Québec*, S.R.Q. 1964, c. 170, art. 37 et suiv., et amendements.

<sup>115</sup> Cf. S.R.Q. 1964, c. 181, art. 8, al. 3; S.R.Q. 1964, c. 87, art. 33.

Par ailleurs, le pouvoir d'administrer le budget de la Communauté est compromis en ce que la loi autorise le lieutenant-gouverneur à fixer les traitements, précisant du même souffle que les traitements seront payés à même les fonds de la Communauté. C'est le cas notamment des membres du comité exécutif et du conseil, les membres du Bureau de révision, les membres du Conseil de sécurité publique (de Montréal), les commissaires de la Commission de transport et les membres du Bureau d'assainissement et de la Commission d'aménagement (de Québec) <sup>116</sup>.

En bref, le législateur agit envers la Communauté en matière de fixation des traitements de la même manière qu'il se comporte envers les régies et commissions administratives dont le financement relève de la trésorerie provinciale. Nous avons là une preuve de la difficulté qu'éprouve le législateur à s'arrêter sur une définition précise de la Communauté. On a peut-être voulu déguiser un outil de planification régionale en corporation municipale, mais si tel est le cas, le travesti n'est pas très bien réussi.

Si le moyen de fixer les traitements fournit un indice quant à la véritable nature de cette nouvelle communauté, l'on est davantage éclairé par les cas fréquents où le lieutenant-gouverneur en conseil doit donner son approbation à un règlement de la Communauté avant qu'il entre en vigueur. Il en est ainsi de tout règlement qui étend la juridiction de la Communauté au-delà des matières qui sont actuellement de sa compétence, du programme de coordination des effectifs et du matériel des corps de police dans les trois mois de l'entrée en vigueur de la loi, et la conclusion de quelque entente que ce soit avec le gouvernement du Canada <sup>117</sup>.

Dans le cas de l'intégration de la police à Montréal, ou de l'intégration des services pour fins de conclusion de convention collective, dans les deux Communautés, le règlement n'est soumis au lieutenant-gouverneur en conseil qu'après rapport sur le résultat d'une audience publique tenue par la Commission municipale de Québec <sup>118</sup>.

Comme si tout cela ne suffisait pas à assurer la bonne marche de la Communauté dans les domaines primordiaux, le législateur a reproduit dans les deux lois le texte de l'article 423 de la *Loi des cités et villes* qui permet au lieutenant-gouverneur en conseil de désavouer tout règlement adopté par la Communauté dans les trois mois de la réception d'une copie par le ministre <sup>119</sup>.

Comme nous l'avons souligné à quelques reprises, la Commission municipale, la Régie des eaux, la Régie des transports exercent leurs juridictions respectives sur les divers champs d'action de la Communauté. A titre d'exemples pour la Commission municipale, nous vous référons aux articles 234 à 240, M. ; pour la Régie des eaux, aux articles 171, M. ; 173, M. ; 175, M. ; 158, Q. ; 159, Q. ; 160, Q. ; pour la Régie des transports, aux articles 295, M. ; 297, M. ; 298, M. ; 236, Q. ; 238, Q. ; 239, Q.

Pour ce qui est du contrôle judiciaire sur les organismes de la Communauté, le législateur a aménagé une forme de contrôle assez particulière et inusitée. Par exemple, le citoyen ou le contribuable ne peuvent attaquer les

<sup>116</sup> M., art. 24, 56, 142, 201, 203 et 276; Q., art. 22, 52, 124, 222, 261 et 271.

<sup>117</sup> Dans l'ordre: M., art. 114, 217 et 100; Q., art. 107 et 93.

<sup>118</sup> M., art. 233 à 237 et 354; Q., art. 295 à 300.

<sup>119</sup> M., art. 81; Q., art. 79.

actes et décisions du Conseil de sécurité publique devant les tribunaux de droit commun.

En effet, une clause privative exclut le droit d'appel, les recours extraordinaires et le pouvoir de surveillance et de contrôle de l'article 33 du *Code de procédure civile* sur les décisions et gestes du Conseil de sécurité publique et, de plus, elle donne à deux juges de la Cour d'appel, le pouvoir d'annuler, sur requête, toute procédure faite à l'encontre de la clause.

L'originalité de cette clause réside dans le fait que certaines entités juridiques dont le lieutenant-gouverneur en conseil, la Communauté et une corporation municipale, et seulement ces entités peuvent se prévaloir des recours extraordinaire ainsi que de l'article 33 *C.p.c.*<sup>120</sup>.

Le droit de la Communauté est limité aux recours extraordinaires ou à l'injonction contre un membre du Conseil de sécurité publique.

Somme toute, le contrôle judiciaire des actes du Conseil de sécurité publique et également celui de la Commission de transport<sup>121</sup>, contrôle qui, normalement a pour objet de protéger le citoyen contre l'arbitraire de l'administration, est inexistant quant au citoyen.

Le législateur n'a toutefois pas soustrait les procès-verbaux, rôles, résolutions, règlements et autres ordonnances de la Communauté du recours en cassation devant la Cour provinciale<sup>122</sup>. Ce dernier recours n'exclut pas l'action en nullité de l'article 33 *C.p.c.* pour les actes juridiques ci-dessus mentionnés<sup>123</sup>, sauf qu'à Montréal on n'a pas reproduit le pendant de l'article 68 al. 3 Q., qui permet de recourir à l'article 33 *C.p.c.* pour demander la nullité d'un règlement.

La prescription pour demander la cassation d'un règlement est de trois mois<sup>124</sup>.

En matière d'évaluation, le contribuable a un recours en appel d'une décision du Bureau de revision devant la Cour provinciale et ce suivant les dispositions législatives applicables à la municipalité où est situé l'immeuble en question<sup>125</sup>.

Voilà donc, brièvement, les limites que le législateur a imposées aux communautés.

## CONCLUSION

Pour conclure cette chronique législative déjà beaucoup trop longue, nous nous permettons de souligner, une fois de plus, qu'il y aurait grand avantage pour tous les intéressés à ce que des lois d'une telle importance soient mieux agencées, mieux présentées.

En effet, en lisant ces deux textes de loi, vous avez l'impression que le législateur a volontairement mêlé les différentes dispositions de façon à ce que celui qui les consulte soit obligé de faire un grand effort pour s'y retrouver.

<sup>120</sup> *M.*, art. 225 et 226.

<sup>121</sup> *M.*, art. 277; *Q.*, 224 et 225.

<sup>122</sup> *Q.*, art. 68, *Q.*, 1 et 2 et 78 al. 1; *M.*, art. 80, al. 1.

<sup>123</sup> *Q.*, art. 68, al. 3 et 78, al. 2; *M.*, art. 80, al. 2.

<sup>124</sup> *M.*, art. 78; *Q.*, art. 76.

<sup>125</sup> *M.*, art. 153; *Q.*, art. 139.

Cette lacune est sans doute due à l'empressement avec lequel le législateur a voté ces deux lois. Cependant, devant l'ampleur et la complexité de la législation moderne, on est en droit d'attendre du législateur un minimum de collaboration tout au moins quant à la forme. Pour ce qui est du fond de ces deux lois peut-être nous faudra-t-il y revenir plus tard, après une étude approfondie des conséquences pratiques des diverses dispositions.

Jean HOUDE \*  
Patrick KENNIFF \*

---

\* Etudiants de quatrième année au Barreau, L.L.L. Laval (1969).

TABLE DE CONCORDANCE QUÉBEC-MONTRÉAL

Q	M	Q	M	Q	M	Q	M
1	1	79	81	160	173	250	328
2	2	80 al.	82	161	174	251	313
3	3	80 1 à 4	83	162	175	252	314
4	4	80 al. 5	83	163	176	253	315
5	5	81 al. 1	84	164	177	254	—
6	6	81 al. 2	85	165	178	255 à 262	—
7	7	81 al. 3	86	166	180	263	182
8	8	81 al. 4	87	167	181	264 al. 1	179
9	9	82	90	168	182	264 al. 2	—
10	10	83	91 al. 1	169	183	265 à 274	—
11	11	84	92	170	184	275, 276	—
12	12	85	93	171	190	277 al. 1	242
13	13	86	93	172	191	277 al. 2	243
14	14	87	94	173	192	278 al. 1	244
15	15	88	95	174	193	278 al. 2	—
16	17	89	97	175	245	279	357
17	18	90	96	176	246	280	—
18	19 al. 1	91	98	177	247	281	267
19	20 al. 1	92	99	178	248	282	339
20	21	93	100	179	249	283	340 al.
21	—	94 al. 1	101	180	250	—	1 et 2
22 al. 1	24	94 al. 2	—	181	251	284	340 al. 3
22 al. 2	25	95	102	182	252	285	341
23	26	96	103	183	253	286	343
24	27	97	104	184	254	287	344 al. 1
25	—	98	105	185	255	288	344 al. 2
26	31	99	106	186	256	289	345
27	29	100	107	187	257 al. 1	290	346
28	30	101	133 al. 2	188	258	291	347
29 al.	32	102 al. 1	108	189 à 200	—	292	349
1 et 2	—	102 al. 2	109	201	259	293	351
29 al. 3	—	103 al. 1	110	202	260	294	274 al. 3
30	33	103 al. 2	28 1)	203	261	295	354 al. 1
31	34	104	111	204	262	296	—
32	35	105	112	205	263	297 à 300	354 al. 2
33	36	106	113 al.	206	264	301	353
34	37	—	1 et 2	207	265 al. 1	302	342, 355
35	38	107	114, 194	208	265 al. 2	303	358
36	39	108	115	209	266	304	359
37	40	109	118	210	268	305	372
38	41	110 al. 1	130	211	269 al. 1	306	309 al. 3
39	42	110 al. 2	131	212	269 al. 2	307	370
40	43	111	133 al. 1	213	270 al. 2	308 al. 1	367 al. 2
41	44	112, 113	—	214	271 al. 1	308 al. 2	366
42	45	114	131	215	273 al. 1	309	368
43	46	115	—	216	273 al.	310	116
44	47	116	131	—	2 et 3	311	117
45	48	117	124	217 al.	274 al.	312	118
46	49	118	136	1 et 2	1 et 2	313	120
47 (1)	88	119 al. 1	134	217 al. 3	279	314	121
47 (2)	89	119 al. 2	—	217 al. 4	282 al. 5	315	122
47 (3)	51 al. 1	120	137	218 al. 1	272	316	123
48	51 al. 2	121	139	218 al. 2	271 al. 2	317	124
49	—	122	140	219	—	318 al. 1	129
50 al. 1	53	123	141	220	274 al. 4	318 al. 2	—
50 al. 2	52	124	142	221	275	319	257 al.
51	54	125	145	222	276 al. 1	—	2 à 5
52	56	126	146	223	277 al. 1	320	137
53	57	127 al.	147	224	277 al. 2	321 al. 1	361 al. 2
54	55	1 à 3	—	225	277 al. 3	321 al. 2	—
55	58 al.	127 al. 4	148 al. 2	226	278	322	367 al. 1
—	1 et 2	128	149	227	286	323, 324	—
—	al. 3	129	150	228	287	325 à 328	371
56	58 al. 3	130	151	229	288	329	374
57	62	131	152	230	289	330	375
58	60	132	156	231	290	—	—
59	61	133	157	232	291	—	—
60	59	134	158	233	292	—	—
61	63	135	159	234	293	—	—
62	64	136	160	235	294	—	—
63	65	137	161	236	295	—	—
64	66	138	162	237	296	—	—
65	67	139 al. 1	163	238	297	—	—
66	68	139 al. 2	164	239	298	—	—
67	69	140	165	240	299	—	—
68 al.	70	141	163	241	300	—	—
1 et 2	—	142	164, 195	242	301	—	—
68 al. 3	—	143	165	243	302	—	—
69	71	144 à 146	166	244	303	—	—
70	72	147	167	245	304 al. 1	—	—
71	73	148 à 153	—	246	305	—	—
72	74	154	169	247	307	—	—
73	75	155	170	248 al. 1	304 al. 2	—	—
74	76	156	188	248 al.	308	—	—
75	77	157	189	2 à 4	—	—	—
76	78	158	171	249 al. 1	310	—	—
77	79	159	172	249 al. 2	312	—	—
78	80	—	—	—	—	—	—

TABLE DE CONCORDANCE MONTRÉAL-QUÉBEC

M	Q	M	Q	M	Q	M	Q
1	1	80	78	163	141	280, 281	—
2	2	81	79	164	142	282 al.	—
3	3	82	80 al.	165	143	1 à 4	—
4	4	—	1 à 4	166	144, 145,	282 al. 5	217 al. 4
5	5	83	80 al. 5	—	146	282 al.	—
6	6	84	81 al. 1	167	147	6 et 7	—
7	7	85	81 al. 2	168	—	283 à 285	—
8	8	86	81 al. 3	169	154	286	227
9	9	87	81 al. 4	170	155	287	228
10	10	88	47 (1)	171	158	288	229
11	11	89	47 (2)	172	159	289	230
12	12	90	82	173	160	290	231
13	13	91 al. 1	83	174	161	291	232
14	14	91 al. 2	—	175	162	292	233
15	15	92	84	176	163	293	234
16	—	93	85, 86	177	164	294	235
17	16	94	87	178	165	295	236
18	17	95	88	179	264 al. 1	296	237
19 al. 1	18	96	90	180	166	297	238
19 al. 2	—	97	89	181	167	298	239
20 al. 1	19	98	91	182	168, 263	299	240
20 al. 2	—	99	92	183	169	300	241
21	20	100	93	184	170	301	242
22, 23	—	101	94 al. 1	185 à 187	—	302	243
24	22 al. 1	102	95	188	156	303	244
25	22 al. 2	103	96	189	157	304 al. 1	245
26	23	104	97	190	171	304 al. 2	248 al. 1
27	24	105	98	191	172	304 al. 3	—
28 a)	—	106	99	192	173	305	246
à h)	—	107	100	193	174	306	—
28 1)	103 al. 2	108	102 al. 1	194	107 h)	307	247
29	27	109	102 al. 2	195	142 al.	308	248 al.
30	28	110	103 al. 1	—	1 (5)	—	2 à 4
31	26	111	104	196 à 241	—	309 al.	—
32	29 al.	112	105	—	277 al. 1	1 et 2	306
—	1 et 2	113 al.	106	—	277 al. 2	309 al. 3	249 al. 1
33	30	1 et 2	—	243	278 al. 1	310	—
34	31	113 al. 3	—	244	175	311	—
35	32	114	107	245	176	312	349 al. 2
36	33	115	108	246	177	313	251
37	34	116	109, 310	247	178	314	252
38	35	117	311	248	179	315	253
39	36	118	312	249	180	316 à 327	—
40	37	119	—	250	181	328	250
41	38	120	313	251	182	329 à 338	—
42	39	121	314	252	183	339	282
43	40	122	315	253	184	340 al.	283
44	41	123	316	254	185	1 et 2	—
45	42	124	117, 317	255	186	340 al. 3	284
46	43	125 à 128	—	256	187	341	285
47	44	129	318	257 al. 1	188	342	302
48	45	130	110 al. 1	257 al.	319	343	286
49	46	131	110 al. 2	2 à 5	—	344 al. 1	287
50	—	—	114, 116	258	188	344 al. 2	288
51 al. 1	47 (3)	132	—	259	201	345	289
51 al. 2	48	133 al. 1	111	260	202	346	290
52	50 al. 2	133 al. 2	101	261	203	347	291
53	50 al. 1	134	119 al. 1	262	204	348	—
54	51	135	—	263	205	349	292
55	54	136	118	264	206	350	—
56	52	137	120, 320	265 al. 1	207	351	293
57	53	138	—	266 al. 2	208	352	—
58 al.	55	139	121	267	209	353	301
1 et 2	—	140	122	268	210	354 al. 1	295
58 al. 3	56	141	123	269 al. 1	211	354 al. 2	297 à 300
59	60	142	124	269 al. 2	212	355	302
60	58	143, 144	—	270 al. 1	—	356	—
61	59	145	125	270 al. 2	213	357	278
62	57	146	126	271 al. 1	214	358	303
63	61	147	127 al.	271 al. 2	218 al. 2	359	304
64	62	—	1 à 3	272	218 al. 1	360	—
65	63	148 al. 1	—	273 al. 1	215	361 al. 1	—
66	64	148 al. 2	127 al. 4	273 al.	216	361 al. 2	321 al. 1
67	65	149	128	2 et 3	—	362 à 365	—
68	66	150	129	274 al.	217 al.	366	308 al. 2
69	67	151	130	1 et 2	1 et 2	367 al. 1	308 al. 1
70	68 al.	152	131	274 al. 3	294	367 al. 2	309
—	1 et 2	153	139 al. 1	274 al. 4	220	368	—
71	69	154	139 al. 2	275	221	369	—
72	70	155	140	276 al. 1	222	370	307
73	71	156	132	276 al.	—	371	325 à 328
74	72	157	133	2 à 4	—	372	305
75	73	158	134	277 al. 1	223	374	329
76	74	159	135	277 al. 2	224	375	330
77	75	160	136	277 al. 3	225	—	—
78	76	161	137	278	226	—	—
79	77	162	138	279	217 al. 3	—	—