



Travaux publics et
Services gouvernementaux
Canada

Public Works and
Government Services
Canada



LES TRAVAUX PUBLICS DANS LES MUNICIPALITÉS CANADIENNES

Services immobiliers pour le MAINC
Octobre 1998

Canada 

RÉSUMÉ

But et portée

Le présent document vise à décrire la relation, en ce qui concerne les lois et règlements, entre les gouvernements provinciaux et les municipalités du Canada au chapitre de l'aménagement du territoire, des codes du bâtiment, des routes et des ponts, des parcs et des installations de loisirs, des réseaux d'aqueduc et d'égout, et de la collecte et de l'élimination des ordures ménagères. Il analyse chacune de ces fonctions en s'attardant à la façon dont les relations de gouvernance favorisent la santé et la sécurité des résidents des municipalités. Il se penche également sur les options de financement qui se présentent dans le cas des fonctions choisies, surtout en ce qui a trait à la façon dont sont autorisés et réglementés les revenus et les dépenses des municipalités.

La description de la relation réglementaire entre les provinces et les municipalités ne vise pas à démontrer que celle-ci s'applique au contexte de l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Toutefois, en examinant la relation de compétence entre les provinces, les municipalités et leurs sous-unités, on peut tirer diverses leçons générales en ce qui a trait à la réglementation et à l'administration, dont plusieurs pourraient se révéler pertinentes pour les autres ententes de gouvernance.

Aperçu des relations provinciales-municipales en matière de travaux publics

Les provinces jouent un rôle prédominant dans l'établissement des cadres de travail pour l'élaboration de lois et de règlements entourant les fonctions de travaux publics dans les municipalités canadiennes. Pour les six fonctions de travaux publics mentionnées dans la présente étude, les provinces établissent des normes, offrent des mesures de réparation, approuvent diverses décisions prises par des conseils et — dans certains cas — inspectent elles-mêmes les travaux publics effectués dans les municipalités. Malgré la tendance à réduire la réglementation bureaucratique, les lois qui habilitent les municipalités demeurent extrêmement précises. Elles accordent une mince marge de manoeuvre aux municipalités et restreignent considérablement les champs dans lesquels les municipalités peuvent élaborer des politiques. Elles déterminent également les sources où les municipalités peuvent puiser leurs revenus ainsi que les conditions qui s'y appliquent, aux chapitres de l'emprunt de capitaux et des frais d'utilisation.

En conséquence, la relation entre les provinces et les municipalités est essentiellement une relation entre organisme de réglementation et exécutant, respectivement. À l'inverse, la raison pour laquelle on répartit, dans plusieurs provinces, les responsabilités des services entre les paliers régionaux (supérieurs) et inférieurs des autorités municipales est davantage fondée sur des questions liées à l'économie et à l'efficience qu'à la réglementation.

Conclusions et autres recherches

La présente étude soulève un certain nombre de questions importantes :

Question 1 : Comme le rôle joué par les gouvernements provinciaux en matière de travaux publics n'a aucun pendant dans le contexte d'un gouvernement autonome autochtone, il y a lieu de se demander de quelle façon on pourrait incorporer les fonctions qui relèvent de la province aux ententes en matière d'autonomie gouvernementale. Mais, surtout, de quelle façon ces ententes pourraient-elles comprendre les éléments suivants : élaboration de normes, inspection, uniformisation, attestation professionnelle, établissement de mesures de réparation ou d'appel?

Question 2 : Alors que cette étude prouve qu'il faudrait adopter une structure à deux paliers (associée à la relation provinciale-municipale) pour que la réglementation soit efficace, est-il possible d'élaborer des règlements efficaces dans un gouvernement à palier unique? Dans quelle mesure peut-on uniformiser les règlements qui régissent les travaux publics dans de multiples collectivités?

Question 3 : Quels pouvoirs, si tant est qu'il en existe, doivent être mis en place dans une entente d'autonomie gouvernementale pour financer les travaux publics?

Question 4 : De quelle façon le gouvernement fédéral et les autorités des Premières nations peuvent-ils réduire la probabilité d'insolvabilité lorsqu'ils financent les immobilisations municipales? Peut-on établir, pour les Premières nations, des mécanismes de financement comme la Municipal Finance Authority of Colombie-Britannique?

Question 5 : De quelle façon les petites municipalités et les municipalités rurales peuvent-elles composer avec leurs pouvoirs restreints dans les domaines suivants : aménagement du territoire, inspection des bâtiments et des services publics, formation et attestation professionnelle? Les petites municipalités ont-elles des problème d'imputabilité particuliers engendrés par l'utilisation accrue d'organismes à vocation spécifique, d'ententes intermunicipales, ou de sous-traitance de services? Quelle compétence administrative permet de se servir davantage des frais d'utilisation pour financer divers travaux publics?

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	i
1. BUT ET PORTÉE	1
2. APERÇU DES RELATIONS PROVINCIALES-MUNICIPALES	2
2.1 Relations en matière de lois	2
2.2 Possibilités d'emprunt des municipalités canadiennes	5
2.3 Tendances de la gouvernance municipale	7
2.4 Création de capacités	9
3. COMPOSANTES DES TRAVAUX PUBLICS	11
3.1 Aménagement du territoire	11
3.2 Codes du bâtiment	14
3.3 Routes et ponts	17
3.4 Parcs et terrains de jeux	20
3.5 Systèmes d'aqueducs et d'égout	22
3.6 Collecte et évacuation des déchets solides	26
4. CONCLUSIONS	29

1. BUT ET PORTÉE

Les Services immobiliers pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (SI pour le MAINC) désirent entamer les activités et les discussions concernant l'élaboration de lignes directrices ou de meilleures pratiques avec lesquelles les Premières nations pourraient, à mesure qu'elles s'approchent du statut d'autonomie gouvernementale, élaborer des structures et des processus de gouvernance liés aux travaux publics. On a demandé à l'Institut sur la gouvernance de fournir son expertise pour cette initiative.

Le présent document vise à fournir des informations générales dans le cadre d'un séminaire d'un jour qui portera sur les travaux publics et qui regroupera des représentants des SI pour le MAINC, du MAINC, de Santé Canada, d'organismes autochtones techniques et d'autres experts. Plus précisément, il examine la relation en matière de lois et de règlements entre les gouvernements provinciaux et les municipalités du Canada aux chapitres de l'aménagement des terres, des codes du bâtiment, des routes et des ponts, des parcs et des installations de loisirs, des réseaux d'aqueduc et d'égout, ainsi que de la collecte et de l'élimination des ordures ménagères. Il analyse chacune de ces fonctions en s'attardant sur la façon dont les relations en matière de gouvernance favorisent la santé et la sécurité des résidents de municipalités. Le cas échéant, il examine les options de financement des fonctions sélectionnées, surtout en ce qui a trait à la façon dont sont autorisés et réglementés les revenus et les dépenses des municipalités. L'étude met également en lumière les approches de l'élaboration d'une compétence et propose de mener d'autres recherches sur la réglementation et le financement des travaux publics.

En entreprenant cette analyse, l'Institut ne vise pas à prétendre que les compétences des autorités des Premières nations sont, d'une certaine façon, semblables à celles qui sont accordées aux municipalités par leur gouvernement provincial respectif. Mettre les Premières nations et les municipalités canadiennes sur un pied d'égalité constitue incontestablement une comparaison fallacieuse et trompeuse. Toutefois, en examinant la relation des compétences qui existe entre les provinces, les municipalités et leurs sous-unités, on devrait tirer des leçons générales en ce qui a trait à la réglementation et à l'administration : par exemple, quelles fonctions doit-on définir dans la loi pour que les travaux publics soient gérés de façon efficace? À quel palier de gouvernement incombe l'inspection des travaux publics? Quels travaux publics sont généralement assortis de mécanismes de réparation pour les utilisateurs « lésés »? Quelles considérations quant à l'ampleur des travaux, le cas échéant, doit-on prendre en compte dans le cadre de la conception et de l'administration des travaux publics?

2. APERÇU DES RELATIONS PROVINCIALES-MUNICIPALES

2.1 Relations en matière de lois

Les administrations locales du Canada sont des organes des provinces. En plus de préserver leur droit exclusif de créer et de dissoudre des organismes municipaux, les provinces déterminent également les pouvoirs et les responsabilités des municipalités qui en font partie, et, par extension, leurs besoins en matière de dépenses et leurs capacités de réaliser des revenus. Au Canada, comme partout ailleurs, on n'a jamais habilité complètement les autorités locales à s'occuper de leurs affaires. Ainsi, les lois qui habilitent les municipalités stipulent généralement qu'elles doivent obtenir l'approbation d'un ministre ou d'une autre autorité provinciale

avant de pouvoir exercer ces pouvoirs. Comme l'un des plus éminents érudits de la justice des municipalités canadiennes l'a indiqué, « on crée des municipalités de façon qu'elles puissent exercer seulement les pouvoirs que les législateurs, dans leur grande sagesse, leur ont conférés ». ¹ Les municipalités qui dépassent leurs responsabilités législatives ont donc besoin d'une nouvelle loi provinciale qui autorise leur intervention.

Tableau 1 : Aperçu de la gouvernance municipale par province et par territoire

Province	Type de municipalité	Loi habilitante
Terre-Neuve	3 cités, 287 villes, 1 région, 178 districts de services locaux	<i>Loi sur les municipalités</i>
Île-du-Prince-Édouard	2 cités, 7 villes, 66 localités	<i>Loi sur les cités</i>
Nouvelle-Écosse	3 cités, 39 villes constituées, 26 villages, 24 municipalités rurales	<i>Loi sur les affaires municipales</i>
Nouveau-Brunswick	7 cités, 28 villes, 76 villages, 272 districts de services locaux non constitués, 1 localité rurale	<i>Loi sur les municipalités</i>
Québec	256 villes et cités, 193 villages, 381 paroisses, 97 cantons, neuf cantons unis, 515 municipalités sans nom, 8 villages cris, 1 village naskapi, 14 villages nordiques; toutes les municipalités locales font partie d'une structure supérieure	<i>Loi sur les cités et villes; Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, Code municipal du Québec</i>
Ontario	13 systèmes à deux niveaux comprenant 93 municipalités de palier inférieur, 26 comtés comprenant 479 municipalités de palier inférieur, 17 cités distinctes, 4 villes distinctes, 1 canton distinct, 175 municipalités à palier unique dans le nord de l'Ontario.	<i>Loi sur les municipalités; Loi sur les municipalités régionales</i>
Manitoba	117 municipalités rurales, 39 villages, 39 villes, 5 cités, 2 districts d'administration locale	<i>Loi sur les municipalités</i>
Saskatchewan	363 villages, 145 villes, 2 cités, 298 municipalités rurales, 26 administrations municipales nordiques	<i>Loi urbaine sur les municipalités; Loi rurale sur les municipalités; Loi du Nord sur les municipalités</i>

¹Ian M. Rogers, *Law of Canadian Municipal Corporations* (2e édition, Carswell), vol. 1, p. 11.

Alberta	15 cités, 109 villes, 112 villages, 54 villages d'été	<i>Loi gouvernementales municipale (1995)</i>
Colombie-Britannique	43 cités, 50 districts, 15 villes, 41 villages, 1 district indien, 281 districts en voie d'organisation	<i>Loi municipale</i>

Dans chaque province, il existe généralement une loi provinciale qui régit les divers aspects liés aux municipalités (voir Tableau 1). Les corps législatifs ont découvert, après avoir essayé une pléthore de chartes et de lois spéciales dans chacune des municipalités, qu'il était mieux d'élaborer des lois pour les corporations de classes identiques et de les organiser en vertu de lois générales.² En général, ces lois précisent les fonctions que peuvent exercer les administrations municipales, les sources de revenus dont elles disposent, la façon dont elles prennent des décisions budgétaires et le moment où elles les prennent, la modification des limites physiques des municipalités, la composition des conseils municipaux, l'adoption de règlements, et bien d'autres fonctions. Chaque province est également régie par une loi sur l'aménagement assortie de règlements qui régissent les décisions des municipalités au sujet de l'aménagement et de l'élaboration de plans régionaux et municipaux, des règlements de zonage, et quelquefois de l'aide que peut offrir la province pour l'aménagement du territoire.

De plus, dans chaque province et territoire, il existe une loi sur l'évaluation qui établit des règlements concernant l'évaluation des biens immobiliers aux fins des taxes foncières (dans cinq provinces sur dix, il s'agit d'une responsabilité entièrement provinciale).³ La plupart des provinces ont également mis sur pied des conseils, des commissions ou des organismes à vocation quasi-judiciaire pour avoir droit de regard sur bon nombre des fonctions des municipalités, comme l'approbation des dépenses d'immobilisations, les emprunts, les décisions en matière d'aménagement et l'adoption de règlements municipaux. (Voir au Tableau 2 la liste des tribunaux administratifs de trois provinces.)

Tableau 2 : Pouvoirs des tribunaux administratifs de certaines provinces

²Au Québec et dans certaines des provinces de l'Ouest, les cités sont encore régies par des chartes spéciales, mais on tend de plus en plus à adopter des lois municipales générales.

³ Richard Bird et Enid Slack, *Urban Public Finance in Canada* (2^e édition, Toronto: John Wiley and Sons, 1993), p. 13.

Commission des affaires municipales de l'Ontario	Réception des avis d'appels des citoyens, des organismes publics ou des sociétés qui s'opposent aux décisions d'autorités publiques, comme les conseils locaux ou régionaux, les comités d'application des règlements, les comités de morcellement des terrains, le ministère des Affaires municipales et du Logement, ou une instance d'expropriation; l'approbation de la Commission est exigée pour les dépenses d'immobilisations, les règlements de zonage et l'exercice de certains autres pouvoirs législatifs.
Manitoba Municipal Board	Supervise les questions financières des administrations locales; interjette appel devant les tribunaux pour certaines questions liées à l'évaluation et à l'aménagement du territoire; autres fonctions diverses.
Saskatchewan Municipal Board	Assure la viabilité financière des autorités locales de la province concernant la gestion de la dette, le processus d'appel du public pour des questions liées à l'urbanisme et à l'aménagement municipal, à l'évaluation, aux directives et aux attestations en matière de prévention des incendies, aux conflits concernant les taxes qui, de l'avis du gouvernement provincial, sont dues et exigibles, et à toute autre question désignée dans les lois.

Enfin, il existe diverses autres lois provinciales touchant les services gouvernementaux locaux — par exemple, la *Clean Air, Water and Soil Authority Act*, à Terre-Neuve, qui régit les travaux effectués sur les réseaux d'aqueduc et d'égout, ou la *Municipal Water Assistance Act*, qui prévoit des subventions provinciales municipales pour les installations d'aqueduc et d'égout dans les municipalités locales. En fait, en Ontario, au moins 15 lois provinciales — outre la multitude de lois d'initiative privée qui constituent les municipalités en société — peuvent être considérées pertinentes pour les fonctions de travaux publics telles que définies dans la présente étude.⁴

En conséquence, les gouvernements provinciaux participent étroitement à tous les aspects des travaux publics municipaux. Les provinces maintiennent des normes précises et gardent des employés professionnels pour chaque catégorie d'infrastructure, afin de soutenir la création de nouvelles installations (p. ex., réseaux d'aqueduc), l'actualisation et le remplacement des installations périmées, et certaines autres activités. Elles contrôlent également la prestation de services et mènent des recherches sur des problèmes

⁴ *Loi sur les municipalités; Loi sur les municipalités régionales; Loi sur les affaires municipales; Loi sur l'aménagement du territoire de l'Ontario; Loi sur l'expropriation; Loi sur le code du bâtiment de l'Ontario; Code de la route; Loi sur les parcs publics; Loi sur les aménagements locaux; Loi sur les ressources en eau de l'Ontario; Loi sur l'amélioration des services d'eau et d'égout; Loi sur les services publics; Loi sur la qualité de l'environnement; Loi sur la Commission des affaires municipales de l'Ontario; Loi sur les condominiums.*

d'infrastructure particuliers.

2.2 Possibilités d'emprunt des municipalités canadiennes

En règle générale, les municipalités empruntent (grâce au financement par emprunt) pour payer les immobilisations qui ne sont pas financées par des subventions de paliers d'administration supérieurs ou directement par les frais d'utilisation. Toutefois, comme la plupart des autres fonctions des municipalités, la mesure dans laquelle une municipalité peut emprunter est réglementée strictement par le gouvernement provincial. L'emprunt ou le financement par emprunt visant à acquitter les dépenses d'*exploitation* des municipalités est interdit par la plupart des provinces. En plus de déterminer le montant de la dette que les municipalités peuvent contracter, les provinces déterminent le type d'obligations non garanties qui peuvent être émises, leur échéance et l'utilisation du prêt. Dans toutes les provinces, sauf à l'Île-du-Prince-Édouard, le ministre provincial ou une commission d'approbation nommée doit approuver officiellement l'emprunt aux fins d'immobilisations. Toutefois, en ce qui concerne l'Alberta et l'Ontario, aucune approbation provinciale n'est exigée si la dette ne dépasse pas une limite prescrite.⁵ On établit généralement la limite du montant de la dette à long terme de deux façons : la dette totale à long terme qu'une municipalité peut contracter et le fardeau du service de la dette en comparaison du revenu brut ou des dépenses.

Le tableau 3 présente un résumé de diverses méthodes de financement par obligations.

Tableau 3 : Résumé de certaines méthodes de financement par obligations

Emprunts de collectivités locales	Garantis par les taxes locales. Conviennent mieux aux infrastructures qui profitent à la collectivité dans son ensemble et ne s'assortissent habituellement pas de frais d'utilisation (p. ex., écoles publiques, casernes de pompiers).
Obligations-recettes	Remboursées par les frais d'utilisation qui seront perçus dans le cadre des projets d'infrastructure financés par les obligations. En règle générale, elles sont utilisées pour financer la construction de routes, de réseaux d'aqueduc et d'égout, lorsqu'on peut en déterminer les bénéficiaires.
Fonds de prêt	Habituellement, sources permanentes de fonds à faible taux d'intérêt octroyés par les ordres supérieurs de gouvernement, qui peuvent être prêtés à diverses fins. Au remboursement du prêt, les fonds peuvent être prêtés pour d'autres projets, ce qui multiplie les profits réalisés avec l'investissement initial.
Banques d'obligations	Les administrations locales émettent des obligations achetées par une instance indépendante établie par une loi provinciale. Parmi les avantages principaux, on compte l'accès à une meilleure cote de solvabilité, la diversification des risques, la réduction des coûts de transaction et l'accès à d'importants marchés d'obligations.

Sources : Enid Slack, *Le financement des infrastructures : une évaluation des recherches existantes et des lacunes de l'information* (Ottawa: Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1996); Infometrica, *Financing Municipal Infrastructure: Alternative Methods* (Ottawa, Société

⁵ David Amborski, *Review of the Regulatory Environment of Municipal Capital Borrowing* (Toronto, Comité intergouvernemental de recherche urbaine et régionale [ébauche, 1998]).

canadienne d'hypothèques et de logement, 1992).

Mentionnons que le financement par obligations convient généralement aux grandes collectivités qui bénéficient de bonnes cotes d'obligations, et donc de taux d'intérêt plus bas. Les petites municipalités, qui ne sont pas cotées du tout, ont souvent de la difficulté à obtenir des fonds par l'émission d'obligations.⁶ Pour compenser le problème de l'émission d'obligations, plusieurs provinces ont eu recours à l'utilisation de banques d'obligations, tel que le décrit le Tableau 3, comme la Municipal Finance Corporation de la Nouvelle-Écosse ou la Municipal Finance Authority de la Colombie-Britannique. En ce qui concerne la Colombie-Britannique, les agents nommés par les autorités ont le droit de prélever, sur tout territoire imposable de la province, une taxe suffisante pour rétablir les réserves de fonds de l'instance lorsque celles-ci deviennent inférieures à un certain montant. Ce droit n'a pas encore été exercé, mais il établit une solide garantie de remboursement du prêt. Les avantages tiennent en partie aux taux d'intérêt, plus bas pour les municipalités que pour les provinces, et à la gestion prudente de la dette. Aucun de ces avantages n'exige une garantie du gouvernement provincial.

Selon une spécialiste du financement municipal, les municipalités ont hésité à emprunter des fonds au cours des dernières années.⁷ Elles semblent plutôt dépendre largement des revenus d'exploitation et des réserves que de la dette à long terme. Au cours des vingt dernières années, dans les villes de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse, les frais de la dette, qui font partie des dépenses d'exploitation, ont chuté. Ils sont demeurés plutôt stables dans les municipalités de la Colombie-Britannique. Pour les municipalités du Québec et de l'Alberta, ils étaient plus élevés qu'ailleurs. Le prêt visant à financer des projets d'immobilisations peut profiter considérablement aux municipalités, car c'est un moyen d'éviter que le taux de taxes foncières fluctue considérablement d'année en année.

De plus, lorsque les avantages d'un projet d'infrastructure se font sentir pendant une certaine période (p. ex., sur 20 ans), il pourrait se révéler à la fois équitable et efficient de financer ces projets par un prêt, ce qui permet de répartir les coûts entre les bénéficiaires actuels et futurs. Les inconvénients découlent largement des intérêts qui s'ajoutent au montant de la dépense, ainsi que de la possibilité que la cote de crédit d'une municipalité baisse (ce qui augmente le coût du capital futur).

⁶ Infometrica, *Financing Municipal Infrastructure: Alternative Methods* (Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1992), p. 17.

⁷ Enid Slack, *Le financement des infrastructures : une évaluation des recherches existantes et des lacunes de l'information* (Ottawa : Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1996); p. 48.

2.3 Tendances de la gouvernance municipale

Au cours des dernières années, les gouvernements provinciaux du Canada ont modifié de plusieurs façons leur relation avec les municipalités qui en font partie. La première tendance consistait à déléguer aux unités gouvernementales locales certains services et (ou) responsabilités. Cela a été dû en grande partie aux contraintes budgétaires auxquelles ont fait face les provinces, ce qui s'est traduit par la révision des lois municipales et la réduction des subventions et des transferts aux municipalités.⁸ Avec cette tendance est venue la consolidation de certaines administrations municipales en plus grandes unités régionales. D'après des entrevues réalisées auprès des dirigeants municipaux, cette tendance devrait se poursuivre pendant quelque temps.⁹ L'un des représentants a émis l'hypothèse selon laquelle l'Ontario, par exemple, pourrait finir par regrouper 50 régions municipales formées des quelque 800 municipalités actuelles. Outre le fait de pouvoir assumer les responsabilités que la province leur ont transférées, les administrations à palier unique sont généralement considérées comme étant plus fiables par les résidents (en raison de liens directs avec le processus stratégique) et davantage en mesure d'évaluer la condition de l'infrastructure régionale (en élaborant des calendriers de réparation, de remplacement et d'entretien).¹⁰ On s'attend de plus en plus à ce que les municipalités deviennent autonomes et puisent dans leurs propres sources de revenus — en grande partie les taxes foncières et les frais d'utilisation. Les dirigeants municipaux envisagent de se tourner de plus en plus vers d'autres sources de revenus, dont beaucoup ne sont pas

⁸ Peter Diamant et Tom Carter, *Réaction canadienne au questionnaire sur la gestion des affaires publiques urbaines : Groupe des affaires urbaines de l'OCDE* (Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1997), p. 48.

⁹ Entrevues avec Kent Kirkpatrick (trésorier adjoint, municipalité régionale d'Ottawa-Carleton) et Michael Sheflin (commissionnaire de l'environnement et des transports, municipalité régionale d'Ottawa-Carleton), 17 septembre 1998.

¹⁰ Institute for Urban Studies, *Municipal Infrastructure: Organizational Structure, Financing and Delivery of Service* (Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1996).

autorisées actuellement par les gouvernements provinciaux, comme les taxes sur l'essence ou sur les chambres d'hôtel, ou une partie des impôts sur le revenu des particuliers.

La deuxième tendance était de déréglementer le contrôle des activités municipales par les provinces. Ce contrôle était exercé sur certaines questions liées à l'aménagement du territoire ainsi que sur des règlements relatifs à la gestion financière. Les municipalités canadiennes, qu'on a longtemps considérées comme des « prolongements administratifs » du gouvernement provincial, sont de plus en plus appelées à élaborer des politiques qui s'appliquent aux services « tangibles » (égouts, bâtiments publics, etc.) et « intangibles » (aide sociale, santé, maintien de l'ordre, etc.), lesquelles sont évidemment sujettes au contrôle de la province. Cette deuxième tendance s'est assortie d'une simplification des documents qui entrent dans le processus d'approbation des règlements. Dans certains cas, la responsabilité de l'approbation officielle des mesures municipales par certains organismes provinciaux a été remplacée par une ligne directrice ou une norme que les municipalités sont tenues de suivre. En général, on croit de plus en plus que les lois qui précisent les activités que peut effectuer une municipalité et la façon dont elle doit les accomplir sont contraires à l'idée qu'on se fait actuellement d'une gestion publique efficace.¹¹ Les lois qui font office de constitution — élaboration des rôles, des normes et des grands objectifs — semblent mener davantage à un secteur public efficace et bien adapté.

Une troisième tendance est que l'on croit de plus en plus que les conseils municipaux pourraient voir leurs responsabilités diminuer dans les cas où les services gouvernementaux sont fournis par des organismes à vocation spécifique (comme les conseils de parcs, les autorités de protection de la nature, les commissions de services publics ou les commissions industrielles) plutôt que directement par des ministères gouvernementaux. Le soutien de ces organismes découle de l'hypothèse selon laquelle des experts nommés, plutôt que des politiciens et des représentants du gouvernement, pourraient administrer la prestation des services gouvernementaux de façon plus efficiente.¹² Toutefois, pour bon nombre de ces organismes, il n'existe pas de liens directs entre l'organisme qui prend des décisions en matière de dépenses et les revenus générés par les taxes foncières qui servent à payer ces dépenses. Ces commissions élaborent leur budget, et les municipalités sont souvent tenues de

¹¹ L'Institut urbain du Canada, *Disentangling Local Government Responsibilities: International Comparisons* (Toronto, 1993), p. 77.

¹² Harry Kitchen, *Efficient Delivery of Local Government Services* (Kingston, Queen's University School of Policy Studies), p. 14.

leur fournir les fonds suffisants pour qu'elles puissent payer leurs dépenses.¹³ De plus, comme il existe une pléthore d'organismes à vocation spécifique, il est difficile pour les citoyens de savoir qui est responsable de fournir les services lorsque leurs propres préoccupations doivent être réglées.

La dernière tendance, qui est liée à la gestion financière des municipalités, concerne une meilleure évaluation de l'actif et du passif des municipalités. Les gouvernements provinciaux ont exigé l'établissement de meilleures normes de comptabilité et de rapports, surtout en ce qui a trait à la comptabilité des biens, ce qui comprend les coûts de dépréciation. Par exemple, le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés a émis des recommandations selon lesquelles les états financiers devraient indiquer à qui revient la responsabilité d'engager des dépenses de fermeture et de contrôle des ouvrages pour les sites d'enfouissement des déchets. En conséquence, bien des municipalités ont modifié leurs méthodes de tenue de livres en adoptant celle de la comptabilité d'exercice.

2.4 Création de capacités

Dans la plupart des provinces, il existe une grande diversité d'associations qui facilitent l'échange d'information, offrent de la formation et, dans certains cas, décernent des certificats aux employés qui interviennent dans les activités de travaux publics municipaux. À elle seule, l'Ontario compte plus de 60 associations professionnelles. Le Tableau 4 énumère celles qui sont liées directement et indirectement aux fonctions de travaux publics telles que définies dans la présente étude.

Tableau 4 : Exemples d'associations professionnelles de l'Ontario liées aux travaux

Association of Local Municipal Solicitors	Ontario Library Association
Assoc. of Conservation Authorities of Ontario	Ontario Municipal Administrators Assoc.
Association of Ontario Road Superintendents	Association des comités de loisirs municipaux de l'Ontario
Association of Regional Municipal Solicitors	Ontario Municipal Water Association
Canadian Assoc. of Certified Planning Technicians	Ontario Parks Association
County Planners Group	Ontario Plumbing Inspectors Association Ltd.
Drainage Superintendents Assoc. of Ontario	Institut des planificateurs professionnels de l'Ontario
Municipal Engineers Association	Ontario Recreational Facilities Assoc. Inc.
Municipal Finance Officers Assoc. of Ontario	

¹³ Bureau du directeur général de l'administration (Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton), *Review of Governance in Ottawa-Carleton* (13 novembre 1996), p. 57.

Ont. Assoc. of Property Standards Officers Ltd.
Association de l'Ontario des officiers en bâtiments
Ontario Good Roads Association
Ontario Home Builders Association

Ontario Traffic Conference
Parks and Recreation Ontario
Solid Waste Association of North America

Source : Association des secrétaires et trésoriers municipaux de l'Ontario, *1997 Ontario Municipal Directory* (Mississauga, 1997), pp. 148-151.

Il existe également un certain nombre d'organismes nationaux qui font office de centres d'information. Certains d'entre eux jouent également un rôle de défenseur des droits de leurs

membres. Parmi les plus importants, mentionnons la Fédération canadienne des municipalités, le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales, et l'Association canadienne des travaux publics.

Les représentants municipaux du Canada ont à leur disposition toute une panoplie d'occasions de formation et d'enseignement professionnel. Une étude réalisée par la SCHL sur les besoins en matière d'information des infrastructures municipales révèle que le professionnel en travaux publics type consulte des revues spécialisées, assiste à des conférences, et s'entretient avec des collègues et des conseillers municipaux pour obtenir de l'information.¹⁴ Bien des praticiens municipaux pourraient avoir à déterminer quelles sont les possibilités d'enseignement les plus utiles parmi l'abondance de ressources. Par exemple, en Amérique du Nord il existe plus de vingt titres professionnels qui ont trait aux questions des eaux et des eaux usées.

L'agrément de certains professionnels des travaux publics diffère d'une province à l'autre et est généralement régi par des lois. À titre d'exemple, pour les techniciens des réseaux d'aqueduc de l'Alberta, la province établit des catégories de permis précises en fonction de l'importance de la population locale et de la complexité du service public. Certaines provinces ont également des programmes d'agrément non législatifs administrés par des associations professionnelles. Toujours en Alberta, la division locale de l'Association canadienne des travaux publics a récemment élaboré un programme d'attestation des superviseurs de travaux publics, pour lequel il a fallu dresser un profil de compétence et travailler de concert avec un collègue communautaire pour déterminer un programme de formation appropriée. Selon le directeur du programme, le programme a été l'un des premiers en son genre au Canada.¹⁵

Comme l'expertise du secteur privé en matière d'exploitation --- et, dans certains cas, d'inspection --- de divers travaux publics est plus disponible et plus compétente qu'avant,

¹⁴ Chris Gates et Judith Ramsay, *An Assessment of Municipal Infrastructure Needs: Final Project Report* (Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1995), p. ii.

¹⁵ Entrevue avec Glenn Tompolski, Ville de Leduc (Alberta), 24 septembre 1998. On peut obtenir de plus amples informations sur ce programme sur le site Internet qui se trouve à l'adresse suivante : <http://w3.wnet.gov.edmonton.ab.ca/cpwa/news.html>

les municipalités n'ont plus autant besoin de fournir elles-mêmes ces services. En d'autres mots, l'expertise technique en conception d'infrastructures n'est désormais plus la chasse gardée du secteur public. Toutefois, parallèlement à ce fait nouveau, les professionnels des travaux publics possèdent des capacités de gestion de plus en plus importantes. Étant donné qu'on tend de plus en plus à attribuer les services en sous-traitance, à élaborer les régimes de frais d'utilisation et à

adopter d'autres moyens innovateurs de financer les systèmes de travaux publics, les grades en administration deviennent vite aussi communs pour les professionnels des travaux publics que l'est déjà l'expérience en ingénierie.

3. COMPOSANTES DES TRAVAUX PUBLICS

La diversité des administrations locales (plus de 6 000 cités, villes, villages, régions, comtés et cantons au Canada) a produit un système complexe de prestations de services municipaux. En conséquence, l'analyse brève de la nature réglementaire des travaux publics ne peut être interprétée que d'une façon générale. Les six composantes des travaux publics suivantes seront étudiées : aménagement du territoire, codes du bâtiment, routes et ponts, parcs et installations de loisirs, réseaux d'aqueduc et d'égout, et collecte et élimination des ordures ménagères.

3.1 Aménagement du territoire

Cadre de travail législatif

Il existe au Canada deux formes principales de règlements qui régissent l'aménagement du territoire. L'autorité la plus générale, l'aménagement officiel, comprend l'aménagement de l'ensemble du territoire d'une municipalité. Le zonage, appelé également « restriction de la construction » ou « aménagement du territoire », est généralement lié aux restrictions imposées à l'utilisation qu'on peut faire des divers secteurs d'une municipalité. L'objectif premier de la réglementation de l'aménagement du territoire est de contrôler l'aménagement futur, le réaménagement ou l'expansion des municipalités urbaines et suburbaines plutôt que de préserver les zones résidentielles existantes. Comme le reconnaissent la plupart des urbanistes, il est très souhaitable de connaître une croissance planifiée et ordonnée, non seulement du point de vue des résidents, mais aussi du point de vue de la conservation de la valeur des rôles d'évaluation (c.-à-d. impôt foncier).

La plupart des provinces du Canada ont adopté des lois sur l'aménagement qui régissent la méthode par laquelle les municipalités déterminent l'aménagement futur de leurs terres. Sans ces textes habilitants, les municipalités n'ont aucun pouvoir pour faire obstacle aux droits fonciers conférés par la common law aux des propriétaires de terres, lorsqu'il s'agit d'utiliser et d'améliorer leur propriété.¹⁶ L'objectif de l'aménagement du territoire est de favoriser l'intérêt public en réglementant l'utilisation de la propriété privée et en émettant des directives concernant l'aménagement futur. Cette activité est bien souvent effectuée par des organismes à vocation spécifique sanctionnés par les provinces et nommés par les municipalités. Les conseils municipaux de l'Ontario, à

¹⁶ Cela renvoie au droit, garanti par la common law, selon lequel chaque personne peut construire le type de bâtiment de son choix sur son territoire, à condition qu'il ne nuise pas au bien-être public ou privé. Pour obtenir des précisions à ce sujet, voir Rogers, *Canadian Law of Planning and Zoning* (Carswell).

l'exception de ceux du nord de l'Ontario, peuvent nommer un comité consultatif de l'aménagement du territoire, et les conseils de deux municipalités ou plus peuvent conclure une entente et former un comité consultatif mixte d'aménagement du territoire. Toutes les provinces qui comportent des organismes locaux d'aménagement du territoire n'accomplissent que des fonctions, comme leur nom le dit, à caractère consultatif; elles ne prennent aucune décision finale, mais font plutôt des recommandations et fournissent des conseils.¹⁷ Le résultat du processus de planification, le plan officiel, doit être adopté par le conseil municipal avant d'être approuvé officiellement par le ministre des Affaires municipales.

En plus d'approuver et de mettre en oeuvre des plans officiels, les conseils municipaux sont autorisés à appliquer les règlements du zonage pour régler le type de construction, la hauteur, le volume, l'emplacement, la taille, la superficie, l'espace, le caractère et l'utilisation des structures ou des bâtiments qui seront érigés ou situés à l'intérieur des limites physiques de la municipalité ou de toute région définie.¹⁸ Étant donné que les règlements de zonage pourraient contrecarrer les droits de propriété (en dépréciant la valeur de la propriété), le conseil tient souvent une audience publique avant d'adopter un tel règlement. En Ontario, il n'est pas nécessaire de faire approuver tous les règlements de zonage par le conseil municipal de l'Ontario. Toutefois, toute personne (y compris le ministre compétent) peut s'opposer à un règlement de zonage nouvellement adopté pour une période pouvant aller jusqu'à 20 jours.

Dernièrement, on s'est employé à rationaliser le processus d'aménagement pour les provinces et les municipalités. En Ontario, on a fait des réformes pour tenter d'« habiliter » la prise de décisions locale en demandant au gouvernement provincial d'élaborer des politiques détaillées, à l'administration municipale, de prendre des décisions en matière d'aménagement, et à la Commission des affaires municipales de l'Ontario, de statuer sur des litiges.¹⁹ Alors que cela pourrait réduire la nécessité d'obtenir

¹⁷ Ian M. Rogers, *Law of Canadian Municipal Corporations* (2^e édition, Carswell), vol. 1, p. 792.

¹⁸ *Ontario Planning Act*, 34(1), para. 4..

¹⁹ Ministère des Affaires municipales (Ontario), *Understanding Ontario's Planning Reform* (Toronto, 1994).

l'approbation de la province concernant des décisions en matière d'urbanisme, certains font remarquer que les petites municipalités (dotées d'un minimum de personnel en urbanisme) auront de la difficulté lorsqu'elles devront veiller à ce que les décisions en matière d'aménagement local respectent la politique provinciale.²⁰

²⁰ D. Wayne Fairbrother, « The Effect of the New Planning Act on Smaller Municipalities », *Municipal Monitor* (juin/juillet 1995).

Il est bien connu qu'une planification efficace exige que le personnel possède une expertise considérable et qu'il faut actualiser les données sur la situation sociale, économique et environnementale d'une municipalité donnée. C'est pour cette raison qu'on s'entend de plus en plus — surtout entre les administrations municipales à deux paliers — pour dire que la planification doit s'effectuer au palier supérieur de gouvernement (juste sous le gouvernement provincial).²¹ De même, il existe un consensus selon lequel les aspects plus précis de l'aménagement du territoire devraient relever du palier inférieur, vu l'expertise supérieure de ce dernier en matière de conditions locales. Cela consisterait à mettre en oeuvre des règlements de zonage, des dérogations, des plans de situation et des permis de construction.

Tableau 5 : Répartition des responsabilités en matière d'aménagement du territoire

Rôle de la province	Rôle du gouvernement régional	Rôle de l'administration municipale de palier inférieur
<ul style="list-style-type: none"> • appliquer la loi (<i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>) • conseiller les municipalités en matière de planification de l'aménagement du territoire • approbation finale des plans officiels et contrôle des règlements de zonage • arbitrage des litiges concernant les plans officiels ou les règlements 	<ul style="list-style-type: none"> • pouvoir de nommer les membres du comité consultatif sur la planification • élaboration et adoption du plan officiel 	<ul style="list-style-type: none"> • adoption et mise en oeuvre des règlements de zonage

Options de financement

²¹ Voir, par exemple, le Bureau du directeur général de l'administration (Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton), *Review of Governance in Ottawa-Carleton* (13 novembre 1996), p. 96-100.

Même s'il n'existe pas, à proprement dit, de relation avec l'administration de l'aménagement du territoire, il vaut la peine de mettre en lumière la procédure générale de financement des nouveaux aménagements du territoire des municipalités canadiennes. Dans les nouveaux secteurs de croissance, les entrepreneurs privés sont tenus de construire des rues dotées de tous les éléments essentiels, soit les conduites d'eau et d'égout, les bordures de trottoir, les caniveaux, les systèmes de drainage et les services électriques, tout en respectant les normes établies par la municipalité. Tout service nouveau doit être approuvé par des inspecteurs municipaux, et on doit signer une entente avec la municipalité pour que celle-ci devienne propriétaire de ces services avant de délivrer des permis qui autorisent la construction d'habitations ou d'autres bâtiments sur le territoire. Il existe quelques variantes de ce modèle de base²². Le pouvoir de facturer aux promoteurs le coût de ces travaux publics est issu de lois provinciales. En Colombie-Britannique, par exemple, les frais d'aménagement ne peuvent s'appliquer qu'à des types d'infrastructures spécifiques, comme l'expansion ou la modification des installations d'égout, d'aqueduc, de drainage et de route, et l'acquisition de parcs.²³ En règle générale, les revenus de la municipalité ne peuvent être tirés que de sources autorisées par la loi; toute tentative de percevoir des sommes d'autres sources est considérée *ultra vires*.

D'un point de vue pratique, les frais d'aménagement sont intéressants dans le sens que les nouvelles infrastructures ne seront construites que s'il existe une demande. Le principal problème des frais d'aménagement est que ces coûts couvrent la construction et non l'entretien continu. Les coûts d'entretien sont acquittés au moyen des revenus généraux ou des frais d'utilisation.

3.2 Codes du bâtiment

Cadre législatif

Les lois municipales générales de la plupart des provinces prévoient l'adoption de règlements qui établissent des normes de construction, d'utilisation et d'occupation des bâtiments. Le but de ces lois est de réglementer la construction de structures afin de favoriser la santé et la sécurité de ceux qui les habitent.²⁴ Dans plusieurs provinces, on

²² Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Urban Infrastructure in Canada* (Ottawa, 1989), p. 24. Pour un petit nombre de projets élaborés dans certains centres des Prairies et de la Colombie-Britannique, la municipalité est à la fois le propriétaire foncier, le promoteur et l'autorité d'approbation/d'inspection.

²³ Infometrica, *Financing Municipal Infrastructure: Alternative Methods* (Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1992), p. 9.

²⁴ Lorsque aucune autorité ne peut statuer rapidement, les codes du bâtiment ne permettent pas de réglementer des questions détaillées, comme les accessoires et autres éléments qui ne font pas partie de

donne aux municipalités le pouvoir d'adopter le Code national du bâtiment ou le Code national de prévention des incendies en tout ou en partie. Pour adopter certaines lois provinciales, on peut simplement constituer le code en renvoi d'un règlement municipal. Pour arriver à une certaine uniformité entre les municipalités de la province, l'Ontario, l'Alberta, l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba et la Saskatchewan ont édicté des lois provinciales relatives à un code du bâtiment concernant des questions de prévention des incendies et de sécurité. Le Tableau 6 présente un aperçu des codes du bâtiment qui existent dans certaines provinces.

la structure générale du bâtiment et qui n'ont aucune relation avec la sécurité, les dimensions, la solidité et le support d'un bâtiment.

Tableau 6 : Traitement des codes du bâtiment dans certaines provinces

Québec	La <i>Loi sur les cités et villes</i> ne prévoit aucun pouvoir exprès pour adopter le Code national du bâtiment; les règlements qui s'appliquent à la construction pourraient comprendre des dispositions qui réglementent les matériaux utilisés dans la construction et qui établissent des normes en matière de solidité, de sécurité et d'isolation.
Ontario	La <i>Loi sur le code du bâtiment</i> de l'Ontario remplace les normes de construction du bâtiment qui étaient prescrites auparavant par les règlements municipaux.
Manitoba	Certains conseils pourraient adopter des règlements qui prescriraient des normes en matière de bâtiment, de matériaux, de plomberie et d'installations électriques; possibilité d'adopter le Code national du bâtiment.
Saskatchewan	Le lieutenant-gouverneur en conseil pourrait élaborer des règlements qui prescrivent des normes de construction et pourrait adopter le Code national du bâtiment en tout ou en partie.
Alberta	La <i>Safety Codes Act</i> habilite le lieutenant-gouverneur en conseil à élaborer des règlements; la <i>Municipal Government Act</i> autorise les conseils à édicter des règlements veillant à ce que les bâtiments soient à l'épreuve du feu.
Colombie-Britannique	Les conseils ont le pouvoir absolu d'adopter des règlements qui assurent la santé, la sécurité et la protection des personnes et des biens; les conseils peuvent adopter le Code canadien de l'électricité, le Code national de prévention des incendies du Canada, ou des normes de l'Association canadienne du gaz; des sections du Code national du bâtiment ont été adoptées pour former le code provincial.

Quelquefois, les lois provinciales prévoient des normes spécifiques qui s'appliquent à certains aspects de la construction de bâtiments. Selon un expert reconnu, il semble que rien ne peut empêcher une municipalité d'ajouter des normes de construction prévues par une loi tant que celle-ci agit dans les limites de ses pouvoirs délégués.²⁵ Toutefois, en Ontario, la *Loi sur le code du bâtiment* prive les conseils de tous les pouvoirs qu'ils détenaient en vertu de la *Loi sur les municipalités*, ce qui les empêche donc d'imposer des normes plus strictes que celles que prévoyait le Code. Mentionnons que s'il y avait conflit entre les règlements provinciaux et municipaux, on trancherait en faveur des normes provinciales.

Le pouvoir de prévention des incendies provient généralement de lois sur le code du bâtiment ou de l'adoption du Code national de prévention des incendies en tout ou en partie. Par exemple, les règlements locaux pourraient exiger que tous les bâtiments qui dépassent une certaine hauteur soient dotés de sortie de secours, ou interdire l'érection de constructions en bois qui ne seront pas dotées de murs et de plafonds externes fabriqués

²⁵ Rogers, *Law of Canadian Municipal Corporations* (2^e édition, Carswell), vol. 2, p. 834.

avec des matériaux incombustibles.

Inspection et exécution de la loi

Habituellement, les municipalités nomment des inspecteurs du bâtiment qui administrent et appliquent des règlements du bâtiment. La plupart des provinces nomment ces représentants selon leur choix; toutefois, en Ontario, désormais, les conseils sont tenus de nommer un représentant en chef du bâtiment et un nombre suffisant d'inspecteurs qui veilleront à ce que la *Loi sur le code du bâtiment*²⁶ soit appliquée. La principale fonction des inspecteurs du bâtiment dans toutes les provinces est l'administration du règlement ou du code du bâtiment, et quelquefois le règlement de zonage, ce qui comprend la délivrance de permis, l'inspection et l'exécution de la loi. Si le représentant est investi du pouvoir d'administrer le règlement du bâtiment en vertu d'un règlement, le conseil n'a pas le droit d'assumer sa responsabilité et de lui enjoindre de délivrer un permis de le faire.

Essentiellement, un permis est un document qui assure que son détenteur respecte les restrictions existantes de la loi, et atteste qu'elles ont été respectées. Toutefois, l'obtention d'un permis de construction ne dispense pas un propriétaire d'avoir à se procurer le permis distinct exigé par le règlement pour effectuer des travaux électriques sur ses terres. Par exemple, en Ontario, Ontario Hydro est mandatée en vertu de la *Loi sur les services publics* et de la *Loi sur la Société de l'électricité* pour administrer l'*Electrical Safety Code* de la province. En vertu de ce code, tous les nouveaux câblages électriques doivent être inspectés et approuvés par un inspecteur d'Ontario Hydro.

Généralement, ce sont les inspecteurs municipaux du bâtiment qui inspectent les bâtiments pour voir s'ils sont conformes aux règlements de la protection des incendies. Un chef de service de pompiers locaux n'a habituellement pas le droit de déterminer le type ou le matériel de prévention des incendies dont doit être doté tout bâtiment (cela est considéré comme une délégation injustifiée des pouvoirs législatifs et convient davantage au conseil municipal). Mentionnons également qu'une corporation municipale n'est pas tenue par la loi d'établir un service de pompiers ou de nommer un chef des pompiers. Cependant, une fois qu'une municipalité a décidé de créer un tel service, elle est responsable des dommages dus aux blessures que pourraient subir ses pompiers à cause de leur négligence dans l'exercice de leurs fonctions.

²⁶ L'article 3(2) de la *Loi sur le code du bâtiment* stipule que les inspecteurs doivent être nommés aux fins d'exécutions de la loi; cependant, elle ne mentionne pas que le droit de l'exécution de la loi est l'apanage du représentant en chef du bâtiment, et la corporation municipale est un demandeur approprié si elle décide d'entamer des poursuites pour sanctionner les contrevenants au code.

Les lois provinciales qui régissent l'utilisation des codes du bâtiment établissent également la façon dont les inspecteurs peuvent entrer dans les bâtiments (généralement, sans détenir un mandat), le pouvoir de déterminer les frais d'inspection, le processus d'ordonnance de se conformer à la loi ou d'arrêter les travaux, et la procédure d'appel pour toute personne lésée dans ses droits. En Ontario, on peut interjeter appel d'un refus de délivrer un permis ou de la délivrance d'un permis auprès d'un juge de la Division générale de la Cour de l'Ontario dans les quinze jours. Dans plusieurs autres provinces, il existe un système semblable qui permet de résoudre les conflits entre un demandeur ou le détenteur d'un permis et l'inspecteur.

Comme la délivrance des permis de construction est étroitement liée au règlement de zonage, il existe un consensus selon lequel l'inspection devrait être menée par le palier de l'administration municipale qui assume la responsabilité de cette fonction (habituellement, les instances inférieures d'administrations à deux paliers).²⁷

Tableau 7 : Répartition générale des responsabilités en vertu des codes du bâtiment

Rôle de la province	Rôle du gouvernement régional	Rôle de l'instance inférieure
<ul style="list-style-type: none"> • formulation des codes du bâtiment (cinq provinces) • loi habilitante (<i>Loi sur le code du bâtiment</i>) • procédure d'appel 	(limitées)	<ul style="list-style-type: none"> • nomination des inspecteurs • approbation du plan de situation • délivrance des permis de construction

3.3 Routes et ponts

Cadre législatif

La compétence municipale en matière de routes et de ponts situés à l'intérieur des limites physiques de la municipalité est habituellement déterminée par les lois provinciales qui s'y appliquent. Ces lois établissent clairement les catégories de routes dont les divers paliers de gouvernement sont responsables, par exemple, les autoroutes provinciales intervilles, les grandes voies de circulation régionales et les routes locales municipales. Cette compétence est généralement prescrite par une loi municipale générale, comme le *Code*

²⁷ Voir, par exemple, le Bureau du directeur général de l'administration (Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton), *Review of Governance in Ottawa-Carleton* (13 novembre 1996), p. 104.

de la route (en Ontario), qui régleme la conduite sécuritaire de véhicules sur le réseau routier provincial et municipal.

Les municipalités sont généralement habilitées à adopter des règlements pour établir, ouvrir et construire des routes.²⁸

²⁸ Ce pouvoir s'étend généralement à la création des trottoirs.

Sept étapes interviennent dans l'établissement d'une route et de son adaptation aux déplacements du public : 1) remise d'un avis de projet de règlement; 2) tenue d'une audience publique pour connaître les objections; 3) adoption d'un règlement pour établir la route et décrire son emplacement; 4) conduite d'une enquête; 5) expropriation des terres nécessaires; 6) versement de fonds visant à payer les indemnités et les coûts de construction; 7) construction proprement dite.²⁹ Le conseil peut établir un plan de construction d'une route comme bon lui semble et peut adopter la procédure qu'il désire, à condition de respecter les exigences de la loi. Cela a permis d'affecter le gros de la construction des routes de certaines municipalités canadiennes en sous-traitance à des entrepreneurs du secteur privé.

Une fois qu'il a adopté un règlement pour établir une route, le conseil — tel que mentionné ci-dessus — doit ensuite entreprendre l'expropriation des terres où elle doit passer. Les municipalités de l'Ontario peuvent soit utiliser leur pouvoir généraux d'expropriation, soit exercer leur pouvoir spécial de s'approprier des terres pour y établir une route (comme le prévoit la *Loi sur les municipalités*). Ces démarches sont involontaires, et si une route doit être établie sur une propriété privée contre le gré du propriétaire, on devra exproprier ces terres de la façon dont le prescrit la loi, et indemniser le propriétaire³⁰.

Application des normes

Au Canada, l'obligation qu'ont les autorités locales de réparer et d'entretenir les routes de leur territoire est essentiellement définie dans les lois, qui précisent la mesure et l'étendue de ce devoir. Certaines provinces ont le devoir de garder les routes dans un « état raisonnable ». En pratique, les tribunaux ont fréquemment indiqué que cette expression est très relative et que son interprétation varie selon les municipalités. Ce qu'une localité pourrait considérer comme raisonnable peut n'être pas considéré comme tel par une autre localité. En conséquence, les tribunaux ont eu tendance à imposer des obligations d'entretien des routes différentes aux administrations urbaines et aux municipalités rurales.

Récemment, des modifications apportées à la *Loi sur les municipalités* en Ontario ont permis au Ministre des Transports d'imposer des normes minimales relativement aux routes et aux ponts. À leur tour, les municipalités peuvent décider de se conformer ou non à ces normes minimales. Dans le cas où elles ne s'y conforment pas, le processus judiciaire déterminera ce qui constitue une norme raisonnable, advenant qu'il y ait poursuite. Comme il est fort probable que les tribunaux s'appuient sur les normes minimales pour juger si les normes de réparation utilisées par les municipalités sont raisonnables, on encourage les municipalités à se conformer à ces normes minimales. De plus, la province n'impose pas la conformité avec les normes. Le contrôle se fera en collaboration avec le secteur

²⁹ Rogers, *Law of Canadian Municipal Corporations* (2^e édition., Carswell), vol. 2, p. 1199.

³⁰ Rogers, *Law of Canadian Municipal Corporations* (2^e édition, Carswell), vol. 2, p. 1200.

municipal en vue d'évaluer l'efficacité de ces normes.³¹

Tout le monde s'entend pour dire que la construction et l'entretien des routes dont l'usage est surtout réservé à une localité devraient être confiés au palier inférieur de gouvernement. Cela permet aux municipalités d'offrir le niveau de service qui correspond le mieux à la volonté des résidents. Réciproquement, une route qui traverse les limites d'une municipalité doit relever d'un palier supérieur. On peut apporter plusieurs arguments supplémentaires en faveur de l'entretien des routes par l'administration municipale. Par exemple, l'avantage d'appliquer des normes de construction uniformes par-delà les limites de compétence (ce qui diminue les risques de confusion et améliore la sécurité), et l'importante expertise en planification et conception nécessaire pour la construction de routes (qu'on retrouve généralement à l'échelle d'une région).

Tableau 8 : Partage des responsabilités concernant les routes et les ponts

Rôle de la province	Rôle du gouvernement régional	Rôle de l'instance municipale inférieure
<ul style="list-style-type: none">• réglementation (p. ex., Code de la route)• établissement et contrôle de normes minimales (construction, sécurité)• construction et réparation des routes provinciales (intervilles)	<ul style="list-style-type: none">• construction et entretien des grandes voies de communication• consultation avec la province au sujet des lois et règlements• contrôle de l'efficacité des normes (avec la province)	<ul style="list-style-type: none">• construction et entretien des routes locales

Options de financement

³¹ Site Web du Ministère des Affaires municipales et du Logement (Ontario), « Who does What: Toward Implementation », (janvier 1998) - <http://www.mmah.gov.on.ca/business/wdw/section4-4-e.html>

Le budget pour les routes et les ponts provient le plus souvent de l'impôt foncier général, auquel s'ajoutent habituellement des subventions des gouvernements provinciaux. Ces dix dernières années, on a vu augmenter l'utilisation de sous-contractants du secteur privé pour la construction de routes ainsi que l'imposition de frais d'utilisation.³² Les frais d'utilisation se présentent de différentes façons. On peut imposer des frais indirectement reliés à l'utilisation des routes, en les prélevant sur les droits d'immatriculation annuels, ou directement, par des péages routiers. Les lois doivent clairement conférer les droits de prélever ces frais. En Colombie-Britannique, par exemple, on a permis aux municipalités d'imposer une taxe sur l'essence pour financer le transport urbain. Les trois objectifs principaux de l'imposition de frais d'utilisation des routes sont la réduction des engorgements, la réduction des dommages environnementaux et l'augmentation des revenus.

3.4 Parcs et terrains de jeux

Cadre législatif

Les conseils municipaux de l'Ontario ont le pouvoir d'acquérir des terrains pour y établir des parcs et des terrains de jeux et les aménager. Les dispositions sont inscrites dans la *Loi sur les municipalités* (art. 207), et il est aussi possible d'inclure la *Loi sur les parcs publics* provinciale dans le règlement municipal. Dans les municipalités où cette dernière loi a été adoptée, la gestion et le contrôle de tous les parcs existants et de ceux qui seront créés ultérieurement seront dévolus à la Commission de gestion des parcs. Le conseil municipal ne peut pas nuire à l'exercice du pouvoir de la Commission. La Commission peut établir ses propres règlements concernant l'utilisation, la réglementation et la protection des parcs (et c'est le conseil qui assume ces pouvoirs lorsqu'il n'y a pas de Commission). En Ontario, le public doit avoir accès gratuitement aux parcs, selon les règlements de la Commission, qui peut aussi imposer des frais d'entrée pour n'importe quel parc (en Alberta et en Colombie-Britannique, les conseils peuvent, par règlement municipal, imposer des frais d'admission aux parcs et aux terrains récréatifs).

Il arrive parfois qu'une municipalité crée, par lettres patentes, une société sans but lucratif qui gèrera et exploitera une installation particulière, comme une patinoire ou une piscine intérieure. Une telle société n'est pas une société indépendante offrant ses services au public, et son existence dépend, chaque année, de la décision de la municipalité de renouveler le bail de cette installation.

³² Enid Slack, *Le financement des infrastructures : une évaluation des recherches existantes et des lacunes de l'information* (Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1996), p. 30.

On s'entend généralement pour dire que la gestion et la réglementation relatives aux parcs et aux terrains de jeux devraient relever de l'instance inférieure. Cette opinion tient au fait qu'il faut

contrôler les retombées négatives, qu'il faut souvent avoir recours à des bénévoles pour ces services (qu'il est plus facile de trouver à l'échelle locale) et aux préférences locales au chapitre de ce type de services.

Tableau 9 : Division générale des responsabilités réglementaires pour les parcs et les loisirs

Rôle de la province	Rôle du gouvernement régional	Rôle des instances municipales inférieures
<ul style="list-style-type: none"> lois habilitantes (<i>Loi sur les municipalités</i> ou <i>Loi sur les parcs publics</i>) 	(limité)	<ul style="list-style-type: none"> règlement municipal pour créer un parc ou une installation récréative délégation de la gestion des parcs à la Commission

Possibilités de financement

En général, les Commissions de gestion des parcs dépendent du conseil pour le budget des parcs. Suite à la demande d'une Commission de gestion des parcs, le conseil peut réunir des fonds en émettant des obligations non garanties dans le but d'acheter un terrain destiné à un parc et d'y apporter les améliorations nécessaires. En Ontario, la Commission agit comme représentant public de la municipalité pour l'achat de terrains destinés aux parcs, et c'est la municipalité qui est responsable du paiement, dont elle s'acquittera soit en puisant dans ses fonds généraux, soit en émettant des obligations non garanties. Au Manitoba, on demande aux conseils de prélever une taxe sur les parcs, jusqu'à concurrence de l'estimation faite par la Commission de gestion des parcs.

Ces dernières années, un certain nombre de partenariats innovateurs, réunissant des organismes publics et privés, ont été mis sur pied pour faciliter l'aménagement de parcs et d'installations récréatives. En 1984, À Richmond, en Colombie-Britannique, la société Honda a accepté d'aménager sur son propre terrain un terrain de soccer à l'usage de la collectivité, en échange d'une baisse de sa cotisation d'impôt. Dans la même ville, en 1993, un entrepreneur du secteur privé a accepté de construire un aréna qui a été par la suite loué à la ville. Cette dernière entente a dû être entérinée par référendum.³³

³³ IBI Group, *Public-Private Partnerships in Municipal Infrastructure: Theory and Practice* (Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1995), pp. 28-34.

3.5 Systèmes d'aqueducs et d'égout

Cadre législatif

Les provinces ont un droit de propriété sur les ressources en eau et, en conséquence, ont le pouvoir de réglementer tous les aspects touchant l'approvisionnement en eau, son utilisation, le contrôle de la pollution, les installations d'énergie hydroélectriques et non nucléaires, l'irrigation et les installations récréatives.³⁴ En pratique, les gouvernements provinciaux ont délégué aux municipalités la majeure partie des responsabilités relatives à l'approvisionnement en eau. En Ontario, la seule norme provinciale à laquelle il faut se conformer est celle qui est mise en application par la Commission des ressources en eau de l'Ontario et par le ministère de l'Environnement, et cette norme stipule que la qualité de l'eau doit être conforme à des normes spécifiques. Cependant, dans le but d'uniformiser les normes concernant l'eau potable au Canada, le gouvernement fédéral et les provinces ont accepté d'élaborer conjointement des recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada par l'entremise du Sous-comité fédéral provincial sur l'eau potable. Un certain nombre de projets de recherche et de développement relèvent aussi de cet organe intergouvernemental.

Les provinces ont donné aux municipalités le pouvoir d'installer et d'exploiter des aqueducs dans le but d'assurer l'approvisionnement en eau potable. De plus, les conseils peuvent choisir la source d'énergie qui alimentera ces installations. En Ontario et au Québec, la décision du conseil municipal d'installer ou d'agrandir un réseau d'aqueduc doit être approuvée par le gouvernement provincial. En Ontario, il faut soumettre les plans et spécifications au directeur des ressources en eau de l'Ontario — qui peut exiger des informations détaillées et des tests avant de donner son aval au projet. De plus, tous les aqueducs doivent être maintenus en bon état, et aucun travail ne peut être entrepris sans l'approbation du directeur. (Ces exigences s'assortissent de plusieurs exceptions, toutefois, comme dans le cas des aqueducs privés ou des aqueducs desservant cinq résidences ou moins.)

En Ontario, les municipalités ont le pouvoir de détourner les eaux d'un lac, d'une rivière, d'un étang ou d'un ruisseau dans le but d'installer un aqueduc. Les terrains peuvent être acquis par achat ou expropriation à l'intérieur ou à l'extérieur des limites de la municipalité.

Comme il a été mentionné plus haut, toutes les provinces ont pris des dispositions

³⁴ Environnement Canada, *Politique fédérale relative aux eaux* (Ottawa, 1987), p. 8.

législatives qui visent à garantir la pureté de l'eau (p. ex., la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*). En conséquence, les autorités locales ont l'obligation de fournir au consommateur une eau salubre et pure. À cette fin, ce sont en général les municipalités qui élaborent, administrent et approuvent les normes d'entretien et d'épuration. Ces normes doivent correspondre aux normes provinciales ou fédérales ou être plus sévères qu'elles. Une municipalité qui, sciemment, fournit de l'eau contaminée pourrait devoir répondre des préjudices causés à tous ceux dont l'état de santé aura été détérioré par l'eau venant de cette source.

En plus d'exploiter des aqueducs, les municipalités ont, par décision provinciale, le pouvoir de construire des égouts, des stations de pompage et des stations d'épuration des eaux d'égout. Les municipalités de l'Ontario, par exemple, reçoivent le pouvoir réglementaire nécessaire pour mettre en place des installations appropriées, dans le cadre de la *Loi sur les municipalités* et de la *Loi sur les aménagements locaux*. Le droit de construction d'égouts s'assortit en général de critères moins stricts. Par exemple, selon la loi, il est clair que les municipalités ne sont pas obligées de fournir des systèmes d'évacuation pour les propriétés relevant de leur territoire. Pour une ville, c'est une décision discrétionnaire que de fournir des canalisations publiques qui permettront aux résidents d'évacuer leurs eaux usées vers les égouts.³⁵ Cependant, en Ontario, le conseil municipal peut être tenu d'adopter les règlements municipaux nécessaires dans le but d'installer un système d'égout si, selon la Commission municipale, cela sert les intérêts de la santé publique.

On s'entend pour dire que, en théorie et en pratique, la gestion globale de l'eau se fait mieux au niveau régional (plutôt que par les administrations municipales inférieures). Dans les cas où c'est le gouvernement régional qui est responsable du traitement des eaux et où les municipalités locales sont responsables de la distribution de l'eau et de la collecte des eaux usées, l'organisme de distribution et de collecte pourrait ne pas être incité à mettre en place une politique ou un programme qui vise à réduire la consommation de l'eau ou la production d'eaux usées. Les structures de prix, conçues de façon à encourager la conservation de l'eau (p. ex., compteurs d'eau) supposent des dépenses considérables, et il y a peu de chance qu'elles soient mises en place dans les municipalités.³⁶ Les économies d'échelle qui, de toute évidence, seraient réalisées, ainsi que la capacité de contrôler les retombées de la façon la plus efficiente possible sont des arguments supplémentaires en faveur de la gestion de ces services par les gouvernements régionaux.

³⁵ Rogers, *Law of Canadian Municipal Corporations* (2^e éd., Carswell), Vol. 2, p. 905.

³⁶ Bureau du directeur général de l'administration (Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton), *Review of Governance in Ottawa-Carleton* (13 novembre 1996), p. 74.

En Ontario, des réformes récentes ont visé à mieux différencier les responsabilités respectives des provinces et des municipalités en ce qui touche la gestion des systèmes d'aqueducs et d'égouts. La *Loi sur l'amélioration des services d'eau et d'égout* de 1997 a transféré la propriété des installations de traitement des eaux usées et des aqueducs vers les municipalités qu'elles desservent — ce qui représentait 25 p. 100 des installations de l'Ontario. Ainsi, la province n'est plus dans une situation où elle est à la fois le régisseur, le propriétaire et le bailleur de fonds des services dans certains domaines. Son nouveau rôle lui permettra de s'attacher à faire appliquer les normes environnementales et sanitaires par la *Loi sur la protection de l'environnement* et la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*. À l'inverse, le ministère de l'Environnement provincial a transféré vers les municipalités l'inspection des fosses septiques, autrefois réservée aux petites municipalités et aux zones rurales. L'inspection des fosses septiques relève maintenant du code du bâtiment de l'Ontario, qui établira un système de qualification des inspecteurs de fosses septiques et mettra sur pied un cadre administratif pour l'accréditation de ces travailleurs.

Tableau 10 : Répartition générale des responsabilités concernant les système d'aqueducs et d'égouts

Rôle de la province	Rôle du gouvernement régional	Rôle de l'instance municipale inférieure
<ul style="list-style-type: none"> • loi habilitante (<i>Loi sur les municipalités</i>) • étude des plans des installations de traitement des eaux • étude de la tarification des services publics et des dispositions et procédures d'appel • élaboration de normes sur la qualité de l'eau (<i>Loi sur les ressources en eau</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • construction et exploitation des installations de traitement des eaux • pouvoir d'expropriation des terres et des sources d'eau • inspection des systèmes d'aqueduc 	<ul style="list-style-type: none"> • (se limite en général à la distribution locale, à la facturation et aux relations avec les clients)

Inspection

Le contrôle permanent des travaux d'aqueducs et d'égouts est en général assuré par les municipalités elles-mêmes. Cependant, la plupart des provinces conservent quelque pouvoir pour en faire l'inspection, en plus de réglementer la construction de ces installations par un système de permis et de licences. L'article 15 de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* stipule, par exemple, que le ministre de l'Environnement peut nommer un fonctionnaire provincial pour qu'il effectue l'inspection des eaux de surface ou des réseaux d'aqueducs et d'égouts, de la façon qui est prévue par la Loi. La Loi permet aussi au gouvernement provincial d'exiger des opérateurs (c.-à-d. des municipalités) qu'ils contrôlent les installations de traitement des eaux et des eaux usées,

qu'ils en tiennent le registre et qu'ils présentent des rapports. Le Ministre peut aussi accorder des permis à des exploitants d'aqueducs ou d'égouts et prescrire les qualifications des personnes pour qui l'on peut émettre un permis.

Options de financement

Les tarifs des services publics sont considérés non pas comme des taxes, mais plutôt comme le prix payé pour un produit fourni à un consommateur. Les responsables des réseaux d'aqueduc — qu'ils soient exploités par la municipalité elle-même, par une commission des services publics au nom de la municipalité, par une commission des réseaux d'aqueduc, par une commission des eaux ou par le ministère de l'Environnement —, ont la liberté de mettre en oeuvre leurs politiques d'établissement des prix et leurs décisions d'investissement en vertu de diverses lois (en Colombie-Britannique et au Québec, les règlements du conseil qui déterminent le prix de l'eau exigent l'approbation ministérielle). Plusieurs provinces ont également créé des commissions gouvernementales qui ont le pouvoir d'examiner et de modifier les tarifs facturables par les services publics; on accorde parfois à ces commissions un droit d'appel. L'utilisateur albertain qui est « lésé » par les frais de service, par exemple, peut en appeler directement à la Commission de l'énergie et des services publics. Comme l'a souligné un expert du financement municipal, il semble que les structures de tarification courantes pour l'établissement des prix de l'eau ont simplement évolué au fil du temps, sans aucune justification.³⁷ Ces structures ont régulièrement été modifiées en fonction des changements de l'expérience ou de l'environnement politique ou financier de la localité.

La mesure dans laquelle les tarifs de l'eau servent directement à financer les coûts de construction ou les coûts de la dette associés aux projets d'immobilisation est assujettie à plusieurs lois. En Ontario, en vertu de la *Loi sur les aménagements locaux*, par exemple, les tarifs établis pour les projets d'immobilisation doivent s'appliquer spécifiquement aux lots bénéficiant de ces projets. Pour couvrir les coûts d'immobilisation, la *Loi sur les municipalités* permet aux municipalités d'imposer des tarifs aux propriétaires ou aux locataires des terrains qui bénéficient, bénéficieront ou pourraient bénéficier de ces travaux d'immobilisation. Enfin, la *Loi sur les services publics* permet aux municipalités d'imposer des tarifs pour couvrir les coûts de construction d'immobilisation même si les propriétaires ou les locataires du bien ne sont pas reliés au service. Cette dernière loi régit rigoureusement les finances d'une commission — tout revenu, après la déduction des dépenses d'exploitation et la mise en place de dispositions relatives à un fonds de réserve, doit être remis au trésorier municipal.

³⁷ Harry Kitchen, *Local Enterprise in Canada* (Ottawa : Conseil économique du Canada, 1986), p. 36-37.

Dans la documentation, on remarque un consensus fort selon lequel, au Canada, l'eau est vendue à un prix inférieur à sa vraie valeur, ce qui entraîne une surconsommation, des prix injustes pour certains consommateurs et une détérioration de l'infrastructure physique.³⁸ Le fait de ne pas établir de prix pour l'eau peut aussi comporter des répercussions injustes quant à la distribution, puisque les ménages à revenu élevés tendent à utiliser plus d'eau que les ménages à faible revenu. En revanche, les systèmes d'établissement de prix s'appuient sur une foule de données. Des études ont clairement prouvé que l'installation de compteurs pour l'utilisation de l'eau dans les municipalités canadiennes avait pour résultat de tempérer la demande.³⁹ De plus, un établissement des prix approprié lie les dépenses du gouvernement aux revenus et favorise l'investissement de capitaux.

Les réseaux d'égout sont généralement financés au moyen d'une surtaxe ajoutée à la facture d'eau. La tarification pour les réseaux d'égout, comme les tarifs pour l'eau, est établie par règlement de la municipalité ou des services publics. Selon la plupart des commentateurs, les mécanismes d'établissement des prix pour le traitement des eaux usées sont loin d'être optimaux pour l'instant.⁴⁰ En aucun cas on a tenté de séparer les coûts associés au traitement, à la collecte et à l'adduction des eaux usées.

3.6 Collecte d'évacuation des déchets solides

Cadre législatif

Dans la plupart des provinces canadiennes, les municipalités sont autorisées à établir, par voie de règlement, un système pour la collecte et l'évacuation des ordures et d'autres déchets. Les lois provinciales — en général, la loi fondamentale établissant le cadre des administrations municipales — permettent aussi à la municipalité de conclure un contrat

³⁸ Enid Slack, *Le financement des infrastructures : une évaluation des recherches existantes et des lacunes de l'information* (Ottawa : Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1996), p. 23.

³⁹ Harry Kitchen, *Efficient Delivery of Local Government Services* (Kingston, Queen's University School of Policy Studies), p. 36.

⁴⁰ Harry Kitchen, *Efficient Delivery of Local Government Services* (Kingston, Queen's University School of Policy Studies), p. 38.

avec un organisme privé pour l'exécution de tels services.

Les municipalités sont également habilitées à acquérir des terres aux fins de l'élimination des déchets solides. En Ontario, le ministère de la Santé doit approuver l'érection de bâtiments, d'usines et de machineries servant à l'élimination des déchets, au besoin. Si une municipalité locale refuse de construire des installations pour l'élimination des ordures, le conseil municipal, après audition, peut exiger leur mise en place. Ce pouvoir est assez important, compte tenu du mépris des citoyens à l'égard des sites d'élimination situés à proximité des sites résidentiels — le sempiternel syndrome « PDMC » (« pas dans ma cour »). De plus, les municipalités de la plupart des provinces exigent un certificat d'approbation émis en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* pour l'utilisation, l'exploitation ou l'établissement d'un système de gestion des déchets. Lorsqu'il existe des installations pour l'élimination de déchets industriels liquides ou de déchets dangereux, il faut habituellement obtenir l'approbation d'une commission des évaluations environnementales. Ce sont les municipalités elles-mêmes qui se chargent généralement de l'inspection des sites d'enfouissement; elles contrôlent l'eau souterraine, l'eau de surface et la migration de gaz pour garantir la gestion et le respect adéquat de toutes les normes environnementales établies par la province.

Dans les municipalités à deux paliers, on s'entend de plus en plus sur le fait que la gestion des déchets solides — tant la collecte que l'élimination — devrait être intégrée à l'échelle régionale.⁴¹ La justification principale a trait aux incitatifs limités pour les instances municipales inférieures de mettre en place des politiques qui réduisaient au minimum le volume de déchets récupérés lorsque ces mêmes municipalités n'assument pas la responsabilité de l'élimination ou du recyclage (généralement laissés à l'administration régionale de palier supérieur). L'utilisation de redevances de déversement — frais imposés à chaque charge de camion de déchets solides — peut contribuer à réduire ce problème, mais on s'entend généralement sur le fait que l'intégration de la collecte, de l'élimination et du recyclage à un seul niveau contribuent à une meilleure gestion. On laisse entendre de plus en plus que les responsabilités à palier unique relatives à la gestion des déchets solides peuvent contribuer à des économies de coûts importantes en raison des économies d'échelle.⁴²

La plupart des spécialistes conviennent du fait que toute stratégie fructueuse de gestion des déchets solides devrait intégrer une surveillance réglementaire et la participation du citoyen.⁴³ Le dernier élément est particulièrement important en tant que moyen visant à

⁴¹ Bureau du directeur général de l'administration (Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton), *Review of Governance in Ottawa-Carleton* (13 novembre 1996), p. 83-85.

⁴² Bureau du directeur général de l'administration (Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton), *Review of Governance in Ottawa-Carleton* (13 novembre 1996), p. 83.

⁴³ Claire Felbinger, « Public Works » in James Banovetz, dir. Et coll., *Managing Small Cities and*

changer les habitudes des gens concernant les matériaux qu'ils utilisent et leur rejet dans le flux des déchets. Les efforts visant à réduire, à réutiliser et à recycler les déchets solides exigent de vastes campagnes d'éducation publique.

Tableau 11 : Division générale des responsabilités réglementaires concernant la gestion des déchets solides

Rôle de la province	Rôle de l'administration régionale	Rôle de l'administration municipale de palier inférieur
<ul style="list-style-type: none"> • législation habilitante • établissement de normes de santé 	<ul style="list-style-type: none"> • choix et gestion du site d'enfouissement • inspection des sites 	<ul style="list-style-type: none"> • collecte des déchets solides

Options de financement

Counties: A Practical Guide (Washington, DC: International City/County Management Association, 1994), p. 113.

Quelques municipalités du Canada ont appliqué des frais d'utilisation pour la collecte résidentielle des déchets solides. En Ontario, par exemple, on dénombre au moins 23 frais variables d'élimination à la source parmi les municipalités. Sauf quelques études de cas, cependant, on possède très peu d'information au Canada sur l'utilisation de frais pour l'élimination et la collecte des déchets.⁴⁴ En particulier, il n'existe aucune évaluation de l'impact sur les frais d'utilisation au chapitre du réacheminement des déchets, du déversement illégal et des besoins en sites d'enfouissement. L'information qui existe laisse supposer que les frais d'élimination à la source entraînent la réduction des déchets, mais que l'ampleur du réacheminement dépend des caractéristiques de la localité, notamment les facteurs socio-économiques.

⁴⁴ Enid Slack, *Le financement des infrastructures : une évaluation des recherches existantes et des lacunes de l'information* (Ottawa : Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1996), p. 32.

4. CONCLUSION

Après l'examen des cadres juridiques et réglementaires entourant six fonctions de travaux publics dans les municipalités canadiennes, il est clair que les gouvernements provinciaux continuent d'assumer un rôle important. Dans toutes ces fonctions, les provinces établissent des normes, prévoient des processus de réparation, approuvent diverses décisions du conseil et, dans certains cas, inspectent directement les travaux publics municipaux. Malgré les tendances visant à alléger la réglementation administrative, la législation qui confère le pouvoir aux municipalités demeure extrêmement détaillée. Elle impose des limites étroites aux interventions des municipalités et restreint grandement le pouvoir des municipalités de mettre en place des politiques. Même si la relation actuelle entre les provinces et les municipalités constitue surtout une fonction des actes constitutifs (dans le cadre desquels les provinces assument le contrôle sur la constitution des municipalités en sociétés), elle est également liée à divers principes réglementaires défendables. Ces principes comprennent une distinction entre l'élaboration des normes (provinces), d'une part, et la propriété et les activités (municipalités), d'autre part, en plus de permettre aux organes d'examen ou aux tribunaux administratifs de recevoir les plaintes de citoyens ou d'organismes lésés.

Il est évident que la justification qui sous-tend le partage des responsabilités des services entre les municipalités régionales (de palier supérieur) et les municipalités de palier inférieur de plusieurs provinces est fondée davantage sur des considérations d'ordre économique et sur l'efficacité que sur des préoccupations relatives à la réglementation. La structure municipale à deux paliers a été utilisée principalement pour permettre à l'administration régionale de fournir les services qui, supposément, représentent des économies d'échelle et des retombées considérables, tout en permettant aux gouvernements de palier inférieur d'offrir les services restants et d'encourager les citoyens à prendre part aux décisions locales (toutefois, les tendances vers la consolidation municipale au Canada et à l'étranger laissent supposer que les gouvernements à palier unique offrent les moyens les moins compliqués, les plus responsables et les plus rentables d'offrir des services gouvernementaux locaux.⁴⁵ La réglementation relative aux travaux publics (comme on l'a définie dans la présente étude) est une question d'ordre exclusivement provincial-municipal.

Question numéro 1 — Comme le rôle joué par les gouvernements provinciaux en matière de

⁴⁵ L'Institut urbain du Canada, *Disentangling Local Government Responsibilities: International Comparisons* (Toronto, 1993), p. 82. Voir aussi Institute for Urban Studies, *Municipal Infrastructure: Organizational Structure, Financing and Delivery of Service* (Ottawa : Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1996).

travaux publics n'a aucun pendant dans le contexte d'un gouvernement autonome autochtone, il y a lieu de se demander de quelle façon on pourrait incorporer les fonctions qui relèvent de la province aux ententes en matière d'autonomie gouvernementale. Mais, surtout, de quelle façon ces ententes pourraient-elles comprendre les éléments suivants : élaboration de normes, inspection, uniformisation, attestation professionnelle, établissement de mesures de réparation ou d'appel?

Question numéro 2 — Alors que cette étude prouve qu'il faudrait adopter une structure à deux paliers (associée à la relation provinciale-municipale) pour que la réglementation soit efficace, est-il possible d'élaborer des règlements efficaces dans un gouvernement à palier unique? Dans quelle mesure peut-on uniformiser les règlements qui régissent les travaux publics dans de multiples collectivités?

Comme le montre l'étude, la façon dont les municipalités canadiennes obtiennent des revenus est rigoureusement régie par les provinces. Les règles s'appliquent tant à l'emprunt de capital général qu'au financement de travaux publics distincts, notamment les réseaux d'aqueduc et d'égout, les routes et les ponts ou la collecte des déchets solides. La plupart des spécialistes admettent que la tendance du financement de l'infrastructure vise le recours accru à des frais d'utilisation et à un rôle plus grand pour le secteur privé au chapitre du paiement de l'infrastructure. De plus, on allègue généralement que plus la relation est directe entre les revenus obtenus pour le financement des travaux publics et le palier de gouvernement qui détermine les dépenses, plus la responsabilisation et l'efficience budgétaire sont grandes.

Question numéro 3 — Quels pouvoirs, si tant est qu'il en existe, doivent être mis en place dans une entente d'autonomie gouvernementale pour financer les travaux publics?

De plus, on a insisté sur le fait que même si le contrôle provincial a été rigoureux en ce qui concerne les emprunts de capital des municipalités, ces dernières jouissent d'une situation financière relativement saine. Parmi les trois ordres de gouvernement, l'administration locale est habituellement considérée comme étant la plus prudente sur le plan financier.

Question numéro 4 — De quelle façon le gouvernement fédéral et les autorités des Premières nations peuvent-ils réduire la probabilité d'insolvabilité lorsqu'ils financent les immobilisations municipales? Peut-on établir, pour les Premières nations, des mécanismes de financement comme la Municipal Finance Authority of Colombie-Britannique?

Enfin, pratiquement toute la documentation offerte sur la réglementation et le financement des travaux publics est fondée sur l'expérience des grandes et moyennes municipalités au Canada. Étant donné la taille relativement petite des Premières

nations,⁴⁶ une recherche approfondie à cet égard se révélerait utile.

Question numéro 5 —De quelle façon les petites municipalités et les municipalités rurales peuvent-elles composer avec leurs pouvoirs restreints dans les domaines suivants : aménagement du territoire, inspection des bâtiments et des services publics, formation et attestation professionnelle? Les petites municipalités ont-elles des problèmes d'imputabilité particuliers engendrés par l'utilisation accrue d'organismes à vocation spécifique, d'ententes intermunicipales, ou de sous-traitance de services? Quelle compétence administrative permet de se servir davantage des frais d'utilisation pour financer divers travaux publics?

⁴⁶ La taille moyenne des 20 plus grandes bandes autochtones au Canada est de 6 636 personnes. Affaires indiennes et du Nord canadien, *Population du registre des Indiens selon le sexe et la résidence* (Ottawa : février 1998), p. xvii.