Analyse légistique des pratiques d'harmonisation des règlements municipaux au Québec

Thèse

Roxanne Guérard

Doctorat en droit
Docteure en droit (LL. D.)

Québec, Canada

© Roxanne Guérard, 2020

Analyse légistique des pratiques d'harmonisation des règlements municipaux au Québec

Thèse

Roxanne Guérard

Sous la direction de
Pierre Issalys, directeur de recherche

RÉSUMÉ

La loi confère aux municipalités locales québécoises des pouvoirs d'adopter des règlements pour régir divers aspects de la vie citoyenne dans les limites de leur territoire, notamment la sécurité, l'approvisionnement en eau potable, la gestion des déchets et des matières recyclables de même que la construction d'immeubles. Bien que ces différentes matières constituent des préoccupations communes à la plupart des municipalités locales québécoises, celles-ci en traitent par un exercice très largement autonome de leurs pouvoirs réglementaires. Cette autonomie réglementaire s'accompagne parfois d'un manque de concertation entre elles, susceptible de faire naître des difficultés pour les autorités locales, leurs agents et les citoyens.

En butte aux inconvénients qui peuvent découler de la divergence entre réglementations locales sur un même objet, notamment en raison de difficultés d'application, des gestionnaires de municipalités locales voisines ont été amenés à envisager et promouvoir l'harmonisation de ces réglementations dans différentes régions et à différentes échelles : de quelques municipalités limitrophes à un territoire comprenant plusieurs municipalités régionales de comté. Cette harmonisation normative laisse cependant place à l'adoption de règles uniques à une municipalité en présence de particularité locale dont la source peut être, notamment, son caractère rural ou urbain.

Cette thèse présente les pratiques d'harmonisation des réglementations locales qui ont cours sur le territoire québécois en matière de paix, d'ordre et de sécurité publique. En effet, dans plusieurs régions de la province, les législateurs locaux ont exercé leurs pouvoirs de façon concertée à l'échelle d'une municipalité régionale de comté pour l'adoption de règlements dont la mise en œuvre est confiée à des agents d'application dans le cadre d'ententes de services. L'analyse de ce phénomène est effectuée selon les connaissances de la légistique, discipline au service de la création de la législation. Il en ressort que ces pratiques reflètent, dans une large mesure, le modèle théorique de la

communication législative, laquelle prend appui sur le processus de production normative en quatre phases que préconise la légistique.

La faisabilité d'une concertation entre différents législateurs locaux exprime une dynamique collaborative alors qu'une cohérence de leur action publique est utile, voire nécessaire pour l'atteinte d'un objectif commun. La thèse conclut donc en proposant l'optimisation des pratiques d'harmonisation normative observées à la lumière des préceptes de la légistique. Parmi les outils d'action publique dont dispose le palier municipal, l'harmonisation des réglementations locales offre d'intéressantes perspectives. Cette façon de créer le droit positif dans le domaine de la sécurité, de la paix et de l'ordre a fait ses preuves quant à la capacité des administrateurs locaux de différentes municipalités à devenir de véritables partenaires. L'harmonisation réglementaire peut ainsi s'ajouter aux autres instruments d'action publique à la disposition des municipalités locales.

En somme, compte tenu du fait que les municipalités locales ont un accès très variable à des ressources pour rendre les services publics à leurs citoyens et régir les enjeux complexes auxquels elles peuvent être confrontées, l'harmonisation normative paraît créer un environnement propice à leur partage. Une mutualisation de l'activité normative résulte de l'exercice concerté des pouvoirs réglementaires alors que plusieurs municipalités locales se voient impliquées dans la production d'une solution normative à une problématique commune.

Exercée dans l'intérêt public et sensible aux préoccupations de bonne gestion, l'autonomie réglementaire locale pourrait commander, dans certains domaines au moins, l'exercice concerté des pouvoirs réglementaires comme une façon de rendre les normes locales à la fois mieux adaptées au cadre plus large dans lequel évoluent la municipalité locale et ses citoyens et plus susceptibles d'une mise en œuvre efficace. L'harmonisation des règlements municipaux apparaît ainsi comme un alliage pragmatique d'autonomie et d'interdépendance.

ABSTRACT

The laws of the province of Québec grant powers to municipalities that enable them to make regulations governing many aspects of citizen's lives within their boundaries including: public safety, potable water supply, management of waste disposal and recycling, as well as building construction. Even if these matters are of common concern to most Québec municipalities, they are dealt with through an autonomous exercise of local regulatory powers. This regulatory autonomy sometimes leads to a lack of consistency between municipalities which could give rise to challenges for local authorities, their agents and populations.

In order to circumvent the inconvenients resulting from the discrepancies between municipal regulations governing the same subject-matter, such as enforcement difficulties, local authorities of neighbouring municipalities have considered the harmonization of their by-laws in different regions and at different scales: from a few municipalities up to a territory including several regional county municipalities. However, this normative harmonization leaves space for the creation of rules that are unique to a single municipality when there is a distinctive feature that could be linked to the its rural or urban character, among other things.

This thesis presents the harmonization of municipal by-laws practices that are ongoing on territory of the province of Quebec with respect to peace, order and public safety. In several regions of the province, local legislators, comprised in the territory of a regional county municipality, have exercised their powers in a coordinated manner in order to make by-laws which are to be implemented by enforcement officers through a service agreement. The analysis of this phenomenon is carried out using the knowledge of legistics, a discipline aimed at better law-making. It reveals that these practices reflect to a large extent the theoretical model of legislative communication which is based on a 4-phase process for normative production, as recommended by legistics.

The feasibility of coordinating many different local regulations-makers shows that a collaborative dynamic is emerging as coherence in public action is not only useful, but instrumental to achieve common goals. This thesis concludes by suggesting that the current normative harmonization practices be optimized in light of the methods and knowledge of legistics. Amongst all of the means for public action that are available to municipal authorities, the harmonization of by-laws shows interesting potential. This method of creating regulations governing peace, order and public safety has demonstrated the ability of local authorities from different municipalities to become true partners. Municipal by-laws harmonization could be added to other policy instruments at the disposal of municipalities in implementing their public policies.

In essence, since municipalities have an uneven access to resources in providing public services to their population and in dealing with complex challenges, regulatory harmonization seems to be creating an environment conducive to the sharing of all available resources. There is a mutualization of the normative activity resulting from the coordinated exercise of regulatory powers as several municipalities are involved in the production of a regulatory answer to a common issue.

Carried out in the public interest and sensitive to sound management, municipal regulatory autonomy might require, at least in some areas, the coordinated exercise of regulation-making powers as a way to make local rules more coherent with the broader environment in which municipalities and their citizens evolve, while potentially contributing to a more effective enforcement. The harmonization of municipal by-laws appears to be a pragmatic combination of autonomy and interdependence.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ii
ABSTRACT iv
TABLE DES MATIÈRES vi
AVANT-PROPOS x
INTRODUCTION 1
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE 11
(i) La légistique, une discipline au sein du savoir juridique 11
(ii) Le modèle théorique de la communication législative 20
(iii) La légistique et la réglementation locale au Québec 34
Partie 1. LES PRATIQUES D'HARMONISATION DES RÉGLEMENTATIONS LOCALES 40
Chapitre 1. Le phénomène d'harmonisation des réglementations locales 41
1.1. La diversité des formes d'harmonisation des réglementations locales 41
1.1.1. Un objectif mal aisé à définir 42
1.1.2. Un objectif recherché par de multiples voies 46
1.1.2.1. La fusion de municipalités locales 47
1.1.2.2. La dévolution à un palier supalocal 48
1.1.2.3. La concertation entre acteurs sociaux 49
1.1.2.4. L'imposition d'un contenu minimal 51
1.1.2.5. Le règlement-type sur un objet de réglementation obligatoire 56
1.1.2.6. La mise en commun de services, d'équipements ou d'activités 57
1.1.2.7. La mise en commun d'une cour municipale 59
1.1.2.8. L'entente sur la prestation de services policiers 61
1.2. Une forme significative : l'entente sur la prestation de services policiers 61
1.2.1. Le régime des ententes 62
1.2.1.1. Les ententes entre les MRC et le ministre de la Sécurité publique 62
1.2.1.2. Les ententes intermunicipales 73
1.2.2. La portée de l'harmonisation découlant des ententes 76
1.2.2.1. Les matières visées par l'harmonisation 76
1.2.2.2. La persistance des variantes locales 80
Conclusion du chapitre 1 86
Chapitre 2. L'état des pratiques d'harmonisation des réglementations locales 88
2.1. La conduite du processus d'harmonisation 91

2.2. Les caractères de la réglementation locale harmonisée ... 97
2.2.1. Les éléments formels ... 97
2.2.1.1. Le titre ... 98
2.2.1.2. Le préambule et la déclaration d'objet ... 100
2.2.1.3. L'organisation du texte ... 103
2.2.1.4. Le signalement des écarts ou les variantes par abstention ... 104
2.2.1.5. Les variantes par addition et par dérogation ... 106
(i) Dans le règlement local harmonisé ... 107
(ii) Dans un règlement complémentaire ... 108
2.2.1.6. Le regroupement ou la dispersion des normes ... 109
2.2.2. Les éléments matériels ... 112
2.2.2.1. Les systèmes d'alarme ... 112
2.2.2.2. Les colporteurs ... 114
2.2.2.3. Les activités occasionnelles de vente ... 115
2.2.2.4. Le stationnement ... 118
2.2.2.5. La circulation ... 120
2.2.2.6. Les nuisances ... 122
2.2.2.7. La sécurité, la paix et l'ordre ... 126
2.2.2.8. Les animaux ... 128
2.2.2.9. L'utilisation de l'eau ... 129
2.2.2.10. Les limites de vitesse et les véhicules lourds ... 131
2.2.2.11. L'harmonisation au 2e degré ... 132
2.3. L'introduction de la réglementation harmonisée dans le droit positif local ... 135
2.3.1. L'adoption et l'entrée en vigueur ... 135
2.3.2. La publicité ... 140
2.3.3. L'application ... 147
2.3.3.1. Le partage des tâches d'application ... 147
2.3.3.2. Les outils d'application ... 150
2.3.3.3. Le suivi de l'application ... 153
2.4. L'évolution des réglementations locales harmonisées ... 155
Conclusion du chapitre 2 ... 167
CONCLUSION DE LA PARTIE 1 ... 169

Partie 2. L'OPTIMISATION DES PRATIQUES D'HARMONISATION DES RÉGLEMENTATIONS LOCALES ... 171

Chapitre 3. L'analyse de l'harmonisation des réglementations locales comme processus de production normative ... 172

3.1. La conception des réglementations locales harmonisées ... 173
3.1.1. La mise en place initiale de l'harmonisation ... 176
3.1.1.1. La composition du comité de travail ... 177
3.1.1.2. Le mandat du comité de travail ... 182

3.1.1.3. Le rôle du Comité de sécurité publique ... 186
3.1.2. Le maintien de l'état d'harmonisation ... 187
3.1.2.1. Le suivi des variantes adoptées ... 190
3.1.2.2. Le suivi des projets de variantes ... 191
3.1.2.3. L'évaluation prospective ... 196
3.2. La mise en forme des réglementations locales harmonisées ... 200
3.2.1. L'unicité ou la multiplicité des textes ... 202
3.2.1.1. Les règlements locaux harmonisés multiples ... 202
3.2.1.2. Le règlement local harmonisé unifié ... 205
3.2.1.3. Les règlements locaux harmonisés et les compétences municipales ... 209
3.2.2. Le contenu harmonisé et les variantes ... 218
3.2.2.1. Les variantes prévues au règlement local harmonisé ... 219
3.2.2.2. Les variantes sous forme de règlement distinct ... 226
3.3. La mise en œuvre des réglementations locales harmonisées ... 235
3.3.1. La diffusion du contenu normatif ... 235
3.3.1.1. La publication des règlements locaux ... 236
3.3.1.2. La connaissance judiciaire ... 240
3.3.1.3. La publicité entourant l'adoption d'un règlement ... 243
3.3.1.4. La diffusion indirecte ... 249
3.3.2. L'application des règlements locaux harmonisés ... 252
3.3.2.1. Les agents d'application ... 253
3.3.2.2. Les cours municipales ... 254
3.4. L'évaluation des réglementations locales harmonisées ... 256
3.4.1. Le suivi de l'état d'harmonisation ... 260
3.4.2. L'observation par les agents d'application ... 263
3.4.3. L'observation par les tribunaux et les ombudsmans municipaux ... 267
Conclusion du chapitre 3 ... 274
Chapitre 4. L'optimisation du processus de production normative ... 276
4.1. Le règlement local harmonisé comme instrument d'action publique ... 276
4.1.1. Les répercussions de l'harmonisation des réglementations locales ... 278
4.1.1.1. L'impact sur l'administration publique ... 278
4.1.1.2. L'impact sur le citoyen ... 284
4.1.1.3. L'impact sur l'autonomie réglementaire locale ... 286
4.1.2. Les possibilités d'harmonisation des réglementations locales ... 292
4.1.2.1. L'environnement ... 292
4.1.2.2. Les chiens dangereux ... 296
4.1.2.3. Le cannabis ... 298
4.1.2.4. Les ententes intermunicipales ... 301
4.1.3. L'empirisme et la méthode dans l'harmonisation normative ... 303

4.2. Une proposition de méthode d'élaboration concertée des réglementations locales ... 308
4.2.1. Comment réaliser une opération d'harmonisation ... 309
4.2.1.1. Mandater un groupe de travail ... 310
4.2.1.2. Dégager une conception commune ... 313
4.2.1.3. Rédiger et expliquer un projet ... 317
4.2.1.4. Valider et proposer le projet ... 321
4.2.1.5. Coordonner l'adoption du projet ... 323
4.2.1.6. Faire connaître la réglementation ... 323
4.2.2. Comment préserver les résultats de l'harmonisation ... 327
4.2.2.1. Créer une instance de suivi ... 328
4.2.2.2. Assurer le suivi de l'activité réglementaire locale ... 329
4.2.2.3. Gérer les projets de modification ... 332
4.2.2.4. Valider et proposer les modifications ... 332
4.2.2.5. Coordonner l'adoption des modifications ... 332
4.2.2.6. Faire connaître la réglementation modifiée ... 333
4.2.3. Comment rédiger la réglementation en fonction de l'harmonisation ... 334
4.2.3.1. Localiser les règles ... 336
4.2.3.2. Structurer les textes ... 337
4.2.3.3. Signaler l'harmonisation ... 338
4.2.3.4. Expliquer l'harmonisation ... 340
4.2.3.5. Arrimer texte harmonisé et variantes locales ... 340
4.2.3.6. Clarifier l'état du droit local ... 341
Conclusion du chapitre 4 ... 344
CONCLUSION DE LA PARTIE 2 ... 346
CONCLUSION GÉNÉRALE ... 347
(i) L'encadrement législatif des pratiques d'harmonisation des réglementations locales ... 348
(ii) L'accès des citoyens à la connaissance des réglementations locales ... 350
(iii) La préparation des décideurs locaux à l'exercice des pouvoirs réglementaires ... 352
(iv) L'accès des citoyens à un ombudsman municipal ... 354
(v) Le développement d'une culture de réseau dans l'exercice des pouvoirs municipaux ... 356
BIBLIOGRAPHIE ... 361

AVANT-PROPOS

La présente thèse de doctorat, portant sur la réglementation municipale, est un projet personnel entrepris alors que je suis employée au ministère de la Justice du Canada. Les opinions exprimées dans cette thèse sont un point de vue personnel et ne représentent pas le point de vue ou la position du ministère de la Justice ou du gouvernement du Canada.

Par ailleurs, je ne saurais passer sous silence la contribution des personnes suivantes dans l'accomplissement de mon projet doctoral. Je remercie le sergent Pascal Harvey, responsable du poste de la Sûreté du Québec de la MRC de Beauharnois-Salaberry, madame Linda Phaneuf, directrice générale de cette même MRC, madame France D'Amour, greffière à la MRC de Vaudreuil-Soulanges, monsieur Robert Sauvé, ancien préfet de cette même MRC, Me Nathaly Rayneault, greffière de la ville de Saint-Lazare, Me Mario Gerbeau, greffier de la ville de Saint-Lambert, monsieur Luc Dufault, coordonnateur du Service de l'aménagement et du développement régional de la MRC de Témiscamingue, madame Marie-France Beauchesne, greffière adjointe à la cour municipale de la MRC des Collines-de-l'Outaouais, madame Marie-Lou Deschênes, responsable technique et de la vérification opérationnelle de l'Agence de valorisation des forêts privées de Chaudière-Appalaches, madame Valérie Carrère, directrice de l'aménagement et des services techniques de la MRC de Drummond et madame Chantal Lacerte, secrétaire de la Régie intermunicipale de police Roussillon. Toutes ces personnes ont généreusement partagé leurs connaissances et leurs expériences en fournissant des données sur les pratiques d'harmonisation des réglementations locales en cours dans différentes régions du Québec.

Je tiens également à remercier la Chaire de rédaction juridique Louis-Philippe-Pigeon et la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires pour leur soutien financier et leur appui qui ont été une source

de motivation en reconnaissant mon sujet de recherche comme étant digne d'intérêt pour elles.

Enfin, mes plus chaleureux remerciements vont à mon directeur de thèse, le professeur Pierre Issalys, pour ses conseils judicieux et son appui précieux tout au long de mon aventure doctorale.

INTRODUCTION

Depuis leur création, le rôle des municipalités locales québécoises s'est accru pour faire face à de nouveaux défis sur les plans démographique, socioéconomique et environnemental. L'importance de ces institutions est soulignée par la Cour suprême du Canada en ces termes : « [l]a tradition d'établir des administrations publiques locales fortes est devenue une partie importante de l'expérience démocratique canadienne. Cet ordre d'administration publique paraît généralement mieux adapté aux besoins et préoccupations immédiats des citoyens »[1].

Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation du Québec décrit les municipalités locales comme suit : « [p]alier décisionnel le plus près de la population, la municipalité locale s'est vue confier par le législateur, au fil des années, certains pouvoirs qui lui confèrent une autonomie politique et administrative »[2]. C'est au nom de cette autonomie et par l'exercice des pouvoirs que leur confère la loi que les municipalités locales québécoises adoptent des règlements pour régir divers aspects de la vie citoyenne dans les limites de leur territoire. Les matières sur lesquelles portent ces règlements sont très variées : la sécurité, l'approvisionnement en eau potable, l'évacuation des eaux usées, la gestion des déchets et des matières recyclables, le stationnement, la construction d'immeubles, les animaux, les parcs publics, etc. Bien que ces différentes matières, comme beaucoup d'autres d'ailleurs, constituent des préoccupations communes à la plupart des municipalités locales québécoises, celles-ci en traitent par un exercice très largement autonome de leurs pouvoirs réglementaires.

---

[1] *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 276, ci-après « *Spraytech* ».

[2] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Régime municipal général*, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/organisation-municipale/organisation-territoriale/organisation-territoriale-municipale/regime-municipal-general/ (consulté le 24 mars 2019).

Qu'elles soient régies par le *Code municipal du Québec*[3], par la *Loi sur les cités et villes*[4] ou par une charte particulière, la majorité des municipalités locales québécoises[5] tirent une partie de leurs pouvoirs réglementaires de la *Loi sur les compétences municipales,* laquelle « accorde aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population »[6]. Cette loi prévoit « que les fonctions municipales (fournir des services, régir les comportements des citoyens) doivent être centrées sur le bien-être de la population du territoire desservi par la municipalité ».[7]

Par ailleurs, le 3 mai 2012 entrait en vigueur la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*[8]. Cette loi consacre plusieurs principes devant guider les élus municipaux dans l'exercice de leurs fonctions. Parmi ces principes figurent la concertation entre élus et acteurs socioéconomiques, la complémentarité territoriale entre collectivités voisines ou partageant des intérêts communs, de même que la cohérence et l'efficience des planifications et des interventions sur les territoires[9]. Cette exigence de concertation n'est pas entièrement nouvelle; dans certains domaines, le cadre législatif de leurs pouvoirs réglementaires l'imposait déjà aux municipalités. Ainsi, la réglementation locale d'urbanisme doit être adoptée en conformité avec le schéma d'aménagement et de développement régional. En effet, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*[10] confie au palier supralocal la planification régionale de l'aménagement et du développement et les municipalités locales

---

[3] RLRQ, c. C-27.1.
[4] RLRQ, c. C-19.
[5] Les communautés métropolitaines de Québec et de Montréal de même que les villages nordiques, cris ou naskapis ne sont pas visés par la *Loi sur les compétences municipales* puisqu'ils sont régis par des lois particulières, respectivement la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec* (RLRQ, c. C-37.02), la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (RLRQ, c. C-37.01), la *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik* (RLRQ, c. V-6.1) et la *Loi sur les villages Cris et le village Naskapi* (RLRQ, c. V-5.1).
[6] RLRQ, c. C-47.1, art. 2.
[7] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS, *Loi sur les compétences municipales commentée article par article*, janvier 2006, p.1, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/legislation/loi_competences_municipales_commentee.pdf (consulté le 24 mars 2019).
[8] RLRQ, c. O-1.3.
[9] *Id.*, art. 5.
[10] RLRQ, c. A-19.1.

comprises dans cette région doivent adopter la réglementation nécessaire pour la mettre en œuvre. Cet exemple démontre que le législateur québécois est sensible à l'interdépendance entre les municipalités locales et à l'existence d'enjeux qui doivent être abordés à une plus grande échelle territoriale. Ce phénomène d'interdépendance et la logique de concertation et de complémentarité qu'il implique font donc partie intégrante du cadre institutionnel des municipalités locales au Québec.

L'exercice autonome de leurs pouvoirs par les municipalités est susceptible de faire naître des difficultés pour les autorités locales, leurs agents et les citoyens. En butte aux inconvénients qui peuvent découler de la divergence entre réglementations locales sur un même objet, notamment en raison de difficultés d'application, des gestionnaires de municipalités locales voisines ont été amenés à envisager et promouvoir l'harmonisation de ces réglementations dans différentes régions et à différentes échelles : de quelques municipalités limitrophes à un territoire comprenant plusieurs municipalités régionales de comté (MRC). Les pratiques d'harmonisation des règlements locaux concernent un ensemble de matières[11].

Bien entendu, ce ne sont pas toutes les municipalités locales québécoises qui procèdent à l'harmonisation de leurs normes réglementaires; celles qui choisissent de le faire ont la liberté de limiter l'opération à quelques règlements sur des matières bien précises. Les municipalités locales tiennent à conserver la marge de manœuvre qui leur est reconnue dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire, y voyant une marque de leur autonomie et l'arrêt *Spraytech*, qui a validé l'utilisation par une municipalité locale québécoise de son pouvoir réglementaire pour contribuer à la protection de l'environnement, « va dans le sens du renforcement de l'autonomie locale »[12].

---

[11] Entre autres, les animaux, la circulation, les nuisances, la sécurité, la paix et l'ordre public.
[12] Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS avec la collab. de Lise VÉZINA, *Droit municipal - Principes généraux et contentieux*, 2e éd., Brossard, Wolters Kluwer, édition feuilles mobiles à jour au 1er janvier 2017, p. 8 171, au par. 8.112.

On voit ainsi poindre une tension potentielle entre cette autonomie des municipalités locales dans l'exercice de leurs pouvoirs réglementaires et les principes de concertation et de cohérence des interventions sur les territoires préconisés par la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*. Les propos de Jean-Pierre St-Amour décrivent très bien cette tension :

> « La municipalité peut donc être considérée comme un élément de la stratégie d'occupation et d'administration du territoire étatique. Mais elle n'est pas seulement dépendante de l'ordre étatique, elle est elle-même déterminante de la composition d'un ordre juridique. En effet, elle est un acteur stratégique, non seulement dans l'administration de son territoire, mais également dans le dessein de se maintenir et même d'accroître sa propre emprise sur ce territoire. À travers l'espace, l'institution peut affirmer son identité, renforcer sa cohésion, aménager son évolution et organiser ses relations internes et externes : le territoire est soutien d'une autonomie et d'une interdépendance. »[13]

Exercée dans l'intérêt public et sensible aux préoccupations de bonne gestion, l'autonomie réglementaire locale pourrait commander, dans certains domaines au moins, l'exercice concerté des pouvoirs réglementaires comme une façon de rendre les normes locales à la fois mieux adaptées au cadre plus large dans lequel évoluent la municipalité locale et ses citoyens et plus susceptibles d'une mise en œuvre efficace. L'harmonisation des règlements municipaux apparaît ainsi comme un alliage pragmatique d'autonomie réglementaire locale et d'interdépendance.

Cette interdépendance de collectivités locales autonomes, mais voisines, ne peut guère échapper à la perception quotidienne des citoyens :

> « Une municipalité, même si elle se définit par un territoire bien délimité, n'est pas un monde clos où vivrait une collectivité tout aussi harmonieuse qu'autarcique comme dans certains schèmes utopiques de la cité idéale. Dans les régions urbaines, les citoyens vivent simultanément à différentes échelles et sur plusieurs territoires

[13] Jean-Pierre ST-AMOUR, *La dimension territoriale de la compétence municipale – Schéma de systématisation en droit québécois*, thèse de doctorat en droit, Montréal, Faculté des études supérieures, Université de Montréal, 1999, p. 5.

> municipaux, au rythme de leurs activités professionnelles et personnelles. Cette situation d'ouverture place la municipalité devant le dilemme suivant : comment et jusqu'où développer une singularité propre, source d'une fierté d'appartenance locale pour les citoyens, tout en veillant à ce que la cohésion et la vitalité régionales leur assurent un bon niveau de vie? Ce dilemme conditionne certains choix locaux de fiscalité et de collaboration intermunicipale. »[14]

La mobilité des citoyens fait en sorte qu'ils peuvent être tenus d'observer la réglementation de plusieurs municipalités locales en une même journée. Simple visiteur dans la municipalité où il se rend, le citoyen devient assujetti à certains règlements établis par celle-ci. Par exemple, s'il se déplace en compagnie de son chien, il se peut qu'il soit visé par un règlement applicable aux chiens sur ce territoire. Puisque « nul n'est censé ignorer la loi », le citoyen doit connaître les règlements d'autres municipalités locales. L'harmonisation des règlements peut rendre cette obligation moins lourde, dès lors que le citoyen sait que sa municipalité locale a harmonisé ses règles avec celles de municipalités voisines. Sous ce rapport élémentaire de conformité spontanée aux normes, les pratiques d'harmonisation des réglementations locales intéressent déjà le citoyen.

Mais ces pratiques peuvent avoir une portée beaucoup plus large dans la perspective citoyenne. Il incombe aux gouvernements locaux de prendre en considération les divers intérêts de leurs citoyens dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur réglementation. Or, le cercle de ces divers intérêts ne coïncide pas forcément avec les délimitations territoriales des municipalités. Par exemple, les besoins qu'ont les citoyens relativement à leur sécurité et aux mesures à mettre en place pour l'assurer peuvent très bien être communs à un ensemble de municipalités locales. Les règlements municipaux concernant la prévention des incendies ou l'organisation de la lutte contre les incendies illustrent bien cette hypothèse. Une communauté d'intérêts entre les citoyens

---

[14] Serge BELLEY, Gérard DIVAY et Marie-Claude PRÉMONT, « Le secteur municipal au Québec : enjeux juridiques, politiques et administratifs », dans Nelson MICHAUD (dir.*), Secrets d'États? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2e éd., 2017, p. 555, aux p. 580 et 581.

de municipalités locales avoisinantes peut également exister notamment autour de questions économiques et environnementales[15].

Bref, les pratiques d'harmonisation des règlements locaux semblent souhaitables à partir de préoccupations administratives et citoyennes et ce, dans divers domaines. L'intérêt pour ces pratiques n'est pas limité à la sphère municipale : il s'agit d'un phénomène riche et complexe, fournissant des enseignements intéressants sur la création du droit positif notamment en ce qu'il impose un regard nouveau sur la relation entre la norme et son territoire d'application.

La présente thèse examine des pratiques d'harmonisation des réglementations locales qui ont cours au Québec. Ces pratiques impliquent l'élaboration conjointe, par différents titulaires du pouvoir local de réglementer, d'un ensemble harmonisé de textes normatifs destinés à régir les comportements des citoyens de plusieurs municipalités locales. La question de recherche est la suivante : peut-on concevoir l'harmonisation des réglementations locales comme un instrument de création du droit positif municipal et, dans l'affirmative, peut-on optimiser les pratiques actuelles observées au Québec? Pour répondre à ces questions, l'analyse de ces pratiques est essentielle puisqu'elle vise à mieux comprendre ce phénomène, à en dégager les implications théoriques et pratiques dans le contexte du droit municipal québécois et à proposer les conditions optimales de son apport à la production du droit positif. La doctrine abordant la conception et la rédaction des règlements municipaux, particulièrement dans un contexte d'harmonisation normative, est plutôt modeste en droit québécois et la présente étude doctorale souhaite contribuer à

[15] Un exemple qui sera décrit plus en détail au paragraphe 1.1.2.3 de la présente thèse est le projet d'harmonisation des réglementations municipales et régionales de cinq MRC pour la protection et la mise en valeur des forêts privées dans AGENCE RÉGIONALE DE MISE EN VALEUR DES FORÊTS PRIVÉES DE LA CHAUDIÈRE, *Rapport technique présenté à la Conférence régionale des élu(e)s de la Chaudière Appalaches – Projet d'harmonisation des réglementations municipales et régionales des MRC des Appalaches, de Beauce-Sartigan, de la Nouvelle-Beauce, de Lotbinière, et Robert-Cliche*, 13 septembre 2013. Inversement, pour une illustration de la disparité des règlements visant les bandes riveraines des municipalités du bassin versant de la rivière Saint-François, voir Catherine CHOQUETTE avec la collab. d'Anne-Marie ROBICHAUD, Anne PAILLART et Marie-Pier GOYETTE NOËL, « Analyse de la validité des règlements municipaux sur les bandes riveraines », (2008-2009) 39 *R.D.U.S.* 261, 269 à 274.

son développement. Ainsi, en plus de la présentation des pratiques actuelles ainsi que de l'analyse de leurs procédés et résultats, cette thèse propose une démarche méthodique d'élaboration des réglementations locales harmonisées.

La thèse met en œuvre les outils conceptuels de la légistique, discipline qui « a pour objet d'exposer les connaissances et les méthodes qui peuvent être mises au service de la formation de la législation »[16]. L'analyse de l'exercice concerté du pouvoir réglementaire des municipalités locales québécoises, que représentent les pratiques d'harmonisation, pose un regard sur un moyen de produire des normes juridiques à l'échelle locale, et ce, à la lumière des connaissances et méthodes de production normative optimale que propose la légistique. Étant donné que la présente thèse aborde la réglementation locale dans la perspective de la légistique, le concept d'autonomie locale ou municipale n'est pas analysé dans le cadre de cette étude. Ainsi, toute référence à l'autonomie dans cette thèse se limite à la liberté des municipalités locales d'exercer les pouvoirs réglementaires qui leur sont dévolus législativement. Également, le principe de subsidiarité, bien que pertinent à l'exercice des pouvoirs réglementaires locaux, n'est pas non plus examiné. Le processus d'harmonisation normative étudié implique la municipalité locale comme titulaire du pouvoir de réglementer et cela n'est pas remis en question dans ce contexte.

Par ailleurs, les sources formelles du droit fournissent peu d'assises à ce phénomène d'harmonisation normative et puisque la doctrine s'y est peu intéressée, la documentation publiée par les municipalités locales ou régionales, ou par d'autres acteurs tels que les services de police, donne une idée de l'état actuel des pratiques d'harmonisation de même que les médias régionaux et locaux. Cependant, ces données restent éparses et incomplètes. S'agissant de connaître l'état de pratiques faiblement documentées, il s'est révélé indispensable de questionner les acteurs impliqués. Des entretiens avec des

[16] Charles-Albert MORAND, « Éléments de légistique formelle et matérielle », dans Charles-Albert MORAND (dir.), *Légistique formelle et matérielle - Formal and Material Legistic,* Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1999, p. 17, à la p. 18. Le chapitre préliminaire discute plus amplement des savoirs et méthodes de la légistique.

acteurs du monde municipal apportent à la recherche un complément de données factuelles et permettent surtout d'intégrer au modèle théorique de la communication législative, la perspective des « opérateurs » de l'harmonisation des réglementations locales. Ces entretiens visaient notamment à préciser les motivations des acteurs de l'harmonisation, les mécanismes de cet exercice concerté de pouvoirs réglementaires municipaux, de même que les effets recherchés et produits. Il ne s'agissait donc pas d'une enquête sociologique, menée conformément aux méthodes des sciences sociales, mais simplement de recueillir des renseignements supplémentaires sur les pratiques d'harmonisation des réglementations locales qui ont cours présentement au Québec et qui n'étaient pas documentées.

Cette approche empirique des pratiques actuelles d'harmonisation des réglementations locales au Québec n'a aucune ambition d'exhaustivité. Un recensement exhaustif n'est pas nécessaire à notre analyse. Les données publiées ou rendues disponibles par des municipalités et des organismes publics ont été complétées par une enquête de terrain auprès d'un échantillon réduit de municipalités. Au terme d'une démarche méthodologique à la fois empirique, analytique, théorique et orientée vers la pratique, il apparaît possible de présenter une analyse des pratiques actuelles d'harmonisation des réglementations locales et de proposer une méthodologie pour leur optimisation. La présente thèse examine principalement la réglementation locale, mais certains propos concernent également la réglementation régionale et dans ces cas, une référence est faite à la réglementation municipale.

Cette thèse est divisée en deux parties. La première comporte deux chapitres et présente, dans la mesure où il est possible de le déterminer, l'état actuel des pratiques d'harmonisation des réglementations locales observables au Québec. L'étendue du phénomène, ses causes, ses diverses modalités, ses acteurs et ses résultats sont peu connus. Il importe donc d'en esquisser le tableau d'ensemble avant d'en analyser les processus et de proposer les voies de leur optimisation. Le premier chapitre de cette partie recense les origines, les modalités et les

résultats des pratiques d'harmonisation des réglementations locales observées au Québec. Une forme prévalente retient l'attention : celle découlant des ententes sur la prestation de services policiers. Les pratiques d'harmonisation des réglementations locales dans ce contexte particulier sont présentées plus amplement dans le second chapitre qui s'attardera à la mise en place, à la mise en œuvre et au maintien de l'harmonisation normative, de même qu'aux éléments formels et matériels qui caractérisent les règlements issus de ces pratiques. Ce dernier chapitre de la première partie aura un caractère largement descriptif puisqu'il sert d'assise aux réflexions et aux propositions d'optimisation formulées à la partie 2.

La deuxième partie de la thèse porte sur l'optimisation des pratiques d'harmonisation des réglementations locales. Articulée elle aussi en deux chapitres, elle analyse et interprète d'abord les mécanismes d'harmonisation des réglementations locales, tel qu'ils se dégagent des pratiques actuelles au Québec, à l'aide du modèle théorique de la communication législative proposé par la légistique. Le premier chapitre de la seconde partie pose ainsi un regard sur les différentes phases du processus de production normative que sont la conception, la mise en forme, la mise en œuvre et l'évaluation rétrospective. Quant au second chapitre de cette partie, il présente un bilan critique de l'exercice concerté des pouvoirs réglementaires des municipalités locales en regard, notamment, des principes énoncés à la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* notamment des principes de concertation, de cohérence et d'efficience des interventions sur les territoires[17]. Les réflexions suscitées par différents constats laissent entrevoir l'harmonisation normative comme un instrument d'action publique créateur de droit positif et les possibles voies de son optimisation, de manière à donner effet à ces principes. Cette thèse se termine donc par une proposition de méthode pour l'élaboration concertée des réglementations locales, comprenant une procédure de conception, des éléments de mise en forme, des moyens de mise en œuvre et des procédés d'évaluation. Fondées sur l'analyse des pratiques actuelles d'harmonisation

[17] *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, préc., note 8, art. 5.

normative au Québec et inspirées par les connaissances et méthodes que formule la légistique, ces propositions de « bonnes pratiques » se veulent un outil d'action publique supplémentaire à la disposition des municipalités locales dans l'élaboration du droit positif municipal.

L'analyse du processus de production normative que révèlent les pratiques actuelles d'harmonisation se caractérise par l'exploitation et l'adaptation du modèle théorique de la communication législative proposé par Charles-Albert Morand, de même que par le recours au corpus de connaissances constituant la légistique. Indéniablement juridique par son objet, la légistique est située au point de confluence du droit et d'autres disciplines dont les sciences administratives, les sciences de la communication et la linguistique. Il est donc indispensable de dresser, dans un chapitre préliminaire, un bref tableau de cette discipline et de décrire le cadre théorique qu'on emprunte à la légistique pour analyser les pratiques d'harmonisation des réglementations locales au Québec.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Afin de mieux comprendre ce choix de recourir à la légistique dans le cadre de cette thèse, ce chapitre est divisé en trois sections. Il décrit d'abord ce qu'est la légistique *(i)*, pour ensuite, dans le second, présenter deux produits de la légistique : le modèle théorique de la communication législative et le processus de production normative sur lequel prend appui ce modèle *(ii)*. Enfin il examine l'apport de la légistique à l'élaboration de la réglementation au Canada et au Québec *(iii)*.

(i) La légistique, une discipline au sein du savoir juridique

Absent des dictionnaires généraux à l'exception du *Larousse* qui l'a introduit en 2019[18], le terme « légistique » est peu connu, même chez les juristes. Le *Petit Larousse illustré* en donne la définition suivante : « Ensemble des règles, principes et méthodes utiles à la conception et à la rédaction des textes législatifs et réglementaires, visant, du point de vue de la forme et du fond, à assurer la cohérence et l'efficacité de ceux-ci »[19]. Certains le comprennent, en termes moins précis, comme l'« [a]rt de faire les textes de loi »[20]. Lexique spécialisé, l'*Encyclopédie du parlementarisme québécois* est plus explicite :

> « Science de la législation. La légistique a pour objet d'exposer les connaissances et les méthodes qui peuvent être mises au service de la formation de la législation, ce terme désignant tout acte général et

[18] Ce terme n'est toujours pas agréé par l'Académie française : « Il est encore trop peu répandu pour figurer dans des dictionnaires d'usage courant (…) », Patrick Vannier, Académie française, correspondance électronique datée du 14 septembre 2017. Une consultation du *Dictionnaire de l'Académie française* le confirme, en ligne : https://www.dictionnaire-academie.fr/presentation (consulté le 25 août 2019).

[19] En ligne : https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/l%c3%a9gistique/188363?q=l%c3%a9gistique#11073225 (consulté le 10 août 2020). On trouvait déjà dans Internet la définition proposée par *Wikipédia* : « [e]n droit, la légistique est l'ensemble des méthodes et convention de rédaction des textes normatifs (lois, décrets, etc.) », en ligne : https://fr.wikipedia.org/wiki/L%C3%A9gistique (consulté le 24 mars 2019).

[20] *Wiktionnaire*, en ligne : https://fr.wiktionary.org/wiki/l%C3%A9gistique (consulté le 24 mars 2019).

abstrait émanant des pouvoirs publics (parlement, gouvernement, administration). »[21]

Des juristes ont donné des définitions à la légistique dans des dictionnaires spécialisés, dont Gérard Cornu qui la présente comme un néologisme signifiant : « [s]cience de la composition des lois; plus spécialement, étude systématique des méthodes de rédaction des textes de loi »[22]. Au Québec, Hubert Reid et son *Dictionnaire de droit québécois et canadien* vont dans le même sens : « [s]cience qui s'intéresse aux méthodes de rédaction des textes de loi »[23].

Plus généralement dans la doctrine, Jean-Daniel Delley et Alexandre Flückiger, de la Faculté de droit de l'Université de Genève, s'expriment ainsi sur la définition de la légistique : « [c]e terme barbare, point encore agréé par l'Académie, désigne une discipline qui propose des connaissances, une méthode, des outils au service de la formation de la législation »[24].

Par ailleurs, Paul Delnoy de l'Université de Liège en Belgique, conçoit la légistique comme une « science du cheminement de la pensée juridique dans le processus d'élaboration de la loi »[25]. À l'instar des définitions tirées des dictionnaires juridiques vues précédemment, il affirme qu'il s'agit d'une science : « la loi est susceptible d'être élaborée selon un processus comportant la réalisation raisonnée et ordonnée d'opérations mentales ou matérielles, donc suivant une

---

[21] ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, en ligne : http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/legistique.html (consulté le 24 mars 2019).
[22] Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, 11e éd., Paris, Presses universitaires de France, 2016, p. 603.
[23] Hubert REID, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 5e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2015, « Légistique », en ligne : https://dictionnairereid.caij.qc.ca/recherche#q=l%C3%A9gistique&t=edictionnaire&sort=relevancy&m=search&nq=true (consulté le 24 mars 2019).
[24] Jean-Daniel DELLEY et Alexandre FLÜCKIGER, « La légistique : une élaboration méthodique de la législation », dans Roland DRAGO (dir.), *Confection de la loi*, coll. « Cahiers des sciences morales et politiques », Paris, Presses universitaires de France, 2005, p. 83, à la p. 83.
[25] Paul DELNOY, « De la légistique conçue comme la science de la création du droit écrit », dans Andreas AUER, Jean-Daniel DELLEY, Michel HOTTELIER et Giorgio MALINVERNI (dir.), *Aux confins du droit : essais en l'honneur du Professeur Charles-Albert Morand*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 2001, p. 65, à la p. 66.

méthode rigoureuse, ce qui est bien là, me paraît-il, un des traits essentiels de l'activité scientifique »[26].

Qualifier la légistique de « science » ne fait pas l'unanimité chez les auteurs. Certains considèrent que la légistique n'est ni une science ni un art et serait tout au plus une méthode ou une discipline qui requiert une combinaison de connaissances et d'expérience pratique permettant d'appliquer les règles et conventions pertinentes selon les circonstances particulières à chaque projet normatif[27]. Malgré le débat entourant le statut de la légistique, le dénominateur commun de ces définitions est le suivant : la légistique est une discipline qui regroupe les connaissances et les méthodes relatives à la « fabrication » de textes législatifs.

Le mot « légistique », employé comme substantif ou comme adjectif, apparaît pour la première fois en 1950 dans un ouvrage des auteurs belges Jean Masquelin et Sylvain Frey[28]. Bien qu'il s'agisse d'un néologisme, la réalité qu'exprime la « légistique » n'est certes pas nouvelle. En effet, il y a fort longtemps que les connaissances et méthodes relatives à la création des textes législatifs suscitent de l'intérêt et sont alimentées par des chercheurs de même que par des praticiens. Que ce soit sous le vocable « rédaction législative », « technique législative », ou, dans la langue de Shakespeare, « *legistics* », « *legislative drafting* », « *legislative technique* » ou « *law-making* », de nombreux auteurs se sont penchés sur ce champ de savoirs connu aujourd'hui sous le nom de « légistique » notamment en contexte canadien[29].

---

[26] *Id*., p. 65.
[27] Voir à cet effet Helen XANTHAKI, « Legislative drafting; a new sub-discipline of law is born », *IALS Student Law Review*, Vol. nº 1, Issue 1, Autumn 2013, 57, 63 à 65.
[28] J. MASQUELIN et S. FREY, *Légistique formelle. Règles de pratiques pour la rédaction des lois et arrêtés*, Kortrijk, UGA, 1950, voir Didier BATSELÉ, *Initiation à la rédaction des textes législatifs, réglementaires et administratifs*, 3e éd., Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 17 et GOUVERNEMENT DU CANADA, TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA, *Termium Plus*, en ligne : https://www.btb.termiumplus.gc.ca/tpv2guides/guides/juridi/index-eng.html?lang=eng&lettr=indx_catlog_l&page=9HyCfHdriQGY.html (consulté le 24 mars 2019).
[29] Pour une chronologie des contributions de différents auteurs sur la légistique au Québec, voir Pierre ISSALYS, « Histoire de la technique législative au Québec », dans *Actes de la XIIIe Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 323.

Enfin, il est intéressant de noter que le terme « légiste », contrairement à « légistique », a trouvé sa place dans plusieurs dictionnaires généraux et spécialisés. Il signifie « spécialiste des lois »[30] et « terme fréquemment employé pour désigner un juriste qui rédige les lois »[31]. Cependant, son usage pour décrire le rédacteur législatif est critiqué par Gérard Cornu qui le limite à l'expression « médecin légiste » donc purement sous la forme d'adjectif[32]. Le *Juridictionnaire* apporte un tout autre éclairage sur l'utilisation de « légiste » :

> « Quoi qu'il faille dire correctement en ce sens *rédacteur législatif, rédactrice législative* (on trouve aussi rédacteur, rédactrice de lois), l'usage répandu du mot pris en ce sens a fini, après les tribulations linguistiques qu'on imagine, par s'imposer, au Canada comme en Belgique et en Suisse. Il faut donc s'incliner et ne plus condamner l'emploi du mot légiste pris en ce sens. »[33]

Il est donc désormais admis que « légiste » soit synonyme de « rédacteur législatif ».

Quant à ce champ d'études qu'est la légistique, Charles-Albert Morand précise qu'elle « est une discipline scientifique et normative » laquelle « cherche à mieux connaître le processus par lequel les lois sont conçues, exprimées linguistiquement et juridiquement, appliquées et mises en œuvre »[34]. Cette

---

[30] *Larousse*, « Légiste », en ligne : https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/l%c3%a9giste/187867?q=l%c3%a9giste#11051818 (consulté le 24 mars 2019) et *le Grand Robert de la langue française*, version numérique, (consulté le 24 mars 2019).

[31] H. REID, préc., note 23, « Légiste », en ligne : https://dictionnairereid.caij.qc.ca/recherche#q=l%C3%A9gistique&t=edictionnaire&sort=relevancy&m=search&nq=true (consulté le 24 mars 2019). Historiquement, les « légistes » pouvaient avoir un rôle de conseiller politique en France et en Chine, voir respectivement Agnès BABOT, Agnès BOUCAUD-MAÎTRE et Philippe DELAIGUE, *Dictionnaire d'histoire du droit et des institutions publiques*, 2e éd., Paris, Ellipses, 2007, p. 356 et Bjarne MELKEVIK, « Un regard sur la culture juridique chinoise : l'École des légistes, le confucianisme et la philosophie du droit », (1996) 37 : 3 *Les Cahiers de Droit* 603, aux p. 615 et 616.

[32] G. CORNU, préc., note 22, p. 603.

[33] Jacques PICOTTE, *Juridictionnaire. Recueil des difficultés et des ressources du français juridique*, Moncton, Faculté de droit, Université de Moncton, 2015, p. 1998.

[34] Charles-Albert MORAND, « L'apport de la légistique à une meilleure connaissance de la loi », dans *L'accès aux normes : actes Réunion multilatérale – Activités pour le développement et la consolidation de la stabilité démocratique (Adacs), Borovets, Bulgarie, 25-27 novembre 1998*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2000, p. 57, à la p. 58.

discipline se déploie en deux branches principales : la *légistique matérielle* ou substantielle et la *légistique formelle* ou communicationnelle.

La légistique *matérielle* s'intéresse aux différentes étapes d'élaboration de la norme, depuis la définition du problème jusqu'à l'évaluation rétrospective du texte normatif adopté et mis en vigueur. Elle vise à optimiser chacune des étapes du processus de production normative. La langue anglaise traduit généralement l'expression « légistique matérielle » par « *material legistics* » ou « *legislative methodology* ». La légistique *formelle*, de son côté, se concentre sur l'aspect communicationnel des textes normatifs et fournit des connaissances tendant à en améliorer la qualité sur les plans de l'expression, de la communication et de la compréhension par les usagers du texte. Le terme « légistique » est d'ailleurs souvent employé dans une acception limitée à la rédaction législative, c'est-à-dire au seul volet de la légistique formelle[35]. Expriment généralement ce même sens, les expressions « technique législative » et « *legislative drafting* ».

Bien entendu, les champs d'études respectifs de la légistique matérielle et de la légistique formelle sont interdépendants : une conception initiale erronée de la problématique et des solutions normatives à lui apporter risque de se traduire en une communication législative inadéquate au regard des objectifs à atteindre. Qui plus est, une mauvaise compréhension du texte par ses usagers — citoyens tenus de s'y conformer, agents publics chargés de son application ou juristes appelés à conseiller ou à statuer à son propos — est susceptible de le priver d'effet, en tout ou en partie. Les connaissances qu'offre la légistique matérielle et formelle sont opérationnalisées, entre autres, dans les « guides de légistique » élaborés par les gouvernements nationaux[36]. Ces deux volets de la

---

[35] À titre d'exemple, l'ouvrage du juriste québécois Richard TREMBLAY (dir.), *Éléments de légistique : comment rédiger les lois et les règlements*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, se concentre sur les connaissances et méthodes de légistique formelle, comme son sous-titre l'indique.

[36] Au Québec, voir RICHARD TREMBLAY, RACHEL JOURNEAULT-TURGEON et JACQUES LAGACÉ, *Guide de rédaction* législative, SOQUIJ, 1984 et GOUVERNEMENT DU CANADA, *Lois et règlements : l'essentiel*, 2e éd., Canada, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2001. Ailleurs dans les pays de la Francophonie, voir la France : SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Guide de légistique*, 3e éd.,

législative et leur application sont décrits plus amplement lors de la présentation du cadre théorique de la thèse plus loin dans le présent chapitre.

Bien qu'elle puisse constituer une discipline autonome et finalisée par l'action[37], la législative sera parfois intégrée au champ d'études plus vaste appelé « législprudence », qui comprend une approche théorique de la création du droit légiféré. La législprudence s'est développée en réaction au fait que la théorie du droit s'est concentrée davantage sur l'application de la loi et dans la perspective du pouvoir judiciaire. Elle s'intéresse donc pour sa part au législateur et à la « fabrication » de la loi : « [t]he way law is created throughout the process of legislation does not appear on the screen of the legal theorist »[38].

Luc J. Wintgens, auteur auquel on doit, semble-t-il, le néologisme « législprudence », paraît enclin à la restreindre aux seuls aspects théoriques de la législation :

> « (…) l'accent ne sera pas mis sur les critères *législatives*, c'est-à-dire concernant la forme de la législation. Le but est plutôt d'établir une approche théorique qui permettra de faire des suggestions pouvant contribuer à une étude théorique de la législation, que j'appelle la *législprudence* comme théorie de la législation rationnelle (…). »[39]

Toutefois, Luzius Mader définit la législprudence plus largement :

Paris, La documentation française, 2017, LÉGIFRANCE en ligne : https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique2 (consulté le 24 mars 2019), la Suisse : DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE, *Guide de législation – Guide pour l'élaboration de la législation fédérale*, 4e éd., Berne, Office fédéral de la justice, 2019, en ligne : https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-f.pdf (consulté le 28 septembre 2019) et la Belgique, CONSEIL d'État, *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, en ligne : http://www.raadvst-consetat.be/?lang=fr&page=technique_legislative (consulté le 24 mars 2019).

[37] C.-A. MORAND, préc., note 16, p. 31 à 33 et Jean-Daniel DELLEY, Margit Theresia JOCHUM CHRISTIN et Simone LEDERMANN, *La conception des lois : la démarche législative entre théorie et pratique*, Genève, Travaux CETEL nº 56, 2009, p. 13, en ligne : http://archive-ouverte.unige.ch/unige:2026 (consulté le 24 mars 2019).

[38] Luc J. WINTGENS, « Legisprudence as a New Theory of Legislation », dans Luc. J. WINTGENS (ed.), *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, Aldershot, Ashgate, 2005, p. 3, à la p. 3.

[39] Luc J. WINTGENS, *Les temps modernes. Droit, loi et législprudence*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 148.

> « The term "legisprudence" that is sometimes used to describe these different elements and to stress the links between the different aspects of modern legislative studies expresses in a very appropriate way the character of this new, comprehensive approach. Legisprudence aims at furthering the theoretical understanding as well as the technical handling of legislation; it combines elements of science, art and craftsmanship; it concerns both in the content of legislation and in its form. »[40]

Quel que soit le rapport dans lequel on la place avec la légisprudence, la légistique s'inscrit clairement dans le champ du savoir juridique : elle a pour objet les connaissances et les méthodes de production des normes de droit écrit. En effet, le rôle des juristes ne se limite pas à la rédaction des textes et à leur application; ils sont impliqués aussi en amont, c'est-à-dire dès l'analyse de la problématique, de la détermination des objectifs, de l'examen des solutions possibles et du choix des moyens d'intervention.

En fait, les juristes prennent part à plus d'un titre à l'élaboration du droit positif : comme conseiller, comme rédacteur, parfois comme législateur et, plus tard, comme interprète du texte normatif[41]. À quelque titre qu'il intervienne dans ce processus, on attend avant tout du juriste qu'il veille à ce que la norme s'intègre harmonieusement dans l'ordonnancement juridique existant. Du point de vue de la légistique, cependant, sont particulièrement en évidence les juristes intégrés à ces équipes pluridisciplinaires chargées de « la conception de l'action publique et de sa traduction normative »[42].

Par ailleurs, la légistique propose une analyse du processus de production normative dont « [c]hacune des phases ne peut être considérée pour elle-même, isolée des autres phases et achevée une fois pour toutes »[43]. Dans cette

---

[40] Luzius MADER, « Evaluating the Effects: A contribution to the Quality of Legislation », 2001, *Statute Law Review*, vol. 22. nº 2, 119, 119.
[41] Généralement, sur le rôle des juristes dans le processus législatif à titre de « Legal Advisors » et de « Legislative Drafters », voir H. XANTHAKI, préc., note 27.
[42] Alexandre FLÜCKIGER et Jean-Daniel DELLEY, « L'élaboration rationnelle du droit privé : de la codification à la légistique », dans Christine CHAPPUIS, Bénédict FOËX, Luc THÉVENOZ, *Le législateur et le droit privé : colloque en l'honneur du professeur Gilles Petitpierre*, Genève, Schulthess, 2006, p. 123, à la p. 125.
[43] J.-D. DELLEY et A. FLÜCKIGER, préc., note 24, à la p. 84.

optique, la présence des juristes dès la phase initiale de la conception de la norme assure la liaison entre les différentes phases et ce, tout au long du processus. L'apport propre de la légistique à la confection des normes trouve son ancrage dans le savoir juridique; l'apport du droit s'ajoute ainsi à celui des autres disciplines impliquées dans ce travail de conversion d'une politique en une règle de droit afin d'atteindre un objectif donné. Pour reprendre les mots de Charles-Albert Morand : « [l]a légistique implique par nature une approche interdisciplinaire »[44].

À l'image d'un projet législatif qui fait intervenir plusieurs personnes de différents horizons disciplinaires, que ce soit, entre autres, au moment de circonscrire la problématique ou lors de l'évaluation prospective des impacts d'un projet de texte normatif, la légistique possède des interfaces avec plusieurs autres disciplines telles que les sciences politiques, la sociologie, les sciences de la communication, l'économie et la linguistique[45]. Les recherches dans ces autres disciplines peuvent avoir la loi pour objet et les connaissances ainsi créées peuvent certainement être mises au service d'un processus de production normative optimale. Comme le font valoir deux chercheurs néerlandais,

> « [p]roblems of legislation – also those in legal practice – do not primarily concern purely judicial questions, but rather questions as to how, through legislation, certain social patterns, relations and institutions can be influenced in a desirable way; how, through legislation, law can best be shaped and expressed; and in what way legislation can best be implemented and enforced so as to ensure that laws are observed. To answer these questions it is insufficient to draw on law or jurisprudence only; other disciplines will have to be consulted as well. »[46]

---

[44] C.-A. MORAND, préc., note 34, à la p. 57.
[45] C.-A. MORAND, préc., note 16, aux p. 27 à 31.
[46] Wim VOERMANS et Philip EIJLANDER, « Working Out the Fundamentals for a Border Crossing Post-Instrumental Doctrine on Legis-Prudence », dans Charles-Albert MORAND (dir.), *Légistique formelle et matérielle - Formal and Material Legistic,* Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1999, p. 47, à la p. 50.

Avec cette interdisciplinarité en toile de fond, Luzius Mader décrit ainsi le rôle particulier des juristes sur le terrain non seulement de la légistique formelle, mais aussi de la légistique matérielle :

> « Whereas legislative drafting or, in a broader sense, formal legistic is mainly an affair for lawyers, material legistic is by no means an exclusivity of persons with legal training or a field of activity for which lawyers are necessarily better prepared than persons having another professional background. This is true, in particular, for the different sequences of the methodical approach, including evaluation, for the management of legislative projects and for the sociology of legislation. For dealing with the material or substantial aspects of the legislative work, lawyers—at least lawyers with a traditional legal education—are not better equipped than anyone else. However, their predominant and privileged position in the drafting stage of the legislative process has also given them a particular responsibility for the material aspects of legislation. »[47]

À l'instar de bon nombre d'auteurs européens, des juristes canadiens ont contribué à enrichir la doctrine de la légistique. Parmi eux, Louis-Philippe Pigeon[48], Elmer A. Driedger[49], Richard Tremblay[50], John Mark Keyes[51] et Paul Salembier[52] se sont tous intéressés de près à la « fabrication » des textes législatifs, étant eux-mêmes légistes. Sont prédominants les savoirs liés à la légistique formelle, c'est-à-dire à la rédaction législative. Dans les écrits, l'interprétation des lois est quelques fois traitée de façon auxiliaire par rapport à la légistique et à ce propos, Richard Tremblay fournit l'explication qui suit :

> « Rédacteur législatif de profession, j'ai toujours vu l'interprétation comme un domaine complémentaire de la rédaction législative. Le légiste, en effet, ne peut ignorer le caractère par nature incomplet et imparfait de la loi. Il doit non seulement être au fait de concepts comme celui de la « texture ouverte » du droit, mais aussi être conscient que la rédaction législative est une course à relais qui

---

[47] L. MADER, préc., note 40, 121.
[48] Louis-Philippe PIGEON, *Rédaction et interprétation des lois*, 3e éd., Les publications du Québec, 1986.
[49] Elmer A. DRIEDGER, *The composition of Legislation*, 2e éd., Ottawa, ministère de la Justice, 1976.
[50] Richard TREMBLAY (dir.), préc., note 35.
[51] John Mark KEYES, *Executive Legislation*, Markham, LexisNexis, 2010.
[52] Paul SALEMBIER, *Legal and Legislative Drafting*, Markham, LexisNexis, 2009.

> implique à la fois le législateur et les tribunaux. La rédaction législative et l'interprétation sont ainsi intimement liées. »[53]

D'ailleurs, les lois d'interprétation prévoient des éléments visant la rédaction législative. En effet, comme l'affirme Pierre Issalys au sujet de la *Loi d'interprétation* canadienne dans le contexte de son adoption en 1849 : « [l]'intérêt premier de la *Loi* (…) est d'alléger et de simplifier le langage des lois en normalisant l'emploi d'un certain nombre d'expressions et en fixant certaines conventions de langage »[54]. Ainsi, les liens entre la légistique et l'interprétation législative sont certes étroits.

Généralement, la doctrine canadienne portant sur l'interprétation, tout comme celle en matière de légistique, a pour objet les lois et les règlements provinciaux de même que les textes législatifs fédéraux. Les auteurs n'ont pas systématiquement en tête les règlements adoptés par les gouvernements municipaux. En fait, les paliers provincial et fédéral bénéficient de ressources beaucoup plus importantes pour l'élaboration de leurs lois et règlements que les gouvernements locaux et souvent, ces auteurs sont des praticiens œuvrant au sein de la fonction publique. Malgré cela, certaines notions générales de la légistique peuvent trouver application en matière de réglementation municipale, avec les adaptations nécessaires.

(ii) Le modèle théorique de la communication législative

Ce projet doctoral prend appui sur la légistique, dans sa composante matérielle aussi bien que formelle, puisque l'une et l'autre branches « cherche[nt] à déterminer les meilleures modalités d'élaboration, de rédaction, d'édiction et d'application de la norme »[55]. Il sera tenu compte à la fois des instruments analytiques élaborés par la légistique de même que des connaissances et méthodes formulées par les divers auteurs. Plus précisément, cette thèse

---

[53] Richard TREMBLAY, *L'essentiel de l'interprétation*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, dans son *Avant-propos*, à la p. IX.
[54] P. ISSALYS, préc., note 29, à la p. 330.
[55] A. FLÜCKIGER et J.-D. DELLEY, préc., note 42, à la p. 125.

emprunte le modèle théorique de la communication législative proposé par Charles-Albert Morand, lequel prend appui sur une analyse du processus de production normative en quatre phases[56]. Ce processus « a trouvé place dans la pratique » grâce notamment au *Guide de législation* publié par l'Office fédéral de la justice de la Suisse[57]. Les gouvernements du Canada et du Québec ont également adopté un modèle analytique semblable en matière de réglementation[58].

Le modèle théorique de la communication législative de Charles-Albert Morand a pour objectif « d'améliorer la qualité des textes juridiques »[59]. Ce modèle identifie la « phase de la communication » comme étant un système à part entière qui comporte ses propres règles que l'on emprunte à la discipline des sciences de la communication. En effet, qu'elle soit législative ou non, une communication fait intervenir un émetteur, un récepteur et un message et elle doit comporter certains éléments pour être optimale. Charles-Albert Morand distingue toutefois la communication législative des autres types de communication puisqu'elle « vise à être la plus littérale, la moins approximative, la plus directe possible » et d'ajouter que « [c]e besoin de littéralité et de clarté s'explique notamment par le fait que le message législatif véhicule des commandements qui peuvent avoir des conséquences graves pour les destinataires »[60].

---

[56] Charles-Albert MORAND, « Vers une méthodologie de la communication législative », (1994) 2 *Législation d'aujourd'hui* 11, accessible en ligne sur le site *LeGes* : https://leges.weblaw.ch/fr/legesissues/1994/2/1994211-27.html (consulté le 2 octobre 2019) et C.-A, MORAND, préc., note 34.
[57] Margrit JOCHUM et Simone LEDERMANN, « La démarche légistique entre théorie et pratique », (2009) 1 *LeGes* 87, 89. Voir aussi Alexandre FLÜCKIGER, *Les racines historiques de la légistique en Suisse*, Séminaire Commission européenne, Bruxelles, 19 octobre 2007, en ligne : http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/seminars/ch_fluckiger.pdf (consulté le 24 mars 2019).
[58] Pour le Canada, GOUVERNEMENT DU CANADA, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Directive du Cabinet sur la réglementation*, en ligne : https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/gestion-reglementation-federale/lignes-directrices-outils/directive-cabinet-reglementation.html (consulté le 17 mars 2019) » et pour le Québec, *Décret concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif*, D. 1166-2017, (2018) 150 GOQ 2 31, et modif., en ligne (codification administrative) : https://www.mce.gouv.qc.ca/publications/decret-mce.htm (consulté le 23 mars 2019).
[59] C.-A. MORAND, préc., note 56, 11.
[60] *Id*., 11 et 12.

Cependant, ce système de communication ne saurait en soi être suffisant pour « améliorer la qualité des textes juridiques » puisqu'au-delà de la lettre, il faut que le message soit conçu de façon à ce que l'émetteur puisse atteindre son but. C'est pourquoi Charles-Albert Morand l'intègre dans un processus de production normative puisque « ce qui se conçoit bien s'énonce clairement » dit-il[61]. Il s'agit d'un processus en quatre phases, comprenant la conception, la mise en forme, la mise en œuvre et l'évaluation rétrospective. Le système de communication législative y trouve sa place dans la phase de mise en forme, dite « formelle », alors que les phases de conception, de mise en œuvre et d'évaluation sont dites « matérielles ». Le modèle théorique de communication législative prend donc appui sur ce processus de production normative qui fait appel à la fois à des éléments de légistique matérielle, liés au « système d'action que représente la législation » et à des éléments de légistique formelle, liés à l'appartenance des textes normatifs au système de communication[62]. Ainsi, il faut apporter un soin particulier à la conception de la communication, à sa mise en œuvre et à son évaluation rétrospective pour qu'elle soit optimale. Ce sont donc deux systèmes qui cohabitent dans le modèle théorique de Charles-Albert Morand comme l'illustre le schéma ci-après[63] :

conception → mise en forme → mise en œuvre → évaluation rétrospective

Les composants de ce schéma sont présentés en détail plus loin dans ce chapitre, mais peuvent être décrits brièvement comme suit :

- **conception :**

le problème, les objectifs et les moyens pour les atteindre sont d'abord examinés. Sur la base de ces analyses, un instrument d'action est choisi et fait ensuite l'objet d'une évaluation prospective pour en mesurer les effets anticipés;

[61] *Id.*, 18.
[62] C.-A. Morand, préc., note 34, p. 58.
[63] C.-A. MORAND, préc., note 56. 18.

- **mise en forme :**

l'instrument d'action prend la forme d'un texte normatif rédigé selon les préceptes de la légistique formelle et ses objectifs de clarté, de concision et de cohérence de la communication législative;

- **mise en œuvre :**

le texte normatif est adopté, communiqué et appliqué, notamment à l'aide de documentation connexe visant la promotion de sa conformité et les plans de sa mise en application, y compris la formation et les mesures d'accompagnement nécessaires;

- évaluation rétrospective :

les effets du texte normatif en vigueur sont examinés à la lumière des objectifs établis au moment de sa conception.

Il est possible de déduire de ce modèle des prescriptions visant à optimiser l'exécution de chacune de ces phases du processus de production normative. D'ailleurs, on peut relever certaines similitudes avec la *Directive du Cabinet sur la réglementation* du gouvernement canadien, laquelle est basée sur les trois étapes du « cycle de vie d'un règlement » soit *l'élaboration*, *la gestion de la réglementation* de même que *l'examen et les résultats*[64]. Dans cette directive, la première étape d'élaboration du règlement comprend, outre les éléments correspondant, dans le schéma du processus de production normative, à la phase de conception, la mise en forme, l'adoption et la publication finale des règlements à la partie II de la *Gazette du Canada*[65]. Cette directive fusionne donc en une seule étape la phase de conception, la phase de mise en forme et une partie de la phase de mise en œuvre. L'unité de cette étape est mise en relief, notamment par le fait qu'un résumé de l'étude d'impact de la réglementation, produit de l'évaluation prospective du projet de norme réglementaire, est publié une première fois avec ce projet, puis une seconde fois avec le texte finalement adopté[66].

---

[64] *Directive du Cabinet sur la réglementation*, préc., note 58, art. 4.0.
[65] *Id*., sous-section 5.4.3.
[66] *Id*.

La seconde étape du « cycle de vie » est dite de « gestion de la réglementation »; elle comprend les mesures d'application du règlement et de contrôle de conformité[67]. Enfin, l'étape ultime du « cycle de vie d'un règlement » intitulée « examen et résultats », a le même objet que celle de l'évaluation rétrospective en ce qu'elle « permet aux ministères et aux organismes de tenir compte des répercussions et des fardeaux imposés aux parties concernées, tout en veillant à la protection de la santé, de la sûreté, de la sécurité et du bien-être socio-économique des Canadiens ainsi que de l'environnement »[68].

Le gouvernement du Québec n'est pas en reste alors que son *Décret concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif* prévoit « les principes de bonne réglementation »[69]. Les quatre phases du processus de production normative y sont abordées. La conception des règles de tout projet réglementaire est soumise à des exigences, dont celles de « répondre à un besoin clairement identifié », d'être « axées sur les résultats » et « fondées sur une évaluation des risques, des coûts et des avantages »[70]. Ce sont là, respectivement, le problème, les objectifs et l'évaluation prospective auxquels fait référence la première phase du processus de production normative, soit, la conception.

En ce qui concerne l'évaluation prospective, le décret exige pour les projets de règlement une analyse d'impact réglementaire cherchant « à établir l'essentiel des coûts, des économies, des avantages et des inconvénients sur la base des scénarios réglementaires les plus réalistes possible dans les circonstances »[71]. Cette analyse d'impact réglementaire doit être publiée dans le site Internet du ministère ou de l'organisme promoteur[72]. Ce décret exige, quant à la mise en forme des règles contenues aux projets de règlement, qu'elles soient « rédigées

---

[67] *Id*., art. 6.0.
[68] *Id*., art. 7.0.
[69] *Décret concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif*, préc., note 58, art. 7 de l'Annexe A.
[70] *Id*., respectivement aux alinéas 7a), f) et d) de l'Annexe A.
[71] *Id*., art. 16 de l'annexe A.
[72] *Id*. art. 19 de l'annexe A.

dans un langage qui peut facilement être compris par le public »[73]. Enfin, la mise en œuvre et l'évaluation rétrospective des « règles de tout projet » sont spécifiquement abordées, notamment en exigeant qu'« elles doivent être adoptées en temps opportun et révisées régulièrement »[74]. Ces exemples de transposition du processus de production normative incitent à l'examen un peu plus détaillé de chacune des quatre phases de conception, de mise en forme, de mise en œuvre et d'évaluation rétrospective.

Ce processus est amorcé par la phase de conception au cours de laquelle, une situation de fait qui attire l'attention de l'autorité normative est définie et analysée :

> « L'intention de légiférer présuppose l'existence d'un problème. Connaître le problème en cause et ses caractéristiques constitue une étape primordiale de la démarche méthodique qui permet de décider de la nécessité de légiférer et si oui, de délimiter le champ d'intervention et les moyens à engager. »[75]

Lorsque le problème est clairement diagnostiqué, il faut recenser les objectifs d'une éventuelle inaction ou action publique et, dans l'hypothèse d'une action, les différents moyens qu'elle pourrait emprunter :

> « Le modèle théorique présuppose que l'individu confronté à un problème est capable, pour prendre sa décision : d'évoquer toutes les alternatives à un moment donné; d'envisager l'ensemble des conséquences possibles de ces alternatives; de hiérarchiser les alternatives en fonction de leurs conséquences; d'évoquer l'ensemble des moyens disponibles et adéquats; de décider du but optimal en termes de valeurs et de moyens. »[76]

---

[73] *Id*. alinéa 7h) de l'Annexe A. Les « règles » sont par ailleurs définies au premier article de l'annexe A du décret comme suit : « droit, obligation ou interdiction de nature législative ou réglementaire, principe à caractère général et impersonnel qui détermine la ligne de conduite ou le modèle à suivre dans un cas déterminé ».
[74] *Id*. art. 27 à 30 de l'Annexe A.
[75] Jean-Daniel DELLEY, « Penser la loi. Introduction à une démarche méthodique », dans Charles-Albert MORAND (dir.), *Légistique formelle et matérielle - Formal and Material Legistic,* Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1999, p. 81, à la p. 87.
[76] M. JOCHUM et S. LEDERMANN, préc., note 57, 97.

Parmi les scénarios envisageables en vue d'atteindre les objectifs jugés souhaitables et possibles, l'action sous la forme de nouvelles normes juridiques de portée générale ne saurait être la seule que l'on prenne en considération : on doit examiner diverses formes et combinaisons d'action gouvernementale[77]. Il faut même envisager la possibilité que l'État n'intervienne pas : « [l]'inaction doit faire partie de la gamme des possibles »[78].

Une fois la décision prise quant aux objectifs et si les moyens pour les atteindre nécessitent la mise en place d'une règle de droit, la phase de conception du processus de production normative comprend un dernier élément, soit l'évaluation prospective de la norme projetée :

> « La réalisation des objectifs implique un processus concret et se heurte à toute une série de contraintes telles que les coûts des mesures, leur insertion dans l'ordre juridique, leur acceptabilité politique, la faisabilité de leur mise en œuvre, le temps à disposition pour atteindre les objectifs notamment. De manière plus générale, le choix des mesures les plus appropriées aux buts recherchés par une législation doit prendre en considération, au-delà des effets voulus, l'impact prévisible, c'est-à-dire l'ensemble des effets possibles sur les destinataires directement visés et sur d'autres publics. »[79]

L'analyse prévisionnelle des impacts a donc pour objet immédiat d'anticiper les effets probables du texte normatif; mais elle peut aussi, une fois celui-ci en vigueur, servir d'outil d'interprétation permettant aux usagers du texte, et notamment au juge, de comprendre l'intention du législateur[80]. Le recours au

---

[77] Voir Charles-Albert MORAND, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, coll. « Droit et Société », Paris, LGDJ, 1999, qui discute des instruments étatiques d'intervention « relationnels » aux p. 125 à 153 et « incitatifs », aux p. 159 à 186.

[78] Pierre ISSALYS, « L'analyse d'impact des lois et règlements : impératif d'efficacité ou condition de légitimité? » dans Stéphane BEAULAC et Mathieu DEVINAT (dir.), *Interpretatio non cessat. Mélanges en l'honneur de Pierre-André Côté,* Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, p. 133, à la page 140.

[79] J.-D. DELLEY et A. FLÜCKIGER, préc., note 24, p. 92.

[80] Voir *Takeda Canada Inc.* c. *Canada (Santé)*, 2013 CAF 13, où le résumé d'étude d'impact, publié avec le règlement, a servi à l'interpréter. Plus généralement sur ces analyses, voir P. ISSALYS, préc., note 78, France HOULE, *Analyses d'impact et consultations réglementaires au Canada. Étude sur les transformations du processus réglementaire fédéral : de la réglementation pathogène à la réglementation intelligente*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012, Moktar LAMARI, Jessica BOUCHARD et Eva ANSTETT (dir.), *Analyse d'impact réglementaire :*

droit comparé peut faire partie de cet examen prospectif en ce qu'« [i]l fournit des informations sur les expériences faites dans d'autres pays et donne une première indication sur l'utilité des mesures mises en œuvre, pour autant que les effets des législations étrangères aient été évalués »[81].

La phase de conception de processus de production normative comporte son propre procédé itératif puisqu'elle implique un va-et-vient entre ses différentes étapes de définition du problème, d'établissement des objectifs, d'identification des mesures à prendre et d'examen prospectif. À titre d'exemple, « l'étape qui consiste à déterminer les buts et les objectifs d'une intervention publique peut conduire à modifier la perception initiale du problème » et « [l]'inventaire des moyens d'action disponibles peut à son tour remettre en cause des buts établis de manière trop ambitieuse »[82].

Lorsque l'intention normative de même que les objectifs et la substance des mesures à adopter sont clairement établis, ils seront mis en forme dans un texte normatif porteur de règles de droit. Il s'agit de la seconde phase du processus de production normative. Le modèle théorique de la communication législative trouve ainsi une application concrète puisqu'une règle bien conçue pourra s'exprimer plus aisément. Ainsi, la première phase du processus propose certains préceptes qui visent une conception adéquate de la norme, laquelle sera par la suite formalisée par écrit. La rédaction de « cette communication législative » devrait être guidée par les règles d'une communication efficace qui sont empruntées à d'autres disciplines comme les sciences de la communication. Les conditions de l'accès matériel au texte normatif doivent évidemment être ménagées avec soin, mais la préoccupation essentielle doit être, dans cette phase de mise en forme, l'intelligibilité de la norme, puisqu'elle détermine sa compréhension par les usagers du texte : « [s]i, pour que la loi soit efficace, il

---

balises méthodologiques pour mieux évaluer les réglementations, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015 et Daniel MOCKLE, « La réglementation intelligente : réglementer mieux ou réglementer moins », *Revue française de droit administratif*, (2015) 31(6), 1225.

[81] J.-D. DELLEY, préc., note 75, p. 113.

[82] J.-D. DELLEY et A. FLÜCKIGER, préc., note 24, p. 84.

faut qu'elle soit connue, il faut surtout qu'elle soit comprise »[83]. La légistique formelle propose des règles de communication législative efficace, basées sur les objectifs de clarté, de cohérence et de concision[84].

En effet, la communication du contenu normatif à travers le texte doit être telle que le citoyen puisse bien comprendre ce que l'on attend de lui et adapter sa conduite en conséquence[85]. La clarté du texte contribue à la prévisibilité de ses effets, comme le souligne Helen Xanthaki :

> « Clarity, precision and unambiguity offer predictability to the law. Predictability allows the users of the legislation, including enforcers, to comprehend the required content of the regulation. Predictability of effect is a necessary component of effectiveness and indeed of the rule of law. »[86]

Malgré la précision nécessaire pour assurer la clarté du texte normatif, la concision de l'expression est une qualité essentielle à l'efficacité de la communication législative. Comme l'affirme Charles-Albert Morand : « [l]a règle d'or est de placer le maximum de charge intellectuelle sur le support le plus dépouillé, de dire en peu de mots le plus possible »[87]. Un moyen de parvenir à la concision est de recourir à une formulation plus abstraite, puisque « [a]bstraire, c'est retenir les traits essentiels d'une série de cas particuliers et en négliger les traits accessoires, les différences non pertinentes ou peu pertinentes dans le contexte, ainsi que les situations factuelles marginales »[88]. Une formulation abstraite élargit la marge d'interprétation offerte aux usagers du

---

[83] Paul DELNOY, « La communication législative », dans dans Charles-Albert MORAND (dir.), *Légistique formelle et matérielle - Formal and Material Legistic,* Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1999, p. 141, à la p. 143. Voir également Geneviève KOUBI, « Lire et comprendre : quelle intelligibilité de la loi? », dans Georges FAURÉ et Geneviève KOUBI (dir.), *Le titre préliminaire du Code civil*, Paris, Économica, 2003, p. 215.
[84] C.-A. MORAND, préc., note 56, 19 à 25.
[85] Sur le lectorat d'une norme, voir Ian MCLEOD, *Principles of Legislative and Regulatory Drafting*, Oxford, Hart Publishing, 2009, aux p. 5 à 8.
[86] Helen XANTHAKI, *Drafting Legislation. Art and technology of Rules for Regulation*, Oxford, Hart Publishing, 2014, p. 8. Le droit constitutionnel canadien adhère tout à fait à cette position de principe : voir *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society,* [1992] 2 RCS 606.
[87] C.-A. MORAND, préc., note 56, 24.
[88] Richard TREMBLAY, « Le degré souhaitable de précision des textes législatifs », dans R. TREMBLAY (dir.), préc., note 35, p. 363, aux p. 383 et 384.

texte et accroît l'adéquation de son contenu à la diversité et à la mobilité des situations. Elle décharge les concepteurs et les rédacteurs du texte de l'obligation d'y anticiper toutes les éventualités.

Cet équilibre entre le degré de précision requis par la règle de droit et la concision souhaitée pour l'efficacité de la communication sera, pour la mise en forme des textes normatifs, un éternel défi. Alexandre Flückiger décrit parfaitement la ligne de crête sur laquelle le rédacteur doit s'efforcer de se maintenir :

> « L'idée de lois claires, tout à la fois lisibles et précises, est un idéal; idéal chaque fois revendiqué, mais jamais atteint. Parfaitement précise et prévisible, la loi deviendrait terriblement lourde et compliquée; légère et simple, la réalité la rattraperait rapidement, car la complexité évitée se reporterait immédiatement sur les textes d'application, sur la jurisprudence et la pratique. »[89]

Ainsi, l'abstraction ne se résume pas à une commodité de style; elle doit être conçue comme un outil dont le maniement judicieux permet une meilleure adaptabilité aux différents cas qui peuvent se présenter. Par l'équilibre entre précision et concision s'obtient une clarté optimale du texte normatif.

Quant à l'objectif de cohérence de la communication législative, il exige non seulement le respect d'une logique interne au sein même du texte normatif, mais également le souci de préserver la logique de rapports externes avec d'autres textes normatifs. À ce sujet, il est intéressant de noter que la *Directive du Cabinet sur la réglementation* du gouvernement canadien impose la coopération entre les ministères et organismes fédéraux et avec « d'autres gouvernements, à l'échelle nationale et internationale » de manière « à réduire les divergences réglementaires inutiles »[90]. En l'occurrence, l'objectif de cohérence sur le plan

---

[89] Alexandre FLÜCKIGER, « Le principe de la clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal » (2007) 21 *Cahiers du Conseil constitutionnel*, janvier 2007, p. 5, en ligne : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-21/le-principe-de-clarte-de-la-loi-ou-l-ambiguite-d-un-ideal.50557.html (consulté le 24 mars 2019). La notion de « clarté » est elle-même sujette à interprétation : Mark VAN HOECKE, « Comment les normes juridiques sont-elles formulées dans les textes législatifs », dans Léon INGBER et Patrick VASSART, *Le langage du droit*, Bruxelles, éd. Nemesis, 1991, p. 107, à la p. 120.
[90] *Directive du Cabinet sur la réglementation*, préc., note 58, section 4.2.

externe revêt une portée particulièrement étendue, puisqu'il commande la prise en compte de textes provenant de l'ensemble des pouvoirs normatifs compris dans l'ordre constitutionnel canadien. L'impact de plus en plus sensible d'instruments internationaux sur l'activité de ces pouvoirs normatifs vient encore accroître la portée de cet objectif de cohérence dans la mise en forme des textes législatifs.

Une fois que la norme mise en forme est adoptée, le processus de production normative en prévoit la mise en œuvre. Cette troisième phase comprend la diffusion du texte normatif et son application. Elle implique donc, notamment, la communication de son contenu aux citoyens. En tout premier lieu, on serait fondé à s'attendre qu'au besoin, le texte normatif sur une question donnée soit aisément repérable. Or, comme le constatait il y a 25 ans Charles-Albert Morand, « [c]urieusement, presque rien n'est fait pour que les textes législatifs soient connus des particuliers auxquels ils s'adressent. La publicité se fait dans des recueils à peu près inaccessibles aux particuliers »[91]. Le fait que des lois et des règlements, comme ceux du Québec et du Canada, soient maintenant accessibles en ligne dans leur version officielle oblige aujourd'hui à nuancer ce propos. En revanche, la réalité qu'il décrivait subsiste toujours à l'échelon municipal, puisque l'accès aux réglementations locales en ligne n'est pas généralisé et porte bien souvent sur une version des textes dénuée de valeur officielle[92].

Qui plus est, à supposer que le texte normatif soit repérable et rédigé selon les connaissances et méthodes de la légistique formelle, on ne peut présumer que le citoyen tienne toujours à en prendre directement connaissance : « [p]our la

---

[91] C.-A. MORAND, préc., note 56, 15.
[92] À titre d'exemple, le site Internet de la ville de Québec indique : « La codification administrative et les règlements annuels n'ont pas de valeur officielle. Les règlements possédant une valeur officielle peuvent être obtenus au Service du greffe et des archives. », en ligne : http://reglements.ville.quebec.qc.ca/ (consulté le 24 mars 2019). Également, la municipalité de Batiscan précise sur son site Internet que « (…) seules les copies certifiées conformes par la Municipalité ont force de loi. La version des règlements municipaux accessible sur le site Internet est une version administrative, à titre informatif seulement. », en ligne : http://www.batiscan.ca/fr/services/documents/reglements/ (consulté le 24 mars 2019).

plupart des individus, l'accès aux lois n'est pas direct, mais médiatisé. (…) Les principaux vecteurs sont la formation, les médias généraux ou spécialisés, les informations diffusées par le gouvernement »[93]. L'importance de ces voies d'accès « de seconde main » au contenu du texte normatif ressort par exemple, dans le contexte de la réglementation fédérale canadienne, de l'existence d'une documentation parfois assez détaillée à propos des règlements (abrégés, brochures explicatives, foires aux questions dans les sites ministériels, etc.) et destinée à en faciliter la compréhension sans recourir au texte normatif lui-même [94].

Enfin, le processus de production normative comporte une phase (provisoirement) conclusive, consacrée à l'évaluation rétrospective des effets du texte normatif. L'observation et l'analyse, à ce stade, s'efforcent de révéler quels en ont été les véritables effets : « [l]'évaluation est l'instrument par lequel la loi peut tenter de prouver son efficacité »[95]. La méthode d'évaluation préconisée à l'égard des effets d'un texte normatif en vigueur met en œuvre trois critères principaux. Le critère d'*effectivité* a trait au degré effectif de conformité des comportements au contenu normatif du texte, celui d'*efficacité* s'intéresse à l'atteinte des objectifs au moyen du texte normatif et enfin le critère d'*efficience* concerne le rapport coûts-avantages manifesté dans la mise en œuvre du texte compte tenu des besoins, des objectifs et des ressources disponibles[96]. En somme, « [l]es ministères et organismes doivent examiner régulièrement l'inventaire de leurs règlements en vigueur (…) pour veiller à la pertinence et à l'efficacité de leurs règlements, et vérifier qu'ils permettent d'atteindre les objectifs stratégiques fixés »[97].

---

[93] C.-A. MORAND, préc., note 34, aux p. 74 et 75.
[94] À titre d'exemple, les modifications au *Règlement sur les oiseaux migrateurs* portant sur la saison de chasse 2018-2019 sont accompagnées d'une version abrégée du règlement modifié pour chaque province et territoire indiquant les dates de la saison de chasse et les limites de prise, en ligne : https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/chasse-oiseaux-migrateurs-gibier/reglementation-resumes-provinciaux-territoriaux.html (consulté le 24 mars 2019).
[95] C.-A. MORAND, préc., note 77, p. 102.
[96] J.-D. DELLEY et A. FLÜCKIGER, préc., note 24, p. 94 et plus généralement, L. MADER, préc., note 40.
[97] *Directive du Cabinet sur la réglementation*, préc., note 58, section 7.2.

Le modèle théorique de la communication législative de Charles-Albert Morand comportant une analyse du processus de production normative en quatre phases servira, aux fins de la présente thèse, à l'analyse des pratiques québécoises d'harmonisation des réglementations locales. Ce processus rend très bien compte, à divers égards, de la pratique de plusieurs législateurs nationaux. C'est pourquoi sa transposition au processus de production normative des municipalités locales québécoises sera utile pour en faire l'examen, lorsque celles-ci entreprennent une harmonisation réglementaire intermunicipale.

Comme le montrera clairement l'observation des pratiques québécoises au chapitre 2, même dans un contexte d'harmonisation, la prise d'un règlement par une autorité locale demeure un acte propre de cette autorité. En effet, bien que plusieurs municipalités locales s'entendent sur le contenu normatif et la forme du texte, chacune d'elles doit engager pour et par elle-même le processus d'adoption d'un règlement. C'est l'exercice concerté des pouvoirs réglementaires découlant de ces pratiques d'harmonisation qui sera analysé au moyen du modèle théorique proposé par Charles-Albert Morand.

Un règlement municipal relève clairement de la communication législative. Comme la communication des lois proprement dites, il « se distingue très nettement de la communication ordinaire par son caractère anonyme, par son caractère collectif, par son officialité et la distance qu'elle établit avec les récepteurs, par le type de langage qu'elle utilise et enfin par la nature des actes de langage qu'elle produit »[98]. De même, les connaissances et méthodes de la légistique matérielle et formelle, bien que faisant habituellement référence à la législation, s'appliquent très largement à la réglementation, celle-ci étant d'ailleurs souvent décrite comme une « législation déléguée ».

Ce modèle théorique de la communication législative et le processus de production normative qu'il comporte fournissent donc un outil conceptuel

[98] C.-A. MORAND, préc., note 56, 11.

pertinent et opérant pour analyser le processus d'harmonisation des réglementations locales tel qu'on peut l'observer au Québec. En définitive, le règlement municipal, tout comme une loi, est la traduction d'une politique en un texte juridiquement normatif. En d'autres termes, « [l]e droit est l'expression de la politique en ce qu'elle a de plus stable », pour reprendre les mots de Louis-Philippe Pigeon[99].

Certes, il existe entre eux des différences tenant au caractère subordonné de la « législation déléguée », dont découlent des paramètres supplémentaires du processus normatif. Par exemple, dès la phase de conception du texte normatif, une contrainte a trait aux limitations du pouvoir réglementaire inscrites dans la loi d'habilitation. Bien sûr, tout législateur, qu'il soit municipal, provincial ou fédéral, est astreint à un certain nombre de limitations qui tiennent à la norme qui l'habilite et aux normes supérieures. Mais sous cette contrainte, le processus de production normative municipale conserve la même structure fondamentale. De même, à l'étape de la mise en forme d'un règlement municipal, la cohérence terminologique s'imposera, non seulement avec la loi habilitante, mais encore avec le cadre législatif général de l'action municipale; ce n'est là cependant qu'une application particulière de l'objectif de cohérence, primordial dans la communication législative.

Plus largement, il y a tout lieu de croire que les connaissances et les méthodes de la légistique sont de nature à optimiser les pratiques d'harmonisation des réglementations locales qui ont cours au Québec. En particulier, le découpage du processus de production normative en quatre phases, sur lequel prend appui le modèle théorique de la communication législative, paraît constituer un précieux outil. Il est possible d'en tirer des prescriptions utiles pour le processus

---

[99] L.-P. PIGEON, préc., note 48, p. 9. Cette citation de Louis-Philippe Pigeon semble suggérer une relation d'équivalence entre la loi et le droit. Or, il est possible de penser que les mots de Pigeon ont ici débordé sa pensée véritable. Celle-ci se trouve sans doute plus exactement formulée dans son article « L'élaboration des lois », (1945) 5 *Revue du Barreau* 365, p. 377 : « La législation est essentiellement une question politique […]. » Il voulait donc sans doute dire « La loi est l'expression de la politique dans ce qu'elle a de plus stable » à la suite des propos suivants de Driedger qu'il cite « A statute is the formal expression of a legislative policy ».

de production concertée de règlements par les municipalités locales québécoises[100].

(iii) La légistique et la réglementation locale au Québec

Le rôle des lois dans le système juridique explique sans doute que le développement des connaissances en matière de légistique se soit généralement concentré sur ce type de textes législatifs. Il est tout de même surprenant que si peu de doctrine porte spécifiquement sur la rédaction de la réglementation municipale puisqu'en marge de l'activité législative fédérale et provinciale, qui a souvent plus de visibilité auprès des citoyens, la production normative municipale est fort importante au Québec : quelque 1 108 municipalités locales sont habilitées à réglementer et réglementent effectivement une multitude de matières[101]. Ces « législateurs » ne disposent pas tous des mêmes ressources pour élaborer leurs règlements. En janvier 2018, le Québec comptait 716 municipalités locales de moins de 2 000 habitants, qui représentent 7,18% de la population québécoise[102].

Ces municipalités locales, peu populeuses, ne peuvent s'offrir les mêmes services que des villes comme Montréal ou Québec, bien que toutes puissent exercer les mêmes compétences réglementaires notamment liées à la sécurité, au zonage et à la fiscalité. Tous ces gouvernements locaux exercent leurs pouvoirs réglementaires et les textes législatifs qui en résultent ont la même force de loi et touchent directement les citoyens. Ce grand nombre de municipalités locales au Québec, en comparaison avec les autres provinces

---

[100] Généralement sur le processus de production normative, voir Alexandre FLÜCKIGER, « Qu'est-ce que mieux légiférer? Enjeux et instrumentalisation de la notion de qualité législative, dans Alexandre FLÜCKIGER et Christine GUY-ECABERT (dir.), *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer : le rôle des guides de légistique*, coll. « Pratique du droit administratif », Genève, Schulthess, 2008, p. 11 et Michel MORIN, « Réflexions sur la qualité de la loi au Québec et au Canada – ou ce qui est bon pour les francophones ne l'est pas pour les anglophones du Québec », (2014) 48 *RJTUM* 247.

[101] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *L'organisation municipale au Québec en 2018*, p. 4, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/organisation_municipale/organisation_territoriale/organisation_municipale_2018.pdf (consulté le 17 mars 2019).

[102] *Id.*, p. 9.

canadiennes, pourrait expliquer le fait que les pratiques d'harmonisation des réglementations locales soient un phénomène propre au Québec et que le droit municipal comparé se soit révélé peu utile dans le cadre de la présente thèse. L'Ontario, pour ne nommer que la province voisine, est découpé en 444 municipalités locales pour une population de plus de 14 millions d'habitants, soit six millions de plus que la population québécoise[103].

En fait, il y a fort à parier qu'au Québec, il y ait un plus grand nombre de rédacteurs de règlements municipaux que de légistes au service du gouvernement provincial, compte tenu du très grand nombre de municipalités locales. Pourtant, peu de doctrine a été publiée spécifiquement sur la légistique en contexte municipal. Bien sûr, les guides de légistique qu'ont élaborés différents gouvernements nationaux peuvent apporter des connaissances utiles aux rédacteurs de règlements municipaux, particulièrement en ce qui a trait à la légistique matérielle qui, rappelons-le, traite des procédés d'élaboration de la norme[104]. Quelques auteurs en droit québécois se sont tout de même penchés spécifiquement sur l'élaboration des règlements municipaux. L'ouvrage intitulé *Le règlement municipal : modèles, règles de rédaction et d'adoption, exécution et contrôle judiciaire* de Stéphane Sansfaçon est une contribution notable à la légistique en contexte municipal[105]. Cet ouvrage fournit des éléments de légistique matérielle — notamment en matière de procédures d'adoption et

---

[103] La population ontarienne en date du 1er avril 2019 s'élevait à 14 490 207, ONTARIO, MINISTÈRE DES FINANCES, *Rapport démographique trimestriel de l'Ontario : Faits saillants du premier trimestre 2019*, en ligne : https://www.fin.gov.on.ca/fr/economy/demographics/quarterly/dhiq1.html (consulté 15 juin 2019). Sur le nombre de municipalités, voir ONTARIO, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DU LOGEMENT, *Liste des municipalités de l'Ontario*, en ligne : http://www.mah.gov.on.ca/Page3829.aspx (consulté le 15 juin 2019).

[104] Spécifiquement sur la législation déléguée, voir pour le Québec le *Décret concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif*, préc., note 58 et pour le Canada, Secrétariat du Conseil du trésor, *Directive du Cabinet sur la réglementation*, préc., note 58. Plus généralement dans d'autres pays de la Francophonie, voir les guides de la France, de la Suisse et de la Belgique, préc., note 36. En 2003, la Cour supérieure, dans *l'affaire Conseil du Patronat du Québec Inc.* c. *Québec* (Procureur Général), 2003 CanLII 33352 (QC CS), a dénié force de loi à ce décret puisqu'il « entre dans le cadre de la gestion de l'État, du pouvoir général de direction de l'autorité administrative (…) et des directives à l'appareil gouvernemental » (par. 55).

[105] Stéphane SANSFAÇON (dir.), *Le règlement municipal : modèles, règles de rédaction et d'adoption, exécution et contrôle judiciaire*, Saint-Jérôme, Prévost, Fortin, Daoust et Fédération québécoise des municipalités, 1995, feuilles mobiles, à jour 1er décembre 2014.

d'application des règlements —, en plus de présenter des modèles de règlements sur plusieurs matières que chaque municipalité peut adapter à sa situation particulière.

De plus, mais de façon ponctuelle, différents ministères et organismes québécois publient des informations sur des matières particulières et même des modèles de règlements afin d'aider les municipalités locales dans la rédaction de leur règlement sur ces matières. À titre d'exemple, un comité interministériel auquel participe entre autres le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, fournit un *Modèle de règlement relatif aux rejets dans les réseaux d'égout des municipalités du Québec* accompagné d'un *Guide explicatif*[106]. Le gouvernement du Québec offre aussi d'autres modèles de règlements aux municipalités, par exemple en matière d'utilisation d'eau potable[107], d'emprunts[108], de contrôle et de suivi budgétaires[109], en plus de fournir des informations sur diverses matières réglementaires à titre d'aide à la prise de décision, notamment en matière

---

[106] Respectivement, GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Modèle de Règlement relatif aux rejets dans les réseaux d'égout des municipalités du Québec*, octobre 2015, en ligne : http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/consultation/documents/modele-reglement.pdf (consulté le 24 mars 2019) et GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Modèle de Règlement relatif aux rejets dans les réseaux d'égout des municipalités du Québec – Guide explicatif*, octobre 2015, en ligne : http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/consultation/documents/guide-explicatif.pdf (consulté le 24 mars 2019).

[107] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Stratégie québécoise d'économie d'eau potable, Modèle de règlement municipal sur l'utilisation de l'eau potable*, août 2015, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/grands_dossiers/strategie_eau/modele_reglement_usage_eau_potable.doc (consulté le 24 mars 2019).

[108] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Modèle – Règlement d'emprunt*, juin 2018, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/financement_municipal/modele_consolidation_deficit.docx (consulté le 24 mars 2019).

[109] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS, *Modèle de règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires – Municipalités locales et autres organisations municipales qui disposent d'un règlement de délégation – Loi sur les cités et villes*, 15 novembre 2006, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/information_financiere/modele_RCSB_deleg.doc (consulté le 24 mars 2019).

d'urbanisme pour la construction et usage de bâtiments et de terrains[110] et de résidences pour personnes âgées[111].

Dans le même ordre d'idées, des organismes publics et privés ont voulu transmettre des renseignements utiles aux municipalités pour la rédaction de certains règlements municipaux. C'est le cas de Recyc-Québec avec son fascicule d'information à l'intention des municipalités qui envisagent le bannissement des sacs d'emplettes à usage unique[112], de l'Office des personnes handicapées qui propose ce que devraient prévoir les règlements municipaux sur les stationnements[113] et de la Fédération des astronomes amateurs du Québec qui désire agir contre la pollution lumineuse en proposant le *Règlement type sur l'éclairage extérieur*[114].

Certaines connaissances en matière de légistique municipale sont également communiquées, dans le cadre de la formation des officiers municipaux, par des organisations regroupant des institutions et des professionnels telles que la Fédération québécoise des municipalités, l'Union des municipalités du Québec, le Barreau du Québec, la Corporation des officiers municipaux du Québec, l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec et

---

[110] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, « Outils de réglementation », dans *Guide : La prise de décision en urbanisme*, en ligne : http://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/ (consulté le 24 mars 2019).

[111] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE, *Guide des bonnes pratiques municipales. Les résidences privées pour personnes âgées*, Direction des politiques municipales et urbaines, avril 2003, en ligne : http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs57248 (consulté le 24 mars 2019).

[112] RECYC-QUÉBEC, *Informations à l'intention des municipalités du Québec qui envisagent un bannissement des sacs d'emplettes à usage unique*, Québec, avril 2016, en ligne : https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/document-municipalites-bannissement-sacs.pdf (consulté le 24 mars 2019).

[113] François NICHOLS, *Guide en matière de stationnement pour personnes handicapées à l'intention des municipalités, Drummondville*, Office des personnes handicapées, mars 2010, en ligne : https://www.ophq.gouv.qc.ca/fileadmin/centre_documentaire/Guides/Guide_en_matiere_de_stationnement_pour_personnes_handicapees_a_l_intention_des_municipalites_20130913_Acc.pdf (consulté le 24 mars 2019).

[114] Chloé LEGRIS avec la collab. de LA SECTION QUÉBÉCOISE DE L'INTERNATIONAL DARK SKY ASSOCIATION (IDA), *Règlement type sur l'éclairage extérieur – Document préparé à l'intention des municipalités et MRC du Québec*, (pour la Fédération des astronomes amateurs du Québec), 2009, en ligne : http://www.faaq.org/cielnoir/reglement_eclairage_exterieur_final2009.doc (consulté le 24 mars 2019).

l'Association des directeurs généraux des MRC du Québec. Enfin, sans être spécifiques au monde municipal, des programmes universitaires canadiens offrent des formations générales sur la légistique[115].

Bref, les municipalités peuvent recourir à des sources externes afin d'être mieux outillées pour rédiger leurs réglementations sur des matières dans lesquelles elles ne possèdent peut-être pas l'expertise requise. Cependant, dans certains cas, la disponibilité de toutes ces connaissances à la portée du rédacteur de règlement municipal ne saurait suffire. La rédaction d'un règlement correspondant aux objectifs de politique publique que souhaite mettre en œuvre la municipalité locale ne devient pas pour autant une tâche aisée. La très grande variété de matières réglementaires municipales, couplée à l'isolement professionnel des rédacteurs, particulièrement là où les ressources humaines et matérielles sont plus limitées, est source de difficultés notables dans la rédaction des règlements locaux.

Bien sûr, le rédacteur peut s'inspirer des textes adoptés par d'autres municipalités locales sur un objet donné. Plusieurs d'entre elles publient certains de leurs règlements dans leur site Internet, ce qui permet une consultation rapide et facile. À titre d'exemple, le site de la ville de Québec donne accès à tous les textes réglementaires adoptés depuis le 1er janvier 2002, ainsi qu'à la codification administrative de plus de 200 règlements[116]. Une autre source d'inspiration rédactionnelle provient également de la ville de Québec qui a consacré législativement certains préceptes de légistique formelle en adoptant le *Règlement sur la rédaction et la refonte des règlements* de la ville de

---

[115] L'Université Laval a créé un *Microprogramme en légistique* : https://www.ulaval.ca/les-etudes/programmes/repertoire/details/microprogramme-de-deuxieme-cycle-en-droit-legistique.html#description-officielle&renseignements-directives (consulté le 24 mars 2019), l'Université d'Ottawa offre une Maîtrise en droit avec concentration en études législatives : http://llmphd.uottawa.ca/fr/programmes/llm/etudes-legislatives (consulté le 24 mars 2019) et l'Athabasca University propose le *Post-Baccalaureate Diploma in Legislative Drafting*, http://pbdld.athabascau.ca/index.php (consulté le 24 mars 2019).

[116] VILLE DE QUÉBEC, *Portail des règlements de la ville de Québec*, en ligne : http://reglements.ville.quebec.qc.ca/ (consulté le 17 mars 2019).

Québec[117]. Il comporte des règles portant sur « la rédaction réglementaire » dont la formule introductive du dispositif et l'ordre des composantes du règlement[118], de même que des « normes relatives au français et à la grammaire »[119] et à la typographie, c'est-à-dire aux paramètres de mise en forme comprenant les marges et les polices de caractères[120].

Évidemment, ce ne sont pas toutes les municipalités locales québécoises qui se sont dotées d'un tel « règlement sur les règlements » qui se veut un « guide de légistique » propre à une municipalité locale. De même, le nombre de règlements accessibles en ligne varie grandement d'une municipalité à l'autre. Cette disparité considérable des ressources légistiques et même d'accès au droit municipal justifie une réflexion sur le processus de production normative des municipalités locales. C'est dans ce contexte que la présente thèse pose un regard sur la création du droit positif municipal par l'analyse des pratiques d'harmonisation des réglementations locales observables sur le territoire québécois qui donnent lieu à un exercice concerté des pouvoirs réglementaires locaux. À partir des observations et des constats qui en découleront, le chapitre 4 formulera une proposition de méthode d'élaboration de réglementations locales harmonisées qui regroupera les meilleures pratiques observées visant à outiller les municipalités locales qui souhaiteront concerter leur activité normative dans un esprit de collaboration pour mettre en œuvre une politique publique commune.

---

[117] *Règlement sur la rédaction et la refonte des règlements* (codification administrative), Conseil de la ville de Québec, R.R.V.Q., c. R-1.
[118] *Id.*, art. 2 à 30.
[119] *Id.*, art. 31 à 36.
[120] *Id.*, art. 37.

Partie 1. LES PRATIQUES D'HARMONISATION DES RÉGLEMENTATIONS LOCALES

La première partie de cette thèse décrit les différentes pratiques d'harmonisation des réglementations locales présentes sur le territoire québécois. Ces pratiques peuvent revêtir plusieurs formes selon les contextes et les acteurs impliqués. Dans un premier temps, il y a lieu de se pencher sur la définition même de l'harmonisation en lien avec ces formes d'harmonisation normative que l'on peut observer et la variété des résultats obtenus au terme de cette opération (chapitre 1).

Parmi les diverses formes d'harmonisation normative identifiées, une se révèle d'un intérêt particulier : celle découlant des ententes sur la prestation de services policiers. Dans un second temps, il y a donc lieu d'examiner de plus près les pratiques d'harmonisation des réglementations locales qui portent spécifiquement sur les matières que sont la paix, l'ordre et la sécurité publique (chapitre 2). La mise en place, la mise en œuvre et le maintien de ces réglementations harmonisées sont abordés, de même que les éléments formels et matériels qui caractérisent les règlements locaux issus de ces pratiques.

Chapitre 1. Le phénomène d'harmonisation des réglementations locales

Les pratiques d'harmonisation des réglementations locales observées sur le territoire québécois sont un phénomène peu documenté, mais néanmoins fort intéressant dans la perspective légistique. Ce premier chapitre, divisé en deux sections, en présente un tableau général permettant de préciser quelles sont les pratiques d'harmonisation qui font plus particulièrement l'objet d'une analyse légistique dans le cadre de la présente thèse. En premier lieu, il paraît essentiel de clarifier la terminologie utilisée et de définir ce que l'on entend par le terme « harmonisation » dans le contexte de ces pratiques. La diversité des formes que peut prendre l'harmonisation normative est exposée à la lumière de cette discussion terminologique (1.1). En second lieu, l'une de ces formes d'harmonisation des réglementations locales retient particulièrement l'attention : celle découlant des ententes sur la prestation de services policiers. C'est elle qui est l'objet même de l'analyse légistique effectuée dans le cadre de cette thèse (1.2).

1.1. La diversité des formes d'harmonisation des réglementations locales

Avant d'amorcer cette analyse des pratiques québécoises d'harmonisation des réglementations locales, il importe d'entrée de jeu d'établir ce que l'on entend par « harmonisation », de mieux comprendre la mécanique normative en cause et son objectif sur le plan théorique. Lorsqu'on évoque l'harmonisation normative, de quoi s'agit-il exactement? Pourquoi y a-t-on recours? Par quelles réalités juridiques peut-elle se traduire (1.1.1)? À la malléabilité du concept d'« harmonisation normative » correspond, sur le terrain du droit positif municipal au Québec, une multiplicité de formes d'harmonisation des réglementations locales qu'il convient de recenser (1.1.2).

1.1.1. Un objectif mal aisé à définir

Polysémique, le terme « harmonisation » peut signifier *correction* alors qu'au sein d'un même ordre juridique, plusieurs textes législatifs sont modifiés à la suite de l'adoption d'une loi nouvelle dont les règles ont des incidences sur le contenu de ces textes. Le dictionnaire Reid parle ainsi de l'harmonisation : « [o]pération par laquelle le législateur adapte des lois existantes en vue d'en assurer la cohérence ou la complémentarité ou modifie les lois en vigueur dans le but de les rendre conformes à une législation nouvelle »[121]. La *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques* illustre bien cette définition puisqu'elle vient modifier plusieurs lois « en leur apportant des modifications à caractère conceptuel, terminologique ou technique qui découle de la réforme du Code civil » [122].

En cas de pluralisme juridique, donc en présence d'au moins deux ordres juridiques sur un même territoire, « harmonisation » pourra aussi exprimer l'idée d'*adaptation*. Cette signification évoque le sens de modification aux fins de faire concorder ou correspondre deux ordres juridiques distincts. L'harmonisation des lois fédérales avec le *Code civil du Québec* est une démonstration en ce sens : le législateur fédéral rédige ses normes en tenant compte des concepts et de la terminologie propre au droit civil, lorsqu'il y a un point de contact entre le droit fédéral et le droit privé québécois[123].

Par ailleurs, le mot « harmonisation » est, quelquefois, utilisé pour rendre le concept d'*uniformisation*, lequel est défini comme une « [m]odification de la législation de deux ou plusieurs pays tendant à instaurer dans une matière

---

[121] H. REID, préc., note 23, « Harmonisation », première acception, en ligne : https://dictionnairereid.caij.qc.ca/recherche%20-%20q=harmonisation&t=edictionnaire&sort=relevancy&m=search&nq=true#q=harmonisation&t=edictionnaire&sort=relevancy&m=search&nq=true (consulté le 31 mars 2019).
[122] L.Q. 1999, ch. 40, au premier paragraphe des notes explicatives.
[123] Voir la *Loi d'harmonisation nº 3 du droit fédéral avec le droit civil*, L.C. 2011, c. 21, dont le titre intégral est plus explicite quant aux buts de cette harmonisation : *Loi nº 3 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil du Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law*.

juridique donnée une réglementation identique »[124]. Sur l'utilisation de ce terme, il est intéressant de noter que l'actuelle *Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada* était autrefois appelée *Conférence sur l'uniformisation des lois au Canada*. Ce remplacement d'« uniformisation » par « harmonisation » en 1995 aurait pour motif « de mieux refléter la nature de ses travaux dans un pays bi-juridique », l'uniformité étant juridiquement impossible[125].

Lorsque deux ou plusieurs ordres juridiques distincts fusionnent pour ne former qu'une seule entité, on parle alors d'*unification*. Il s'agit de l'« [o]pération consistant à unifier des ensembles législatifs différents par élaboration d'un droit nouveau empruntant aux uns et aux autres »[126]. Les opérations nécessaires pour mettre en œuvre l'unification portent souvent le nom d'harmonisation. Le cas des fusions de municipalités locales représente bien cette réalité, alors que les réglementations de chacune des municipalités doivent être « unifiées » pour ne former qu'un seul corpus réglementaire de la nouvelle municipalité qui résulte de ce regroupement.

Le cas de la nouvelle ville de Sherbrooke est éloquent à ce sujet. Issue de la fusion de plusieurs municipalités locales en 2002, elle devait appliquer dix règlements de zonage et de lotissement différents avant qu'elle n'entreprenne une révision réglementaire visant à « harmoniser et à regrouper ces règlements pour n'en avoir qu'un seul qui s'appliquera à la grandeur du territoire »[127]. Dans un tel cas où les textes législatifs adoptés dans différents ordres juridiques doivent être réunis en un seul texte émanant d'un nouveau et unique titulaire du pouvoir législatif, l'emploi du mot « harmonisation » veut dire « unification ».

Selon Cornu, le terme « unification » peut également signifier « [u]niformisation du droit applicable à une matière juridique donnée dans un ou plusieurs

---

[124] G. CORNU, préc., note 22, p. 1050.
[125] Frédérique SABOURIN, « L'harmonisation des lois provinciales et territoriales canadiennes et le droit civil québécois », (2013) 43 *R.D.U.S.* 511, 515.
[126] G. CORNU, préc., note 22, p. 507, 2e acception de la définition d'« harmonisation ».
[127] VILLE DE SHERBROOKE, « Sherbrooke harmonisera ses règlement de zonage et de lotissement », *Communiqué*, Sherbrooke, 16 mars 2015.

pays »[128]. Cette acception rappelle la Commission des Nations Unies pour le droit international commercial dont le mandat est « d'encourager l'harmonisation et l'unification progressives du droit commercial international » puisque « les disparités entre les diverses lois nationales régissant le commerce international constituaient des obstacles au déroulement des échanges »[129]. Les travaux de cette commission portent, entre autres, sur la préparation de lois-types[130].

Quant aux distinctions entre harmonisation, uniformisation et unification, il appert que l'uniformisation et l'unification « exigent que la teneur législative ou réglementaire qui en résulte soit parfaitement identique pour tous les intervenants à l'intégration juridique » alors que l'harmonisation « opère un niveau de similitude législative ou réglementaire qui laisse place à la survie de certaines spécificités nationales »[131].

Il y a aussi la *coordination*, autre acception du terme « harmonisation » qui, dans le contexte du droit européen, désigne la « [s]uppression des divergences et disparités entre législations des États membres qui ne conduit pas pour autant à une unification législative »[132]. Au Canada, la coordination peut s'observer dans le secteur du transport routier interprovincial par l'adoption en 2016 par le gouvernement du Québec, du *Règlement modifiant le Règlement sur les normes de sécurité des véhicules routiers*[133]. Ces modifications étaient rendues nécessaires en raison de l'évolution de l'industrie du transport routier et « tout en améliorant la sécurité routière, celles-ci contribueront à l'harmonisation des

---

[128] G. CORNU, préc., note 22, p. 1050.
[129] COMMISSION DES NATIONS UNIES POUR LE DROIT INTERNATIONAL COMMERCIAL, *Origine, mandat et composition de la CNUDCI*, en ligne : http://www.uncitral.org/uncitral/fr/about/origin.html (consulté le 31 mars 2019).
[130] COMMISSION DES NATIONS UNIES POUR LE DROIT INTERNATIONAL COMMERCIAL, *Guide de la CNUDCI – L'essentiel de la Commission des Nations Unies pour le droit international*, Nations Unies, Vienne, 2013, p. 2.
[131] Innocent FETZE KAMDEM, « Harmonisation, unification et uniformisation. Plaidoyer pour un discours affiné sur les moyens d'intégration juridique », (2009) 43 *R.J.T.* 605, 621.
[132] G. CORNU, préc., note 22, p. 273
[133] *Règlement modifiant le Règlement sur les normes de sécurité des véhicules routiers*, (2016) 148 G.O. II, 2595.

normes québécoises concernant les véhicules lourds avec celles des autres provinces et territoires canadiens »[134].

Également, *coordination* peut désigner « un ordonnancement (préalable) destiné à mettre en liaison et en ordre des éléments complémentaires »[135]. Ce type d'harmonisation, destiné à « mettre en liaison des éléments complémentaires », est pratiqué lorsqu'une même situation met en jeu des règles adoptées par plus d'un législateur. C'est le cas, par exemple, de la coexistence du *Régime de pensions du Canada*[136] et de la *Loi sur le régime de rentes du Québec*[137], en plus des régimes privés de retraite négociés entre divers employeurs et leurs employés. Ainsi, lorsque ces derniers ont cotisé à plus d'un régime de pension au cours de leur carrière, « la loi prévoit certaines modalités de coordination et de pondération des régimes privés avec les régimes publics de retraite lors du paiement de la rente normale »[138]. C'est en ce sens qu'une harmonisation des règles régissant ces régimes vient véritablement « les mettre en liaison »[139]. Ce type d'harmonisation est d'ailleurs ainsi décrit par Gérard Cornu : « [é]tablissement de rapport de continuité entre divers régimes de sécurité sociale »[140]. De tels rapports sont recherchés, non seulement entre les deux régimes publics de rentes applicables au Canada, mais aussi sur le plan international, par le biais des ententes sur la sécurité sociale intervenues entre le Gouvernement du Québec et ceux de 37 pays[141]. Le mécanisme de

---

[134] SOCIÉTÉ D'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC, « Harmonisation de la réglementation sur les normes de sécurité pour les véhicules lourds », *Communiqué de presse*, Québec, 18 mai 2016, en ligne : https://saaq.gouv.qc.ca/salle-de-presse/communique/harmonisation-de-la-reglementation-sur-les-normes-de-securite-pour-les-vehicules-lourds/ (consulté le 31 mars 2019).
[135] G. CORNU, préc., note 22, p. 273.
[136] L.R.C. 1985, c. C-8.
[137] RLRQ, c. R-9.
[138] Jean-Yves BRIÈRE, Fernand MORIN, Dominic ROUX et Jean-Pierre VILLAGGI, *Droit de l'emploi au Québec*, 4e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2010, voir la Section 7.5 - Les régimes de retraite et le régime public de rentes, particulièrement le par. III-755. Voir également les articles 94 à 97 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, RLRQ, c. R-15.1.
[139] Pour réflexion sur les processus d'harmonisation dans ce contexte, Pierre ISSALYS, « L'harmonisation du droit dans le système canadien et québécois de sécurité sociale », (1991) 32 *Les Cahiers de Droit* 845.
[140] G. CORNU, préc., note 22, p. 273.
[141] RETRAITE QUÉBEC, *Les ententes internationales de sécurité sociale*, en ligne : https://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/programmes/regime_rentes/ententes_internationales/Pages/ententes_internationales.aspx (consulté le 31 mars 2019).

« transférabilité » entre les régimes provinciaux d'assurance maladie, prévu à la *Loi canadienne sur la santé*[142], relève également de ce type d'harmonisation[143].

En somme, l'harmonisation peut, selon le contexte, exprimer plusieurs types de rapports entre ordres juridiques distincts : *adaptation*, *uniformisation*, *unification* ou *coordination*. Dans le cadre de la présente thèse, le concept d'« uniformisation » paraît davantage correspondre aux résultats normatifs, sans exclure cependant, l'aménagement d'un espace normatif laissant place à des particularités locales. Il s'agit, en fait, d'une uniformisation partielle puisque coexistent des normes locales uniformisées avec d'autres qui sont propres à une municipalité. C'est justement là pourquoi le vocable « harmonisation » est le plus susceptible d'exprimer avec justesse la réalité normative observée dans le cadre des pratiques québécoises qui font l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de cette thèse.

1.1.2. Un objectif recherché par de multiples voies

Diverses pratiques d'harmonisation des réglementations locales peuvent être observées au Québec et découlent d'une variété de sources. Les exemples ci-après décrits démontrent les diverses situations donnant lieu à ces pratiques. Seront tour à tour présentés la fusion de municipalités locales (1.1.2.1), la dévolution d'un pouvoir réglementaire à un palier supralocal (1.1.2.2), la concertation entre acteurs sociaux (1.1.2.3), l'imposition d'un contenu normatif minimal (1.1.2.4), le règlement-type sur un objet de réglementation obligatoire (1.1.2.5), la mise en commun de services, d'équipements ou d'activités (1.1.2.6), la mise en commun d'une cour municipale (1.1.2.7) et enfin, l'entente sur la prestation de services policiers (1.1.2.8).

---

[142] L.R.C. 1985, c. C-6.
[143] P. ISSALYS, préc., note 139, 890.

1.1.2.1. La fusion de municipalités locales

Le cas le plus classique d'harmonisation, évoqué précédemment comme étant plus précisément une « unification », est certes celui du regroupement de municipalités sous le régime de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*[144]. En effet, lorsque plusieurs municipalités fusionnent pour devenir une seule entité, les anciennes municipalités « cessent d'exister » et sont remplacées par la nouvelle municipalité locale issue du regroupement[145]. La loi prévoit que tous les règlements adoptés par les anciennes municipalités demeurent en vigueur sur leur territoire respectif « jusqu'à la date prévue pour la cessation de leurs effets, jusqu'à ce que leurs objets soient accomplis ou jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou abrogés »[146].

Une opération d'harmonisation de leurs réglementations locales est dès lors nécessaire afin que la nouvelle municipalité, issue de la fusion, puisse désormais appliquer une seule réglementation sur le territoire comprenant désormais toutes les municipalités locales parties à ce regroupement. La nature incompatible de certains règlements, par exemple, ceux portant sur la rémunération des élus, empêche une cohabitation à long terme des réglementations locales préexistantes lorsqu'elles sont divergentes[147].

En outre, l'opération d'harmonisation donnera lieu à une révision en profondeur des règlements municipaux des municipalités fusionnées et sera une occasion de revoir ces normes à la lumière des pouvoirs habilitants de la nouvelle municipalité locale. Cette dernière peut réunir des municipalités locales dont certaines sont régies par le *Code municipal* et d'autres par la *Loi sur les cités et*

---

[144] L.R.Q., c. O-9.
[145] *Id.*, art. 113.
[146] *Id.*, art. 115.
[147] Chroniques, « Réglementation municipale : le regroupement de municipalités », (2000) 7 *B.D.M.* 134.

villes ou même par une charte particulière[148]. Cette diversité des pouvoirs réglementaires, à l'origine des réglementations locales des anciennes municipalités, exige un examen rigoureux des règlements préexistants puisque la nouvelle municipalité locale ne peut adopter que des règlements conformes aux pouvoirs réglementaires qui lui sont désormais conférés.

1.1.2.2. La dévolution à un palier supalocal

La dévolution par la loi de pouvoirs de réglementer certaines matières à un palier supralocal est une autre source d'harmonisation des réglementations locales que l'on retrouve au Québec. Dans ce cas, le législateur vient donner à un nouveau titulaire de niveau supralocal, des pouvoirs auparavant exercés par les municipalités locales. C'est le cas notamment de la compétence des MRC sur les cours d'eau prévue aux articles 103 à 110 de la *Loi sur les compétences municipales*[149]. Ces dispositions viennent remplacer celles prévues à ce sujet dans le *Code municipal* et dans la *Loi sur les cités et villes*[150]. Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation affirme que « [l]a Loi précise que ces compétences sont exclusives aux MRC. Cette mention vient exclure explicitement les municipalités locales du champ de compétences délimité par ces articles de la Loi »[151].

Le but de cette dévolution de pouvoirs aux MRC est d'améliorer la gestion de l'eau au Québec : « [l]a nouvelle loi a été conçue dans la perspective d'offrir aux MRC les outils leur permettant d'intervenir dans les cours d'eau selon une vision

---

[148] Plus généralement sur les regroupements municipaux, voir Charles DUBUC, « Les fusions municipales au Québec », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents en droit municipal (1991)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 125 et J. HÉTU et Y. DUPLESSIS avec la collab. de L. VÉZINA, préc., note 12, p. 1 153, au par. 1.4.1.
[149] *Loi sur les compétences municipales*, préc., note 6.
[150] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS, *Muni-Express*, nº 10, 29 septembre 2005, en ligne : http://www.mamot.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2005/n-10-29-septembre-2005/ (consulté le 31 mars 2019).
[151] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Muni-Express*, nº 4, 10 mars 2014, en ligne : http://www.mamot.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2014/n-4-10-mars-2014/ (consulté le 31 mars 2019).

globale qui tienne compte des besoins collectifs »[152]. L'article 104 prévoit que « [t]oute municipalité régionale de comté peut adopter des règlements pour régir toute matière relative à l'écoulement des eaux d'un cours d'eau, y compris les traverses, les obstructions et les nuisances ». La MRC peut donc exercer cette compétence par l'adoption d'un règlement régional[153].

Ces deux situations décrites précédemment ont trait à une harmonisation de réglementations locales effectuée par un seul titulaire du pouvoir réglementaire au moyen d'un nouveau règlement s'appliquant désormais à un territoire plus grand. Dans le premier cas, il s'agissait de la nouvelle municipalité locale née du regroupement de municipalités et, dans le deuxième cas, de la MRC qui est un palier supralocal et dont le règlement régional s'applique à l'ensemble des municipalités locales situées sur son territoire.

1.1.2.3. La concertation entre acteurs sociaux

D'autres pratiques d'harmonisation observées font cependant intervenir plusieurs titulaires du pouvoir de réglementer, en réponse à une problématique devant être régie à une échelle territoriale plus grande que celle d'une MRC. La concertation d'intervenants du monde forestier relativement à la mise en valeur des forêts privées en est une illustration éloquente. Par l'intermédiaire de l'Agence régionale de mise en valeur des forêts privées de la Chaudière, cinq MRC formant le territoire de cette agence ont harmonisé leurs réglementations locales et régionales sur l'abattage des arbres en forêt privée[154]. Créée sous le régime de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, cette agence a pour objet, comme son nom l'indique, le développement de la mise en valeur

---

[152] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS, préc., note 150.
[153] Sur les pouvoirs conférés aux MRC en matière de gestion des cours d'eau, voir Daniel BOUCHARD, « Quelques impacts de la nouvelle *Loi sur les compétences municipales* sur les pouvoirs municipaux en matières environnementales », dans S.F.C.B.Q., vol. 241, *Développements récents en droit municipal (2006)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 121.
[154] Il s'agit des MRC les Appalaches, Beauce-Sartigan, Nouvelle-Beauce, Lotbinière et Robert-Cliche. Voir AGENCE RÉGIONALE DE MISE EN VALEUR DES FORÊTS PRIVÉES DE LA CHAUDIÈRE, *Rapport annuel 2012-2013*, 19 juin 2013, p. 47, en ligne : http://www.arfpc.ca/uploads/documents/RAPPORT%20ANNUEL%202012-2013_ENLIGNE.pdf (consulté le 31 mars 2019).

des forêts privées au sein d'un territoire spécifique, notamment par l'élaboration d'un plan de protection en favorisant « la concertation entre les personnes ou les organismes concernés par ces activités »[155].

Les objectifs de cette démarche d'harmonisation des réglementations sur un territoire aussi étendu sont d'instituer une gestion intégrée des ressources naturelles en respectant le principe de « développement durable et la consolidation économique par une utilisation rationnelle de la matière ligneuse et des autres ressources », et de « favoriser les bonnes pratiques forestières en forêt privée sur [le] territoire »[156].

Dans le cadre de cette initiative, l'Agence a proposé une harmonisation des réglementations municipales, c'est-à-dire des règles régionales et locales. Ainsi, « [d]ans chacune des MRC, un projet de règlement a été adopté soit pour modifier le règlement régional, soit pour modifier le schéma d'aménagement et de développement révisé » et à leur tour, les municipalités locales concernées ont apporté des modifications nécessaires à leurs réglementations afin que soient en place les nouvelles règles harmonisées relatives à l'abattage des arbres en forêts privées[157]. Cette remarquable initiative d'harmonisation tient compte des spécificités régionales puisque l'Agence a présenté un « cadre réglementaire

---

[155] *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, RLRQ, c. A-18.1, art. 149.
[156] Voir les 7e et 8e paragraphes du préambule du *Règlement 141 relatif au contrôle de l'abattage des arbres en forêt privée, remplacement du règlement 108*, Conseil de la MRC des Appalaches, adopté le 8 mai 2013, en ligne : http://www.mrcdesappalaches.ca/doc/Reglement%20141.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[157] AGENCE RÉGIONALE DE MISE EN VALEUR DES FORÊTS PRIVÉES DE LA CHAUDIÈRE, préc., note 154, p. 47. Pour un exemple de règlement régional mettant en œuvre les règles harmonisées, voir *Règlement de modification du SADR (foresterie et déboisement en forêt privée)*, Conseil de la MRC de Lotbinière, règlement nº 254-2013, adopté le 27 novembre 2013, en ligne : http://www.mrclotbiniere.org/wp-content/uploads/2017/05/R_245-2013.pdf et pour un exemple de règlement local adopté dans cette même MRC, voir *Règlement nº 231-2014 aux fins de remplacer les articles 6.3.7 et 6.3.8 du Règlement des permis, certificats et d'administration numéro 181-2008 afin d'harmoniser ledit règlement avec le schéma d'aménagement de la MRC de Lotbinière concernant le déboisement en forêt privée*, Conseil municipal de Lotbinière, adopté le 4 août 2014, en ligne : https://www.municipalite-lotbiniere.com/wp-content/uploads/downloads/2014/10/REGLEMENT-231-2014.pdf (consultés le 30 juin 2019). Plus généralement sur les titulaires du pouvoir de régir cette matière, voir GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Outil de réglementation – Plantation et abattage des arbres*, en ligne : http://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/plantation-et-abattage-des-arbres/ (consulté le 31 mars 2019).

harmonisé répondant aux besoins et aux attentes des MRC »[158]. À titre d'exemple, sur les territoires comportant d'importantes zones de villégiature, certaines règles plus restrictives s'appliquent en matière de déboisement sur la bande riveraine de certains lacs[159], alors que dans les territoires où l'agriculture est plus importante que le secteur forestier, les règles diffèrent[160]. La réalisation d'une harmonisation réglementaire à l'échelle de plusieurs MRC démontre l'esprit de collaboration qui a motivé les différents intervenants locaux et régionaux dans l'atteinte d'une finalité commune.

1.1.2.4. L'imposition d'un contenu minimal

L'imposition d'un contenu minimal est une autre façon d'harmoniser des réglementations locales pour traiter une problématique au moyen d'une loi québécoise, alors que les municipalités locales ont une compétence sur cette matière et que certaines au moins ont adopté une réglementation. C'est le cas par exemple en matière de sécurité des piscines résidentielles. Avant l'entrée en vigueur, le 22 juillet 2010, du *Règlement sur la sécurité des piscines résidentielles*[161] adopté par le gouvernement du Québec sous le régime de la *Loi sur la sécurité des piscines résidentielles*[162], cette matière était réglementée par les municipalités locales. Dans son rapport de 2006 sur les causes du décès par noyade d'une jeune fille, le coroner René Charest recommandait que soient révisées les normes portant sur la sécurité des piscines résidentielles afin « d'améliorer et de bonifier la réglementation déjà en vigueur pour une meilleure protection de la vie humaine »[163].

---

[158] AGENCE RÉGIONALE DE MISE EN VALEUR DES FORÊTS PRIVÉES DE LA CHAUDIÈRE. préc., note 154, p. 47.
[159] L'on exige une bande boisée d'une largeur minimale de 100 m en bordure des zones de villégiatures identifiées au schéma d'aménagement de la MRC des Appalaches, voir l'article 3.3.5 du *Règlement 141 relatif au contrôle de l'abattage des arbres en forêt privée, remplacement du règlement 108*, préc., note 156.
[160] AGENCE RÉGIONALE DE MISE EN VALEUR DES FORÊTS PRIVÉES DE LA CHAUDIÈRE, préc., note 15, p. 10.
[161] RLRQ, c. S-3.1.02, r. 1.
[162] RLRQ, c. S-3.1.02.
[163] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Sécurité des piscines résidentielles - Actions du gouvernement*, en ligne : https://www.mamot.gouv.qc.ca/ministere/securite-des-piscines-residentielles/actions-du-gouvernement/ (consulté le 31 mars 2019).

Cette problématique de la sécurité des piscines résidentielles n'était d'ailleurs pas nouvelle. À cette époque, le Québec détenait le triste record du plus grand nombre de noyades en piscines résidentielles au pays[164]. Un groupe de travail a été formé par le ministre des Affaires municipales et des Régions pour examiner cette question et en janvier 2007, son rapport était rendu public[165]. Le rapport constatait notamment la divergence entre les réglementations locales :

> « Actuellement, le cadre législatif québécois permet aux municipalités d'adopter des règlements concernant la sécurité autour des piscines résidentielles. Si la très grande majorité des municipalités a effectivement adopté une réglementation à ce titre, il n'en demeure pas moins que la situation actuelle se caractérise par une grande variété de situations : absence de règlement ou règlements aux contenus variables, lesquels établissent souvent des normes en deçà de celles permettant d'éviter des noyades. Cette diversité envoie aux citoyens un message ambigu quant à l'importance d'aménager les installations entourant leur piscine de façon sécuritaire et sur ce qu'il convient de faire pour assurer la sécurité des personnes qui y ont accès. Ainsi, l'adoption d'une réglementation à l'échelle du Québec permettrait de lancer un message plus clair sur ce qui constitue un aménagement sécuritaire. »[166]

L'adoption de la *Loi sur la sécurité des piscines résidentielles* et de son règlement d'application est l'aboutissement de ce constat, après divers examens et consultations. Cette loi prévoit cependant la possibilité, pour une municipalité, d'adopter des normes locales plus sévères que celles prévues au règlement provincial « pourvu qu'elles ne soient pas incompatibles avec celles établies par ce règlement »[167]. Bien que le règlement provincial établisse désormais un seuil normatif, les municipalités locales conservent tout de même le pouvoir de faire mieux en matière de réglementation visant la sécurité des piscines résidentielles.

---

[164] Marie ALLARD, « Le Québec détient le record canadien des noyades en piscines », *La Presse*, 9 juin 2003, p. E8, en ligne : http://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2197124?docsearchtext=record%20canadien%20des%20noyades%20en%20piscines (consulté le 31 mars 2019).

[165] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, GROUPE DE TRAVAIL MIS SUR PIED PAR LA MINISTRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS, *Rapport sur la sécurité des piscines résidentielles*, janvier 2007, en ligne : http://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/288157?docref=Jf-EZHtjQ94XWganFndq2A&docsearchtext=Rapport%20sur%20la%20s%C3%A9curit%C3%A9%20des%20piscines%20r%C3%A9sidentielles,%20janvier%202007 (consulté le 31 mars 2019).

[166] *Id.*, p. 11.

[167] *Loi sur la sécurité des piscines résidentielles*, préc., note 162, art. 3.

Il s'agit donc d'une forme d'harmonisation qui vient imposer des normes minimales applicables partout, mais auxquelles il est possible d'ajouter. Cornu qualifie d'ailleurs d'« harmonisation minimale » ce genre de situation dans le contexte européen en ce qu'il s'agit d'une « méthode de rapprochement des droits nationaux selon laquelle le droit de l'Union européenne fixe des normes minimales et laisse aux États une marge de manœuvre leur permettant d'adopter des règles plus strictes ou plus protectrices »[168].

Dans le même ordre d'idées, une autre problématique de portée générale, mais réglementée à l'échelon local a récemment été au cœur de l'actualité québécoise. À la suite du décès tragique d'une Montréalaise attaquée par un chien de type pitbull, le gouvernement du Québec a annoncé la création d'un comité de travail dont le mandat était de fournir des recommandations pour encadrer les chiens dangereux, dont la possibilité d'adopter une loi comme l'a fait l'Ontario[169].

Après examen des règles régissant les chiens dangereux, particulièrement celles des municipalités locales, les membres de ce comité ont constaté que : « [p]lusieurs municipalités ont une règlementation leur permettant l'encadrement des chiens. Cette règlementation est disparate. Certaines municipalités se limitent à une licence obligatoire, d'autres interdisent une ou des races alors que certaines autres ont plutôt opté pour une déclaration de chiens dangereux permettant des mesures d'encadrement plus sévères pour ce

---

[168] G. CORNU, préc., note 22, p. 507.

[169] Maxime DELAND, « La Montréalaise Christiane Vadnais bel et bien tuée par le pitbull », *TVA Nouvelles*, 17 juin 2016, en ligne : https://www.tvanouvelles.ca/2016/06/17/la-montrealaise-a-bel-et-bien-ete-tuee-par-le-pitbull (consulté le 31 mars 2019). Voir la *Loi de 2005 modifiant des lois en ce qui concerne la sécurité publique relative aux chiens*, L.O. 2005, chap. 2 où des dispositions spécifiques relatives aux chiens de race pitbull ont été adoptées sur le territoire ontarien. Voir également Stéphanie MARIN, « Couillard contredit Coiteux et annonce la formation d'un groupe de travail », *Le Devoir*, 9 juin 2016, en ligne : http://www.ledevoir.com/societe/justice/473087/pitbulls-couillard-contredit-coiteux-et-annonce-la-formation-d-un-groupe-de-travail (consulté le 31 mars 2019) et Jocelyne RICHER, « Québec songe à l'interdiction », *Le Devoir*, 16 juin 2016, en ligne : http://www.ledevoir.com/politique/quebec/473477/pitbulls-et-autres-chiens-dangereux-sentiment-d-urgence-a-quebec (consulté le 31 mars 2019).

type de chien »[170]. Le rapport reconnaît que les municipalités ont le pouvoir de régir les chiens dangereux; cependant, « le manque de connaissances, la disparité des règlements municipaux et le manque de ressources destinées à intervenir auprès des chiens peuvent expliquer les difficultés d'application de leurs règlements »[171].

Les facteurs de succès identifiés dans le rapport du comité pour régir cette problématique « sont que les lois et règlements soient uniformes, clairs et faciles d'application pour les agents ayant à les faire respecter ainsi que pour les citoyens qui devront s'y conformer »[172]. Il appert que ces règles doivent être accompagnées d'une capacité de mise en œuvre par les municipalités locales afin de leur donner leur plein effet. Sur cette question, les membres constatent ce qui suit sur l'application des réglementations locales sur l'encadrement des chiens dangereux :

> « [elle] est très variable et souvent minimale à cause de certaines contraintes. Ces règlements ne sont pas uniformes ou harmonisés et les personnes qui doivent les appliquer, les policiers et les mandataires des municipalités en matière de gestion des animaux errants, en l'occurrence, vivent parfois des difficultés. »[173]

Ainsi, non seulement des problèmes découlent de la disparité des règles elles-mêmes d'une municipalité à l'autre, mais en plus, se greffe un deuxième problème qui a trait à leur application, très variable selon les ressources dont disposent les municipalités locales.

Le comité recommande une approche similaire à celle adoptée pour la sécurité des piscines résidentielles : « [e]n plus d'une législation, le comité considère souhaitable que l'ensemble des municipalités ait une règlementation municipale

---

[170] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Rapport final du comité de travail sur l'encadrement des chiens dangereux*, en ligne : http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/rapports/rapport-comite-chiens-dangereux.pdf (consulté le 31 mars 2019), p. 14.
[171] *Id*.
[172] *Id*., p. 26.
[173] *Id*., p. 29.

harmonisée sur la gestion animalière »[174]. Une loi provinciale et son règlement d'application viendraient encadrer les chiens dangereux ou potentiellement dangereux et il serait possible, pour une municipalité locale, d'adopter des règles plus strictes que celles prévues par règlement du gouvernement provincial[175]. C'est la solution qui a été retenue par l'adoption de la *Loi visant à favoriser la protection des personnes par la mise en place d'un encadrement concernant les chiens* et de son règlement d'application[176].

Les deux exemples précédents démontrent que la disparité des règlements municipaux et de leur application ne permettait pas de répondre adéquatement au problème de sécurité des citoyens et ces problèmes étaient présents à l'échelle du Québec. La solution adoptée dans le cas de la sécurité des piscines résidentielles, qui est la même que celle proposée pour l'encadrement des chiens dangereux, est l'imposition de règles par le gouvernement du Québec pour assurer la sécurité de tous, en laissant tout de même la possibilité aux municipalités de prendre des règlements qui vont au-delà de ce qui est exigé par la règle imposée. En fait, le règlement provincial coexiste avec les règlements adoptés par les municipalités locales, le cas échéant. Dans la perspective citoyenne, l'on s'assure qu'une norme minimale est appliquée à l'échelle de la province ce qui permet un meilleur encadrement de ces enjeux partout, nonobstant la taille et les capacités des municipalités.

Ce type d'harmonisation, initié par le gouvernement provincial, paraît susceptible d'aplanir les inégalités des ressources dont disposent les municipalités locales devant une problématique donnée. Ces dernières bénéficient ainsi de règles formulées avec des moyens plus élaborés, sans avoir à en assumer individuellement tous les coûts.

---

[174] *Id.*, p. 34.
[175] *Id.*, p. 35.
[176] *Loi visant à favoriser la protection des personnes par la mise en place d'un encadrement concernant les chiens*, RLRQ, c. P-38.002 et *Règlement d'application de la Loi visant à favoriser la protection des personnes par la mise en place d'un encadrement concernant les chiens*, (2019) 151 G.O. II, 4904. L'encadrement des chiens dangereux fait l'objet d'une discussion au chapitre 4, lorsqu'il est question des matières ayant un potentiel d'harmonisation normative (*infra* 4.1.2.2).

1.1.2.5. Le règlement-type sur un objet de réglementation obligatoire

L'harmonisation des normes locales peut aussi se manifester lorsqu'un règlement type est proposé à un nombre important de municipalités locales et que ces dernières utilisent largement son contenu dans la rédaction de leurs règlements respectifs. Cette situation s'est produite lors de l'adoption en 2011 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*[177], alors qu'était imposée aux municipalités locales et aux MRC l'obligation de se doter d'un code d'éthique et de déontologie applicable aux élus municipaux. Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, dans son rapport de 2012 sur la mise en œuvre de cette loi, a souligné la contribution « légistique » de la Fédération des municipalités du Québec et de l'Union des municipalités du Québec en ces termes :

> « En plus du soutien de la FQM et de l'UMQ pour aider les municipalités à remplir leurs obligations, des rappels ont été faits auprès de celles-ci afin que les codes soient adoptés dans les délais prescrits, soit avant le 2 décembre 2011. À cet égard, dès le printemps 2011, les associations ont présenté des conférences Web donnant l'information pertinente sur les contenus des codes d'éthique et les formalités d'adoption. Des modèles ont été proposés afin de faciliter les choix de rédaction et de favoriser une certaine uniformité de ces documents. »[178]

Sur ce souhait « d'uniformité » des normes d'éthique et de déontologie des élus municipaux, l'Union des municipalités du Québec s'est exprimée ainsi :

> « Pour aider les municipalités à faire face à cette obligation et créer un environnement réglementaire le plus uniforme possible en matière d'éthique, l'UMQ a mis en œuvre dès le début de l'année une démarche visant à élaborer un modèle de code d'éthique et de déontologie pour les élus municipaux. Ce modèle a été le résultat

---

[177] RLRQ, c. E-15.1.0.1.

[178] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale - Décembre 2012*, p. 13, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/plaintes/Rapport_2012_oeuvre_loi_ethique.pdf (consulté le 31 mars 2019).

> d'une étroite collaboration entre spécialistes en éthique et en droit et des experts du monde municipal.
>
> Par la diffusion de ce modèle, qui a été adopté par plus de 90% de ses membres, l'Union a permis que les municipalités se dotent d'un code d'éthique et de déontologie similaire afin d'atteindre une certaine homogénéité dans son application, tant pour les élus municipaux que pour les citoyens de tout le Québec. »[179]

Regroupant présentement plus de 360 municipalités membres lesquelles comptent plus de 85% des citoyens québécois, l'UMQ peut certes favoriser l'harmonisation réglementaire de certaines matières à l'échelle du Québec par la diffusion de modèles de règlements auprès de ses membres[180]. Cet exemple démontre que l'utilisation de règlements-types peut être une autre source possible d'harmonisation des réglementations locales.

1.1.2.6. La mise en commun de services, d'équipements ou d'activités

Il existe par ailleurs des pratiques d'harmonisation des réglementations locales sur le territoire québécois dans le cadre d'une mise en commun de services et d'équipements[181]. Par exemple, dans le but de favoriser les actions coordonnées et d'optimiser l'utilisation des ressources en matière de sécurité incendie, la *Loi sur la sécurité incendie*, adoptée en juin 2000, prévoit que les MRC et l'administration régionale Kativik doivent établir un schéma de couverture de risques « en liaison avec les municipalités locales qui en font partie »[182]. Ces schémas recensent les risques présents sur le territoire et prévoient des mesures préventives et d'intervention afin de protéger les personnes et les biens contre

---

[179] UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *À la source - Rapport annuel 2011*, p. 18, en ligne : https://umq.qc.ca/wp-content/uploads/2016/03/rapportannuelumq2011.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[180] UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Mission et historique*, en ligne : https://umq.qc.ca/a-propos/mission-et-historique/ (consulté le 31 mars 2019).
[181] Voir MRC DES COLLINES-DE-L'OUTAOUAIS, « Les sept municipalités de la MRC Des Collines-de-l'Outaouais ont toutes adopté le règlement portant le numéro 16-RM-05 - Pour édicter les normes relatives à la sécurité incendie et souhaitent en informer la population », *Communiqué*, 1er novembre 2016, en ligne : https://www.mrcdescollinesdeloutaouais.qc.ca/upload/userfiles/files/file_reglement-16-rm-05-concernant-les-normes-relatives-a-la-securite-incendie-adopte.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[182] RLRQ, c. S-3.4, art. 8.

les incendies. C'est dans ce contexte que les municipalités locales sont appelées à évaluer les possibilités de partager des biens ou des services. Le *Guide d'aide à la décision pour la mise en commun d'équipements, d'infrastructures, de services ou d'activités en matière de sécurité incendie* indique ce qui suit :

> « Sur le plan administratif, la mise en commun d'équipements, d'infrastructures, de services ou d'activités ne devrait pas seulement viser des économies d'échelle, mais également en optimiser l'organisation et la gestion. L'annulation d'ententes intermunicipales existantes, l'harmonisation des règlements municipaux en matière de sécurité incendie, l'intégration des entités administratives au sein d'une seule entité de gestion, entre autres, sont des aspects qui devraient être étudiés pour évaluer la possibilité de mise en commun. Des économies d'échelles peuvent être réalisées sur le plan administratif. »[183]

Ainsi suggérée, l'harmonisation des réglementations locales en matière de sécurité incendie a été réalisée au sein de la MRC-des-Collines-de-l'Outaouais[184] et de la MRC Des Sources[185]. Elle est également décrite comme une mesure à prendre dans les schémas de couverture de risques en sécurité incendie, comme en témoigne celui de la MRC d'Argenteuil qui énonce ce qui suit :

> « La mise en œuvre du schéma de couverture de risques prévoyait que toutes les municipalités adopteraient ou harmoniseraient leur réglementation à la suite du dépôt par la MRC d'un règlement type. (…) Par ailleurs, les municipalités n'ont pas accepté de façon uniforme et en totalité les mêmes articles de la réglementation initialement proposée.
>
> Certains articles n'ont pas été intégrés dans les neuf (9) réglementations municipales. Il y a donc des inégalités pour le même

---

[183] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE EN COLL. AVEC le MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Guide d'aide à la décision pour la mise en commun d'équipements, d'infrastructures, de services ou d'activités en matière de sécurité incendie*, 2016, p. 15, en ligne : https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/securite_incendie/publications/guide-aide-decision/Guide_aide_decision_mise__commun_equipements_infra_services_act.pdf (consulté le 31 mars 2019).

[184] MRC DES COLLINES-DE-L'OUTAOUAIS, préc., note 181.

[185] MRC DES SOURCES, « Les règlements municipaux des 7 municipalités desservies par la Sûreté du Québec de la MRC des Sources sont maintenant harmonisés », *Communiqué*, Asbestos, 3 juillet 2014, en ligne : http://www.mrcdessources.com/les-reglements-municipaux-des-7-municipalites-desservies/ (consulté le 31 mars 2019).

> type d'inspection et il est difficile de faire une prévention adéquate et uniforme.
>
> (…)
>
> Une réglementation adéquate et uniformisée serait un atout considérable pour tous. »[186]

Le souci de mettre en œuvre efficacement le schéma de couverture de risques semble fournir un contexte favorable à l'harmonisation des réglementations locales en matière de sécurité incendie.

1.1.2.7. La mise en commun d'une cour municipale

L'application des réglementations locales est également assurée par le pouvoir judiciaire. En effet, les cours municipales traitent notamment des contraventions aux règlements des municipalités[187]. Ces instances « ont pour objectif d'assurer une justice de proximité sur tout le territoire québécois et de favoriser ainsi l'accès à la justice pour les citoyens »[188].

Un cas intéressant révèle que la compétence territoriale d'une cour municipale est venue déterminer le territoire d'harmonisation de certaines réglementations locales qu'elle est chargée d'appliquer. Ce fait, digne de mention, a été observé sur le territoire formé par les MRC des Collines-de-l'Outaouais, de la Vallée-de-la-Gatineau et de Papineau, dans le sud-ouest du Québec. Ces MRC limitrophes partagent les services d'une même cour municipale, soit la cour municipale de la MRC des Collines-de-l'Outaouais.

---

[186] MRC D'ARGENTEUIL, *Schéma révisé de couverture de risques en sécurité incendie de la MRC d'Argenteuil*, 14 septembre 2016, p. 68, en ligne : https://argenteuil.qc.ca/docs/schema_incendie/Version_2016_Officielle.pdf (consulté le 31 mars 2019).

[187] *Loi sur les cours municipales*, RLRQ, c. C-72.01, art. 29. En général sur les pouvoirs des cours municipales et le respect des règlements municipaux, Jacques OUELLET, « La Cour municipale : Une compétence méconnue que le praticien aurait intérêt à explorer », dans S.F.P.B.Q., *Congrès annuel du Barreau du Québec (2011)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, en ligne : https://edoctrine.caij.qc.ca/congres-du-barreau/2011/1754943454 (consulté le 31 mars 2019).

[188] COUR DU QUÉBEC, *Cours municipales - Rapport annuel 2016*, p. 6, en ligne : https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr__francais_/centre doc/rapports/systeme-judiciaire/rap_cours_muni2016.pdf (consulté le 31 mars 2019).

Depuis 1997, cette cour voit notamment à l'application des règlements adoptés par les municipalités composant cette MRC et à partir de 2007, s'est ajoutée la MRC de Papineau, agrandissant ainsi le territoire sur lequel s'exerce la compétence de cette cour municipale[189]. Ce n'est qu'en 2016 que la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau s'est jointe aux deux autres MRC[190]. À la conclusion de l'entente conférant compétence à la cour municipale de la MRC des Collines-de-l'Outaouais, les MRC ont convenu de procéder, sur leur territoire respectif, à l'harmonisation des réglementations locales portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique afin de faciliter leur application par la cour municipale commune[191]. Il est intéressant de noter que la desserte policière est assurée par le corps policier provincial, soit la Sûreté du Québec dans les MRC Vallée-de-la-Gatineau et Papineau, alors que ce sont les agents d'un corps policier municipal, le Service de la sécurité publique de la MRC des Collines-de-l'Outaouais, qui sont chargés de l'application des règlements des municipalités locales comprises sur le territoire de cette dernière.

En somme, ce cas particulier peut se résumer ainsi : un territoire normatif comprenant trois MRC, où deux corps policiers distincts et une seule cour municipale sont chargés de l'application de réglementations locales harmonisées. Ainsi, la compétence de la cour municipale détermine l'échelle territoriale d'harmonisation de certaines réglementations locales; or, comme on va maintenant le voir, c'est plutôt à l'échelle d'une seule MRC ou de quelques municipalités locales que l'on peut observer la forme la plus répandue d'harmonisation des réglementations locales.

---

[189] MRC DES COLLINES-DE-L'OUTAOUAIS, *La cour en bref*, en ligne : https://www.mrcdescollinesdeloutaouais.qc.ca/22-la-cour-en-bref (consulté le 31 mars 2019).
[190] MRC DES COLLINES-DE-L'OUTAOUAIS, « Nouveauté à la cour municipale », *Nouvelles*, Chelsea, 7 novembre 2016, en ligne : https://www.mrcdescollinesdeloutaouais.qc.ca/news/article/184-nouveaute-a-la-cour-municipale (consulté le 31 mars 2019).
[191] Ces informations sont tirées d'un entretien avec madame Marie-France Beauchesne, greffière-adjointe de la Cour municipale de la MRC des Collines-de-l'Outaouais, le 14 février 2018. Voir également, *Recommandation d'adoption aux municipalités locales – Règlements uniformisés applicables par la Sûreté du* Québec, Conseil de la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau, résolution nº 2017-R-AG012, adoptée le 17 janvier 2017, p. 181, en ligne : http://www.mrcvg.qc.ca/images/proces-verbaux/PV2017-01.pdf (consulté le 31 mars 2019).

1.1.2.8. L'entente sur la prestation de services policiers

Tout comme dans le cas de mise en commun d'une cour municipale, c'est autour du thème « paix, ordre et sécurité publique » que se réalise le plus souvent l'harmonisation des réglementations locales sur le territoire québécois. Le facteur déterminant de cette forme d'harmonisation est cependant la conclusion d'une entente relative à la prestation de services policiers. Une telle entente implique l'exercice concerté du pouvoir réglementaire par plusieurs municipalités locales. Les pratiques d'harmonisation des réglementations locales issues de cette forme d'harmonisation sont l'objet même de cette thèse. La section qui suit présente leurs origines et leur portée.

1.2. Une forme significative : l'entente sur la prestation de services policiers

Lorsqu'une municipalité locale ne dispose pas de son propre service de police, elle doit, pour veiller au respect de sa réglementation en matière de paix, d'ordre et de sécurité publique, retenir les services d'un corps policier extérieur. La *Loi sur la police* prévoit alors qu'elle le fasse à travers la MRC dont elle fait partie, ou en se joignant à d'autres municipalités locales pour se doter d'un service de police intermunicipal[192]. Dans la présente section, il est d'abord question du régime des ententes sur la prestation de services policiers et des motivations ayant ont donné lieu aux pratiques d'harmonisation normative. Aux fins d'apprécier l'étendue de ces pratiques, un aperçu des territoires où des municipalités locales ont harmonisé leurs réglementations est également donné (1.2.1.). Ensuite, cette section aborde la portée de l'harmonisation découlant des ententes, y compris les matières visées par l'harmonisation normative, de même que les variantes prévues aux réglementations harmonisées en présence de particularités locales (1.2.2).

---

[192] *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 50 et 69. Ces articles indiquent que la Sûreté du Québec et les corps policiers municipaux, y compris les régies intermunicipales, ont compétence pour prévenir et réprimer les infractions aux règlements municipaux des municipalités pour lesquelles ils assurent des services policiers.

1.2.1. Le régime des ententes

Afin d'assurer un milieu de vie paisible pour leurs citoyens, les municipalités locales québécoises adoptent des règlements qui ont trait à la paix, à l'ordre et à la sécurité publique. Pour appliquer ces règlements, les municipalités locales québécoises doivent faire appel à un corps de police. Il peut s'agir de policiers municipaux dont les services d'application de ces règlements sont géographiquement délimités par les frontières d'une seule municipalité. À défaut de s'être dotées d'un service de police local, les municipalités locales peuvent faire appel au corps policier national, la Sûreté du Québec, par l'intermédiaire de leur MRC (1.2.1.1), ou partager les services d'un corps policier municipal dans le cadre d'une entente intermunicipale (1.2.1.2). Dans l'un ou l'autre de ces deux derniers cas, se pose vraisemblablement le problème de la juxtaposition, sur le territoire desservi, d'une pluralité de réglementations locales en matière de paix, d'ordre et de sécurité publique.

1.2.1.1. Les ententes entre les MRC et le ministre de la Sécurité publique

Principal agent d'application des règlements municipaux portant sur la sécurité, la paix et l'ordre au Québec, la Sûreté du Québec (« SQ ») assure la desserte policière de 1042 municipalités et territoires répartis dans 87 MRC[193]. La prestation de ces services par la SQ est régie par entente conclue entre le ministre de la Sécurité publique et une MRC pour couvrir l'ensemble des municipalités locales comprises dans ce territoire[194]. Cette territorialité de la prestation de services policiers par la SQ est le fruit d'une révision de l'organisation policière entreprise en 1996 par le ministre de la Sécurité publique

---

[193] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Sûreté du Québec, Qui dessert-elle?*, en ligne : https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/quebec/services-de-police/sq.html (consulté le 31 mars 2019). Il est à noter que dans le site de la SQ, il est fait mention d'une desserte policière de 1041 municipalités locales réparties dans 86 MRC, SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Relations avec les municipalités - Contexte*, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/organisation/relations-avec-les-municipalites/ (consulté le 31 mars 2019).

[194] *Loi sur la police*, préc., note 192, au par. 5° de l'art. 71.

qui a donné lieu à des modifications législatives en ce sens[195]. Le rapport annuel 1996-1997 de son ministère souligne ce changement en ces termes :

> « Élément central de cette révision de l'organisation policière, la Sûreté du Québec définira désormais ses services en collaboration avec les MRC de telle sorte qu'ils seront davantage adaptés aux besoins des communautés locales et régionales. La signature des ententes de services avec les MRC permettra l'émergence d'une nouvelle dynamique organisationnelle. »[196]

Cette réforme et celle qui allait suivre en 2001[197], laquelle a adapté l'organisation policière québécoise à « la nouvelle configuration territoriale qui émerge de la réforme municipale »[198], ont eu pour effet de réduire le nombre de corps policiers municipaux de 155 en 1996[199] à une trentaine au 17 juillet 2017[200]. Serge Ménard, ministre de la Sécurité publique et instigateur de cette restructuration de la « carte policière » en 2001, considérait que les regroupements des corps policiers étaient devenus nécessaires notamment en raison de « la fragmentation des organisations, de leur éparpillement sur le territoire, de leur absence de cohésion d'ensemble et du partage trop imprécis des responsabilités entre elles »[201]. Il exprimait ainsi son constat :

> « En somme, l'organisation policière du Québec, longtemps calquée sur les seules limites et taille des municipalités locales, doit être

---

[195] *Loi modifiant la Loi de police et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1996, c. 73.
[196] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Rapport annuel 1996-1997*, Les publications du Québec, 1997, p. 25, en ligne : https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/rapports_annuels/1996-1997.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[197] *Loi concernant l'organisation des services policiers*, L.Q. 2001, c. 19.
[198] QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 2e sess., 36e légis., 5 juin 2001, sous « Projet de loi nº 19 – *Loi concernant l'organisation des services policiers* » et « Adoption de principe », 22h00 (M. Ménard), en ligne : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/36-2/journal-debats/20010605/9505.html#_Toc516469703 (consulté le 31 mars 2019).
[199] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Vers une nouvelle carte policière, Document de consultation ministérielle sur l'organisation policière*, p. 2, en ligne : http://bibvir2.uqac.ca/archivage/12238184.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[200] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Historique des modifications à l'organisation policière depuis 2002*, en ligne : https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/quebec/services-de-police/desserte-policiere/historique-organisation-police.html (consulté le 31 mars 2019).
[201] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, préc., note 199, p. 18.

> aujourd'hui repensée pour rencontrer sa véritable mission, à savoir prévenir et réprimer le crime.
>
> (…)
>
> Pour ce faire, une réforme majeure s'impose où l'intérêt collectif des citoyens doit être en meilleure complémentarité avec celui des communautés locales. »[202]

C'est donc depuis 1997 que des ententes de services entre les MRC et le ministre de la Sécurité publique ont été conclues pour assurer la desserte policière sur leur territoire. Ces ententes, d'une durée d'au moins 10 ans, prévoient plusieurs éléments : le territoire desservi, la nature et l'étendue des services de police, de même que les modalités de délivrance des constats d'infraction dans le cadre de l'application des règlements municipaux[203]. Le modèle d'entente de service datant de décembre 2009 et intitulé *Entente relative à la fourniture de services de police par la Sûreté du Québec sur le territoire de la MRC* comporte par ailleurs la clause suivante à propos de l'harmonisation des réglementations locales[204] :

> « 8. Les rôles et responsabilités de la M.R.C. sont les suivants :
>
> (…)
>
> e) s'assurer de l'uniformisation de la réglementation municipale, relative à la paix, au bon ordre et à la sécurité publique, des municipalités locales visées, dans la mesure où leurs réalités locales le permettent. »

Il semble que cet engagement à « s'assurer de l'uniformisation » des règlements locaux applicables par la SQ ait figuré dans les ententes de service dès le début de leur mise en place en 1997[205]. En effet, la MRC de Charlevoix-Est était signataire d'une telle entente dès 1998 et pour s'y conformer « les municipalités ont dû procéder à l'uniformisation de leurs règlements municipaux »; ces

---

[202] *Id.*, p. 20.
[203] *Loi sur la police*, préc., note 192, art. 56.
[204] *Entente relative à la fourniture de services de police par la Sûreté du Québec sur le territoire de la M.R.C.*, décembre 2009.
[205] SÛRETÉ DU QUÉBEC, « 1997 Les débuts de la réorganisation », *Historique, 1997-2004 Réorganisation des services policiers et renouvellement de la Sûreté*, en ligne : http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs51987 (consulté le 31 mars 2019).

règlements « uniformisés » sont devenus applicables à compter du 12 juin 2000[206].

Cette stipulation contractuelle confère à la MRC l'obligation de « s'assurer de l'uniformisation de la réglementation municipale (…) des municipalités locales visées, dans la mesure où leurs réalités locales le permettent ». Sur le plan terminologique, cette clause illustre bien la confusion décrite plus haut[207]. Malgré l'utilisation du mot « uniformisation », la présence de cette faculté de déroger à l'uniformité si des « réalités locales » l'empêchent indique qu'il s'agit bien en fait d'« harmonisation ». D'ailleurs, dans son site Internet, la SQ cite, parmi les responsabilités qui incombent à une MRC, celle de « s'assurer de l'harmonisation de la réglementation municipale »[208]. La terminologie utilisée s'est donc précisée avec le temps.

Sur le plan plus substantiel, par ailleurs, cette responsabilité incombant à la MRC de « s'assurer de l'uniformisation de la réglementation municipale » relève d'une obligation de moyens, puisque la MRC ne possède pas le pouvoir de réglementer la paix, l'ordre et la sécurité publique au sein de chacune des municipalités locales comprises dans son territoire[209]. Ce pouvoir réglementaire n'est conféré

---

[206] *Refonte de la réglementation municipale appliquée par la Sûreté du Québec : recommandation du Comité de sécurité publique*, Conseil de la MRC de Charlevoix-Est, résolution nº 08-09-18, adoptée le 30 septembre 2008, voir les deux premiers paragraphes du préambule aux p. 211 et 212, en ligne : http://www.mrccharlevoixest.ca/media/3200/pv_2008.pdf (consulté le 31 mars 2019).

[207] En lien avec les définitions d'« harmonisation », *supra* 1.1.1.

[208] SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Relations avec les municipalités - Rôles et* responsabilités, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/organisation/relations-avec-les-municipalites/ (consulté le 31 mars 2019).

[209] L'article 1 de la *Loi sur l'organisation territoriale* municipale, préc., note 144, indique que le territoire québécois comprend des MRC sur le plan régional et les municipalités locales sont comprises dans le territoire des MRC, sur le plan local. Les pouvoirs réglementaires conférés aux MRC sont prévus dans différentes lois dont le *Code municipal*, préc., note 3, la *Loi sur les compétences municipales*, préc., note 6 et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, préc., note 10. Pour un aperçu général des compétences des MRC, voir GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *La municipalité régionale de comté - Compétences et responsabilités*, 2e éd., 2019, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/documentation/competences_mrc.pdf (consulté le 31 mars 2019).

qu'aux municipalités locales[210]. Néanmoins, comme on le verra plus loin[211], la MRC joue de fait un rôle très important dans la mise en place et le maintien en l'état de l'harmonisation des réglementations locales sur son territoire.

Les municipalités locales ne sont donc pas signataires de ces ententes sur la prestation de services policiers avec le ministre de la Sécurité publique : la loi impose la MRC comme cocontractant. Elles sont cependant impliquées individuellement dans le processus d'harmonisation normative déclenché par ces ententes. Elles le sont, d'une part à titre de bénéficiaires de la prestation des services policiers qui sont l'objet même de ces ententes. Ces ententes peuvent s'analyser, en grande partie, comme une stipulation pour autrui en leur faveur. Elles le sont, d'autre part, en tant que titulaires du pouvoir de réglementer la paix, l'ordre et la sécurité publique : sans leur concours, l'harmonisation réglementaire prévue à l'entente n'est évidemment pas possible. Pour rechercher ce concours, *la Loi sur la police* a prévu une instance qui fait appel à leur participation.

La mise en œuvre de l'entente de services policiers est assurée par le Comité de sécurité publique institué dans chaque MRC partie à une entente avec le ministre. Ce comité, prévu à l'article 78 de la *Loi de police*, se veut une « structure participative, (…) au sein de laquelle les élus municipaux s'associent à la Sûreté pour assurer un milieu de vie sécuritaire »[212]. Ce comité a été créé dans la foulée de la réforme de 1996 et son mandat a été élargi avec celle de 2001 en lien avec « l'approche de police communautaire »[213]. Le Comité de sécurité publique a notamment pour mandat de mettre en application l'entente

---

[210] Comme indiqué dans l'introduction de cette thèse, des pouvoirs réglementaires des municipalités locales sur un large éventail de matières sont prévus à la *Loi sur les compétences municipales*, préc., note 6.
[211] *Infra*, chapitre 2.
[212] SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Guide d'information à l'intention des membres des comités de sécurité publique*, 2018, p. 6, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2016/11/csp-guide-information-pour-membres.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[213] SÛRETÉ DU QUÉBEC, UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC et FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, « La communication - Le défi des partenaires », *Actes du 4e Forum des comités de sécurité publique*, Saint-Hyacinthe, 29 au 31 mars 2010, p. 111, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2016/11/csp-forum-actes-2010-1.pdf (consulté le 31 mars 2019).

de services policiers sur le territoire de la MRC[214], y compris donc d'exécuter l'obligation, assumée par la MRC, de « s'assurer de l'uniformisation » des règlements locaux.

Ce comité est composé de quatre à sept personnes qui sont membres des conseils des municipalités locales concernées par l'entente de prestation de services policiers et de deux représentants de la SQ, dont le directeur de poste[215]. Le Comité de sécurité publique se réunit une fois tous les deux mois et seuls les membres provenant des conseils municipaux ont droit de vote. Ainsi, des élus municipaux prennent part activement à l'organisation des services policiers afin que ces services puissent répondre adéquatement aux besoins de la population du territoire. De manière indirecte, mais bien réelle, les municipalités locales sont donc impliquées dans la mise en œuvre de l'entente de prestation de services policiers. En ce qui concerne plus précisément l'harmonisation des réglementations locales, l'apport du Comité de sécurité publique, comme celui de la MRC elle-même, sera décrit au chapitre 2.

Les motivations sous-jacentes à cette demande d'« uniformisation de la réglementation municipale », évoquée par les termes de l'entente sur la prestation de services policiers, apparaissent dans une publication de 2011 de la Sûreté du Québec intitulée *Application des règlements municipaux par les membres de la SQ*[216]. Il en ressort que le souci d'une meilleure mise en œuvre des réglementations locales portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique à l'échelle d'une MRC explique dans une large mesure la diffusion de pratiques d'harmonisation des réglementations locales. Des besoins opérationnels seraient donc à la source de ces pratiques : elles facilitent considérablement le travail d'application des règlements municipaux par la SQ dans le cadre des

---

[214] *Loi sur la police*, préc., note 192, art. 78.
[215] *Id*.
[216] SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Application des règlements municipaux par les membres de la SQ*, Réseau d'information municipale du Québec, 10 janvier 2011, en ligne : http://www.rimq.qc.ca/chronique/municipal/361664/Application-des-reglements-municipaux-par-les-membres-de-la-SQ.html (consulté le 31 mars 2019).

ententes entre le ministre et les MRC sur les services policiers. Le passage suivant de ce document est tout à fait révélateur :

> « L'application de ces règlements est importante pour les municipalités puisqu'elle assure à ces citoyens un milieu de vie paisible et sécuritaire. D'ailleurs, chaque municipalité est en droit d'adopter les règlements qu'elle juge nécessaires pour la quiétude de ses citoyens. Pour les membres de la SQ la tâche de faire respecter ces réglementations peut toutefois s'avérer complexe. En effet, un poste de police peut à lui seul desservir plus de 10 municipalités, conséquemment il peut y avoir une multiplication des règlements et même de la confusion. C'est donc dans le but de mieux desservir sa clientèle, que la SQ suggère fortement aux municipalités d'une même MRC d'uniformiser leurs réglementations afin d'assurer une meilleure application de la loi sur le territoire. »[217](nos soulignements)

La SQ précise également dans ce document qu'à ses yeux, « l'uniformisation de la réglementation consiste à éliminer l'incompatibilité et la pluralité des règlements portant sur un même sujet dans la MRC » et que « pour un même sujet de règlement, le libellé et les amendes prévues ne devraient pas varier d'une municipalité à l'autre »[218]. Cette façon de faire facilite évidemment le travail des policiers puisqu'ils appliquent des règlements ayant un contenu normatif presque identique dans la plupart, sinon dans la totalité des municipalités comprises dans le territoire desservi.

Les déclarations d'acteurs du terrain laissent penser que cette « forte suggestion » a été largement suivie par les municipalités locales, qui ont harmonisé leurs réglementations en matière de paix, d'ordre et de sécurité publique. Au bout du compte, elles bénéficient du fait que l'application de leurs réglementations locales soit facilitée. Selon le directeur du poste de la SQ à Salaberry-de-Valleyfield, dans la MRC de Beauharnois-Salaberry, les répercussions de l'harmonisation vont même potentiellement aider l'appareil judiciaire : « [l]es règlements auront les mêmes libellés et les mêmes constats

---

[217] *Id*.
[218] *Id*.

seront émis pour tout le monde. Ça va être également plus facile à traiter à la cour. »[219]

Outre une intervention policière plus efficace, des élus municipaux ont constaté d'autres bienfaits de l'harmonisation des règlements locaux. Le préfet de la MRC de La Matanie a commenté l'opération d'harmonisation des réglementations locales concernant la sécurité publique à laquelle cette MRC s'est livrée :

> « Il est pertinent de se doter d'une règlementation municipale harmonisée dans la mesure où les policiers sont appelés à intervenir sur l'ensemble du territoire de la MRC. En plus de réduire les zones grises en matière d'application et d'améliorer la sécurité de la population, ces nouvelles dispositions assurent une plus grande équité entre les citoyens et les entreprises de La Matanie. »[220]

Ces déclarations font voir une convergence des motivations chez plusieurs des acteurs concernés par les ententes sur la prestation de services policiers. Cette convergence incite à l'harmonisation des réglementations locales que la SQ est chargée d'appliquer. Il appert que dans la perspective de l'administration publique, les règlements harmonisés sont plus facilement applicables, autant par les policiers sur le terrain que par les tribunaux, en raison du libellé similaire des règles et des constats d'infraction. Par ricochet, cette plus grande cohérence normative permet aux citoyens d'être traités avec une plus grande équité dans l'application des normes d'une municipalité à l'autre. Ce sont les mêmes personnes qui sont chargées de l'application des règlements locaux harmonisés sur tout le territoire de la MRC. De ce fait, leur façon de les interpréter et de les mettre en œuvre devrait, elle aussi, être plus cohérente. Enfin, les Comités de sécurité publique sont présents à titre d'agents de liaison entre la SQ et les citoyens dans la mise en œuvre de l'entente de service :

---

[219] DANIEL GRENIER, « Harmonisation des règlements municipaux », *Le Soleil de Salaberry-de-Valleyfield*, 6 juillet 2011.

[220] MUNICIPALITÉ DE SAINT-ADELME, « Harmonisation des règlements municipaux applicables par la Sûreté du Québec dans La Matanie », *L'Éveil de St-Adelme*, vol. 38, nº 7, mars 2015, p. 15, en ligne : http://municipalite.st-adelme.ca/images/Upload/2015-mars-journal-eveil.pdf (consulté le 31 mars 2019).

« [é]lus et policiers sont coresponsables de la prise en charge des problématiques et de la mise en place des solutions »[221].

Rappelons que la SQ assure les services policiers sur le territoire de 87 MRC[222]. Compte tenu des dispositions législatives et des stipulations conventionnelles encadrant cette desserte policière, on pouvait prévoir qu'un peu partout au Québec, des municipalités locales donneraient suite aux vœux des policiers, traduits par le libellé des ententes entre le ministre et les MRC, et harmoniseraient, à l'échelle de la MRC, les règlements locaux portant sur la sécurité, la paix et l'ordre. Ces pratiques étant peu documentées, il donc est difficile d'en dresser un tableau complet. Cependant, certaines informations se trouvent de façon éparse dans les publications de plusieurs administrations locales et régionales, de même que dans celle des corps policiers. Ces données, bien que fragmentaires, offrent un aperçu de l'étendue de ces pratiques sur le territoire québécois. L'harmonisation de certains règlements des municipalités locales englobées dans les MRC suivantes ayant conclu une entente de prestation de services policiers avec la SQ, a été mise en place ou est en voie de se faire :

Région	**MRC**
Outaouais	Papineau[223] Vallée-de-la-Gatineau[224] Collines-de-l'Outaouais[225]

[221] SÛRETÉ DU QUÉBEC, préc., note 212, p. 8.
[222] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, préc., note 193.
[223] Voir notamment les règlements des municipalités de Montebello, en ligne : http://www.montebello.ca/politiques.php?menu=2 (consulté le 31 mars 2019) et de Chénéville, en ligne : http://www.ville.cheneville.qc.ca/reglements (consulté le 31 mars 2019).
[224] *Règlements uniformisés applicables par la Sûreté du Québec*, Conseil de la MRC de La Vallée-de-la-Gatineau, résolution nº 2011-R-AG281, adoptée le 20 septembre 2011, p. 330, en ligne : http://www.mrcvg.qc.ca/images/proces-verbaux/PV_2011-09.pdf et *Autorisation - Évaluation – Système de suivi aux infractions émises en contravention des règlements* uniformisés, Conseil de la MRC de La Vallée-de-la-Gatineau, résolution nº 2013-R-AG155, adoptée le 21 mai 2013, p. 70, voir le premier paragraphe, en ligne : http://www.mrcvg.qc.ca/images/proces-verbaux/PV_2013-05.pdf (consultés le 31 mars 2019).
[225] Voir le deuxième paragraphe du préambule du *Règlement pour abroger et remplacer le règlement portant le numéro 06-RM-02 concernant les animaux dans les limites de la municipalité de Chelsea*, Conseil municipal de Chelsea, règlement nº 13-RM-02, adopté le 9 septembre 2013, en ligne https://www.chelsea.ca/application/files/5115/5292/3213/13-rm-02_animaux_0.pdf (consulté le 31 mars 2019).

Montérégie	Beauharnois-Salaberry[226] Vaudreuil-Soulanges[227] Jardins-de-Napierville[228] Rouville[229]
Lanaudière	Matawinie[230] Joliette[231]
Laurentides	Pays-d'en-Haut[232]
Centre du Québec	Arthabaska[233] Drummond[234]
Estrie	Sources[235] Memphrémagog[236] Granit[237]

[226] Jean-Pierre MAJOR, « La SQ de Beauharnois-Salaberry dresse son bilan annuel », *Infosuroit*, 30 juin 2011, en ligne : http://www.infosuroit.com/la-sq-beauharnois-salaberry-dresse-son-bilan-annuel/ (consulté le 31 mars 2019).
[227] Voir le 4e paragraphe du préambule du *Règlement relatif à la circulation – RMH 399* (codification administrative), Conseil municipal de Saint-Lazare, en ligne : https://www.ville.saint-lazare.qc.ca/doc/reglements/pdf/399RMH.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[228] Jacques LAROCHELLE, « Cinq policiers du détachement de Napierville de la Sûreté du Québec honorés », *Coup d'œil*, 13 novembre 2012, en ligne : https://www.coupdoeil.info/cinq-policiers-du-detachement-de-napierville-de-la-surete-du-quebec-honores/ (consulté le 31 mars 2019).
[229] MUNICIPALITÉ DE SAINT-PAUL-D'ABBOTSFORD, *Qu'est-ce que des règlements uniformisés*, 21 janvier 2016, en ligne : http://www.saintpauldabbotsford.qc.ca/faq/quest-reglements-uniformises/ (consulté le 31 mars 2019).
[230] *Harmonisation des règlements municipaux – Décision*, Conseil de la MRC de la Matawinie, résolution nº CM-310-2017, adoptée le 13 septembre 2017, p. 189, en ligne : https://www.mrcmatawinie.org/wp-content/uploads/2017/11/pvcm-2017-09-13.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[231] SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel d'activités – Comité de sécurité publique de la MRC de Joliette du 1er avril 2015 au 31 mars 2016*, p. 7, en ligne : https://www.mrcjoliette.qc.ca/upload/File/SQ_RAP-ANNUEL-ACTIVITES_2015-2016.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[232] *Projet de règlement SQ-03-2017 concernant la circulation et le* stationnement, Conseil municipal de Saint-Sauveur, résolution nº 010-01-2018, adoptée le 22 janvier 2018, p. 8, en ligne : http://www.ville.saint-sauveur.qc.ca/DATA/TEXTEDOC/2018-01-22---Proces-verbal.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[233] RADIO-CANADA, *Les 23 municipalités de la MRC d'Arthabaska harmonisent leur réglementation municipale*, 16 mars 2011, en ligne : http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/508018/harmonisation-reglements-arthabaska (consulté le 31 mars 2019).
[234] SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel d'activités – Poste de la MRC de Drummond du 1er avril 2014 au 31 mars 2015*, p. 19, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2016/11/portrait-poste-mrc-de-drummond.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[235] MRC DES SOURCES, préc., note 185.
[236] MRC DE MEMPHRÉMAGOG,», *Procès verbal de la session d'une assemblée régulière*, Conseil de la MRC, 9 août 2015, à la rubrique 9.2 « Protection policière » sous 9.2.1 « Rapport d'activités », en ligne : https://www.mrcmemphremagog.com/download/Proces-verbaux/2015/PV-conseil-08-15.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[237] MRC DU GRANIT, *Procès verbal de la 61e réunion du Comité de sécurité publique*, 8 novembre 2012, p. 4, en ligne : http://www.mrcgranit.qc.ca/fichiersUpload/fichiers/20130214143307-min-csp-2012-11-08.pdf (consulté le 31 mars 2019).

Capitale-Nationale	Portneuf[238] Charlevoix-Est[239] Ile d'Orléans[240]
Chaudière-Appalaches	Appalaches[241] Nouvelle-Beauce[242] Bellechasse[243] Lotbinière[244]
Abitibi	Témiscamingue[245] Vallée-de-l'Or[246]
Bas-Saint-Laurent	Matanie[247] Rimouski-Neigette[248]
Gaspésie	Haute-Gaspésie[249]

[238] Voir l'art. 1.2 du *Règlement uniformisé (RMU-2016) relatif à la sécurité et à la qualité de vie*, Conseil municipal de Deschambault-Grondines, règlement nº 190-16, adopté le 13 juin 2016, en ligne : http://deschambault-grondines.com/wp-content/uploads/2016/06/190-16-Qualit%C3%A9-de-vie.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[239] *Refonte de la réglementation municipale appliquée par la Sûreté du Québec : recommandation du Comité de sécurité publique*, Conseil de la MRC de Charlevoix-Est, résolution nº 08-09-18, préc., note 206.
[240] SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel d'activités – Poste de la MRC de l'Ile d'Orléans du 1er avril 2014 au 31 mars 2015*, p. 15, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2016/11/portrait-poste-mrc-de-l-ile-d-orleans.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[241] *Adoption du règlement numéro 2017-RM-SQ-1 : Concernant les* alarmes, Conseil municipal de Sainte-Praxède, résolution nº 2017-06-152, adoptée le 5 juin 2017, en ligne : http://www.ste-praxede.ca/doc/06PV5JUIN2017.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[242] MRC DE LA NOUVELLE-BEAUCE, « Refonte de règlements municipaux applicables par la Sûreté du Québec en Nouvelle-Beauce », *Communiqué*, Ville de Sainte-Marie, le 14 décembre 2012, en ligne : http://mrc.nouvellebeauce.com/site.asp?page=evenement&nIDEvenement=2182 (consulté le 31 mars 2019).
[243] Voir le préambule du *Règlement sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés* (version administrative), Conseil municipal de Saint-Henri, règlement nº 568-15, en ligne : http://www.saint-henri.ca/wp-content/uploads/2018/01/Reglement-568-15_Securite-publique_version-administrative.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[244] MRC DE LOTBINIÈRE, « Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés en Lotbinière », *Communiqué de presse*, Sainte-Croix, 11 octobre 2017, en ligne : http://www.mrclotbiniere.org/communique-de-presse-rhspppp/ (consulté le 31 mars 2019).
[245] MRC DE TÉMISCAMINGUE, *Plan d'action 2014-2017*, p. 3, en ligne : http://www.mrctemiscamingue.org/wp-content/uploads/2015/06/plan_action_mrct_2014-2017_version_20_juin_2014.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[246] SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel d'activités Poste de la MRC de Vallée-de-l'or de la Sûreté du Québec du 1er avril 2015 au 31 mars 2016*, p. 24, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2017/05/portrait-poste-mrc-de-la-vallee-de-l-or.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[247] MUNICIPALITÉ DE SAINT-ADELME, préc., note 220.
[248] Adeline MANTYK, « Rimouski-Neigette veut harmoniser tous ses règlements municipaux », *L'Avantage Rimouski*, 18 octobre 2018, en ligne : https://www.lavantage.qc.ca/article/2018/10/18/rimouski-neigette-veut-harmoniser-tous-les-reglements-municipaux (consulté le 31 mars 2019).
[249] SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel d'activités – Poste de la MRC de la Haute-Gaspésie du 1er avril 2015 au 31 mars 2016*, p. 20, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2017/05/portrait-poste-mrc-de-la-haute-gaspesie.pdf (consulté le 31 mars 2019).

Côte-Nord	Haute-Côte-Nord[250]

Cette liste, non exhaustive, montre à quel point ces pratiques d'harmonisation des réglementations locales, découlant d'ententes de prestation de services policiers entre le ministre de la Sécurité publique et des MRC, sont présentes dans bon nombre de régions et concernent un très grand nombre de citoyens québécois. D'autres ententes ayant pour objet la prestation de services policiers peuvent aussi contribuer à étendre le phénomène d'harmonisation des réglementations locales.

1.2.1.2. Les ententes intermunicipales

Les réglementations des municipalités locales en matière de sécurité, de paix et d'ordre peuvent également être appliquées par des corps policiers autres que la SQ. Des ententes peuvent être conclues entre deux ou plusieurs municipalités locales pour le partage de services policiers sur leurs territoires[251]. Ces ententes intermunicipales portant sur la prestation de services policiers doivent tenir compte des exigences de la *Loi sur la police* quant au contenu obligatoire pour ce type d'ententes[252]. Elles doivent également être approuvées par le ministre de la Sécurité publique[253].

La Régie intermunicipale de police Roussillon, par exemple, dessert sept municipalités locales situées au sud-ouest de l'île de Montréal qui ont adopté plusieurs règlements « uniformisés » portant sur la paix, l'ordre et la sécurité

---

[250] Voir le *Règlement HCN-1005 relatif au colportage* (codification administrative), Conseil municipal de Forestville, p. 8, en ligne : https://ville.forestville.ca/wp-content/uploads/2017/03/HCN-1004-1014-Colportage.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[251] Les articles 569 et ss. du *Code municipal*, préc., note 3 et les articles 468 et ss. de la *Loi sur les cités et villes*, préc., note 4, permettent la conclusion d'ententes intermunicipales. Pour une vue d'ensemble de la mise en place de telles ententes, voir GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *La mise en commun en milieu municipal – Guide pour l'élaboration des ententes intermunicipales*, 2016, Publications du Québec, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/documentation/guide_elaboration_ententes_intermunicipales.pdf (consulté le 31 mars 2019).
[252] Voir les articles 70 à 75 de la *Loi sur la police*, préc. note 192.
[253] *Id.*, art. 71.

publique et applicables sur le territoire qu'elle dessert[254]. Partie à cette régie intermunicipale de police, la ville de Candiac s'exprime ainsi dans le préambule de son *Règlement concernant les nuisances, la paix et le bon ordre* : « [c]onsidérant qu'il y a lieu de procéder à l'uniformisation des règlements applicables sur les territoires desservis par la Régie intermunicipale de police Roussillon afin d'en faciliter l'application »[255]. Il est intéressant de noter que l'entente à l'origine de la création de cette régie est entrée en vigueur au 1er janvier 1999 et prévoyait déjà l'uniformisation des règlements des municipalités locales dont l'application incombait à la régie[256].

Quant à elle, la Régie intermunicipale de police Thérèse-de-Blainville est chargée de l'application des règlements harmonisés portant aussi sur la paix, l'ordre et la sécurité publique des villes de Lorraine, de Boisbriand, de Rosemère et de Sainte-Thérèse[257]. Les citoyens de ces municipalités locales sont ainsi assujettis à ces règlements intitulés *Règlement sur la qualité de vie* et la ville de Boisbriand fournit une explication sur le contexte d'adoption et les objectifs de ce règlement harmonisé :

> « Le Règlement sur la qualité de vie a été adopté conjointement par les quatre municipalités membres de la Régie de Police Thérèse-de-Blainville, soit Boisbriand, Lorraine, Rosemère et Sainte-Thérèse. Adopté en 2008, ce règlement touche aux aspects de la vie en société en édictant des normes de conduite pour assurer la quiétude du voisinage et la qualité de vie des résidents. Le règlement traite aussi des normes à respecter en matière de déneigement, d'arrosage des

---

[254] RÉGIE INTERMUNICIPALE DE POLICE ROUSSILLON, *Rapport d'activités 2016*, p. 8, en ligne : http://www.ripr.ca/wp-content/uploads/2017/08/Rapport-dactivit%C3%A9s-2016.pdf (consulté le 31 mars 2019).

[255] Voir le 2e paragraphe du préambule du *Règlement concernant les nuisances, la paix et le bon ordre* (codification administrative), Conseil municipal de Candiac, règlement no 1010-01, en ligne : http://ville.candiac.qc.ca/uploads/html_content/1010-01%20codif%20adm%20nuisance,%20paix%20et%20bon%20ordre.pdf (consulté le 31 mars 2019).

[256] Cette information est tirée d'un entretien avec madame Chantal Lacerte, secrétaire de la Régie intermunicipale de police Roussillon le 1er mars 2018.

[257] RÉGIE INTERMUNICIPALE DE POLICE THÉRÈSE-DE-BLAINVILLE, *Bilan annuel 2016*, p. 4, en ligne : http://www.riptb.qc.ca/wp-content/uploads/2017/07/20170630_bilan_ann_-2016_VF.pdf (consulté le 31 mars 2019).

> pelouses, d'animaux, d'activités commerciales sur la propriété publique, de prêteurs sur gages et de fausses alarmes. »[258]

De même, comme il en a été fait mention précédemment, les sept municipalités de la MRC des Collines-de-l'Outaouais ont adopté une réglementation locale « uniformisée » sur les mêmes matières que les précédentes, laquelle est mise en œuvre par un corps de police municipale qui assure les services policiers de cette MRC[259]. Toujours en matière de paix, d'ordre et de sécurité publique, un travail d'harmonisation des réglementations locales est en cours dans les quatre municipalités locales comprises sur le territoire de la Régie de police du Lac des Deux-Montagnes, soit les villes de Deux-Montagnes et de Sainte-Marthe-sur-le-Lac de même que les deux municipalités de Saint-Joseph-du-Lac et de Pointe-Calumet[260].

En somme, que ce soit dans le cadre d'une entente avec le ministre de la Sécurité publique pour les services de la SQ ou de la création d'une régie intermunicipale de police, la prestation de services policiers prévoit l'application, par un seul corps policier, des réglementations de plusieurs municipalités locales comprises dans le territoire visé par l'entente. Dans ces deux cas, les policiers ont souhaité l'harmonisation des réglementations locales afin de faciliter leur travail. Peu importe qu'il s'agisse des policiers de la SQ ou de ceux d'une régie intermunicipale de police, les règlements locaux qu'ils sont chargés d'appliquer portent sur la paix, l'ordre et la sécurité publique. Les similarités entre ces deux formes de prestation de services policiers commandent un examen plus approfondi des matières qui font l'objet de réglementations locales harmonisées et de l'introduction possible de variantes à ces règles en présence d'une particularité locale.

---

[258] VILLE DE BOISBRIAND, *Urbanisme et permis, Qualité de vie, Règlement sur la qualité de vie (RV-1355-2)*, en ligne : http://www.ville.boisbriand.qc.ca/services-aux-citoyens/reglements-et-permis/qualite-de-vie.html (consulté le 31 mars 2019).
[259] SERVICE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DE LA MRC DES COLLINES-DE-L'OUTAOUAIS, *Rapport annuel 2016*, p. 11, en ligne : http://sp.mrcdescollinesdeloutaouais.qc.ca/upload/userfiles/files/Bilan%20annuel%202016%20-%20Version%20finale(1).pdf (consulté le 31 mars 2019).
[260] RÉGIE DE POLICE DU LAC DES DEUX-MONTAGNES, *Guider le citoyen*, en ligne : http://www.rpldm.ca/services-aux-citoyens/principaux-reglements/ et http://www.rpldm.ca/a-propos/territoire-desservi/ (consultés le 31 mars 2019).

1.2.2. La portée de l'harmonisation découlant des ententes

Les pratiques d'harmonisation des réglementations locales découlant des ententes sur la prestation des services policiers concernent l'application de règlements locaux portant sur une grande variété de matières régissant la vie citoyenne locale (1.2.2.1). Ces pratiques révèlent également l'incidence de particularités locales, en raison desquelles des variantes aux normes harmonisées ont été adoptées par certaines municipalités locales, ce qui fait coexister des règles harmonisées et des règles particulières dans le corpus réglementaire de certaines municipalités locales (1.2.2.2).

Dans le but d'alléger le texte, l'expression « corps policier » vaut mention à la fois de la SQ et d'un corps policier intermunicipal et désigne les personnes chargées de l'application des réglementations locales harmonisées. De même, la mention « MRC » fait référence au territoire d'harmonisation normative et comprend celui desservi par une régie intermunicipale de police.

1.2.2.1. Les matières visées par l'harmonisation

La *Loi sur la police* indique que l'entente sur la prestation de services policiers doit prévoir notamment « la nature et l'étendue des services policiers qui seront rendus ainsi que les autres modalités qui leur seront applicables » de même que « les modalités de délivrance des constats d'infraction, en application des lois relatives à la sécurité routière ou des règlements municipaux »[261]. La mission des corps policiers relative au maintien de la paix, de l'ordre et de la sécurité publique que la loi leur confie détermine les règlements pour lesquels ils peuvent intervenir à titre d'agent d'application[262]. Sur le terrain, le corps policier se voit

[261] *Loi sur la police*, préc., note 192, art. 76, aux par. 2° et 11°.
[262] *Id.*, art. 48, premier par. : « Les corps de police, ainsi que chacun de leurs membres, ont pour mission de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir et de réprimer le crime et (…) les infractions aux lois ou aux règlements pris par les autorités municipales, et d'en rechercher les auteurs. »

donc confier l'application de réglementations locales portant sur les matières suivantes pour lesquelles une harmonisation normative a été observée :

- les systèmes d'alarme;
- les activités de ventes et de prosélytisme (dont les ventes de garage et temporaires, les colporteurs et les commerçants itinérants);
- le stationnement;
- la circulation (y compris les pistes cyclables et autres sentiers récréatifs de même que les limites de vitesse);
- les nuisances;
- la sécurité, la paix et l'ordre dans les endroits publics;
- les animaux;
- l'utilisation extérieure de l'eau;
- la circulation des véhicules lourds.

Dans certaines MRC, les municipalités locales ont harmonisé leurs normes sur toutes ces matières alors qu'au sein d'autres MRC, seules quelques matières l'ont été. Par exemple, le règlement harmonisé sur le stationnement a été adopté par les municipalités locales de la MRC de Matawinie; en revanche, en matière de systèmes d'alarme, ces mêmes municipalités locales ont préféré déléguer leur compétence à la MRC[263]. Par contre, le conseil de cette MRC a décidé que les règlements locaux sur le colportage et l'utilisation de l'eau potable seraient « écartés de l'exercice, ayant été jugés non pertinents à harmoniser », de même que les règlements locaux sur les animaux et les chiens dangereux[264]. Dans ce dernier cas, le conseil de la MRC a considéré l'avis des membres du Comité de sécurité publique selon lequel « les policiers sont plus utiles ailleurs qu'à la supervision des animaux sur le territoire, d'autant plus que chaque

[263] MRC DE MATAWINIE, préc., note 230, au premier paragraphe. Voir également le préambule de la *Délégation de compétence à la MRC de Matawinie – Réglementation sur les alarmes d'intrusion sur le territoire de la MRC*, Conseil municipal de Chertsey, résolution nº 2015-273, adoptée le 20 octobre 2015, en ligne : http://www.municipalite.chertsey.qc.ca/wp-content/uploads/p_-v_-_sa_ance_du_20_octobre_2015.pdf (consulté le 6 avril 2019). Ceci est un exemple de dévolution à un palier supralocal, forme d'harmonisation normative présentée précédemment au paragraphe 1.1.2.2.
[264] *Id.*, p. 189.

municipalité dispose des services d'un contrôleur canin qui devrait normalement s'occuper de cette problématique »[265].

Certains objets de réglementations rattachables au « bon ordre » comme les ventes de garage, sont souvent exclus du périmètre d'harmonisation. Les municipalités locales d'une MRC peuvent choisir de ne pas régir du tout cette matière ou de confier à leurs employés, plutôt qu'à des policiers, le soin d'appliquer ce genre de règlement; dans ce dernier cas, l'harmonisation normative n'est pas nécessaire, étant donné l'application de la norme sur le seul territoire de la municipalité. De tels cas illustrent la variété des contextes, d'une MRC à l'autre, le choix des matières réglementaires à harmoniser relevant d'un consensus entre les municipalités locales.

Il y a tout lieu de supposer que la délimitation du périmètre d'harmonisation est fonction des ressources prévues pour l'application d'une réglementation donnée. Les règlements sur les animaux, harmonisés dans plusieurs cas, illustrent bien ce propos. Leur application peut être confiée aux policiers, aux employés municipaux ou à des entreprises spécialisées dans le contrôle des animaux. Ces dernières peuvent se voir confier l'application de certaines dispositions réglementaires, dont celles visant la vente de licences et la garde d'animaux errants, et ce, dans le cadre d'ententes de services qu'elles concluent avec les municipalités locales ou la MRC. À ce sujet, la *Loi sur les compétences municipales* permet à une municipalité locale ce qui suit :

> « Elle peut également conclure une entente avec toute personne pour l'autoriser à appliquer un règlement de la municipalité concernant les animaux. La personne avec laquelle la municipalité conclut une entente ainsi que ses employés ont les pouvoirs des employés de la municipalité aux seules fins de l'application du règlement de la municipalité. »[266]

---

[265] *Id.*, p. 190.
[266] *Loi sur les compétences municipales*, préc., note 6, art. 63.

Selon le type de ressources auquel il est envisagé de faire appel, le règlement harmonisé pourra comporter des implications financières assez différentes pour une municipalité locale.

Toujours en matière d'animaux, certaines municipalités locales sont allées plus loin que l'harmonisation de leurs réglementations et ont carrément délégué leur pouvoir de réglementer cette matière à la MRC, laquelle a adopté un règlement régional[267]. C'est le cas des MRC de Charlevoix-Est[268] et de Témiscamingue, cette dernière ayant adopté le *Règlement sur les animaux de compagnie*[269]. Une entente conclue par la MRC a confié l'application de ce règlement au Refuge pour animaux du Témiscamingue[270]. En vigueur depuis le 1er mars 2018, ce règlement régional a été accepté par neuf municipalités sur un total de vingt que compte cette MRC : « les municipalités peuvent choisir à chaque année de s'inscrire ou de se soustraire à l'application de ce règlement »[271]. Une dizaine de municipalités ont exercé leur droit de retrait de cette déclaration de compétence par la MRC sur les animaux de compagnie, de sorte « qu'[e]lles

---

[267] Ceci est un autre exemple de dévolution à un palier supralocal, forme d'harmonisation présentée précédemment, *supra* 1.1.2.2.

[268] *Règlement numéro 231-11-12 relatif aux animaux sur le territoire de la MRC Charlevoix-Est* (codification administrative), Conseil de la MRC de Charlevoix-Est, en ligne : http://www.mrccharlevoixest.ca/media/7355/reglement-numero-231-11-12-relatif-aux-animaux-sur-le-territoire-de-la-mrc-a-jour-au-31-octobre-2018.pdf (consulté le 31 mars 2019).

[269] *Règlement sur les animaux de compagnie*, Conseil de la MRC Témiscamingue, règlement nº 190-11-2017, adopté le 22 novembre 2017, en ligne : http://www.mrctemiscamingue.org/wp-content/uploads/2018/03/20180309-Reg-190-animaux-MRCT.pdf (consulté le 31 mars 2019). Voir à ce sujet Tanya NEVEU, « La MRC Témiscamingue hérite de la réglementation sur les animaux de compagnie », *Radio-Canada*, 23 novembre 2017, en ligne : http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1069098/animaux-abitibi-temiscamingue-mrc-reglementation (consulté le 31 mars 2019).

[270] *Autorisation de signature pour l'application du règlement sur les animaux de compagnie, avec le Refuge pour animaux du* Témiscamingue, Conseil de la MRC de Témiscamingue, résolution 11-17-333, adoptée le 22 novembre 2017, p. 11978, en ligne : http://www.mrctemiscamingue.org/wp-content/uploads/2017/11/2017-11-22-PV-Conseil-Projet.pdf (consulté le 31 mars 2019).

[271] MRC DE TÉMISCAMINGUE, « Bilan du Conseil de février pour la MRC Témiscamingue », *Communiqué de presse*, Ville-Marie, 22 février 2018, en ligne : http://www.mrctemiscamingue.org/wp-content/uploads/2018/02/2018-02-22-Communiqué-de-presse-Conseil-de-la-MRC-du-21-février-2018.pdf (consulté le 31 mars 2019). Le droit de retrait des municipalités locales ou d'ajout est prévu par résolution : *Déclaration de compétence en matière de réglementation sur les animaux de compagnie (chiens et chats) et en ce qui concerne les ententes pour faire appliquer une telle réglementation*, Conseil de la MRC de Témiscamingue, résolution nº 11-17-332, adoptée le 22 novembre 2017, p. 11956 et 11957, en ligne : http://www.mrctemiscamingue.org/wp-content/uploads/2017/11/2017-11-22-PV-Conseil-Projet.pdf (consulté le 31 mars 2019).

feront cavalier seul et devront gérer leur propre réglementation (…) »[272]. Il est également possible que ces municipalités s'abstiennent de réglementer cette matière.

En définitive, ce sont les dispositions de *Loi sur la police* et les clauses d'ententes de prestation de services policiers qui déterminent la nature des services que doivent rendre les corps policiers en matière d'application des réglementations locales. Elles délimitent ainsi un champ privilégié d'harmonisation des règlements locaux.

1.2.2.2. La persistance des variantes locales

Le modèle d'entente pour la prestation des services de la SQ comporte, on l'a vu, une clause obligeant la MRC signataire à « s'assurer de l'uniformisation de la réglementation municipale, relative à la paix, au bon ordre et à la sécurité publique, des municipalités locales visées, dans la mesure où leurs réalités locales le permettent »[273]. L'énoncé, « dans la mesure où leurs réalités locales le permettent », laisse entrevoir la possibilité que l' « uniformisation » ne soit pas complète puisque des variantes ou exceptions peuvent être apportées aux règles communes pour tenir compte d'une particularité propre à une municipalité locale. Il se peut que certaines réalités locales ne soient pas « harmonisables » ou que l'objet de la réglementation ne puisse tout simplement pas exister sur le territoire d'une municipalité. Ces variantes peuvent être de trois ordres : il peut s'agir d'une variante par addition, d'une variante par dérogation ou d'une variante par abstention.

Le premier type de variante est un ajout au règlement harmonisé, qui autrement serait silencieux sur le point dont traite la variante : ce sont donc des normes

---

[272] Tanya NEVEU, « Près de la moitié des municipalités du Témiscamingue adhèrent au nouveau règlement sur les animaux », *Radio-Canada*, 22 février 2018, en ligne : http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1085219/reglement-animaux-conseil-maires-temiscamingue-mrc (consulté le 31 mars 2019).
[273] *Entente relative à la fourniture de services de police par la Sûreté du Québec sur le territoire de la M.R.C.*, préc., note 204.

supplémentaires qu'une municipalité choisit d'adopter. À titre d'exemple, bien qu'il puisse exister un règlement local harmonisé sur le stationnement, une municipalité peut choisir d'imposer une obligation supplémentaire de détenir un permis pour stationner en bordure de rue et d'adopter des dispositions établissant certaines conditions de délivrance du permis, dont le coût et la durée, alors que le règlement harmonisé ne prévoit aucun régime de permis. Cet ajout, par l'une des municipalités parties à l'harmonisation, ne contredit pas les règles harmonisées puisqu'il porte sur une matière qui n'y est pas prévue.

Il est également possible qu'une municipalité adopte une variante qui vient régir différemment un aspect déjà prévu par le règlement harmonisé. Cette variante est alors en contradiction avec les normes harmonisées. Une illustration de variante par dérogation consisterait à prévoir des heures différentes de stationnement de nuit sur un chemin public situé dans l'une des municipalités. Il est alors essentiel que ces règles particulières soient clairement libellées comme telles et qu'on fasse bien comprendre aux lecteurs, citoyen ou personne chargée de son application, la règle d'application générale qu'elles remplacent et qu'il s'agit d'une disposition dérogatoire applicable en un lieu précis et non à l'échelle de la MRC.

Enfin, il est possible pour une municipalité de s'abstenir d'adopter certaines normes harmonisées, qui sont pourtant adoptées par les autres municipalités. Cette non-adoption d'une norme harmonisée sans la remplacer par une norme particulière comporte aussi un effet de variante, bien que ce silence normatif, sur la matière régie par la norme harmonisée, paraît poser moins de difficultés d'application que les variantes par addition ou par dérogation.

En ce qui a trait à leur substance même, les variantes introduites par les municipalités parties dans l'harmonisation de leur réglementation locale en matière de paix, d'ordre et de sécurité publique relèvent de trois types de situations : la dualité ruralité/urbanité au sein d'une même MRC, la topographie, ainsi que la présence d'infrastructures et d'aménagement particuliers. Ces

variantes seraient en général « par addition », puisqu'elles viendraient régir une réalité absente du territoire des autres municipalités locales. Une quatrième forme de variante, cette fois par abstention, pourrait découler, par exemple, du refus d'une municipalité locale d'adopter une règle harmonisée pour éviter une dépense que pourrait engendrer son adoption.

La première source de variante, soit le caractère rural, urbain ou même périurbain d'une municipalité, renvoie aux particularités d'un milieu socioéconomique. À titre d'exemple, les activités agricoles peuvent faire l'objet de certaines règles qui ne trouvent pas application en milieu urbain. Inversement, des normes relatives au stationnement, notamment pour imposer l'utilisation de parcomètres, peuvent être nécessaires en milieu urbain, mais peu utiles à la campagne. Il se peut par ailleurs qu'en milieu urbain ou périurbain, certaines règles familières aux municipalités rurales puissent se révéler pertinentes et applicables — pensons à l'agriculture urbaine —, mais seulement dans une mesure adaptée aux réalités de ces milieux[274].

Quant à la seconde source de variantes, la topographie de la municipalité locale, elle renvoie aux caractéristiques physiques propres au territoire d'une municipalité, telle la présence d'un lac, d'une montagne ou même de zones inondables. Ces particularités locales peuvent nécessiter l'adoption de règles qui ne sont évidemment pas pertinentes pour les autres municipalités locales parties à l'harmonisation qui ne partagent pas ces caractéristiques du territoire. Par exemple, des règles concernant l'utilisation d'une plage ou d'un quai municipal que peut adopter une municipalité ne trouvent, bien évidemment, aucune application dans les municipalités dont le territoire ne comprend aucun plan d'eau naturel.

---

[274] Sur cette question, voir la fiche d'information guidant les municipalités dans l'élaboration des règlements sur l'élevage de poules et de poulets en milieu urbain : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION, *Agriculture urbaine – Poules et poulets en ville – Fiche d'information à l'intention des municipalités*, 2011, mise à jour en 2016, en ligne : https://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Pages/Details-Publication.aspx?guid=%7B785aaaf3-e17e-4896-9859-3b1f47afd17d%7D (consulté le 31 mars 2019).

La troisième source de variantes locales renvoie à la présence d'infrastructures ou d'aménagements particuliers sur le territoire de certaines municipalités. Il peut s'agir, par exemple, d'un parc canin ou d'installations sportives et récréatives pour l'utilisation desquels une municipalité voudra établir certaines règles qui ne seront pertinentes que pour cette seule municipalité.

Ces trois sources de variantes par addition posent certaines limites à une opération d'harmonisation des réglementations locales. La ruralité et l'urbanité, la topographie, de même que la présence d'infrastructures et d'aménagements particuliers peuvent faire l'objet de normes propres à une municipalité locale et dénuées de toute pertinence dans les autres municipalités. L'existence de variantes par abstention révèle une autre limite possible à l'harmonisation : une municipalité locale peut ne pas souhaiter engager une dépense liée à l'harmonisation réglementaire. Toutes les municipalités n'ayant pas accès aux mêmes ressources, il est fort possible qu'un tel motif puisse empêcher une harmonisation normative intégrale. Ces variantes aussi sont donc le reflet de réalités locales qui distinguent une municipalité d'une autre.

Bien que les municipalités, de par leur autonomie réglementaire locale, demeurent libres d'introduire des variantes dans les règlements harmonisés, l'exercice de cette autonomie a alors un prix : elles doivent être prêtes à assumer le coût de mise en œuvre de ces variantes. En effet, le but de l'harmonisation des réglementations locales est de faciliter leur application par les corps policiers. Or, « [l]es municipalités qui se prévalent du droit à l'exception créent des difficultés d'application pour les policiers »[275]. Cette affirmation n'appelle de nuances qu'en présence d'une variante par abstention, puisque dans ce cas il n'y a aucune règle à appliquer. Ces difficultés de mise en œuvre que posent les

[275] Propos tenus par le capitaine Guy Léger de la SQ dans SÛRETÉ DU QUÉBEC, UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC et FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Acte du 3e Forum des comités de la sécurité publique*, Saint-Hyacinthe, 8 au 10 novembre 2006, p. 11, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2016/11/csp-forum-actes-2006.pdf (consulté le 31 mars 2019).

variantes par addition et par dérogation sont précisément ce que l'harmonisation des réglementations locales vise à éliminer.

C'est sans doute ce qui explique que l'application de telles variantes ne relève pas toujours d'un corps policier, mais de la municipalité qui choisit d'adopter des règles différentes de celles qui sont harmonisées, selon ce qu'indique la ville de Saint-Lazare dans son site Internet :

> « À la demande de la Sûreté du Québec, les municipalités de la MRC de Vaudreuil-Soulanges ont adopté des règlements municipaux harmonisés (RMH) sur certains sujets. Chacun de ces règlements comprend une partie commune à toutes les municipalités de manière à en permettre l'application par la Sûreté du Québec. Ces règlements peuvent également comprendre des dispositions particulières dont l'application relève alors de chacune des municipalités en cause. »[276] (nos soulignements)

Conformément à cette logique consistant à décharger le corps policier de l'application des variantes aux règles harmonisées, certains règlements envisagent explicitement le recours à d'autres agents d'application. Par exemple, la définition d'« officier », dans les règlements locaux harmonisés sur le territoire de la MRC de Beauharnois-Salaberry, vise « [t]oute personne physique désignée par le Conseil municipal et tous les membres de la Sûreté du Québec chargés de l'application de tout ou partie du présent règlement »[277]. Les membres de la SQ ne sont donc pas les seules personnes désignées pour l'application des réglementations locales harmonisées.

---

[276] VILLE DE SAINT-LAZARE, « Foire aux questions », *Règlements municipaux*, voir la question nº 10 « Que signifie l'expression « RMH »? », en ligne : https://www.ville.saint-lazare.qc.ca/reglementsfaqs (consulté le 31 mars 2019). Voir également, dans la MRC de Portneuf, l'article 1.2 du *Règlement uniformisé (RMU-2016) relatif à la sécurité et à la qualité de vie* adopté par la municipalité de Deschambault-Grondines, préc., note 238, où il est fait mention que l'application des variantes, dans ce cas, sous forme de règlements complémentaires aux règlements locaux harmonisés, relève des officiers municipaux.

[277] Voir l'article 3 du *Règlement portant sur les colporteurs - RMH-220*, Conseil municipal de Sainte-Martine, règlement nº 2011-186, adopté le 7 juin 2011, en ligne : http://www.municipalite.sainte-martine.qc.ca/cgi-bin/index.cgi?page=p1_7_6&langue= (consulté le 6 avril 2019).

Il devient ainsi potentiellement plus onéreux, pour une municipalité locale, d'adopter des variantes par rapport aux normes harmonisées si leur mise en œuvre est confiée à des fonctionnaires municipaux. Cette situation peut entraîner des coûts supplémentaires pour la municipalité locale ayant adopté des variantes, alors que l'adoption intégrale du texte du règlement harmonisé n'engendrerait pas de coûts supplémentaires pour son application. Il semble donc qu'il pourrait y avoir un prix à payer pour l'exercice de l'autonomie réglementaire locale en cas d'adoption de normes divergentes par rapport aux règles harmonisées, même si ces normes sont par ailleurs tout à fait justifiées en raison de la présence d'une particularité locale. Il se peut, toutefois, que le corps policier accepte d'appliquer certaines variantes locales. Cependant, il n'existe pas de données sur l'application des variantes par le corps policier et par les fonctionnaires municipaux, ce qui empêche de dresser un tableau exact de la situation.

Il est raisonnable de penser que les policiers soient en mesure d'appliquer certaines des variantes dans certains cas, surtout lorsqu'il s'agit de variantes par addition adoptée en raison de la présence d'une particularité propre à une municipalité locale. Ce type de variantes ne vient pas créer de divergences avec d'autres règles applicables sur le même territoire, mais sont plutôt des règles supplémentaires non prévues aux réglementations locales harmonisées. Le risque de confusion sur la règle à appliquer est, dans un tel cas, inexistant compte tenu du fait qu'il s'agit d'une règle unique régissant une particularité locale.

Conclusion du chapitre 1

En conclusion de ce premier chapitre, on peut constater que les termes « harmonisation » et « uniformisation » sont souvent utilisés de façon interchangeable dans la documentation relative aux pratiques d'harmonisation des réglementations locales sur la paix, l'ordre et la sécurité publique. Dans le cadre de cette thèse, le terme « harmonisation » est celui qui décrit le mieux cette opération d'« uniformisation partielle » des réglementations de différentes municipalités locales voisines, car celle-ci laisse subsister un espace normatif permettant l'introduction de variantes. Cette « harmonisation » implique la suppression d'une grande majorité des divergences, autant que faire se peut, et permet certaines variantes pour tenir compte de particularités locales.

Un recensement des différentes formes d'harmonisation des réglementations locales révèle leur diversité : fusion municipale, dévolution du pouvoir de réglementer certaines matières à un palier supralocal, concertation des acteurs sociaux, imposition d'un contenu normatif minimal, utilisation d'un règlement-type sur un objet de réglementation obligatoire, mise en commun d'une cour municipale, enfin et surtout entente sur la prestation de services policiers. Parmi toutes ces formes d'harmonisation, l'entente sur la prestation de service s'impose à l'attention : de telles ententes sont répandues sur le territoire québécois et concernent l'importante réglementation locale portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique. Le volume de cette réglementation confère certainement une grande complexité au travail d'harmonisation. Toutefois, force est de constater que bon nombre de municipalités locales québécoises ont relevé ce défi, quitte à préserver certaines variantes lorsque les réalités locales ne permettent pas l'adoption de règles identiques pour toutes les municipalités locales d'une même MRC.

Ces pratiques d'harmonisation des règlements locaux relatifs à la paix, à l'ordre et à la sécurité publique témoignent avant tout d'un souci de faciliter l'application des normes municipales par les personnes qui en sont chargées sur un territoire

englobant plusieurs municipalités. Le chapitre 2 présente de manière plus précise le processus d'harmonisation des réglementations locales portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique observé dans différentes régions du Québec, en vue d'en permettre une analyse légistique dans les chapitres ultérieurs.

Chapitre 2. L'état des pratiques d'harmonisation des réglementations locales

Les pratiques d'harmonisation des réglementations locales qui régissent la paix, l'ordre et la sécurité publique se présentent sous différentes formes. Il n'est malheureusement pas possible de dresser un tableau complet de toutes les pratiques présentes sur le territoire québécois compte tenu des données parcellaires sur ce phénomène, de même que du grand nombre de municipalités locales en jeu. Ainsi, un exemple de territoire où les règlements locaux ont été harmonisés a été choisi et sert de point de comparaison avec les informations obtenues d'autres régions ayant, elles aussi, harmonisé leurs réglementations locales sur ces matières.

Bien qu'il ne soit pas en tout point représentatif de toutes les pratiques québécoises observées, l'exemple choisi est celui de la MRC de Beauharnois-Salaberry. Cette MRC est composée de sept municipalités locales dont les réglementations portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique ont été harmonisées. Les services policiers sont assurés par la SQ sur ce territoire. C'est donc principalement à partir de ce cas que seront également observées d'autres pratiques ayant cours dans différentes régions du Québec[278].

L'observation des pratiques ayant cours au sein de la MRC de Beauharnois-Salaberry, auxquelles se grefferont des données sur d'autres territoires québécois, porte sur quatre aspects. Premièrement, il est question de la conduite du processus d'harmonisation des réglementations locales : qui sont les acteurs impliqués et comment produisent-ils un consensus quant à la teneur du texte harmonisé? (2.1). Les caractères de ces réglementations locales harmonisées, c'est-à-dire les éléments formels et matériels, sont examinés dans un deuxième temps. Leurs caractéristiques de forme, telles que les éléments du texte, son organisation et la présence de variantes, sont présentées, mais

[278] Les réglementations locales examinées dans la MRC de Beauharnois-Salaberry sont celles en vigueur au 1er octobre 2017.

aussi leurs caractéristiques de fond, notamment par le recensement des différentes matières sur lesquelles portent ces règlements (2.2).

Troisièmement, la mise en œuvre des réglementations locales harmonisées est abordée sous trois aspects : leur adoption et entrée en vigueur, la publicité entourant leur adoption ainsi que leur application par les personnes qui en sont chargées (2.3). Une fois cette harmonisation normative en place, il faut certes que les réglementations locales puissent évoluer afin de continuer à répondre aux besoins des citoyens de ces municipalités. Les défis qu'implique le maintien de l'état d'harmonisation sont relatés dans un quatrième temps (2.4). Les données obtenues par l'observation des mécanismes d'harmonisation normative et de leurs résultats au sein de divers territoires constituent la matière première de la deuxième partie de la thèse alors qu'elles seront confrontées au modèle théorique de la communication législative que propose Charles-Albert Morand, lequel prend appui sur une analyse du processus de production normative en quatre phases.

Afin de bien saisir la mesure de ces pratiques d'harmonisation des réglementations locales et de mieux comprendre les enjeux normatifs présents sur le territoire du cas type, soit la MRC de Beauharnois-Salaberry, quelques données géographiques et socioéconomiques la concernant sont préalablement fournies.

Située à environ 40 km au sud-ouest de Montréal, cette MRC regroupe une population de 64 473 personnes répartie dans sept administrations locales[279]. Le tableau ci-après présente la population et la superficie des municipalités qui composent ce territoire[280] de même que la richesse foncière uniformisée pour chacune d'elles[281] :

---

[279] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Population (décret 2017) 700 – MRC de Beauharnois-Salaberry*, avril 2017, en ligne : https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/cartes/mrc/700.pdf (consulté le 13 novembre 2017).
[280] *Id*.
[281] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Richesse foncière uniformisée – Données détaillées pour chaque municipalité (en $)*, exercice

Municipalités locales	Population	Superficie (km²)	Richesse foncière uniformisée ($)
Salaberry-de-Valleyfield	40 905	107,21	4 004 199 902
Beauharnois	12 844	67,17	1 242 546 222
Saint-Stanislas-de-Kostka	1 586	57,74	266 174 161
Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague	1 521	78,29	238 274 382
Saint-Étienne-de-Beauharnois	812	40,98	145 144 331
Saint-Urbain-Premier	1 278	53,58	186 659 593
Sainte-Martine	5 487	63,10	596 685 390

Les municipalités locales de Salaberry-de-Valleyfield et de Beauharnois, toutes deux régies par la *Loi sur les cités et villes*[282], sont des villes ayant des activités commerciales et industrielles. Les cinq autres municipalités locales sont rurales et régies par le *Code municipal*[283]. Ces dernières comprennent les principales zones agricoles de la MRC alors que 77% du territoire est voué à l'agriculture, ce qui en fait un moteur économique important de cette région[284]. Également, quelques municipalités locales de cette MRC sont situées aux abords de plans d'eau navigables, en l'occurrence le fleuve Saint-Laurent et le lac Saint-François.

Les services policiers sur le territoire de cette MRC sont assurés par la SQ sauf pour la ville de Beauharnois dont la desserte policière relève du Service

financier 2016, en ligne : https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/information_financiere/publications_electroniques/2016/richesse_fonciere_uniformisee_2016_donnees_detaillees_pour_chaque_mun.xls (consulté le 6 avril 2019).

[282] Préc., note 4.

[283] Préc., note 3.

[284] MRC BEAUHARNOIS-SALABERRY, *Portrait socioéconomique et territorial*, Service de l'aménagement et du développement du territoire de la MRC de Beauharnois-Salaberry, août 2014, p. 5, en ligne : http://www.mrc-beauharnois-salaberry.com/sites/default/files/MRC/PSET/mrc_lr.pdf (consulté le 6 avril 2019).

de police de Châteauguay en raison de son intégration au territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal[285]. La ville de Beauharnois est donc exclue du champ d'études. Dans l'entente signée en 2008 par la MRC de Beauharnois-Salaberry et le ministre de la Sécurité publique pour la prestation de services policiers par la Sûreté du Québec, la MRC s'est engagée à s'assurer que les six municipalités à desservir harmonisent les règlements que la SQ serait appelée à appliquer. Un travail concerté entre la MRC et ces administrations locales sur une période de plus de deux années a abouti, en 2011, à l'harmonisation de sept règlements locaux portant sur les matières suivantes : les systèmes d'alarme, les colporteurs, les ventes de garage et ventes temporaires, le stationnement, la circulation, les nuisances de même que la sécurité, la paix et le bon ordre[286].

2.1. La conduite du processus d'harmonisation

La création d'un groupe de travail technique a marqué le début des travaux de mise en place de l'harmonisation des réglementations locales sur le territoire de la MRC de Beauharnois-Salaberry. Ce groupe de travail était composé de personnes représentant la direction générale de la MRC et celle de chacune des municipalités locales concernées, du directeur de poste local de la SQ et d'un conseiller juridique[287]. Les règlements en vigueur dans les six municipalités locales dont l'application a été confiée à la SQ ont été révisés article par article par ce groupe de travail et des négociations ont permis d'en arriver à un consensus sur un contenu harmonisé. Les dénominateurs communs des règlements ont été identifiés et c'est à partir de ces règles semblables qu'ont été rédigés les projets de réglementations locales harmonisées.

---

[285] MRC BEAUHARNOIS-SALABERRY, *Desserte policière, rapport annuel et RMH*, en ligne : http://www.mrc-beauharnois-salaberry.com/fr/services-de-la-mrc/securite-publique/sureteduquebec (consulté le 6 avril 2019).
[286] MRC BEAUHARNOIS-SALABERRY, *Rapport annuel d'activités 2011*, p. 46, en ligne : http://www.mrc-beauharnois-salaberry.com/sites/default/files/PDF/Communication/rapportannuelmrc-2011_3.pdf (consulté le 6 avril 2019).
[287] Plusieurs données présentées au présent chapitre sont tirées des entretiens avec madame Linda Phaneuf, directrice générale de la MRC de Beauharnois-Salaberry, les 10 octobre et 6 décembre 2017.

Selon le rapport annuel de la MRC, « [c]et exercice a nécessité de multiples rencontres avec les représentants des municipalités »[288]. Il appert que les discussions entourant la mise en place de normes harmonisées au sein de cette MRC ont été entreprises dans un contexte où des réglementations existaient déjà dans les municipalités locales. Il ne s'agissait donc pas de créer des normes complètement nouvelles, mais d'élaborer des réglementations locales harmonisées de façon à ce qu'elles continuent de répondre aux besoins pour lesquels elles ont été adoptées initialement par les différentes municipalités locales.

La ville de Salaberry-de-Valleyfield, qui possède un service juridique, a pu fournir les services d'un conseiller qui a collaboré à ces travaux, de même que la directrice générale de la MRC. La MRC a ainsi bénéficié du regard d'un juriste sur le contenu des réglementations locales harmonisées. Une fois les projets de règlements finalisés, les représentants des six municipalités locales ont fait valider le contenu du texte auprès du personnel technique de leur administration locale respective. En cas de désaccord sur une disposition du règlement local harmonisé, une municipalité pouvait élaborer une variante locale. Les variantes ne sont pas discutées collectivement. Il revient à la municipalité qui souhaite déroger à la règle harmonisée de rédiger le contenu de sa variante sans avoir à consulter les autres municipalités et la MRC.

Le Comité de sécurité publique de la MRC de Beauharnois-Salaberry a été impliqué dans la mise en place de l'harmonisation à titre consultatif, mais n'a pas participé aux travaux du groupe de travail technique. Le comité était tenu informé de l'évolution des travaux et consulté, de temps à autre, en raison de sa vision régionale des questions de sécurité publique. Ces informations étaient aussi relayées au conseil de la MRC, lequel est composé des maires de toutes

---

[288] MRC DE BEAUHARNOIS-SALABERRY, *Rapport annuel d'activités 2010*, p. 36, en ligne : http://www.mrc-beauharnois-salaberry.com/sites/default/files/PDF/Communication/rapportannuelmrc-2010-web.pdf (consulté le 6 avril 2019).

les municipalités locales du territoire de la MRC. Par ailleurs, aucune instance supralocale ou provinciale autre que la MRC de Beauharnois-Salaberry n'a été impliquée dans la mise en place de l'harmonisation, laquelle s'est concrétisée, au final, par un geste concerté d'adoption des réglementations locales harmonisées par chacune des municipalités locales impliquées. Cependant, la MRC voisine, celle de Vaudreuil-Soulanges, a été consultée sur son propre processus et sur le contenu final de ses réglementations locales harmonisées, puisqu'elle aussi s'était engagée dans une telle opération d'exercice concerté des pouvoirs réglementaires locaux sur son territoire.

Par ailleurs, il est à noter que les municipalités locales sont libres d'adopter ou non la réglementation harmonisée proposée, selon les besoins de leur territoire. À titre d'exemple, la municipalité de Saint-Étienne-de-Beauharnois est la seule des six municipalités de la MRC de Beauharnois-Salaberry à ne pas avoir adopté tous les règlements harmonisés. Cette municipalité n'a pas de règlement local harmonisé portant sur les ventes de garage et temporaires puisque des normes visant ces activités sont prévues à même son règlement sur le zonage[289]. Également, cette même municipalité n'a pas adopté de règlement concernant les systèmes d'alarme. Ce cas démontre que même dans un contexte d'harmonisation normative, les municipalités locales demeurent autonomes dans l'exercice de leurs pouvoirs réglementaires afin d'être en mesure de bien répondre aux besoins de leurs citoyens.

C'est en 2011 que l'harmonisation des sept règlements des six municipalités locales de cette MRC a été complétée. Dans le cadre d'une conférence de presse présentant le bilan 2010-2011 de la SQ de Beauharnois-Salaberry, l'harmonisation des réglementations locales a été soulignée comme étant « assurément l'un des éléments majeurs de la dernière année au chapitre de la sécurité publique »[290]. Dans son rapport annuel, la MRC a justifié en ces termes cette opération d'harmonisation normative : « [d]e sorte à optimiser le travail

[289] Données tirées d'un entretien avec monsieur Martin Paquette, urbaniste de la municipalité de Saint-Étienne-de-Beauharnois, le 13 décembre 2017.
[290] MRC DE BEAUHARNOIS-SALABERRY, préc., note 286, p. 46.

policier et améliorer l'efficacité des interventions, tant en milieu rural qu'urbain, il importait d'en arriver à l'adoption de ce nouvel outil permettant de clarifier l'intervention policière en matière d'application réglementaire »[291].

L'harmonisation des réglementations locales applicables par la SQ a par ailleurs fourni une occasion de réviser en profondeur les règlements existants sur ces matières au sein des municipalités locales. L'apport de la MRC dans la proposition de nouveaux libellés harmonisés a permis de moderniser et d'actualiser les règlements sur ces matières alors que certaines municipalités n'avaient pas nécessairement les ressources pour procéder à une telle révision. De plus, aucune évaluation prospective des projets de règlements locaux harmonisés n'a été effectuée puisqu'ils ont été élaborés sur la base de règles déjà en vigueur dans les différentes municipalités locales.

Le tableau est sensiblement le même en ce qui a trait à la mise en place de l'harmonisation dans les autres MRC observées, notamment dans la MRC de Vaudreuil-Soulanges[292]. En effet, les municipalités locales de cette MRC ont adopté des règlements harmonisés portant sur les mêmes matières que ceux adoptés par les six municipalités locales de la MRC de Beauharnois-Salaberry. Avec une population de 150 374 personnes, presque trois fois plus élevée que celle de la MRC de Beauharnois-Salaberry, le territoire de la MRC de Vaudreuil-Soulanges comprend 23 municipalités locales dont certaines sont rurales et d'autres urbaines[293]. La desserte policière sur ce territoire est également assurée par la SQ.

Tout comme dans le cas de la MRC de Beauharnois-Salaberry, un comité de travail, piloté par la MRC de Vaudreuil-Soulanges, a été chargé de revoir les contenus des différents règlements en vigueur dans les municipalités locales du

---

[291] *Id*.
[292] Plusieurs données dans ce chapitre sont tirées d'un entretien téléphonique avec madame France d'Amour, greffière de la MRC de Vaudreuil-Soulanges, le 31 octobre 2017.
[293] MRC DE VAUDREUIL-SOULANGES, *Réalisations 2016*, p. 5, en ligne : https://mrcvs.ca/wp-content/uploads/2018/08/mrc_cld_realisations2016_web.pdf (consulté le 6 avril 2019).

territoire de la MRC devant être harmonisés[294]. Ce comité a recueilli des commentaires sur leur application et, sur cette base, a pu rédiger les projets de règlements locaux harmonisés. Chacune des municipalités locales de la MRC était invitée à déléguer un représentant au sein du comité. Il pouvait s'agir, entre autres, du greffier ou du secrétaire-trésorier, selon le cas, d'un inspecteur municipal ou du directeur des travaux publics. Bien que toutes les municipalités aient été invitées à participer aux travaux de ce comité, certaines s'en sont abstenu, faute de ressources humaines à y allouer et s'en sont remis au comité pour rédiger un règlement local harmonisé qui allait convenir à toutes.

Des officiers de la SQ ont également été invités à cette table de travail puisque leur expérience sur le terrain leur permet d'apporter des commentaires pertinents dans la conception des règlements locaux harmonisés. De plus, le comité pouvait compter sur l'aide d'un procureur de la cour municipale pour rédiger le projet de règlement. Les membres du Comité de sécurité publique n'ont toutefois pas participé à ce comité de travail puisqu'ils sont principalement des élus, alors que le mandat du comité d'harmonisation réglementaire paraît nécessiter davantage les connaissances et expériences de personnes ayant des fonctions opérationnelles. À l'instar de la MRC de Beauharnois-Salaberry, aucune instance supralocale n'a été impliquée dans l'élaboration des réglementations locales harmonisées.

En ce qui concerne les variantes, leur traitement est semblable à celui qu'elles reçoivent dans la MRC de Beauharnois-Salaberry. Toutefois, les différences de situation entre municipalités rurales et urbaines, au sein de la MRC de Vaudreuil-Soulanges, ont rendu plus difficile l'élaboration d'un contenu réglementaire susceptible de convenir partout. Les variantes étant du ressort des municipalités locales, il incombait à chacune d'elles, lorsqu'elle estimait, au vu d'un projet de

---

[294] La création de tels comités a aussi été observé dans d'autres MRC, voir notamment *Création d'un comité de travail temporaire pour l'élaboration d'un règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés*, Conseil de la MRC de Lotbinière, résolution nº 147-05-2016, adoptée le 18 mai 2016, p. 8, en ligne : http://www.mrclotbiniere.org/wp-content/uploads/2017/09/pv_conseil_160518.pdf (consulté le 6 avril 2019).

texte harmonisé, que sa situation sur tel ou tel point n'était pas « harmonisable », de rédiger au besoin et d'adopter séparément un texte distinct.

Le comité de travail de la MRC de Vaudreuil-Soulanges a rédigé les projets de règlements locaux harmonisés et les a présentés au conseil de la MRC. Le conseil, composé des 23 maires des municipalités locales de la MRC, a recommandé à celles-ci l'adoption de règlements conformes à ces projets. Il incombait ensuite à chacun des maires d'engager le processus d'adoption par le conseil municipal local.

Ainsi, sur la base des expériences de ces deux MRC, les éléments principaux généralement observés au stade de la mise en place de l'harmonisation des réglementations locales sont les suivants :

● la création par la MRC, pour l'élaboration des projets de règlements harmonisés, d'un comité de travail composé de fonctionnaires de la MRC, d'agents de la fonction publique locale (directeurs généraux, greffiers/secrétaires-trésoriers, inspecteurs) provenant en principe de toutes les municipalités locales, d'officiers de la SQ, d'un conseiller juridique et éventuellement d'un membre du personnel de la cour municipale;

● l'élaboration des normes harmonisées à partir des règlements en vigueur dans les municipalités locales, des règlements locaux provenant d'autres MRC servant de modèles à l'occasion;

● l'attribution aux municipalités locales de l'entière responsabilité d'élaborer et d'adopter d'éventuelles variantes par rapport aux normes harmonisées;

● l'attribution au Comité de sécurité publique d'un rôle strictement consultatif et d'une fonction de liaison auprès du conseil de la MRC, sans participation directe aux délibérations du groupe de travail;

● l'adoption par le conseil de la MRC, au terme des travaux d'élaboration des projets de réglementation locale harmonisée, d'une résolution recommandant aux municipalités locales l'adoption de règlements conformes à ces projets.

L'examen attentif de la teneur des normes harmonisées permettra maintenant de constater l'ampleur du défi que présente l'harmonisation des réglementations locales, particulièrement quand un nombre important de municipalités prennent part à ces pratiques et que des particularités locales sont présentes sur le territoire d'une MRC.

2.2. Les caractères de la réglementation locale harmonisée

Les règlements locaux harmonisés au sein de la MRC de Beauharnois-Salaberry comportent une série de règles communes à toutes les municipalités locales qui les ont adoptés. Les éléments formels de ces réglementations ont trait à la mise en forme du texte normatif et c'est ce dont il sera question dans un premier temps (2.2.1). Les éléments matériels, c'est-à-dire liés au contenu même des normes communes et des variantes observées dans les textes des réglementations locales harmonisées de cette MRC, sont examinés dans un deuxième temps (2.2.2).

2.2.1. Les éléments formels

Comme mentionné précédemment, ce sont sept règlements locaux, dont l'application a été confiée à la Sûreté du Québec, qui ont été harmonisés au sein de la MRC de Beauharnois-Salaberry. Un examen de leurs caractéristiques formelles est utile pour comprendre comment ils se distinguent — ou non — des réglementations locales non harmonisées. Les éléments formels suivants sont examinés : le titre (2.2.1.1), le préambule et la déclaration d'objet (2.2.1.2), l'organisation du texte (2.2.1.3), le signalement des écarts en cas d'adoption partielle d'un règlement harmonisé (2.2.1.4), le regroupement ou la dispersion des normes à savoir le choix entre l'adoption de plusieurs règlements harmonisés distincts ou d'un règlement harmonisé unique (2.2.1.5) et enfin, les variantes aux normes harmonisées que peuvent adopter les municipalités locales (2.2.1.6).

2.2.1.1. Le titre

Le titre de chacun des sept règlements harmonisés comporte une expression qui en désigne sommairement l'objet :

- les systèmes d'alarme (RMH–110);
- les colporteurs (RMH-220);
- les ventes de garage et les ventes temporaires (RMH-299);
- le stationnement (RMH-330);
- la circulation (RMH-399);
- les nuisances (RMH-450);
- la sécurité, la paix et l'ordre dans les endroits publics (RMH-460).

L'acronyme « RMH » signifie « règlement municipal harmonisé » et il est systématiquement accompagné d'un chiffre identificateur, selon la matière sur laquelle porte le règlement. Il est une référence pour les personnes chargées de l'application de ces règlements locaux qui, à la lecture du titre, ont une idée générale de leur contenu. Dans d'autres MRC, cette nomenclature, composée d'un acronyme et de chiffres pour identifier les règlements harmonisés, est également utilisée pour identifier les réglementations locales harmonisées dont l'application est confiée à la SQ, mais avec l'acronyme « RMU » pour « règlement municipal uniformisé »[295].

Par ailleurs, bien qu'il s'agisse de textes normatifs harmonisés, le titre de ces règlements locaux, adoptés par les différents conseils municipaux au sein de la MRC de Beauharnois-Salaberry, n'est pas identique d'une municipalité locale à

[295] Voir par exemple dans la MRC de Portneuf, le *Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie* (codification administrative), Conseil municipal de Saint-Raymond, en ligne : http://villesaintraymond.com/wp-content/uploads/2018/03/RMU-2016-B.pdf (consulté le 6 avril 2019).

l'autre. Par exemple, les règlements harmonisés des municipalités locales de cette MRC concernant la circulation s'intitulent comme suit :

Règlement portant sur la circulation - (RMH-399)[296];

Règlement municipal harmonisé RMH-399 portant sur la circulation[297];

Règlement portant sur la circulation - RMH-399[298];

Règlement municipal harmonisé RMH-399 portant sur la circulation[299];

Règlement numéro 252-2011, règlement municipal harmonisé (RMH-399) portant la circulation[300];

Règlement municipal harmonisé RMH-399 portant sur la circulation[301].

De cette liste, deux seulement sont identiques, les autres étant cependant relativement ressemblants sauf pour le règlement de la municipalité de Saint-Stanislas-de-Kostka, qui intègre le numéro d'adoption du règlement. Il faut se rappeler que malgré cette volonté d'harmonisation réglementaire entre municipalités locales d'une même MRC, les règlements sont adoptés par chacun des conseils municipaux individuellement et ces textes législatifs harmonisés viennent s'intégrer au corpus réglementaire local. C'est donc par souci de

---

[296] Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, règlement nº 217, adopté le 17 mai 2011, art. 2, en ligne : https://www.ville.valleyfield.qc.ca/sites/default/files/pdf/Administration_municipale/conseil_municipal/reglements/Reglement217Circulation.pdf (consulté le 6 avril 2019).
[297] Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, règlement nº 284-11, adopté le 2 mai 2011, art. 2, en ligne : http://www.saint-urbain-premier.com/wa_files/R_C3_A8glement_20284-11_20Circulation.pdf (consulté le 6 avril 2019).
[298] Conseil municipal de Sainte-Martine, règlement nº 2011-180, adopté le 7 juin 2011, art. 2, en ligne : http://www.municipalite.sainte-martine.qc.ca/cgi-bin/index.cgi?page=p1_7_11&langue= (consulté le 6 avril 2019).
[299] Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, règlement nº 11-85, adopté le 2 mai 2011, art. 2, en ligne : http://saint-louis-de-gonzague.com/sldg/wp-content/uploads/2015/07/Reglement-11-85-Circulation-RMH-399.pdf (consulté le 6 avril 2019).
[300] Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, règlement nº 252-2011, adopté le 6 juin 2011, art. 2.
[301] Conseil municipal de Saint-Étienne-de-Beauharnois, règlement nº 2010-170, adopté le 19 avril 2011, art. 2, en ligne : https://www.st-etiennedebeauharnois.qc.ca/wp-content/uploads/2018/02/Règlement-no.-2010-170.pdf? (consulté le 6 avril 2019).

cohérence que les titres sont choisis en fonction de l'usage habituel de chacune des municipalités en matière de désignation de ses règlements.

Il appert que les titres donnés à la réglementation locale harmonisée ne font pas toujours mention du fait qu'il s'agit d'un texte harmonisé. Dans la MRC de Beauharnois-Salaberry, certaines municipalités locales se contentent d'ajouter au titre de leurs règlements locaux harmonisés l'acronyme «RMH», dont le sens n'est expliqué nulle part. Dans d'autres régions, les titres peuvent aussi contenir la mention « applicable par la Sûreté du Québec », susceptible d'indiquer qu'il s'agit d'un règlement harmonisé; c'est le cas par exemple dans la MRC des Appalaches, où la municipalité de Sainte-Clotilde-de-Beauce a adopté un règlement harmonisé intitulé *Règlement concernant le colportage et applicable par la Sûreté du Québec*[302].

En somme, les titres ne sont pas tous évocateurs du fait qu'un règlement est harmonisé avec celui d'autres municipalités locales et des pratiques variées ont été observées d'une municipalité à l'autre, parfois au sein d'une même MRC, quant au titre d'un règlement local harmonisé.

2.2.1.2. Le préambule et la déclaration d'objet

Si le titre ne renseigne pas sur le fait qu'il s'agit d'un règlement local harmonisé, le préambule et les dispositions d'objet peuvent être plus bavards. Les préambules de chacun des règlements locaux harmonisés au sein de la MRC de Beauharnois-Salaberry sont assez similaires, les quelques différences étant, une fois de plus, liées à la forme que revêt la prise de règlement selon les usages en vigueur dans chacune des municipalités locales. Par exemple, les libellés des mentions portant qu'un avis de motion a été donné à une séance du conseil antérieure et ceux indiquant que les membres du conseil reconnaissent avoir

[302] Conseil municipal de Sainte-Clotilde-de-Beauce, règlement nº 2017-RM-SQ-2, adopté le 5 juin 2017, en ligne : https://apps-weblex.commerscale.com/doc-list/handlers/document.ashx?documentid=0f8ed006-36a4-4f59-8c0b-7aef6bc3fe8b (consulté le 6 avril 2019).

reçu une copie du projet de règlement sont spécifiques à chaque municipalité locale. Toutefois, il n'est pas fait mention du contexte d'harmonisation dans lequel un règlement a été adopté. En effet, aucun indice, outre la présence de l'acronyme « RMH » dans le titre, ne laisse croire à une harmonisation normative. Les règlements locaux harmonisés en vigueur dans cette MRC ne comportent par ailleurs aucune disposition d'objet permettant d'informer le lecteur qu'il s'agit d'un règlement harmonisé à l'échelle de la MRC.

Cependant, dans d'autres MRC, des préambules ou des dispositions d'objet de certains règlements locaux indiquent clairement que ces derniers se situent en territoire d'harmonisation. Illustrant ce fait, le paragraphe ci-après tiré du préambule du *Règlement sur les systèmes d'alarme* adopté par la ville de Saint-Lazare, située dans la MRC de Vaudreuil-Soulanges, affirme ce qui suit :

> « (…)
>
> ATTENDU QUE pour faciliter l'application par la SQ de certains règlements, ces derniers sont harmonisés (RMH). Autrement dit, les textes en vigueur, du moins pour une première partie, sont identiques pour les vingt-trois (23) municipalités membres de la MRC de Vaudreuil-Soulanges (MRC);
>
> (…) »[303]

Cette mention est explicite non seulement sur la nature harmonisée du règlement en question, mais renseigne le lecteur sur la territorialité de cette harmonisation normative qui s'étend sur 23 municipalités locales.

Un autre cas d'indication claire de la présence d'un règlement harmonisé est la disposition d'objet que l'on retrouve au *Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie*, adopté par la ville de Saint-Raymond dans la MRC de Portneuf :

---

[303] *Règlement sur les systèmes d'alarmes – RMH-110* (codification administrative), Conseil municipal de Saint-Lazare, 4e paragraphe du préambule, en ligne : https://www.ville.saint-lazare.qc.ca/doc/reglements/pdf/110RMH.pdf (consulté le 6 avril 2019).

> « 1.2 OBJET DU RÈGLEMENT
>
> Le présent règlement comporte différentes règles visant à assurer la sécurité, la quiétude et la qualité de vie des résidents des municipalités comprises sur le territoire de la MRC de Portneuf. Il renferme plus particulièrement des normes à respecter en ce qui a trait aux systèmes d'alarme, aux animaux, à l'utilisation de l'eau potable en cas de pénurie, au stationnement, au colportage, aux nuisances, à la paix et au bon ordre.
>
> Ce règlement a pour objectif d'assurer une application uniforme et efficiente de différentes règles de vie par les agents de la paix et les officiers municipaux et d'éviter l'incompatibilité et la pluralité de règlements portant sur un même sujet sur le territoire des municipalités faisant partie de l'entente relative à la fourniture des services de police par la Sûreté du Québec conclue entre la MRC de Portneuf et le ministre de la Sécurité publique. »[304]

Cette mention, tout comme celle de la ville de Saint-Lazare, parle d'elle-même et va jusqu'à communiquer certains détails sur les motivations liées à l'harmonisation normative et son étendue territoriale.

En définitive, l'identification d'un règlement harmonisé, à sa seule lecture, peut s'avérer difficile s'il ne contient aucune mention à cet effet. Les règlements des municipalités locales de la MRC de Beauharnois-Salaberry examinés n'ont que l'acronyme « RMH » dans leurs titres, sans que l'on sache ce qu'il signifie. Dans d'autres MRC, les réglementations locales harmonisées sont bien identifiables, comme c'est le cas de municipalités locales de la MRC de Vaudreuil-Soulanges et de la MRC de Portneuf, en raison de leurs préambules explicatifs et leurs dispositions d'objet. Ainsi, les pratiques varient beaucoup d'une municipalité locale à l'autre quant à l'identification d'un règlement harmonisé grâce aux titres ou aux dispositions d'objet, ces dernières n'étant pas très courantes dans la réglementation locale observée.

[304] Préc., note 295, art. 1.2.

2.2.1.3. L'organisation du texte

Au sein de la MRC de Beauharnois-Salaberry, l'organisation du contenu du règlement local harmonisé est similaire d'une municipalité locale à l'autre. D'abord, toutes les dispositions harmonisées portent les mêmes numéros et titres dans les règlements de chacune des municipalités locales. Par exemple, l'article 11 de tous les règlements des six municipalités locales concernant la circulation porte le titre « Piste cyclable » et décrit la même règle de conduite interdisant « (…) au conducteur d'un véhicule routier de circuler dans une piste cyclable identifiée par une signalisation, sauf autorisation de l'autorité compétente ou pour accéder à une entrée charretière »[305]. Ainsi, d'une municipalité locale à l'autre, une même règle est prévue au même endroit dans le texte du règlement et cette disposition porte le même numéro.

Quant au regroupement des articles, les règlements locaux harmonisés de cette MRC sont divisés en chapitres. Le premier est consacré aux dispositions harmonisées donc, communes à toutes les municipalités locales, et le dernier chapitre de tous les règlements harmonisés, intitulé « Dispositions diverses », comprend les variantes spécifiques à chacune d'entre elles. Se trouvent dans ce dernier chapitre, les dispositions d'abrogation et d'entrée en vigueur qui sont propres à chaque municipalité, de même que des variantes aux règles harmonisées, le cas échéant.

La numérotation identique des dispositions est observée dans les règlements locaux harmonisés d'autres régions. Cette concordance contribue certes à faciliter le repérage des articles à appliquer pour les agents d'application alors que leur territoire de patrouille peut comprendre plusieurs municipalités locales.

---

[305] Voir notamment le *Règlement numéro 284-11 portant sur la circulation – (RMH-399)*, Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, préc., note 297, art. 11.

2.2.1.4. Le signalement des écarts ou les variantes par abstention

Il est possible, pour une municipalité locale, de ne pas adopter certaines règles harmonisées qui sont pourtant adoptées par les autres. Il s'agit alors d'une variante par abstention, comme indiqué au premier chapitre[306]. Dans ce cas particulier, le fait de ne pas adopter une norme harmonisée ni de la remplacer par une variante par dérogation est quand même considéré comme une variante, mais par abstention bien que ce silence normatif, sur la matière régie par la norme harmonisée, pose moins de difficultés d'application que les variantes par addition et par dérogation. Il peut s'agir tout simplement du refus pour une municipalité locale d'adopter une règle commune notamment, parce que cette réalité n'est pas présente sur son territoire ou en raison de l'absence de problématique sur cette question sur son territoire. Encore une fois, les municipalités locales, même en contexte d'harmonisation normative, sont autonomes dans l'exercice de leurs pouvoirs réglementaires, lesquels doivent, bien sûr, être exercés dans l'intérêt de leurs citoyens.

Une illustration de cet état de fait se trouve dans le *Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie de la Municipalité de Deschambault-Grondines*, localité située dans la MRC de Portneuf[307]. Ce règlement harmonisé à l'échelle de cette MRC comporte plusieurs dispositions relatives aux alarmes, aux animaux, à l'utilisation de l'eau, au stationnement, au colportage, aux nuisances de même qu'à la paix et au bon ordre. Le premier paragraphe de l'article 1.6 précise ce qui suit :

> « Le présent règlement intègre certaines dispositions pouvant ne pas être applicables sur le territoire de la municipalité. Lorsqu'une mention **« *non applicable* »** apparaît entre parenthèses à la suite du titre d'un article ou au début d'un paragraphe, celle-ci indique que cet article ou ce paragraphe n'est pas applicable sur le territoire de la municipalité. »

[306] *Supra*, 1.2.2.2.
[307] Préc., note 238.

Ainsi la municipalité de Deschambault-Grondines a choisi, parmi les dispositions harmonisées portant sur les animaux, de ne pas adopter celles portant sur les licences pour les chats et certaines dispositions particulières les concernant[308]. Le libellé de la disposition apparaît donc au complet dans le corps du règlement, mais une mention « non applicable » apparaît immédiatement à côté du titre de l'article pour indiquer clairement la non-application de la disposition. De plus, ce règlement comporte une table des matières où cette mention de non-application est réitérée à côté du numéro et du titre des articles en question[309].

Une autre forme d'adoption partielle de normes harmonisées est observée dans la MRC de Lotbinière au *Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés (RHSPPPP),* adopté par la municipalité de Notre-Dame-du-Sacré-Cœur D'Issoudun[310]. On y constate que certaines règles harmonisées sont décrites dans le corps du règlement, mais ces dernières renvoient à une annexe au règlement qui indique la mention « non-applicable ». À titre d'exemple, l'article 2.1.23 de ce règlement, intitulé « Utilisation d'une arme », prévoit que « [l]'utilisation d'une arme à feu est prohibée à l'exception des endroits mentionnés à l'annexe C » et à cette annexe, intitulée « Localisation des endroits où l'utilisation d'une arme est autorisée », une seule mention indique « non applicable ».

Ainsi, une lecture de la disposition et de l'annexe qui la complète, indique qu'il n'est pas permis d'utiliser une arme à feu sur le territoire de cette municipalité locale, faute d'endroit identifié où telle utilisation serait autorisée. La déception pour certains lecteurs est prévisible d'avoir à se rendre à l'annexe pour réaliser qu'il s'agit en fait d'une activité interdite même si on laissait entrevoir cette possibilité dans le corps du règlement. Il s'agit donc d'une façon plutôt indirecte

---

[308] *Id.*, art. 3.1.2 et 3.11.
[309] *Id.*, p. i.
[310] *Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés (RHSPPPP)*, Conseil municipal de Notre-Dame-du-Sacré-Cœur-D'Issoudun, règlement nº 2017-05, adopté le 11 septembre 2017, en ligne : http://www.issoudun.qc.ca/wp-content/uploads/2017/09/Reglement-RHSPPPP-2017-05-securite-protection-personnes.pdf (consulté le 6 avril 2019).

d'informer le citoyen d'une interdiction totale d'utiliser une arme sur le territoire de cette municipalité locale. D'autres municipalités locales pourraient par ailleurs permettre l'utilisation d'une arme aux endroits qu'elles identifieraient à l'annexe. Le recours à une annexe, pour identifier les endroits où l'utilisation d'une arme à feu est permise, est une technique rédactionnelle permettant de prévoir des variantes liées à une particularité locale dans un règlement harmonisé puisque, bien entendu, les endroits indiqués à l'annexe, le cas échéant, seront différents d'une municipalité locale à l'autre.

Bref, il est compréhensible que les municipalités locales puissent vouloir conserver un espace normatif offrant cette possibilité d'adopter éventuellement une disposition harmonisée en s'assurant de ne pas toucher à la numérotation commune. En effet, l'harmonisation serait altérée si les municipalités locales omettaient carrément la disposition harmonisée qu'elles ne souhaitent pas adopter dans leur règlement ce qui les obligerait à renuméroter les articles et il n'y aurait ainsi plus de concordance numérique des dispositions d'une municipalité à l'autre. Tel que mentionné précédemment, la similitude de la numérotation des dispositions réglementaires facilite le travail des personnes chargées de leur application notamment quand vient le temps de rédiger le constat d'infraction, alors que l'officier n'a pas à se demander si telle infraction est prévue à un autre article dans les différentes municipalités locales faisant partie de son territoire de patrouille.

2.2.1.5. Les variantes par addition et par dérogation

Tel qu'indiqué au premier chapitre, des particularités locales peuvent empêcher une harmonisation normative complète des règlements de plusieurs municipalités locales au sein d'une même MRC, entre autres, en présence d'éléments liés à l'urbanité et à la ruralité[311]. Lorsque de telles réalités nécessitent des normes particulières, la municipalité locale concernée doit adopter des variantes si elle veut régir la problématique en cause, mais dans ce

[311] *Supra*, 1.2.2.2.

contexte, elle agit de son propre chef, indépendamment de ce que prévoient les normes harmonisées sur cette question. Ces variantes peuvent être par addition ou par dérogation.

En ce qui a trait aux variantes par addition, il s'agit d'une règle supplémentaire aux normes harmonisées quand ces dernières sont silencieuses sur ce point. Les variantes par dérogation, quant à elles, portent exactement sur une situation pour laquelle le règlement harmonisé édicte une règle en prévoyant une norme différente. Ces deux types de variantes, qui coexistent avec les règlements harmonisés, sont présentés de deux façons dans le corpus réglementaire des municipalités locales. Elles peuvent être contenues directement au règlement harmonisé, mais regroupées dans un chapitre distinct (i) ou faire l'objet d'un règlement complémentaire, donc distinct de la réglementation locale harmonisée portant sur la même matière (ii).

(i) Dans le règlement local harmonisé

La MRC de Beauharnois-Salaberry, tout comme celle de Vaudreuil-Soulanges, réunit, en un seul texte, les dispositions particulières à une municipalité locale avec celles qui sont harmonisées à l'échelle de la MRC. Les règlements harmonisés des municipalités locales de ces MRC comportent un chapitre ou section intitulé « Dispositions diverses »[312] ou « Dispositions particulières à la municipalité »[313] où se trouvent les variantes par addition ou par dérogation. Sont ainsi regroupées dans un même règlement, les normes harmonisées et les variantes. Comme il sera plus amplement expliqué lors de l'examen des

---

[312] Par exemple, le *Règlement portant sur les colporteurs – (RMH-220)* (codification administrative), Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, règlement nº 214, à partir de l'article 12 où débute le chapitre 2 « Dispositions diverses Ville de Salaberry-de-Valleyfield », en ligne : https://www.ville.valleyfield.qc.ca/sites/default/files/reglements/reglement_214_portant_sur_les_colporteurs_-_rmh-220.pdf (consulté le 6 avril 2019).

[313] Dans la MRC de Vaudreuil-Soulanges, voir le *Règlement relatif au stationnement RMH-330*, Conseil municipal de Côteau-du-Lac, adopté le 14 octobre 2014, à partir de l'article 16 où débute la « Section IV - Dispositions particulières à la municipalité (À la discrétion des municipalités) », en ligne : http://coteau-du-lac.com/wp-content/uploads/2016/08/RMH_330.1_Stationnement.pdf (consulté le 6 avril 2019).

éléments matériels des règlements harmonisés de la MRC de Beauharnois-Salaberry à la section 2.2.2, les variantes sont plus facilement repérables lorsqu'elles sont contenues directement au règlement local harmonisé.

(ii) Dans un règlement complémentaire

Dans d'autres MRC, les variantes ne se retrouvent pas dans le règlement harmonisé, mais plutôt dans un règlement distinct qu'adopte la municipalité locale, en plus du règlement harmonisé. Cette possibilité est prévue explicitement au *Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie,* adopté par la municipalité de Saint-Basile dans la MRC de Portneuf, dont la disposition d'objet comporte un encadré indiquant ce qui suit :

> « (…) Une municipalité peut cependant adopter des règlements complémentaires portant sur les mêmes objets que le présent règlement. Il est à noter qu'aucune disposition contenue à l'intérieur d'un règlement complémentaire ne doit entrer en contradiction ou être moins restrictive qu'une disposition apparaissant au présent règlement. De plus, l'application d'un règlement complémentaire relève uniquement des officiers municipaux. » [314]

Il appert que des règlements portant sur les mêmes matières que celles abordées dans le règlement local harmonisé à l'échelle de la MRC de Portneuf peuvent être adoptés par les municipalités locales de ce territoire parallèlement au règlement « uniformisé », dans la mesure où ces normes particulières ne viennent pas contredire les règles harmonisées ou être plus laxistes. Le conseil de la ville de Saint-Basile s'est prévalu de cette possibilité en adoptant le *Règlement complémentaire au RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie*, en précisant ce qui suit dans son préambule :

[314] *Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie*, Conseil municipal de Saint-Basile, adopté le 23 juin 2016, art. 1.2, en ligne : https://saintbasile.qc.ca/wp-content/uploads/2017/05/RMU-2016.pdf (consulté le 6 avril 2019).

> « (…)
>
> Attendu que ce conseil juge opportun de faire un règlement complémentaire au RMU-2016 afin de clarifier certaines versions complémentaires déjà existantes et de fixer certaines règles concernant les animaux sur son territoire.
>
> (…) »[315]

Ces clarifications, dont le préambule fait état, ressortent de l'article 3 de ce règlement qui décrit clairement son objet : préciser les normes de capture, de garde, de disposition des animaux errants de même que celles relatives à l'exploitation de chenils[316]. Ce règlement est complémentaire au règlement local harmonisé en ce qu'il porte sur une même matière, mais vient régir des éléments pour lesquels ce dernier ne prévoit aucune règle. Il s'agit donc, dans ce cas, de variantes par addition. Les municipalités locales de la MRC de Rouville ont également recours au règlement complémentaire pour l'adoption de variantes à leurs réglementations locales harmonisées[317].

Des exemples de variantes qu'ont adoptées certaines municipalités locales sont présentés ci-après lors de l'examen des règlements locaux harmonisés sur le territoire de la MRC de Beauharnois-Salaberry.

2.2.1.6. Le regroupement ou la dispersion des normes

Les municipalités locales de la MRC de Beauharnois-Salaberry et celles de nombreuses autres MRC ont adopté des textes de règlements multiples portant

---

[315] *Règlement complémentaire au RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie*, Conseil municipal de Saint-Basile, règlement nº 05-2017, adopté le 28 mars 2017, en ligne : https://saintbasile.qc.ca/wp-content/uploads/2017/05/Reglement05-2017.pdf (consulté le 6 avril 2019).
[316] *Id*.
[317] Voir le *Règlement complémentaire aux règlements harmonisés numéros 1111-08, 1112-08, 1113-08, 1114-08, 1115-08, 1116-08 et 1117-08 et concernant diverses dispositions réglementaires dans la Ville de Marieville* (codification administrative), Conseil municipal de Marieville, règlement nº 1118-08, en ligne : https://www.ville.marieville.qc.ca/sites/default/files/images/1118-08%20compl%C3%A9mentaire%20ca.pdf (consulté le 6 avril 2019).

chacun sur une matière différente[318]. Cependant, des municipalités locales situées dans d'autres MRC ont plutôt opté pour un texte unique regroupant toutes les dispositions harmonisées[319]. Entre autres, les municipalités locales comprises dans le territoire de la MRC de Lotbinière ont adopté le *Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés (RHSPPPP)*, lequel comporte 12 chapitres dont « Paix, bon ordre, sécurité, bonnes mœurs et bien-être général de la population », « Nuisances », « Circulation, les limites de vitesse, la signalisation et le stationnement », « Colportage et commerce itinérant », « Les animaux », « Les alarmes » et « Eau potable »[320]. Ce sont là les matières dont les règles sont les plus généralement harmonisées qui sont réunies au sein d'un même instrument normatif.

Il est intéressant de noter la variété des quelques titres suivants, donnés à la réglementation locale unifiée :

Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés (RHSPPPP)[321];

Règlement sur la qualité de vie[322];

Règlement général numéro G-100[323];

---

[318] Notamment dans les MRC de Vaudreuil-Soulanges, des Sources, Des Appalaches, Des-Jardins-de-Napierville, de Drummond, de Memphrémagog, de Rouville, du Granit, de l'Ile d'Orléans et de Papineau.
[319] Notamment dans les MRC de La Matanie, d'Arthabaska, de Portneuf, de Nouvelle-Beauce, de Bellechasse, de Charlevoix-Est et de Lotbinière.
[320] Voir sur le site de la MRC de Lotbinière, le texte du *Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés (RHSPPPP)*, 2017, en ligne : http://www.mrclotbiniere.org/wp-content/uploads/2017/10/RHSPPPP.pdf (consulté le 6 avril 2019).
[321] *Id*.
[322] MRC de La Matanie, voir *Règlement sur la qualité de vie*, Conseil municipal de Matane, règlement nº VM-256, adopté le 18 août 2014, en ligne : http://www.ville.matane.qc.ca/images/Upload/Vie_municipale/Budget_et_reglements/REGLEMENT_VM-256_SUR_LA_QUALITE_DE_VIE.pdf (consulté le 6 avril 2019) et MRC Nouvelle-Beauce, *Règlement sur la qualité de vie*, Conseil municipal de Saint-Elzéar, règlement nº 2016-212, adopté le 3 octobre 2016, en ligne : http://st-elzear.ca/wp-content/uploads/2016/10/2016-212-Qualit%C3%A9-de-vie-version-a-jour.pdf (consulté le 6 avril 2019).
[323] MRC Arthabaska, voir *Règlement général numéro G-100*, Conseil municipal de Saint-Christophe d'Arthabaska, adopté le 4 juillet 2011, en ligne : https://www.saint-christophe-darthabaska.ca/medias/doc/projet_g-100.pdf (consulté le 6 avril 2019).

Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie[324];

Règlement sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés[325];

Règlement général sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés[326].

Tantôt très explicites, tantôt plus généraux, les titres des règlements locaux unifiés tournent autour des thèmes de la sécurité des personnes et des biens de même que de la qualité de vie. Par ailleurs, ils ne comportent pas tous la mention portant qu'il s'agit d'un règlement local harmonisé.

Enfin, il est à noter que la MRC de Charlevoix-Est avait initialement une série de règlements locaux harmonisés multiples dont l'application était confiée à la SQ sur son territoire à partir de juin 2000, mais au moment de leur « refonte » en 2010, afin de rétablir l'état d'harmonisation en raison de changements apportés aux règles harmonisées notamment par la ville de La Malbaie, les municipalités locales ont opté pour un règlement unifié, soit le *Règlement général sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés* qui comprend désormais l'ensemble de dispositions harmonisées sur toutes les matières[327]. Cette MRC est donc passée de plusieurs instruments normatifs harmonisés à un seul, d'après une recommandation de son Comité de sécurité publique[328].

---

[324] MRC de Portneuf, voir *Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie*, Conseil municipal de Donnacona, adopté le 13 juin 2016, en ligne : https://villededonnacona.com/fr/centre-documentaire/c72/reglements-municipaux/page-1 (consulté le 6 avril 2019).
[325] MRC de Bellechasse, voir *Règlement sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés*, (version administrative), Conseil municipal de Saint-Henri, règlement nº 568-15, préc., note 243.
[326] MRC de Charlevoix-Est, voir *Règlement général sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés* (compilation administrative), Conseil municipal de La Malbaie, règlement nº 912-10, adopté le 10 mai 2010, en ligne : http://www.ville.lamalbaie.qc.ca/public_upload/files/reglements/reg912-10_omnibus_sec.civile_avecannexes.2.pdf (consulté le 6 avril 2019).
[327] *Id*.
[328] Conseil de la MRC de Charlevoix-Est, résolution nº 08-09-18, préc. note 206, p. 211 et 212.

2.2.2. Les éléments matériels

Les normes locales harmonisées qui sont examinées dans le cadre de la présente thèse portent sur les matières dont l'application est confiée principalement aux corps policiers. Ces réglementations comportent des règles communes adoptées par les municipalités locales de la MRC de Beauharnois-Salaberry concernant les systèmes d'alarme (2.2.2.1), les colporteurs (2.2.2.2), les activités occasionnelles de ventes (2.2.2.3), le stationnement (2.2.2.4), la circulation (2.2.2.5), les nuisances (2.2.2.6), la sécurité, la paix et l'ordre (2.2.2.7) et les animaux (2.2.2.8). Il sera ensuite question des matières n'ayant pas été l'objet d'une harmonisation normative au sein de cette MRC, mais qui ont donné lieu à l'adoption de règles locales harmonisées dans d'autres régions soit, l'utilisation de l'eau (2.2.2.9) de même que les limites de vitesse et les véhicules lourds (2.2.2.10).

De plus, certaines dispositions sont non seulement communes aux règlements harmonisés adoptés par les différentes municipalités locales portant sur les mêmes matières, mais elles le sont également entre différents règlements harmonisés, à l'intérieur même du corpus réglementaire de chacune des municipalités locales. Cette harmonisation horizontale ou « au 2e degré » est observée dans les règles harmonisées adoptées par les municipalités locales de la MRC de Beauharnois-Salaberry (2.2.2.11). Tous ces éléments matériels sont examinés tour à tour à partir des règlements harmonisés qui ont été adoptés par les municipalités locales comprises dans le territoire de cette MRC.

2.2.2.1. Les systèmes d'alarme

Ce sont cinq municipalités locales sur six dans la MRC de Beauharnois-Salaberry qui ont adopté un règlement harmonisé pour régir les systèmes

d'alarme sur leur territoire respectif[329]. En effet, la municipalité de Saint-Étienne-de-Beauharnois est la seule à ne pas avoir adopté une réglementation locale les concernant. Cette municipalité ne semble pas avoir cette problématique décrite dans tous les préambules de ces réglementations locales harmonisées voulant que leur adoption soit nécessaire pour « remédier aux problèmes provoqués par le nombre élevé de fausses alarmes »[330].

Les mêmes normes sur cette matière s'appliquent sur un territoire comprenant les cinq autres municipalités locales. Ces règles harmonisées prévoient notamment que les signaux sonores ou lumineux ne doivent pas durer plus de trente minutes lorsqu'ils sont émis à l'extérieur du lieu protégé[331]. Elles prévoient aussi la possibilité pour la personne chargée de l'application de ce règlement d'arrêter le signal en pénétrant dans un lieu protégé où personne n'est présent[332] et que le déclenchement inutile d'une alarme constitue une infraction lorsqu'il survient plus de deux fois au cours d'une période de douze mois[333].

Les règlements adoptés par les municipalités locales sur cette matière sont les seuls à ne prévoir aucune variante. Ainsi, le régime visant les systèmes

---

[329] *Règlement portant sur les systèmes d'alarme – (RMH-110)*, Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, règlement nº 213, adopté le 17 mai 2011, en ligne : https://www.ville.valleyfield.qc.ca/sites/default/files/pdf/Administration_municipale/conseil_municipal/reglements/Reglement213Systemesd%27alarme.pdf (consulté le 6 avril 2019); *Règlement portant sur les systèmes d'alarme – RMH-110,* Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, règlement nº 289-11, adopté le 2 mai 2011, en ligne : http://www.saint-urbain-premier.com/wa_files/R_C3_A9glement_20289-11_20Syst_C3_A8mes_20d_27alarme.pdf (consulté le 6 avril 2019); *Règlement portant sur les systèmes d'alarme - RMH-110*, Conseil municipal de Sainte-Martine, règlement nº 2011-184, adopté le 7 juin 2011, en ligne : http://www.municipalite.sainte-martine.qc.ca/cgi-bin/index.cgi?page=p1_7_4&langue= (consulté le 6 avril 2019); *Règlement portant sur les systèmes d'alarme - RMH-110*, Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, règlement nº 11-81, adopté le 2 mai 2011, en ligne : http://saint-louis-de-gonzague.com/sldg/wp-content/uploads/2015/07/Reglement-11-81-Systemes-dalarme-RMH-110.pdf (consulté le 6 avril 2019) et *Règlement numéro 248-2011, règlement municipal harmonisé (RMH-110) portant sur les systèmes d'alarme*, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, adopté le 6 juin 2011.
[330] *Id.*, au 2e paragraphe des préambules.
[331] *Id.*, art. 6.
[332] *Id.*, art. 7.
[333] *Id.*, art. 9.

d'alarme est entièrement harmonisé sur le territoire de la MRC de Beauharnois-Salaberry regroupant les cinq municipalités locales ayant adopté ce règlement.

Enfin, il est intéressant de réitérer le fait que la MRC de Matawinie a adopté un règlement régional à la suite d'une délégation de compétence en matière d'alarmes de la part de municipalités locales de son territoire, en remplacement de règlements locaux harmonisés[334]. Ainsi dans cette MRC, le pouvoir de réglementer cette question est passé d'un titulaire local à un titulaire régional.

2.2.2.2. Les colporteurs

Les six municipalités locales de la MRC de Beauharnois-Salaberry ont toutes adopté un règlement harmonisé visant les activités de colportage sur leurs territoires respectifs[335]. Parmi les dispositions harmonisées, se trouvent l'interdiction d'exercer toute forme de sollicitation à moins d'avoir préalablement obtenu un permis de colporteur, le fait que ce permis soit non transférable, les heures auxquelles le colportage est autorisé, soit entre 10h et 19h[336], de même que des dispositions très sommaires relatives au permis

---

[334] *Règlement numéro 170-2015 concernant les alarmes intrusion et applicable par la Sûreté du Québec*, Conseil de la MRC de Matawinie, adopté le 22 décembre 2015. Voir également le préambule de la *Délégation de compétence à la MRC de Matawinie – Réglementation sur les alarmes d'intrusion sur le territoire de la MRC*, Conseil municipal de Chertsey, résolution nº 2015-273, préc., note 263.

[335] *Règlement portant sur les colporteurs – (RMH-220)* (codification administrative), Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, préc., note 312; *Règlement portant sur les colporteurs – RMH-220*, Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, règlement nº 285-11, adopté le 2 mai 2011, en ligne : http://www.saint-urbain-premier.com/wa_files/R_C3_A8glement_20285-11_20Colporteurs.pdf (consulté le 6 avril 2019); *Règlement portant sur les colporteurs - RMH-220*, Conseil municipal de Sainte-Martine, préc., note 277; *Règlement portant sur les colporteurs – RMH-220*, Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, règlement nº 11-82, adopté le 2 mai 2011, en ligne : http://saint-louis-de-gonzague.com/sldg/wp-content/uploads/2015/07/Reglement-11-82-Colporteurs-RMH-220.pdf (consulté le 6 avril 2019); *Règlement numéro 249-2011, règlement municipal harmonisé (RMH-220) portant sur les colporteurs*, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, adopté le 6 juin 2011 et *Règlement portant sur les colporteurs – RMH-220*, Conseil municipal de Saint-Étienne-de-Beauharnois, règlement nº 2010-173, adopté le 19 avril 2011, en ligne : https://www.st-etiennedebeauharnois.qc.ca/wp-content/uploads/2018/02/Règlement-no.-2010-173.pdf? (consulté le 6 avril 2019).

[336] *Id.*, art. 5 à 7.

notamment le dépôt d'un formulaire comportant le nom et l'adresse du colporteur, l'endroit où il prévoit faire de la sollicitation, les dates auxquelles il projette tenir cette activité ainsi que sa signature ou celle de son mandataire autorisé[337].

Seule la ville de Salaberry-de-Valleyfield a adopté des variantes aux règles locales harmonisées qui viennent préciser le régime de permis. Le règlement de cette ville crée deux types de permis soit le *permis de colporteur Affaires* et le *permis de sollicitation-collecte de fonds*, l'obtention desquels est assortie de plusieurs conditions, dont le paiement d'un montant de 150$ pour le permis de colporteur de type *Affaires*[338]. La durée de validité et le renouvellement du permis sont également prévus de même que des dispositions spécifiques concernant l'interdiction de faire des représentations selon lesquelles la municipalité cautionne le commerce, le service ou le bien par la délivrance du permis[339].

Plus généralement sur le contenu de ces variantes, elles sont le reflet d'un milieu urbain alors que les autres municipalités locales impliquées dans l'harmonisation n'ont pas senti le besoin qu'elles soient intégrées au régime réglementaire harmonisé, du moins au moment de la mise en place de l'harmonisation normative.

2.2.2.3. Les activités occasionnelles de vente

À nouveau, à l'exception de la municipalité de Saint-Étienne-de-Beauharnois, les cinq autres municipalités locales de la MRC de Beauharnois-Salaberry ont adopté un règlement harmonisé sur les activités occasionnelles de vente lors de la mise en place de l'harmonisation[340]. Ces

---

[337] *Id.*, art. 9.1.
[338] Art. 13 et 14 du *Règlement portant sur les colporteurs (RMH-220)*, Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, préc., note 312.
[339] *Id.*, art. 13.3, 14.2 et 15.
[340] *Règlement portant sur les ventes de garage et ventes temporaires – (RMH-299)*, Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, règlement nº 215, adopté le 17 mai 2011, en ligne :

règlements harmonisés édictent des règles concernant les ventes de garage ou « vide-greniers » et les ventes temporaires sur le territoire des municipalités locales. Alors que la vente de garage est définie comme étant une « vente extérieure d'objets utilisés ou acquis pour être utilisés à des fins domestiques par les occupants de la propriété où ils sont exposés ou mis en vente », la vente temporaire signifie « vente extérieure de marchandises telles que fleurs, fruits, légumes, artisanat, à l'exclusion des arbres de Noël, à l'extérieur, par des commerçants n'ayant pas d'établissement de commerce dans la municipalité »[341].

Les normes harmonisées prévoient, entre autres, l'obligation d'obtenir un permis pour tenir des ventes de garage durant l'année, sauf durant la période prévue à cette fin par la municipalité locale au cours de laquelle elle permet à tous ses citoyens de faire des ventes de garage[342]. Il est cependant interdit de tenir une vente temporaire sans avoir obtenu au préalable un permis de la municipalité[343]. Les dispositions relatives aux permis sont similaires pour ces deux types de vente et elles prévoient notamment une durée maximale de trois jours pour la tenue de la vente, laquelle doit avoir lieu entre 9h et 21h[344]. Ce règlement prévoit en outre des exigences qui ont trait à

---

https://www.ville.valleyfield.qc.ca/sites/default/files/pdf/Administration_municipale/conseil_municipal/reglements/Reglement215Ventesdegarage.pdf (consulté le 6 avril 2019); *Règlement portant sur les ventes de garage et ventes temporaires – RMH-299*, Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, règlement nº 290-11, adopté le 2 mai 2011, en ligne : http://www.saint-urbain-premier.com/wa_files/R_C3_A8glement_20290-11_20Ventes_20de_20garage.pdf (consulté le 6 avril 2019); *Règlement portant sur les ventes de garage et ventes temporaires – RMH-299*, Conseil municipal de Sainte-Martine, règlement nº 2011-183, adopté le 7 juin 2011, en ligne : http://municipalite.sainte-martine.qc.ca/cgi-bin/index.cgi?page=p1_7_1&langue=fra (consulté le 6 avril 2019); *Règlement portant sur les ventes de garage et ventes temporaires – RMH-299*, Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, règlement nº 11-83, adopté le 2 mai 2011, en ligne : http://saint-louis-de-gonzague.com/sldg/wp-content/uploads/2015/07/Reglement-11-83-Ventes-garage-et-temporaires-RMH-299.pdf (consulté le 6 avril 2019) et *Règlement numéro 250-2011, règlement municipal harmonisé (RMH-299) portant sur les ventes de garage et ventes temporaires*, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, adopté le 6 juin 2011.

[341] *Id.*, art. 3, respectivement aux alinéas 4 et 5.

[342] *Id.*, art. 5.

[343] *Id.*, art. 7.

[344] *Id.*, art. 6 à 6.5.

l'affichage et la pose de panneaux sur le site même de la vente de garage[345] et de la vente temporaire[346].

Toutefois, une curiosité est à noter à l'article 6 de ce règlement adopté par la municipalité de Saint-Urbain-Premier ayant trait aux ventes de garage tenues hors de la période autorisée par la municipalité pour l'ensemble de ses citoyens. Une modification apportée par cette municipalité locale à cet article après la mise en place de l'harmonisation normative fait en sorte que la règle diffère quelque peu de la norme commune et cette « variante » se retrouve dans le chapitre portant sur les dispositions harmonisées[347]. Le conseil municipal de Saint-Urbain-Premier a remplacé l'article 6 de son règlement local harmonisé par une règle portant sur la même matière que celle dont traitent les autres municipalités locales également à leurs articles 6 respectifs, avec la différence qu'une seule vente de garage supplémentaire est possible sur son territoire et requiert « un certificat d'autorisation ». Dans les cas des règlements harmonisés des autres municipalités locales, l'article 6 indique que ce sont deux ventes qui sont permises avec l'obtention d'un permis.

Or, cette variante se trouve dans les dispositions harmonisées et non dans le chapitre consacré aux « dispositions diverses » qui contient des normes individualisées qui diffèrent d'une municipalité locale à l'autre. Bien que ce règlement harmonisé soit autonome puisqu'adopté par une municipalité locale pour s'appliquer sur son seul territoire, la localisation de cette variante dans le texte du règlement regroupant les dispositions harmonisées ne permet pas de mettre en évidence cette règle différente, notamment pour les personnes chargées de son application sur tout le territoire de la MRC.

---

[345] *Id.*, art. 6.4 et 6.5.
[346] *Id.*, art. 8.4 et 8.5.
[347] Voir l'article 1 du *Règlement numéro 345-15 modifiant le règlement 290-11 – RMH-299 – portant sur les ventes de garage et les ventes temporaires*, Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, adopté le 17 mars 2015, en ligne : http://www.saint-urbain-premier.com/wa_files/Reglement_345-15_Vente_de_garage.pdf (consulté le 6 avril 2019).

Outre cette modification de la municipalité de Saint-Urbain-Premier dans les dispositions harmonisées, seule la ville de Salaberry-de-Valleyfield a adopté des variantes aux règles locales harmonisées dans son chapitre consacré aux « dispositions diverses » et elles concernent l'émission de permis. Ces règles, uniques à cette ville, ajoutent des obligations que doit respecter la personne qui demande un permis de vente de garage ou de vente temporaire, notamment, de payer des frais respectivement de 150$ et de 500$[348], de fournir le formulaire comportant les informations requises et de s'engager à rembourser la ville pour l'enlèvement de l'affichage qui n'aurait pas été fait dans les délais prescrits[349]. Les quatre autres municipalités locales ont pourtant adopté une obligation d'obtenir un permis, tout comme la ville de Salaberry-de-Valleyfield, mais elles n'en ont pas précisé les conditions de délivrance dans leur règlement local harmonisé respectif.

2.2.2.4. Le stationnement

Toutes les municipalités locales de la MRC de Beauharnois-Salaberry ont adopté chacune un règlement harmonisé sur le stationnement[350]. Parmi les

---

[348] *Règlement portant sur les ventes de garage et ventes temporaires – (RMH-299)*, Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, préc., note 340, au premier paragraphe des articles 11 et 12.
[349] *Id.*, au troisième paragraphe des articles 11 et 12.
[350] *Règlement portant sur le stationnement – (RMH-330)* (codification administrative), Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, règlement nº 216, en ligne : https://www.ville.valleyfield.qc.ca/reglement-216-et-ses-amendements (consulté le 6 avril 2019); *Règlement portant sur le stationnement – RMH-330*, Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, règlement nº 288-11, adopté le 2 mai 2011, tel que modifié par le Règlement nº 312-12, adopté le 4 septembre 2012 et par le Règlement nº 379-17, adopté le 14 août 2017; *Règlement portant sur le stationnement - RMH*-330 (codification administrative), Conseil municipal de Sainte-Martine, règlement nº 2011-198, en ligne : http://www.municipalite.sainte-martine.qc.ca/web/doc/reglements2018/CA-2011-198-stationnement-RMH-330_2018613144932.pdf (consulté le 6 avril 2019); *Règlement portant sur le stationnement – RMH-330* (codification administrative), Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, règlement nº 11-84, en ligne : http://saint-louis-de-gonzague.com/sldg/wp-content/uploads/2015/07/Reglement-11-84-Stationnement-RMH-330.pdf (consulté le 6 avril 2019); *Règlement numéro 251-2011, règlement municipal harmonisé (RMH-330) portant sur le stationnement*, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, adopté le 6 juin 2011, tel que modifié par le Règlement nº 327-2017, adopté le 4 juillet 2017 et *Règlement portant sur le stationnement – RMH-330*, Conseil municipal de Saint-Étienne-de-Beauharnois, règlement nº 2010-172, adopté le 19 avril 2011, tel que modifié par le Règlement nº 2010-172-1, adopté le

règles communes, notons les interdictions de stationner ou d'immobiliser un véhicule sur un chemin public aux endroits où une signalisation l'indique, sauf en cas de nécessité ou si une autre disposition du règlement le permet[351], de stationner un véhicule sur la voie publique pour le réparer ou l'entretenir[352] et d'immobiliser ou stationner, en tout temps, un véhicule dans une voie d'accès prioritaire, ou dans tout autre espace réservé aux véhicules d'urgence, sauf s'il s'agit de véhicules de livraison ou de transport de passagers « à la condition cependant que ces opérations soient exécutées rapidement, sans interruption, et en la présence et sous la garde du conducteur de ces véhicules »[353]. Également, les règles locales harmonisées autorisent la personne responsable de l'application du règlement à faire remorquer un véhicule stationné à un endroit interdit ou lorsqu'il nuit aux travaux publics et au déblaiement de la neige, et ce, « aux frais du propriétaire qui ne peut en recouvrer la possession que sur paiement des frais réels de remorquage et de remisage »[354].

Compte tenu de la nature de cette matière, les règlements locaux harmonisés sur le stationnement comportent tous des variantes qui ont trait à la désignation de lieux lesquels, évidemment, varient selon la municipalité locale en cause. La construction de ce règlement fait en sorte que les règles sont formulées de façon similaire dans le corps de tous les règlements et renvoient à des annexes qui elles, identifient les endroits précis où la règle s'applique pour chacune des municipalités locales. Par exemple, toutes les annexes A, auxquelles réfèrent tous les articles 27 des règlements locaux harmonisés, indiquent les emplacements où le stationnement est interdit. Ainsi, le contenu des annexes précise les emplacements de ces interdictions qui sont différents d'un règlement harmonisé à l'autre.

---

29 novembre 2011, par le Règlement nº 2010-172-2, adopté le 11 septembre 2012 et par le Règlement nº 2010-172-3, adopté le 15 août 2017.
[351] *Id.*, art. 7.
[352] *Id.*, art. 11.
[353] *Id.*, art. 24.
[354] *Id.*, art. 17.

Encore une fois, seul le règlement de la ville de Salaberry-de-Valleyfield comporte des variantes énoncées au chapitre des dispositions diverses qui ne dérogent pas aux règles harmonisées, mais qui sont des dispositions supplémentaires que les autres municipalités locales n'ont pas adoptées dans leur réglementation. Sont entre autres prévues, des règles particulières portant sur l'octroi de vignettes de stationnement et l'utilisation d'horodateurs ou de parcomètres[355]. Les variantes mentionnent également des interdictions de déplacer un véhicule sur une courte distance pour se soustraire de l'application du règlement[356] et de stationner un véhicule sur un terrain privé sans l'autorisation du propriétaire du terrain ou de son occupant[357]. Enfin, une série d'endroits sont identifiés où il est interdit pour un véhicule de s'arrêter notamment sur un trottoir, un pont ou un stationnement réservé à l'usage exclusif des personnes handicapées à moins d'être muni d'une vignette d'identification[358].

Bref, ces variantes par addition paraissent liées à certaines réalités urbaines que la ville de Salaberry-de-Valleyfield souhaite régir et qui ne sont pas partagées par les autres municipalités locales de la MRC qui sont plus rurales et moins populeuses.

2.2.2.5. La circulation

Les six municipalités locales de la MRC ont adopté un règlement harmonisé portant sur la circulation et la ville de Salaberry-de-Valleyfield est la seule à avoir adopté des variantes[359]. Les règles communes de ce règlement énoncent

---

[355] *Règlement portant sur le stationnement – (RMH-330)*, Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, préc., note 350, art. 32, 37 et 38.
[356] *Id.*, art. 35.
[357] *Id.*, art. 36.
[358] *Id.*, art. 39.
[359] *Règlement portant sur la circulation – (RMH-399)*, Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, règlement nº 217, préc., note 296; *Règlement municipal harmonisé RMH-399 portant sur la circulation*, Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, règlement nº 284-11, préc., note 297; *Règlement portant sur la circulation- RMH-399*, Conseil municipal de Sainte-Martine, règlement nº 2011-180, préc., note 298; *Règlement municipal harmonisé RMH-399 portant sur la circulation*, Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, règlement nº 11-85, préc., note 299; *Règlement numéro 252-2011, règlement municipal harmonisé (RMH-399)*

notamment l'obligation de se conformer à la signalisation « sauf si une personne autorisée légalement à diriger la circulation en ordonne autrement »[360], l'interdiction d'endommager, de déplacer ou de masquer une signalisation[361] de même que d'organiser ou de participer à une parade, une démonstration, une procession ou une activité de sollicitation qui peut nuire à la circulation sur la voie publique, sauf si elle a été autorisée par la municipalité locale et qu'elle se déroule conformément aux termes de cette autorisation[362]. De plus, le règlement harmonisé interdit à quiconque de monter ou conduire un animal dans un endroit public sans avoir pris les moyens nécessaires pour le contrôler[363]. Enfin, l'utilisation d'un véhicule est assortie de règles dont l'interdiction d'user de frottements accélérés ou de dérapage des pneus sur la chaussée, d'appliquer brutalement et de façon injustifiée des freins ou de faire tourner le moteur à une vitesse plus élevée que celle prévue quand l'embrayage du véhicule est au neutre[364].

La ville de Salaberry-de-Valleyfield a prévu des variantes par addition à son règlement harmonisé sur la circulation qui ont trait aux pouvoirs du conseil municipal notamment à l'égard de la signalisation comme l'installation de feux de circulation, le marquage sur la chaussée aux fins de diriger la circulation et le stationnement de même que la désignation des rues ou parties de celles-ci où la circulation doit se faire à sens unique[365].

À nouveau, ces variantes portent sur des éléments qui sont vraisemblablement liés au caractère urbain de l'environnement de circulation particulier à Salaberry-de-Valleyfield et le besoin pour de telles règles ne semble pas exister au sein

---

portant sur la circulation, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, préc., note 300 et *Règlement municipal harmonisé RMH-399 portant sur la circulation*, Conseil de la municipalité de Saint-Étienne-de-Beauharnois, règlement nº 2010-170, préc., note 301.

[360] *Id.*, art. 7.

[361] *Id.*, art. 8.

[362] *Id.*, art. 13.

[363] *Id.*, art. 17.

[364] *Id.*, art. 18.

[365] *Règlement portant sur la circulation – (RMH-399)*, Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, préc., note 296, art. 20 à 22.

des autres municipalités locales, alors qu'aucune d'entre elles n'a adopté de dispositions particulières en ce sens.

2.2.2.6. Les nuisances

Toujours sur le territoire de la MRC de Beauharnois-Salaberry, un règlement harmonisé a été adopté par les six municipalités locales concernant les nuisances et deux de ces règlements comportent des variantes : sans surprise celui de la ville de Salaberry-de-Valleyfield, mais aussi celui de la municipalité de Saint-Stanislas-de-Kostka[366]. Les règles harmonisées adoptées par les municipalités locales sur cette matière concernent différents aspects de la vie citoyenne, comme le démontrent les quelques dispositions harmonisées ci-après décrites.

Constitue une nuisance et est prohibée la projection d'une lumière directe à l'extérieur du terrain d'où elle provient si elle peut poser un danger ou incommoder le voisinage[367]. Le déversement dans les égouts municipaux de déchets de cuisine et de table, d'huiles, de graisse ou d'essence par les éviers, les drains et les toilettes est également interdit, de même que le fait de laisser sur un terrain pendant plus de trente jours un ou plusieurs véhicules automobiles

---

[366] *Règlement portant sur les nuisances – (RMH-450)* (codification administrative), Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, règlement nº 218, en ligne : https://www.ville.valleyfield.qc.ca/sites/default/files/reglements/reglement_218_et_ses_amandements.pdf (consulté le 6 avril 2019); *Règlement portant sur les nuisances – RMH-450*, Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, règlement nº 286-11 adopté le 6 juin 2011, tel que modifié par le Règlement nº 307-12, adopté le 4 juin 2012 et par le Règlement nº 377-17, adopté le 14 août 2017; *Règlement portant sur les nuisances - RMH-450* (codification administrative), Conseil municipal de Sainte-Martine, règlement nº 2011-185, en ligne : http://www.municipalite.sainte-martine.qc.ca/web/doc/reglements2018/CA-2011-185-nuisances_20186131456 20.pdf (consulté le 20 avril 2019); *Règlement portant sur les nuisances – RMH-450* (codification administrative), Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, règlement nº 11-86, en ligne : http://saint-louis-de-gonzague.com/sldg/wp-content/uploads/2015/07/Reglement-11-86-Nuisances-RMH-450.pdf (consulté le 20 avril 2019); *Règlement numéro 253-2011, règlement municipal harmonisé (RMH-450) portant sur les nuisances*, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, adopté le 6 juin 2011, tel que modifié par le Règlement nº 263-2012, adopté le 4 juin 2012, par le Règlement nº 273-2014, adopté le 3 mars 2014 et par le Règlement nº 326-2017, adopté le 4 juillet 2017 et *Règlement portant sur les nuisances – RMH-450*, Conseil de la municipalité de Saint-Étienne-de-Beauharnois, adopté le 19 avril 2011, tel que modifié par le Règlement nº 2010-174-1, adopté le 8 mais 2012 et par le Règlement nº 2010-174-2, adopté le 15 août 2017.

[367] *Id.*, art. 8.

hors d'état de fonctionnement[368]. Il est aussi interdit, pour le propriétaire ou l'occupant d'un terrain vacant situé dans une zone autre qu'une zone agricole, d'y laisser pousser de la broussaille et de l'herbe « allant jusqu'à 60 centimètres ou plus de hauteur » alors que sur un terrain non vacant, l'interdiction est « jusqu'à 10 centimètres ou plus de hauteur »[369]. Les interdictions concernent aussi le maintien, par un propriétaire sur sa propriété, d'un arbre dont l'état constitue un danger et le dépôt de neige ou de glace sur une place publique, dans les cours d'eau ou autour des bornes d'incendie[370].

Plusieurs dispositions harmonisées dans ce règlement harmonisé portant sur les nuisances concernent les animaux. Y sont entre autres prévues, les interdictions pour le gardien d'un animal de le laisser miauler, aboyer ou hurler de manière à troubler la paix, la tranquillité et le bien-être d'autrui ou qui est perceptible à la limite de sa propriété et celle de ne pas enlever immédiatement les excréments produits par un animal sur une place publique et un endroit privé et l'obligation d'en disposer d'une manière hygiénique[371]. Est également considérée comme une nuisance et donc interdit, l'abandon d'un animal sur le territoire de la municipalité locale[372]. Quant à la possession d'un chien, elle est conditionnelle à l'obtention d'une licence dans les quinze jours suivant son acquisition et doit être renouvelée annuellement[373]. Il est par ailleurs interdit de posséder un animal « dont l'espèce ou la sous-espèce ne se retrouve pas à l'état naturel au Québec (à l'exception des oiseaux, des poissons ou des tortues miniatures) et de tout animal qui, habituellement, vit dans l'eau, les bois, les déserts ou les forêts, n'étant pas de façon générale, domestiqué par l'homme »[374]. Enfin, une disposition harmonisée a trait au pouvoir d'inspection autorisant un officier à visiter et à examiner l'extérieur ou l'intérieur d'un endroit public et privé pour vérifier la conformité au règlement et le propriétaire, le locataire ou l'occupant

[368] *Id.*, art. 10 et 12.
[369] *Id.*, art. 13.
[370] *Id.*, art. 14 et 16.
[371] *Id.*, art. 25 et 28.
[372] *Id.*, art. 30.
[373] *Id.*, art. 34.
[374] *Id.*, art. 35.

de ces lieux doit le recevoir et répondre à toutes les questions qui lui sont posées relativement à l'application du règlement[375].

La ville de Salaberry-de-Valleyfield a adopté quelques variantes par addition aux règles harmonisées portant sur les nuisances. La plupart de ces dispositions ont été adoptées au moment de la mise en place de l'harmonisation. Toutefois, des modifications à ces variantes, de même que de nouvelles se sont ajoutées par la suite[376]. Les variantes adoptées prévoient, entre autres, le pouvoir de la ville de procéder au fauchage aux frais du contrevenant à la règle harmonisée relative à la hauteur maximale permise de l'herbe et de la broussaille[377] et une interdiction visant l'affichage sur la place publique à moins d'avoir obtenu une autorisation préalable[378]. L'installation de repères de déneigement est par ailleurs permise selon les conditions énoncées au règlement[379].

Les autres variantes concernent les animaux dont l'enregistrement des chiens et des chats et l'émission des licences et médaillons, les pouvoirs du contrôleur animalier, l'établissement d'une fourrière municipale et des dispositions portant sur les interdictions de nourrir certains oiseaux non domestiqués de même que de posséder certains animaux domestiques en zone urbaine tel qu'un cheval, une vache, un mouton, une chèvre et un canard[380]. En outre, « aucun animal n'est admis dans toutes zones d'interdiction d'accès établies dans un parc ou une place publique »[381].

---

[375] *Id.*, art. 39.
[376] *Règlement portant sur les nuisances – (RMH-450)*, Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, préc., note 366. Ce règlement a été modifié à quatre reprises pour ajouter ou modifier des variantes prévues au chapitre 2 intitulé « Dispositions diverses Ville de Salaberry-de-Valleyfield » par le Règlement n° 218-2, adopté le 19 juin 2012, le Règlement n° 218-4, adopté le 11 décembre 2012, le Règlement n° 218-5, adopté le 17 décembre 2013 et le Règlement n° 218-6, adopté le 21 février 2017.
[377] *Id.*, art. 42, lequel indique un renvoi à l'article 13 intitulé « Herbe et broussaille », ce dernier étant harmonisé.
[378] *Id.*, art. 45.
[379] *Id.*, art. 44.
[380] *Id.*, art. 46 à 50.3.
[381] *Id.*, art. 50.4

Quant à la municipalité de Saint-Stanislas-de-Kostka, des variantes ont également été adoptées en 2014 à son règlement local sur les nuisances, soit après la mise en place de l'harmonisation en 2011[382]. Ces variantes aux règles harmonisées sont par addition : obligation imposée aux propriétaires de s'assurer du bon égouttement du fossé situé dans l'emprise municipale et de ne pas y jeter des pierres, des branches, des feuilles ou du gazon[383] et l'interdiction de « souiller la chaussée avec du fumier, des herbes, du sable, de l'huile ou autres matières nuisibles »[384]. La municipalité de Saint-Stanislas-de-Kostka a adopté une disposition sur le pouvoir de la municipalité de procéder, aux frais du contrevenant, au fauchage d'un terrain non conforme au règlement et cette disposition est libellée de façon identique à celle figurant comme variante prévue à l'article 42 du règlement de la ville de Salaberry-de-Valleyfield[385]. Ce dernier exemple démontre qu'il est possible qu'une variante puisse être adoptée par plus d'une municipalité locale et sa rédaction peut certainement être harmonisée si les besoins normatifs sont similaires. Dans l'éventualité où une telle disposition particulière était adoptée par une majorité de municipalités locales, il y aurait lieu de considérer transformer cette variante en norme harmonisée.

En somme, la nature des variantes adoptées par les deux municipalités locales met en relief les caractères urbain et rural de chacune. Plus généralement, les règlements locaux portant sur les nuisances comportent, comme l'illustrent les exemples précédents, une grande variété de règles allant de la hauteur des herbes et broussailles jusqu'à l'éclairage des résidences et l'affichage dans les lieux publics et même la possession d'animaux domestiques. Sur ce dernier point, il faut noter que les municipalités locales de la MRC de Beauharnois-Salaberry ont choisi de traiter les règles visant les animaux à même leur règlement local sur les nuisances alors que dans d'autres MRC, les municipalités

---

[382] *Règlement modifiant : Règlement municipal numéro 253-2001 harmonisé (RMH-450) portant sur les nuisances*, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, règlement nº 273-2014, préc., note 366.
[383] *Id.*, art. 45.
[384] *Id.*, art. 46.
[385] *Id.*, art. 44.

locales ont adopté des règlements portant spécifiquement sur les animaux. Il en sera question lorsque cette matière sera présentée un peu plus loin.

2.2.2.7. La sécurité, la paix et l'ordre

La réglementation locale harmonisée sur le territoire de la MRC de Beauharnois-Salaberry portant sur la sécurité, la paix et l'ordre prévoient plusieurs règles très diverses dont le but, identifié de façon similaire dans les préambules respectifs de chacune des six municipalités locales qui l'ont adopté, est « d'assurer la sécurité et la tranquillité des endroits publics de son territoire »[386].

Les dispositions de ce règlement local harmonisé créent des normes interdisant notamment de dormir, de se loger, de mendier ou de flâner dans un endroit public, de troubler la tenue d'une séance du conseil municipal, de se trouver sur le terrain d'une école pendant les jours et heures de classe sans autorisation de la direction de l'école et de troubler la paix ou l'ordre lors d'assemblées, de défilés ou autres attroupements dans un endroit public alors qu'un groupe, aux fins de cette règle, comprend plus de trois personnes[387].

---

[386] *Règlement portant sur la sécurité, la paix et l'ordre dans les endroits publics – (RMH-460)* (codification administrative), Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, règlement nº 219, en ligne : https://www.ville.valleyfield.qc.ca/sites/default/files/reglements/reglement_219_et_ses_amandements.pdf (consulté le 20 avril 2019); *Règlement portant sur la sécurité, la paix et l'ordre dans les endroits publics – RMH-460*, Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, règlement nº 287-11, adopté le 2 mai 2011, tel que modifié par le Règlement nº 378-17, adopté le 14 août 2017; *Règlement portant sur la sécurité, la paix et l'ordre dans les endroits publics - RMH-460* (codification administrative), Conseil municipal de Sainte-Martine, règlement nº 2011-181, en ligne : http://www.municipalite.sainte-martine.qc.ca/web/doc/reglements2018/CA-2011-181-SecuritePaixOrdre_2018613145735.pdf (consulté le 20 avril 2019); *Règlement portant sur la sécurité, la paix et l'ordre dans les endroits publics – RMH-460* (codification administrative), Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, règlement nº 11-80, en ligne : http://saint-louis-de-gonzague.com/sldg/wp-content/uploads/2015/07/Reglement-11-80-Securite-paix-et-ordre-RMH-460.pdf (consulté le 20 avril 2019); *Règlement numéro 254-2011, règlement municipal harmonisé (RMH-460) portant sur la sécurité, la paix et l'ordre dans les endroits publics*, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, adopté le 6 juin 2011, tel que modifié par le Règlement nº 328-2017, adopté le 4 juillet 2017 et *Règlement portant sur la sécurité, la paix et l'ordre dans les endroits publics – RMH-460*, Conseil municipal de Saint-Étienne-de-Beauharnois, Règlement nº 2010-171, adopté le 19 avril 2011, tel que modifié par le Règlement nº 2010-171-1, adopté le 15 août 2017.

[387] *Id.*, aux articles art. 7 à 10.

Ce règlement prévoit en outre l'interdiction de faire des graffitis sur des biens dans un endroit public[388], de s'y trouver sous l'effet de drogues[389] ou ivre et dans ce dernier cas, une exception est prévue pour les lieux où un permis d'alcool permettant la consommation sur place a été délivré par la Régie des alcools, des courses et des jeux[390], de se trouver dans les parcs en dehors des heures d'ouverture, sauf si conseil municipal l'autorise[391] et d'organiser ou de participer à une parade, une marche ou une course regroupant plus de quinze participants dans un endroit public sans avoir obtenu un permis de la municipalité au préalable[392]. De même, ce règlement local harmonisé prévoit une disposition, adoptée par les six municipalités locales, concernant l'interdiction de se baigner dans un endroit public à moins que ce soit spécifiquement permis[393]. Curieusement, la municipalité de Saint-Urbain-Premier n'avait ni plan d'eau ni piscine municipale pour la baignade au moment d'adopter cette disposition et n'en avait toujours pas plus de six ans après.

Le très grand nombre de règles visant la sécurité, la paix et l'ordre, énoncées dans les réglementations locales harmonisées des municipalités de la MRC de Beauharnois-Salaberry, n'a pas empêché la ville de Salaberry-de-Valleyfield d'adopter quelques variantes qui, encore une fois, sont des ajouts d'éléments non prévus aux règles harmonisées[394]. Parmi celles-ci, la ville prévoit l'obligation de détenir un permis délivré par le Service de sécurité incendie pour l'allumage de feu dans un endroit public et de respecter plusieurs conditions notamment, le nettoyage des lieux[395]. Ces variantes par addition viennent également régir les équipements conçus pour faire des feux extérieurs sur une propriété privée, les explosifs et les tirs de pièces pyrotechniques[396]. En outre, ces règles

---

[388] *Id.*, art. 15.
[389] *Id.*, art. 18.
[390] *Id.*, art. 17.
[391] *Id.*, art. 21.
[392] *Id.*, art. 26.
[393] *Id.*, art. 24.
[394] Voir les articles 31 à 39 au chapitre 2 intitulé « Dispositions diverses » *du Règlement portant sur la sécurité, la paix et l'ordre dans les endroits publics – (RMH-460)*, Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, préc., note 386.
[395] *Id.*, art. 31.1 à 31.9.
[396] *Id.*, art. 31.34.

particulières à la ville de Salaberry-de-Valleyfield ont trait à l'utilisation du « Skateparc » situé dans le parc Bellerive réservé à l'usage de patins à roues alignées, de planche à roulettes et de bicyclettes et à l'utilisation des quais au parc Delpha-Sauvé[397]. Sont également prescrites comme variantes, des règles relatives à l'accès aux aires de stationnement adjacentes aux rampes municipales de mise à l'eau, à la fréquentation des parcs dédiés aux animaux et de même que l'interdiction de pratiquer le golf sauf aux endroits prévus à cette fin[398].

Ces variantes aux règles harmonisées traduisent la présence de réalités différentes sur le territoire de la ville de Salaberry-de-Valleyfield, notamment un accès à des infrastructures particulières. La localisation de la ville aux abords d'un plan d'eau permettant la navigation est également une particularité locale, mais liée à une caractéristique physique du territoire de la municipalité locale. La présence d'infrastructure unique à cette ville et les caractéristiques naturelles de son territoire expliquent donc certaines variantes par addition observées dans son règlement.

2.2.2.8. Les animaux

Dans plusieurs MRC, les animaux sont l'objet de règlements locaux harmonisés ou de chapitres spécifiques dans un règlement harmonisé unique[399] alors que les municipalités locales de la MRC de Beauharnois-Salaberry tout comme celles de sa voisine, la MRC de Vaudreuil-Soulanges, ont choisi de régir certains aspects de cette matière à même leur règlement sur les nuisances, tel que vu précédemment. Ces règles harmonisées comportent des normes semblables, entre autres, concernant les obligations du gardien d'un animal, les animaux errants ou abandonnés, la délivrance de licences pour la garde d'un chien ou

[397] *Id.*, art. 33 à 33.4 et 36.1.
[398] *Id.*, articles 34, 36.2 et 37.
[399] Notamment les MRC des Sources, des Appalaches, de Portneuf, de Nouvelle-Beauce, Des-Jardins-de-Napierville, du Granit et de Rouville.

d'un chat, le contrôle d'un chien sur la place publique de même que les règles applicables dans un parc canin[400].

Par ailleurs et tel que mentionné au premier chapitre, la MRC de Témiscamingue et la MRC de Charlevoix-Est ont adopté un règlement régional sur les animaux ce qui fait en sorte que les règles portant sur cette matière s'appliquent à toutes les municipalités locales de ces MRC qui ont accepté de lui déléguer leur pouvoir réglementaire sur cette question[401]. Ainsi, l'harmonisation normative au sein de ces territoires est le résultat de la dévolution des pouvoirs locaux à un palier supralocal, en l'occurrence la MRC, ce qui constitue une autre forme d'harmonisation normative évoquée précédemment[402].

2.2.2.9. L'utilisation de l'eau

Les municipalités locales de la MRC de Beauharnois-Salaberry, à l'instar de celles de plusieurs MRC dont de Vaudreuil-Soulanges, de La Matanie, de Nouvelle-Beauce et de l'Ile d'Orléans, n'ont pas adopté de règlements harmonisés sur l'utilisation de l'eau. Toutefois, il s'agit d'une matière pour laquelle des normes harmonisées étaient en vigueur notamment dans les MRC des Appalaches, de Portneuf, de Charlevoix-Est, de Rouville et de Lotbinière.

En effet, plusieurs conseils municipaux considèrent « qu'il y a lieu de régir l'utilisation de l'eau provenant de l'aqueduc public de façon à ce que l'eau ne soit pas dépensée inutilement » et que « l'intervention du conseil par règlement est nécessaire vu les quantités restreintes d'eau disponibles, et plus particulièrement pendant la saison estivale »[403]. Les règlements locaux

---

[400] Voir, dans la MRC des Sources, *Règlement relatif aux animaux*, Conseil municipal d'Asbestos, règlement nº 2014-206, adopté le 13 janvier 2014, en ligne : https://ville.asbestos.qc.ca/wp-content/uploads/2019/03/Règlement-2014-206-relatif-aux-animaux.pdf (consulté le 20 avril 2019).
[401] *Supra*, 1.2.2.1.
[402] *Supra*, 1.1.2.2.
[403] *Règlement harmonisé relatif à l'utilisation extérieure de l'eau provenant de l'aqueduc public dans la Ville de Marieville* (codification administrative), Conseil municipal de Marieville, règlement nº 1113-08, adopté le 2 septembre 2008, dans son préambule, en ligne :

harmonisés sur cette matière édictent, entre autres, des règles sur les périodes d'arrosage, le remplissage des piscines, le lavage d'autos et prévoient même des mesures de protection de l'eau en cas de pénurie[404].

Cependant, les règles locales harmonisées concernant l'utilisation extérieure de l'eau peuvent être peu nombreuses au sein d'une MRC puisque chaque municipalité peut se voir laisser le soin d'en régir les détails localement. Un exemple est le *Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés*, adopté par les municipalités locales de la MRC de Lotbinière[405]. Les normes locales harmonisées se limitent aux mesures d'urgence en cas de sécheresse, au ruisselage de l'eau et à la fonte de neige[406]. Une annotation dans ce règlement au début du chapitre intitulé « Eau potable » indique qu'il « n'abroge pas tout règlement adopté par la Municipalité en ce qui concerne l'utilisation de l'eau potable »[407]. Ainsi, les municipalités locales de cette MRC peuvent continuer à réglementer l'eau potable provenant du réseau de distribution de la municipalité comme le fait, par exemple, le conseil municipal de Saint-Apollinaire avec son *Règlement sur l'utilisation de l'eau potable* où il est entre autres prévu certaines règles liées à l'utilisation extérieure de l'eau pour les aménagements paysagers, les piscines et les spas, de même que pour l'exploitation des lave-autos automatiques et l'irrigation agricole[408].

En définitive, les règlements locaux harmonisés sur cette matière n'ont pas été adoptés systématiquement au sein des MRC dont les municipalités ont harmonisé leurs réglementations locales. Même lorsque des normes harmonisées sont adoptées concernant l'utilisation de l'eau, leur teneur varie d'une MRC à l'autre, laissant plus ou moins d'espace aux municipalités locales

---

http://www.ville.marieville.qc.ca/sites/default/files/images/1113-08%20eau%20ca_0.pdf (consulté le 20 avril 2019). Cette municipalité locale est située dans la MRC de Rouville.

[404] *Id.*, art. 4, 6, 7 et 9.

[405] Préc., note 320.

[406] *Id.*, art. 10.1.1 à 10.1.3.

[407] *Id.*, p. 49, précédant l'art. 10.1.1.

[408] *Règlement sur l'utilisation de l'eau potable*, Conseil municipal de Saint-Apollinaire, règlement nº 679-2012, adopté le 2 avril 2012, art. 5 et 6, en ligne : http://www.st-apollinaire.com/wp-content/uploads/2014/02/679-2012-eau-potable.pdf (consulté le 20 avril 2019).

pour l'adoption de normes complémentaires au régime réglementaire harmonisé.

2.2.2.10. Les limites de vitesse et les véhicules lourds

Dans certaines MRC dont de Bellechasse, de Charlevoix-Est et de Lotbinière, des dispositions portant sur les limites de vitesse sont prévues dans la réglementation locale harmonisée. Ces limites, indiquées dans le corps du règlement harmonisé, sont complétées par l'identification, en annexe, des tronçons routiers auxquels elles s'appliquent. C'est ainsi que la règle peut être commune dans le texte du règlement local harmonisé, par exemple, « nul ne peut conduire un véhicule routier à une vitesse excédant 30 km/heure sur toute partie des chemins publics énumérés à l'annexe 3.1 » et c'est ce renvoi à l'annexe qui vient adapter cette interdiction localement[409].

Par ailleurs, des réglementations locales harmonisées sur la circulation des véhicules lourds ont également été adoptées sur le territoire de la MRC de Bellechasse[410]. La structure du texte de ces règlements est semblable à celle observée pour les règles portant sur les limites de vitesse. Ainsi, les dispositions dans le corps du règlement indiquent que la circulation des véhicules lourds est interdite sur les chemins mentionnés en annexe du règlement local harmonisé et ces endroits sont évidemment uniques à la municipalité locale qui a adopté le règlement[411]. En outre, il y est prévu des exceptions visant à permettre la circulation des camions et des véhicules outils devant effectuer une livraison locale, des véhicules hors-normes qui circulent en vertu d'une autorisation

---

[409] Dans la MRC Charlevoix-Est, *Règlement général sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés* (compilation administrative), Conseil municipal de La Malbaie, préc., note 326.
[410] Voir *Règlement sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés*, Conseil municipal de Saint-Vallier, règlement nº 175-2015, adopté le 12 janvier 2015, à la section 7.4, en ligne : https://cdn-weblex.commerscale.com/files/l8YytNGqkb (consulté le 20 avril 2019).
[411] *Id*., art. 7.4.1 et l'annexe G.

d'accès, de la machinerie agricole, des tracteurs et véhicules de ferme, des dépanneuses de même que des véhicules d'urgence et d'utilité publique[412].

Ce qui distingue ces matières de toutes les autres vues précédemment est que le pouvoir de les régir est prévu au *Code de la sécurité routière*[413] et peut être assorti de certaines conditions, notamment, l'approbation du Ministère des Transports pour l'entrée en vigueur de certaines dispositions[414]. De fait, la présence des dispositions harmonisées concernant les limites de vitesse et la circulation des véhicules lourds est peu répandue dans les pratiques d'harmonisation des réglementations locales observées.

2.2.2.11. L'harmonisation au 2e degré

Cet examen des règlements harmonisés adoptés par les municipalités locales au sein de la MRC de Beauharnois-Salaberry a permis de constater que plusieurs dispositions de ces règlements sont non seulement harmonisées d'une municipalité à l'autre, mais également entre règlements harmonisés d'une même municipalité, même s'ils portent sur des matières différentes. Il s'agit, en quelque sorte, d'une harmonisation horizontale ou « au 2e degré ». À titre d'exemple, la définition d'« officier » est identique dans les sept différents règlements locaux harmonisés dans cette MRC et elle se lit comme suit :

> « Article 3. Définitions
> (…)
>
> Officier : Toute personne physique désignée par le conseil municipal et tous les membres de la Sûreté du Québec chargés de l'application de tout ou partie du présent règlement.
>
> (…) » [415]

---

[412] *Id.*, art. 7.4.2.
[413] RLRQ, c. C-24.2, art. 626.
[414] *Id.*, art. 627.
[415] Voir l'article 3 de tous les règlements locaux harmonisés de la MRC de Beauharnois-Salaberry, préc., note 277, 312 et 335 (colporteurs), 296 à 301 (circulation), 329 (alarmes), 340 (ventes de garage), 350 (stationnement), 366 (nuisances) et 386 (sécurité, paix et ordre).

Cette définition apparaît donc dans tous les règlements harmonisés des municipalités locales de la MRC qui les ont adoptés. Elle démontre par ailleurs que les membres de la SQ ne sont pas les seules personnes responsables de l'application des règlements locaux harmonisés. Il en sera question à la section suivante lorsque l'application des réglementations locales harmonisées sera abordée[416].

Un autre exemple d'harmonisation « au 2e degré » est illustré par la disposition portant sur les amendes en cas de contravention, libellée de façon similaire dans cinq des sept règlements locaux harmonisés :

> « Quiconque contrevient au règlement commet une infraction et est passible, en plus des frais, pour chaque jour ou partie de jour que dure l'infraction :
>
> 1° pour une première infraction, une amende de 100$ à 1 000$ s'il s'agit d'une personne physique et de 200$ à 2 000$ s'il s'agit d'une personne morale;
>
> 2° en cas de récidive, d'une amende de 200$ à 2 000$ s'il s'agit d'une personne physique ou de 400$ à 4 000$ s'il s'agit d'une personne morale. » [417]

En plus de cette disposition, les règlements locaux harmonisés sur le stationnement de toutes les municipalités locales indiquent une amende commune de 50$ en cas de contravention[418]. Ainsi, une harmonisation au 2e degré est constatée par le libellé de certaines dispositions concernant les amendes pouvant être imposées en cas de contravention aux règlements locaux harmonisés et peut certes faciliter le travail des agents d'application.

De ce qui précède, l'observation des éléments matériels des réglementations locales harmonisées révèle que les six municipalités locales de la MRC de

---

[416] *Infra*, 2.3.3.
[417] Voir notamment l'art. 9 des règlements sur les ventes de garage et les ventes temporaires (RMH-299), préc., note 340 et l'art. 19 des règlements sur la circulation (RMH-399), préc., note 296 à 301.
[418] Voir l'article 26 des règlements sur le stationnement (RMH-330), préc., note 350.

Beauharnois-Salaberry ont pu harmoniser un nombre très important de règles visant à régir la vie citoyenne sur plusieurs matières : les systèmes d'alarme, les colporteurs, les ventes de garage et temporaires, le stationnement, la circulation, les nuisances ainsi que la sécurité, la paix et l'ordre. Les pratiques dans certaines autres MRC ont également montré une harmonisation normative possible de matières telles que l'utilisation de l'eau, les limites de vitesse et la circulation des véhicules lourds.

Quant à la présence de variantes qui peuvent coexister avec les règles locales harmonisées, elles ont été observées notamment dans la réglementation locale de la ville de Salaberry-de-Valleyfield. Cette dernière a adopté des variantes aux règles communes dans toutes les réglementations locales harmonisées sauf celle portant sur les systèmes d'alarme. Ces variantes sont majoritairement par addition, donc des ajouts de règles nouvelles qui viennent compléter les normes harmonisées silencieuses sur ces points. Elles ont trait principalement au caractère urbain de même qu'à la présence d'un plan d'eau et d'infrastructures sur le territoire de cette ville. La municipalité locale de Saint-Stanislas-de-Kostka a aussi adopté des variantes, peu nombreuses, dans un seul de ses règlements harmonisés soit, dans son règlement portant sur les nuisances et l'une d'entre elles est rédigée de façon identique au texte d'une variante par addition que l'on retrouve dans le même règlement harmonisé adopté par la ville de Salaberry-de-Valleyfield. Une harmonisation des variantes a donc été constatée.

Les règlements locaux harmonisés de la MRC de Beauharnois-Salaberry portant sur différentes matières comportent par ailleurs certaines dispositions identiques entre eux. Cette harmonisation au 2e degré a révélé, entre autres, le partage de la définition d'« officier » qui est clé dans l'application des réglementations locales harmonisées. C'est d'ailleurs un des aspects de la mise en œuvre des réglementations locales harmonisées qui est présentée dans la section qui suit.

2.3. L'introduction de la réglementation harmonisée dans le droit positif local

Une fois que les municipalités locales se sont entendues sur un projet final de règlement harmonisé, il faut que soient enclenchés les mécanismes menant à son entrée en vigueur. La présente section examine trois éléments liés à son introduction dans le droit positif local : son adoption et son entrée en vigueur (2.3.1), la publicité entourant son adoption (2.3.2) de même que son application par les personnes qui en sont chargées (2.3.3). Une fois de plus, c'est principalement à partir des règlements locaux harmonisés adoptés par les six municipalités locales comprises dans le territoire de la MRC de Beauharnois-Salaberry que l'observation est effectuée.

2.3.1. L'adoption et l'entrée en vigueur

Afin de donner plein effet à l'harmonisation des réglementations locales, il faut que les mécanismes entourant leur adoption par toutes les municipalités impliquées et leur entrée en vigueur soient coordonnés. Des calendriers sont établis par la MRC pour assurer, autant que possible, un certain synchronisme dans l'adoption et l'entrée en vigueur des règlements locaux harmonisés ainsi que de leurs modifications[419]. Pour illustrer ce propos, les tableaux ci-après présentent les dates de ces trois étapes importantes dans la mise en place d'une réglementation locale que sont l'avis de motion, l'adoption par le conseil municipal et l'entrée en vigueur de quelques règlements locaux harmonisés au sein des six municipalités locales de la MRC de Beauharnois-Salaberry. Il s'agit, en l'occurrence, des réglementations locales harmonisées portant sur la circulation, les nuisances de même que sur la sécurité, la paix et l'ordre.

Tout d'abord, la loi prévoit, comme condition préalable à l'adoption d'un règlement local, qu'il soit harmonisé ou non, l'obligation pour un membre du conseil de la municipalité locale de donner un avis de motion au cours d'une

[419] Cette donnée est fondée sur des entretiens avec madame Linda Phaneuf, directrice générale de la MRC de Beauharnois-Salaberry, les 10 octobre et 6 décembre 2017.

séance du conseil municipal[420]. Cet avis vient annoncer qu'un projet de règlement sera soumis à ce conseil lors d'une séance subséquente en vue de son adoption. Les dates indiquées dans le tableau suivant sont celles des avis de motions pour trois règlements locaux harmonisés des six municipalités locales de la MRC :

AVIS DE MOTION

Municipalités	**Circulation (RMH-399)**	**Nuisances (RMH-450)**	**Sécurité, paix et ordre (RMH-460)**
Salaberry-de-Valleyfield	22 mars 2011	22 mars 2011	22 mars 2011
Saint-Urbain-Premier	7 mars 2011	7 mars 2011	7 mars 2011
Sainte-Martine	1er mars 2011	1er mars 2011	1er mars 2011
Saint-Louis-de-Gonzague	7 mars 2011	7 mars 2011	7 mars 2011
Saint-Stanislas-de-Kostka	9 mai 2011	9 mai 2011	9 mai 2011
Saint-Étienne-de-Beauharnois	8 mars 2011	8 mars 2011	8 mars 2011

S'ensuit, l'adoption des règlements locaux harmonisés par les conseils de ces six municipalités locales au cours d'une séance dont les dates sont indiquées ci-après :

ADOPTION

Municipalités	**Circulation (RMH-399)**	**Nuisances (RMH-450)**	**Sécurité, paix et ordre (RMH-460)**
Salaberry-de-Valleyfield	17 mai 2011	17 mai 2011	17 mai 2011
Saint-Urbain-Premier	2 mai 2011	6 juin 2011	2 mai 2011
Sainte-Martine	7 juin 2011	7 juin 2011	7 juin 2011
Saint-Louis-de-Gonzague	2 mai 2011	2 mai 2011	2 mai 2011
Saint-Stanislas-de-Kostka	6 juin 2011	6 juin 2011	6 juin 2011

[420] Au premier paragraphe de l'article 445 du *Code municipal*, préc., note 3 et de l'article 356 de la *Loi sur les cités et villes*, préc., note 4.

Saint-Étienne-de-Beauharnois	19 avril 2011	19 avril 2011	19 avril 2011

Une fois adoptés, les règlements locaux harmonisés produisent leur plein effet au moment de leur entrée en vigueur laquelle, si une date n'est pas indiquée dans le règlement, est le jour de leur publication[421]. Ci-après sont les dates d'entrée en vigueur pour ces mêmes règlements :

ENTRÉE EN VIGUEUR

Municipalités	**Circulation (RMH-399)**	**Nuisances (RMH-450)**	**Sécurité, paix et ordre (RMH-460)**
Salaberry-de-Valleyfield	21 mai 2011	21 mai 2011	21 mai 2011
Saint-Urbain-Premier	4 mai 2011	8 juin 2011	4 mai 2011
Sainte-Martine	15 juin 2011	15 juin 2011	15 juin 2011
Saint-Louis-de-Gonzague	12 mai 2011	12 mai 2011	12 mai 2011
Saint-Stanislas-de-Kostka	7 juin 2011	7 juin 2011	7 juin 2011
Saint-Étienne-de-Beauharnois	20 avril 2011	20 avril 2011	20 avril 2011

Il est intéressant de noter que les dispositions d'entrée en vigueur, localisées dans le chapitre du règlement local portant sur les « dispositions diverses », sont toutes libellées de façon similaire dans les trois règlements indiquant qu'ils entrent en vigueur « conformément à la loi », sauf pour la municipalité de Saint-Louis-de-Gonzague qui est la seule à avoir indiqué une date spécifique dans ses dispositions d'entrée en vigueur pour les trois règlements, soit le 12 mai 2011.

La loi prévoit que « (…) les règlements entrent en vigueur et ont force de loi, s'il n'y est pas autrement prescrit, le jour de leur publication »[422]. Ainsi, le fait

[421] Art. 450 *Code municipal*, préc., note 3, et art. 361 *Loi sur les cités et ville*, préc., note 4. Ces règlements harmonisés ne sont soumis à aucune approbation préalable qui devrait être obtenue pour leur entrée en vigueur, comme c'est le cas, par exemple, pour certains règlements d'urbanisme ou d'emprunt.
[422] *Id*.

d'indiquer une date précise dans la disposition d'entrée en vigueur vient faciliter la tâche du lecteur qui, autrement, doit chercher la date de publication du règlement qui marque son entrée en vigueur. Les règlements sont publiés par un avis public qui doit mentionner l'objet du règlement, la date de son adoption et le lieu où l'on peut en prendre connaissance[423]. Il faut donc connaître la date de cet avis public puisque c'est à ce moment que le règlement est « publié » donc en vigueur sur le territoire de la municipalité locale qui l'a adopté, si une autre date n'est pas spécifiquement prévue au règlement.

Les tableaux précédents démontrent que les délais, entre la communication des avis de motion et l'adoption par les conseils municipaux des réglementations locales harmonisées, ont été d'un à trois mois. Quant aux dates d'adoption et d'entrée en vigueur, elles sont beaucoup plus rapprochées dans le temps au sein de chacune des municipalités locales : d'une seule journée à une dizaine de jours. Plus généralement, les régimes réglementaires locaux harmonisés concernant la circulation, les nuisances et la sécurité, la paix et l'ordre sont entrés en vigueur graduellement sur le territoire de cette MRC entre le 20 avril 2011 et le 15 juin 2011. Cette période, d'environ 2 mois, est relativement synchronisée compte tenu du fait que six municipalités locales devaient prendre individuellement toutes les mesures nécessaires pour effectuer les différentes étapes de l'avis de motion, de l'adoption et de l'entrée en vigueur de leurs règlements locaux harmonisés.

Dans la MRC de Drummond, l'adoption des réglementations locales harmonisées a été coordonnée par la MRC qui a suggéré aux municipalités locales « d'adopter ces règlements au plus tard au mois de septembre 2017 afin qu'ils puissent être appliqués par la Sûreté du Québec dans un délai raisonnable »[424]. Il est utile pour les agents d'application qu'il y ait un certain synchronisme pour l'entrée en

---

[423] Art. 451 *Code municipal*, préc., note 3 et art. 362 de la *Loi sur les cités et villes*, préc., note 4. La publicité entourant l'adoption des règlements sera discutée plus amplement, *infra*, 2.3.2.
[424] *Harmonisation des règlements* municipaux, Conseil de la MRC de Drummond, résolution nº MRC11748/06/17, adoptée le 21 juin 2017, p. 343 et 344, en ligne : http://www.mrcdrummond.qc.ca/wp-content/uploads/2017/09/pv-conseil-21-juin-2017-doc.pdf (consulté le 20 avril 2019).

vigueur des normes harmonisées dans toutes les municipalités locales où ils assurent leur application, dans la mesure du possible.

Ce synchronisme est évidemment nécessaire pour que les règles harmonisées s'appliquent en temps utile, mais aussi, par ricochet, pour que les nouveaux règlements locaux harmonisés puissent abroger les différents régimes réglementaires qui existaient dans chacune des municipalités locales sur ces questions avant la mise en place de l'harmonisation normative. Sur ce point, l'adoption des réglementations locales harmonisées aura permis, du moins pour certaines municipalités locales, de réduire le nombre de leurs règlements sur ces matières. À titre d'exemple, dans la MRC de Beauharnois-Salaberry, l'adoption du règlement harmonisé portant sur les systèmes d'alarme a permis à la municipalité de Saint-Stanislas-de-Kostka d'abroger trois de ses règlements sur cette matière[425] alors que le règlement harmonisé portant sur les nuisances, adopté par la ville de Salaberry-de-Valleyfield, a permis l'abrogation de dix-sept de ses règlements[426].

Chacune des municipalités locales ayant harmonisé certains de leurs règlements doit évidemment s'assurer de la cohérence interne dans l'ensemble de sa réglementation en identifiant précisément les règles qui seront remplacées par les nouvelles normes harmonisées. Un corpus réglementaire comportant un nombre réduit d'instruments législatifs adoptés par la municipalité locale peut contribuer à faciliter leur mise en œuvre et leur accessibilité, et ce, tant pour l'administration locale elle-même que pour les citoyens. Cette accessibilité implique par ailleurs une publicité des réglementations locales harmonisées afin qu'elles soient portées à la connaissance de tous, que ce soit les personnes chargées de leur application ou les citoyens tenus de s'y conformer.

---

[425] Voir l'article 14 du *Règlement numéro 248-2011, règlement municipal harmonisé (RMH-110) portant sur les systèmes d'alarme*, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, préc., note 329.
[426] Voir l'article 53 du *Règlement portant sur les nuisances – (RMH-450)*, Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, préc., note 366.

2.3.2. La publicité

En contexte d'harmonisation normative, l'autonomie des municipalités locales dans l'exercice de leurs pouvoirs réglementaires, y compris le choix des moyens de diffuser les normes qu'elles adoptent, est exprimée ainsi par la MRC de La Matanie :

> « (…) il est important de préciser que les municipalités demeurent maîtres de leur réglementation en choisissant, notamment, de rendre non applicables certains articles du règlement sur leur territoire. Dans cette optique, les citoyens sont invités à consulter le règlement propre à leur municipalité via le site Internet de leur localité ou directement au bureau municipal. »[427]

Le citoyen est donc tenu de s'informer des règles qui lui sont applicables. Tel que mentionné, la loi précise que les règlements sont publiés par un avis public indiquant l'objet du règlement, la date de son adoption et « l'endroit où il peut en être pris communication »[428]. La loi n'exige pas que l'avis décrive le contenu du règlement[429]. Les avis publics ont donc pour objet de renseigner les citoyens sur l'existence d'un règlement en vigueur, mais sans en publier la teneur. Ils sont donc insuffisants pour informer le citoyen des règles de droit qu'il doit désormais observer. Il faut donc se rendre à l'endroit indiqué à l'avis public, généralement aux bureaux municipaux, pour prendre connaissance du règlement local harmonisé devenu applicable sur le territoire de la municipalité.

Cependant, certaines municipalités locales publient le contenu de quelques-uns de leurs règlements sur leur site Internet. Le bulletin municipal est aussi une façon pour les municipalités locales de communiquer des règles contenues à

---

[427] MRC DE LA MATANIE, « Harmonisation des règlements municipaux applicables par la Sûreté du Québec », *Actualité*, Matane, 16 février 2015.
[428] Art. 451 *Code municipal*, préc., note 3 et art. 362 de la *Loi sur les cités et villes*, préc., note 4. Les règles sur les modalités de publication des avis publics de même que le processus d'adoption des réglementations locales ont été modifiées par le Projet de loi 122 devenu la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, L.Q. 2017, c. 13. Ce nouveau régime sera examiné plus en détail dans la partie 2 de la thèse, *infra* 3.3.1.
[429] J. HÉTU et Y. DUPLESSIS avec la collab. de L. VÉZINA, préc., note 12, p. 8 102, au par. 8.79.

leurs règlements, par exemple, ce rappel de la règle concernant le stationnement de nuit en période hivernale prévue au règlement local harmonisé portant sur le stationnement[430]. Les sites Internet de même que les bulletins d'informations publiés par les autorités locales comportent des informations utiles pour les citoyens, mais ne présentent pas toujours toutes les règles applicables sur le territoire de la municipalité. Sur ce point, les six municipalités locales de la MRC de Beauharnois-Salaberry ont des approches différentes quant à l'accès à leur réglementation, outre l'option commune de se présenter au bureau de la municipalité pour en obtenir le texte. Bien que ces six municipalités possèdent toutes un site Internet, l'accès en ligne à leurs réglementations locales, y compris à leurs règlements locaux harmonisés, est différent pour chacune d'elles.

D'abord la ville de Salaberry-de-Valleyfield est la seule des six municipalités locales à rendre accessible un grand nombre de ses règlements sur son site Internet : « les règlements généraux, les règlements d'emprunt et certains des règlements d'urbanisme adoptés par le conseil municipal depuis juin 1992 »[431]. Un moteur de recherche permet de trouver des règlements par mot-clé et par numéro. Les règlements locaux harmonisés adoptés par cette ville sont ainsi facilement accessibles et le texte présenté est une codification administrative intégrant les modifications apportées depuis leur adoption en 2011. Un historique législatif apparaissant à la fin de certains règlements harmonisés permet d'identifier les dispositions qui ont été modifiées ou ajoutées au règlement initial. Cependant, une mention sur le site de cette ville indique ceci :

> « **Important :** ici vous sont présentées les versions des règlements pour consultation adoptés par la ville de Salaberry-de-Valleyfield ainsi que les versions des règlements d'amendement, le cas échéant. Les documents de cette section n'ont aucune valeur légale et sont présentés à titre informatif seulement. Seule une copie conforme d'un

---

[430] Voir SAINT-LOUIS-DE-GONZAGUE, *Le Gazouilleur*, vol. 4, nº 6, 21 décembre 2017, en ligne : http://saint-louis-de-gonzague.com/sldg/wp-content/uploads/2017/12/Gazouilleur-Decembre-version-finale.pdf (consulté le 20 avril 2019).
[431] Site Internet de Salaberry-de-Valleyfield, en ligne : http://www.ville.valleyfield.qc.ca/reglements-municipaux (consulté le 20 avril 2019).

> règlement original et de chacun de ses règlements d'amendement obtenue au Service du greffe a une valeur légale. »[432]

Il est donc possible de repérer tous les règlements locaux harmonisés que cette ville a adoptés, mais dans une version dénuée de valeur officielle. C'est l'accès en ligne le plus élaboré à la réglementation locale observé des six municipalités de la MRC de Beauharnois-Salaberry. Cependant, aucune mention n'indique si les codifications administratives des règlements sont à jour en date de la consultation en ligne. L'historique législatif apparaissant dans certains règlements ne renseigne que sur la dernière modification apportée au règlement. Il est malheureusement impossible de faire une mise à jour à partir des informations contenues au site Internet de la ville de Salaberry-de-Valleyfield puisque les procès-verbaux des séances du conseil, disponibles à partir de 2005, ne décrivent pas le contenu des règlements modificatifs adoptés. Ainsi, il faut communiquer avec la ville pour s'assurer que la version du règlement en ligne est à jour.

De son côté, la municipalité de Saint-Urbain-Premier publie uniquement ses règlements « les plus couramment consultés qui répondront à nombre de questions générales »[433]. S'y trouvent les réglementations locales harmonisées dans leur version au moment de leur adoption, c'est-à-dire lors de la mise en place de l'harmonisation en 2011. Certains de leurs règlements modificatifs sont également accessibles, mais ils n'y figurent pas tous. Cependant, tout comme la mention indiquée par la ville de Salaberry-de-Valleyfield, des « Conditions d'utilisation du site » de la municipalité de Saint-Urbain-Premier précisent ceci :

> « Les données et l'information contenues dans le présent site Internet et dans les pages qu'il contient sont fournies à titre indicatif seulement et peuvent être modifiées sans préavis. Seules des copies émises par le greffe de la Municipalité de Saint-Urbain-Premier ont force de loi. »[434]

---

[432] *Id*.
[433] Site Internet de Saint-Urbain-Premier, en ligne : http://www.saint-urbain-premier.com/reglementsmunicipaux.html (consulté le 20 avril 2019).
[434] Site Internet de Saint-Urbain-Premier, *Conditions d'utilisation du* site, en ligne : http://www.saint-urbain-premier.com/conditions.html (consulté le 20 avril 2019).

Il faut donc consulter les procès-verbaux depuis 2011 afin de voir si des modifications ont été apportées aux règlements locaux harmonisés. Heureusement, le site Internet de cette municipalité locale publie les procès-verbaux des conseils municipaux depuis 2011 et ils contiennent le texte des règlements modificatifs adoptés. Puisqu'il n'y a pas de moteur de recherche sur le site de cette municipalité permettant le repérage directement dans les procès-verbaux, il faut les consulter un par un pour être en mesure de trouver les règlements modificatifs qui ont pu être adoptés.

Ainsi, l'accès aux réglementations locales harmonisées à jour adoptées par la municipalité de Saint-Urbain est possible si l'on réconcilie le texte du règlement initialement adopté avec les règlements modificatifs qui sont soit dans la liste des règlements accessibles en ligne, soit directement dans les procès-verbaux, ce qui implique un travail de recherche et de codification de la part du lecteur. Encore une fois, une demande auprès de la municipalité locale sera la meilleure voie d'accès à un texte mis à jour et ayant valeur officielle.

La municipalité de Sainte-Martine, quant à elle, publie aussi sur son site Internet quelques-uns de ses règlements, dont ses règlements locaux harmonisés, mais tout comme Salaberry-de-Valleyfield et Saint-Urbain-Premier, elle accompagne cette publication de l'« Avis » suivant :

> « Les textes des règlements de la Municipalité de Sainte-Martine offerts sur ce site web sont fournis à titre informatif. Ils constituent une liste partielle et ne peuvent être utilisés à titre de documents officiels (aucune une valeur juridique).
>
> Sur demande, une copie certifiée conforme des règlements qui sont conservés aux archives municipales est disponible sans frais. Il est à noter que les règlements détenus aux archives prévalent sur ceux affichés sur le site web. »[435]

[435] Site Internet de Sainte-Martine, en ligne : http://www.municipalite.sainte-martine.qc.ca/cgi-bin/index.cgi?page=p1_7&langue (consulté le 20 avril 2019).

Les règlements accessibles en ligne sont des codifications administratives comprenant les modifications qui ont pu être apportées aux règlements locaux, le cas échéant. Toutefois, il n'est pas possible de savoir si les règlements ainsi présentés sont à jour au moment de leur consultation en ligne, bien qu'un historique législatif permet de savoir à quand remonte la dernière modification du règlement. L'accès aux règlements modificatifs n'est pas offert en ligne. Les procès-verbaux des séances du conseil municipal auxquelles ils ont pu être adoptés sont par ailleurs disponibles en ligne pour les années 2017 à 2019 seulement, mais ils ne reproduisent pas le contenu des règlements modificatifs. Il faut alors communiquer avec la municipalité locale pour obtenir une version à jour des règlements locaux harmonisés. Les textes des règlements locaux ainsi obtenus auront « une valeur juridique ».

Tout comme les municipalités locales précédentes, la municipalité de Saint-Louis-de-Gonzague publie sur son site Internet « (…) les dispositions de règlements municipaux les plus demandées », mais l'intégralité de ses règlements locaux harmonisés y figure[436]. Les textes de règlements harmonisés sont des codifications administratives dont l'historique législatif, apparaissant à la fin des règlements, renseigne sur la dernière mise à jour. Contrairement à Salaberry-de-Valleyfield, à Saint-Urbain-Premier et à Sainte-Martine, aucun avis ni condition d'utilisation du site n'apparaît sur les pages donnant accès aux réglementations locales harmonisées avertissant le lecteur qu'elles sont sans valeur officielle. Cependant, tout comme dans les municipalités mentionnées, il n'est pas possible de savoir si la codification administrative est à jour au moment de sa consultation en ligne. Les procès-verbaux des séances du conseil ne sont disponibles en ligne qu'à partir de 2017 et ne comportent pas le texte du règlement lorsqu'il est adopté. Une demande auprès des instances locales est donc nécessaire pour s'assurer d'avoir accès à une version à jour des règlements locaux harmonisés de cette municipalité.

[436] Site Internet de Saint-Louis-de-Gonzague, en ligne : http://saint-louis-de-gonzague.com/services-aux-citoyens/urbanisme/reglements (consulté le 20 avril 2019).

Pour sa part, la municipalité de Saint-Étienne-de-Beauharnois rend accessibles sur son site Internet plusieurs de ses règlements dont ses règlements locaux harmonisés adoptés initialement et quelques règlements les modifiant[437]. Tout comme dans la municipalité locale de Saint-Louis-de-Gonzague, aucune mention n'indique qu'il s'agit de versions non officielles. Ces règlements ne sont pas des codifications administratives, ce qui oblige le lecteur à lire tous les règlements modificatifs pour connaître l'état du droit positif local. Le contenu de ces derniers est décrit dans les procès-verbaux des séances du conseil au cours desquelles ils ont été adoptés et ces documents sont accessibles en ligne à partir de l'année 2017 seulement. Ainsi, pour vérifier si les règlements locaux harmonisés de cette municipalité ont été modifiés, il faut passer en revue tous les procès-verbaux un à un puisque le moteur de recherche du site ne permet pas de trouver les règlements modificatifs, même en utilisant des mots-clés. Pour les modifications qui ont pu être apportées entre 2011 (année de mise en place de l'harmonisation donc de l'adoption initiale) et 2016 inclusivement, les procès-verbaux ne sont pas disponibles pour consultation en ligne. Il faut alors communiquer avec les autorités locales pour en prendre connaissance. Ici encore, un travail de conciliation des textes attend le lecteur qui voudra connaître la teneur des règlements harmonisés en vigueur sur le territoire de cette municipalité. Il est donc plus facile et plus sûr de communiquer avec la municipalité pour obtenir une version à jour des règlements locaux harmonisés de cette municipalité.

Enfin, la municipalité de Saint-Stanislas-de-Kostka se démarque des autres municipalités locales de la MRC de Beauharnois-Salaberry examinées du fait que ses réglementations locales harmonisées ne sont pas publiées sur son site Internet. Le site comporte toutefois des fiches d'information présentant sommairement différents règlements en matière de zonage et d'urbanisme. Les informations communiquées ont trait notamment aux exigences requises pour l'obtention de permis municipaux tels que les permis de construction relatifs à

[437] Site Internet de Saint-Étienne-de-Beauharnois, en ligne : https://www.st-etiennedebeauharnois.qc.ca/?s=rmh (consulté le 20 avril 2019).

un cabanon, une clôture, une haie ou à l'installation d'une piscine[438]. Une mention avise le lecteur que les textes ont uniquement un caractère informatif et « [i]ls ne remplacent ni les règlements ni les documents légaux auxquels ils font référence »[439]. Les procès-verbaux, quant à eux, sont également accessibles, mais depuis 2015 seulement, et ne contiennent pas le texte des règlements locaux adoptés. Ainsi, pour connaître le contenu des règlements locaux harmonisés en vigueur, il faut obligatoirement communiquer avec la municipalité.

Cette variété de situations en ce qui a trait à l'accès au texte des réglementations locales harmonisées au sein des six municipalités locales de la MRC de Beauharnois-Salaberry semble représentative de ce que l'on peut retrouver dans d'autres régions du Québec. Selon ce qui a été observé dans les différentes municipalités locales, l'accès en ligne à des versions non officielles des règlements locaux harmonisés, quand cela est possible, est différent d'une municipalité à l'autre : soit une codification est offerte, soit ce sont les règlements initiaux accompagnés de leurs règlements modificatifs qui sont accessibles. Des codifications administratives permettant de prendre connaissance du règlement intégrant les modifications apportées, le cas échéant, sont disponibles, mais il n'est pas possible de savoir si elles sont à jour au moment de leur consultation en ligne. Dans certains cas, bien qu'il soit possible de procéder à une mise à jour des réglementations locales harmonisées à partir des procès-verbaux des séances du conseil, ces documents ne contiennent pas toujours le texte des règlements modificatifs adoptés et ils ne sont pas toujours accessibles en ligne, les archives publiées étant limitées dans le temps. Le travail de mise à jour des règlements à partir des procès-verbaux, quand il est même possible, est par ailleurs assez fastidieux. En fait, la meilleure et quelquefois la seule façon d'avoir accès au texte complet et à jour des règlements locaux harmonisés est de communiquer avec la municipalité locale pour obtenir une copie ou se rendre à l'endroit où ils peuvent être consultés.

---

[438] Site Internet de Saint-Stanislas-de-Kostka, en ligne : http://www.st-stanislas-de-kostka.ca/fr/reglements (consulté le 20 avril 2019).
[439] *Id*.

En guise de conclusion sur la publicité des règlements locaux, à la lumière de ce qui précède, il est utile d'emprunter ces propos de Jean Hétu et Yvon Duplessis dans leur ouvrage sur le droit municipal : « [a]fin de favoriser une meilleure connaissance de la réglementation municipale, on pourrait souhaiter que la municipalité informe davantage ses citoyens »[440]. C'est le moins que l'on puisse dire…

2.3.3. L'application

Une fois les réglementations locales harmonisées en vigueur, il faut bien sûr voir à leur application. Cette demande d'harmoniser les réglementations locales à l'échelle des MRC, prévue à l'entente sur la prestation de services policiers, rappelons-le, était motivée par le souci d'une meilleure application. L'élimination des disparités normatives sur des matières similaires d'une municipalité locale à l'autre viendrait faciliter la mise en œuvre des réglementations locales sur un territoire qui en englobe plusieurs. Seront abordés consécutivement ci-après, le partage des tâches d'application des règlements locaux harmonisés et de leurs variantes (2.3.3.1), la création d'outils d'aide à l'application de ces réglementations locales (2.3.3.2) et le suivi des répercussions de leur application (2.3.3.3).

2.3.3.1. Le partage des tâches d'application

Tel indiqué précédemment, la définition d' « officier » dans les règlements locaux harmonisés en vigueur sur le territoire de la MRC de Beauharnois-Salaberry précise que l'application de certaines dispositions des réglementations locales harmonisées peut être partagée entre le corps policier et les personnes désignées par le conseil municipal[441]. C'est le cas notamment pour les règles sur le stationnement, dont l'application peut être confiée à d'autres personnes

---

[440] J. HÉTU et Y. DUPLESSIS avec la collab. de L. VÉZINA, préc., note 12, p. 8 111, au par. 8.90.
[441] *Supra*, 2.2.2.11.

que les policiers; c'est ce qu'a fait par exemple, la municipalité de Saint-Stanislas-de-Kostka par une résolution autorisant trois personnes, outre les policiers « à donner des constats d'infraction en vertu du règlement harmonisé numéro RMH-330 portant sur le stationnement pour et au nom de la Municipalité (…) »[442].

L'application des réglementations locales relatives aux animaux peut même être confiée, non seulement à des policiers ou des employés municipaux, mais à des tiers dans le cadre d'entente de services. Un exemple, vu précédemment, est celui de la MRC de Témiscamingue qui a demandé à un refuge de voir à l'application de son règlement régional sur cette matière[443]. Ainsi, l'application des règlements locaux harmonisés portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique n'est pas uniquement l'affaire du corps policier. L'harmonisation normative est évidemment plus utile pour ces derniers de même que pour les tiers devant appliquer les réglementations locales harmonisées de plusieurs municipalités. *A contrario*, les officiers municipaux n'ont qu'à appliquer ce règlement sur le seul territoire de leur municipalité locale. Le fait que le règlement soit harmonisé à l'échelle de la MRC ou non ne leur pose donc pas de souci d'application.

En ce qui a trait à l'application des variantes locales, des mentions explicites présentées précédemment indiquent, du moins dans certaines MRC, qu'elle est du ressort de la municipalité locale qui les adopte[444]. Ainsi, les municipalités locales de Saint-Lazare, dans la MRC de Vaudreuil-Soulanges, et de Deschambault-Grondines, dans la MRC de Portneuf, semblent affirmer que les policiers n'appliquent pas les variantes apportées localement aux

---

[442] *Nomination – Agents de la paix*, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, résolution nº 2015-294, adoptée le 8 septembre 2015, en ligne : http://www.st-stanislas-de-kostka.ca/sites/default/files/pv_8_septembre_20151corrige.pdf (consulté le 27 avril 2019).
[443] *Supra*, 1.2.2.1.
[444] *Supra*, 1.2.2.2.

réglementations harmonisées[445]. Des personnes désignées par le conseil municipal sont alors chargées d'appliquer ces variantes locales.

Cependant, il est possible que cette situation ne prévale pas dans toutes les MRC et que le corps policier accepte d'appliquer certaines variantes locales. En effet, il est possible que l'introduction d'une variante se soit imposée aux yeux du conseil municipal en raison d'une particularité locale. Le cas des règles particulières de la ville de Salaberry-de-Valleyfield relatives aux quais municipaux est un exemple de variante par addition rendue nécessaire par le silence du texte harmonisé sur ce point, silence qui s'explique lui-même par l'absence de telles installations dans les autres municipalités locales de la MRC. Dans un tel cas, le principe de non-application des variantes locales par les policiers pourrait souffrir une exception.

Du reste, ailleurs au Québec ce principe n'est pas forcément appliqué. À titre d'exemple, une mention dans le règlement de la ville de La Malbaie, dans la MRC de Charlevoix-Est, ouvre la porte à une potentielle application des variantes par la SQ en ce qu'elle indique que « [l]e conseil municipal accepte et reconnaît que la MRC de Charlevoix-Est et la Sûreté du Québec se réservent le droit de refuser d'appliquer telles dispositions remplacées ou modifiées en cas de défaut d'avis par le Greffier »[446]. Le mécanisme de maintien de l'état d'harmonisation des réglementations locales dans cette MRC oblige le greffier à aviser préalablement la MRC et la SQ avant que la ville de La Malbaie puisse modifier son règlement local harmonisé. Il est possible qu'après l'examen de la modification projetée, qui sera une variante propre à cette municipalité locale, la SQ accepte de l'appliquer.

---

[445] VILLE DE SAINT-LAZARE, préc., note 276 et *Règlement uniformisé (RMU-2016) relatif à la sécurité et à la qualité de vie*, Municipalité de Deschambault-Grondines, préc., note 238, art. 1.2.

[446] *Règlement général portant sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés* (codification administrative), Conseil municipal de La Malbaie, préc., note 326, avant le Chapitre 1.

En définitive, l'absence de données sur l'application par les corps policiers des variantes locales ne permet pas de dresser à coup sûr un tableau des pratiques sur cette question. En revanche, il semble que l'application des réglementations locales harmonisées soit un peu plus documentée, entre autres, pour ce qui est de guider les personnes chargées de cette application.

2.3.3.2. Les outils d'application

Dans le but de fournir un appui à la mise en œuvre des réglementations locales harmonisées, des guides destinés aux policiers sont élaborés et mis à jour par la MRC afin qu'ils puissent les consulter dès que les règlements locaux harmonisés deviennent applicables sur le territoire de patrouille.

La MRC de Beauharnois-Salaberry, à l'instar de plusieurs autres, a créé et tient à jour un outil d'application des règlements locaux harmonisés sur son territoire[447]. Il s'agit d'un répertoire des infractions à toutes les dispositions locales harmonisées que la SQ est chargée d'appliquer sur le territoire de la MRC. Il contient le libellé des infractions à ces réglementations locales harmonisées et indique le montant des amendes correspondantes. La création de ce répertoire est d'ailleurs spécifiquement demandée par la SQ :

> « À compter du moment où les municipalités d'une MRC ont procédé à l'uniformisation et l'adoption des règlements, la réunion des libellés d'infractions de ces règlements dans un répertoire est indispensable. En plus de représenter un instrument de repérage pour les municipalités, ce répertoire constitue un outil de travail essentiel pour les membres de la Sûreté, afin de remplir efficacement leur mandat de paix, d'ordre et de sécurité publique. En effet, les membres peuvent s'y référer pour déterminer quel règlement s'applique et si la municipalité dans laquelle l'infraction a été commise a adopté tel règlement. »[448]

---

[447] Les données dans ce paragraphe sont tirées des entretiens avec madame Linda Phaneuf, directrice générale de la MRC Beauharnois-Salaberry, les 10 octobre et 6 décembre 2017.
[448] SÛRETÉ DU QUÉBEC, préc., note 216.

Ce répertoire vient donc faciliter la tâche des policiers pour l'application des règlements locaux harmonisés, particulièrement au moment de rédiger le constat d'infraction. Un tel outil est également en usage sur le territoire de la MRC de Témiscamingue[449]. Présenté sous forme de tableau, il indique lui aussi le libellé de l'infraction aux différents articles des règlements locaux harmonisés, de même que l'amende imposable en cas de contravention. Ce répertoire indique en outre aux agents d'application quelles municipalités ont adopté les réglementations harmonisées et précise, le cas échéant, quelles dispositions des textes harmonisés n'ont pas été adoptées par une municipalité locale.

Il est intéressant de souligner que dans certains cas, ces répertoires des infractions ont été adoptés formellement par certains conseils municipaux, soit comme partie intégrante d'un règlement harmonisé, soit comme document distinct. À titre d'exemple, dans la MRC de Portneuf, l'annexe 8.2 du *Règlement uniformisé RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie*, adopté par la ville de Saint-Basile, présente les libellés des infractions et le montant des amendes correspondantes[450]. Cette annexe fait partie du règlement tel que le prévoit l'article 1.3 qui, en outre, mentionne que « [l]orsqu'un astérisque « * » apparaît à la suite du titre d'un article ou d'un paragraphe, ceci indique que cet article comporte un libellé d'infraction qui est consigné à l'annexe 8.2 du présent règlement »[451]. Cet exemple démontre que cet outil, destiné à l'application, peut être lui-même intégré directement dans le règlement local qu'il s'agit d'appliquer.

Un cas d'adoption d'un document distinct est celui de la municipalité de Saint-Adrien-d'Irlande, où sept règlements locaux ont été harmonisés. Cette municipalité locale a adopté le *Répertoire des infractions aux règlements*

---

[449] MRC TÉMISCAMINGUE, *Répertoire des infractions – Application des règlements municipaux par la Sûreté du Québec*, révisé au 5 février 2018, en ligne : http://www.mrctemiscamingue.org/wp-content/uploads/2015/06/R%C3%A9pertoire-infractions-Libell%C3%A9-2018-02-05.pdf (consulté le 27 avril 2019).
[450] Préc., note 314.
[451] *Id.*, au 2e paragraphe de l'article 1.6.

municipaux[452] par résolution de son conseil[453]. Il s'agit donc d'un texte indépendant des règlements locaux harmonisés, mais qui fournit le libellé des infractions prévues à ces règlements de même que les amendes qui leur sont reliées. Ce répertoire, à la différence de celui que la municipalité de Saint-Basile a intégré à son règlement harmonisé, n'est donc pas un texte réglementaire, de nature législative, mais plutôt un guide de nature administrative.

On le voit par ce qui précède, un formalisme variable entoure cet outil de mise en œuvre des règlements locaux harmonisés. Un tel répertoire vient réunir, sous une forme commode, les extraits pertinents des règlements locaux harmonisés, de manière à faciliter le repérage des libellés d'infractions; il permet aussi d'identifier les municipalités n'ayant pas adopté intégralement les dispositions harmonisées. Il s'agit, en fait, d'un document d'appui pour les administrations locales, élaboré à partir des réglementations locales harmonisées. Il ne paraît donc pas nécessaire d'élever cet outil administratif au rang de texte législatif puisque les règlements eux-mêmes prévoient déjà toutes les dispositions dont le répertoire fait mention. Ce dédoublement législatif pourrait même être source de confusion en cas de divergence entre le règlement local harmonisé et le libellé d'infraction indiqué au répertoire. Si seul le règlement est adopté, ce dernier a préséance sur l'outil administratif d'application. L'attribution d'un statut réglementaire au répertoire oblige à rédiger celui-ci avec un soin particulier, en vue d'assurer une correspondance parfaite entre les infractions prévues au règlement et le libellé figurant au répertoire.

---

[452] MRC DES APPALACHES et SÛRETÉ DU QUÉBEC, POSTE DE LA MRC DES APPALACHES, *Répertoire des infractions aux règlements municipaux*, 2017, en ligne : http://stadriendirlande.ca/doc/REPERTOIREDESINFRACTIONSAUXRÈGLEMENTSMUNICIPAUX2017.pdf (consulté le 27 avril 2019).

[453] *Adoption du Répertoire des infractions des règlements municipaux Sûreté du Québec Poste MRC des Appalaches*, Conseil municipal de Saint-Adrien-d'Irlande, résolution nº NO-17-086, adoptée le 5 juin 2017, en ligne : http://stadriendirlande.ca/doc/pv05062017.pdf (consulté le 27 avril 2019).

2.3.3.3. Le suivi de l'application

Dans le cadre de l'application d'un règlement local harmonisé, celui-ci peut être mis à l'épreuve et potentiellement présenter des risques juridiques pour les municipalités locales les ayant adoptés. Un cas a été observé où une MRC a été saisie d'une demande, de la part de l'une des municipalités locales de son territoire, de revoir certains articles du règlement local harmonisé sur les systèmes d'alarme. La question portait sur la possibilité pour les agents d'application de pénétrer sur les lieux protégés et d'arrêter un système d'alarme qui se serait déclenché et, d'après le procès-verbal du comité administratif de cette MRC :

> « Un avis juridique a été demandé afin de s'assurer de la légalité tant réglementaire que constitutionnelle. Il précise que les articles 6 et 7 sont valides puisque conformes avec les lois habilitantes telles que la *Loi sur les compétences municipales* et raisonnables quant aux atteintes potentielles aux droits fondamentaux prévus par les Chartes. »[454]

La MRC a donc été responsable d'examiner cette question au nom de toutes les municipalités locales du territoire ayant adopté ce règlement harmonisé. Cette approche a aussi été confirmée au sein de la MRC de Beauharnois-Salaberry si une question juridique se pose concernant un règlement local harmonisé[455]. C'est effectivement la MRC qui est responsable du suivi notamment auprès des conseillers juridiques, dans l'éventualité où un problème est porté à sa connaissance relativement aux règles locales harmonisées. Dans un tel contexte, l'harmonisation des réglementations locales donne lieu à une mutualisation des risques juridiques qui leur sont associés et la MRC intervient au bénéfice de l'ensemble des municipalités locales qui les ont adoptés.

---

[454] MRC DE VAUDREUIL-SOULANGES, *Procès-verbal du comité administratif de la municipalité régionale de Comté de Vaudreuil-Soulanges*, séance tenue le 14 mars 2012, p. 2 (5.2.1. Règlement sur les systèmes d'alarme : validité réglementaire et constitutionnelle), en ligne : https://mrcvs.ca/wp-content/uploads/2018/08/2012-03-14.pdf (consulté le 15 avril 2019). Voir également les articles 6 et 7 du *Règlement sur les systèmes d'alarmes-RMH 110* (codification administrative), Conseil municipal de Saint-Lazare, préc., note 303.

[455] Les données dans ce paragraphe sont tirées des entretiens avec madame Linda Phaneuf, directrice générale de la MRC Beauharnois-Salaberry, les 10 octobre et 6 décembre 2017.

Outre les questions que peuvent soulever les municipalités locales au sujet de l'application des réglementations locales harmonisées, le directeur de poste de police de la MRC peut signaler à celle-ci les difficultés d'application auxquelles se heurtent les policiers. Son rapport hiérarchique avec les agents opérant sur le terrain lui donne un accès privilégié à l'information à ce sujet. Il peut reprendre à son compte les observations et propositions émanant de ses subordonnés et visant l'amélioration de la desserte policière, éventuellement au moyen de modifications aux règlements harmonisés.

Enfin, des commentaires concernant l'application de la réglementation locale harmonisée ont été formulés par les corps policiers de même que par les administrations locales et présentent des données intéressantes sur leurs répercussions, entre autres, lors de la présentation du bilan 2011-2012 de la Sûreté du Québec de la MRC de Beauharnois-Salaberry :

> « Les effets bénéfiques des RMH ont été soulignés aussi par Denis Lapointe, le président du comité de sécurité publique 2012-2013. Soulignons qu'en matière de déclenchement de fausses alarmes par exemple, l'harmonisation et la clarté de la réglementation, jumelées aux pénalités encourues, contribuent à la réduction importante du nombre de fausses alertes. Il y a moins de policiers à couvrir les fausses alarmes et, par ricochet, plus de policiers prêts à intervenir en situation d'urgence. »[456]

Ce bilan portait sur la première année de la mise en place de l'harmonisation normative au sein de cette MRC. De plus, certains bilans annuels effectués par la SQ, sur les MRC qu'elle dessert, attribuent la hausse d'émission des constats d'infraction à l'harmonisation des règlements des municipalités locales. Par exemple, le nombre de constats d'infraction aux règlements locaux dans la MRC des Appalaches a augmenté significativement et « [c]e phénomène peut s'expliquer par la plus grande facilité d'application des règlements municipaux

[456] Jean-Pierre MAJOR, « Bilan annuel de la SQ de la MRC Beauharnois-Salaberry – Baisse importante des accidents avec blessés », *INFOSuroit*, 3 juillet 2012, en ligne : https://www.infosuroit.com/bilan-annuel-de-la-sq-de-la-mrc-beauharnois-salaberry-baisse-importante-des-accidents-avec-blesses/ (consulté le 27 avril 2019).

depuis leur harmonisation »[457]. Les agents de la SQ de la MRC du Granit ont noté une situation semblable alors que l'émission de constats d'infractions « a connu une nette augmentation au cours de la dernière période » et de préciser qu'il « faut tenir compte qu'il s'agit de la première année complète où l'application des règlements municipaux est harmonisée à l'ensemble de la MRC »[458].

Encore une fois, ces quelques données disponibles ne permettent pas un recensement exhaustif des répercussions liées à l'application des réglementations locales harmonisées. Néanmoins, les retombées positives des expériences vécues dans certaines régions peuvent expliquer, du moins en partie, le fait que la mise en place de l'harmonisation normative se poursuit dans plusieurs régions du Québec. De même, un souci de préserver cet état d'harmonisation est observé dans les régions déjà assujetties à une telle réglementation alors qu'elle doit s'adapter aux besoins évolutifs des municipalités locales. Le maintien de l'état d'harmonisation des règlements locaux et ce qu'il implique sont décrits plus amplement ci-après.

2.4. L'évolution des réglementations locales harmonisées

Les règlements locaux harmonisés doivent pouvoir évoluer et les modifications nécessaires pour que la règle de droit commune continue de répondre aux objectifs des administrations locales constituent un véritable défi dans un contexte d'harmonisation normative. Les municipalités locales demeurent bien sûr autonomes dans l'exercice de leurs pouvoirs réglementaires ce qui fait en sorte qu'elles peuvent procéder à des modifications aux règlements locaux harmonisés qu'elles ont elles-mêmes adoptés. Évidemment, des modifications

---

[457] SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel d'activités – Poste de la MRC des Appalaches du 1er avril 2015 au 31 mars 2016*, sous la rubrique « Règlements municipaux », en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2017/05/portrait-poste-mrc-des-appalaches.pdf (consulté le 27 avril 2019).

[458] SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel d'activités – Poste de la MRC du Granit du 1er avril 2014 au 31 mars 2015*, p. 18, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2016/11/portrait-poste-mrc-du-granit.pdf (consulté le 27 avril 2019).

apportées aux normes harmonisées, individuellement et sans concertation, viennent altérer, du moins en partie, l'état d'harmonisation normative au sein du territoire de la MRC.

L'expérience de la MRC de Beauharnois-Salaberry révèle que ce sont ses fonctionnaires qui jouent un rôle-clé dans le maintien de l'état d'harmonisation normative en effectuant des suivis en ce sens au moins une fois l'an, auprès des directions générales de chacune des municipalités locales dans le cadre de réunions sur la thématique générale de la sécurité publique[459]. Également, cette MRC consulte les agents d'application, dont la SQ par l'entremise de son chef de poste, pour savoir si des difficultés se présentent dans la mise en œuvre des règlements locaux harmonisés qui pourraient nécessiter leur modification.

Cette révision périodique est notamment l'occasion d'examiner les variantes qu'ont pu adopter les municipalités locales et de voir dans quelle mesure celles-ci pourraient bénéficier à l'ensemble des municipalités locales et ainsi être intégrées aux dispositions réglementaires harmonisées. En effet, lorsqu'une municipalité a besoin d'adopter une variante à un règlement local harmonisé, elle doit la rédiger elle-même sans avoir à consulter quiconque. Une municipalité qui veut adopter une variante aux réglementations locales harmonisées n'a donc pas à en informer la MRC au moment où elle l'adopte puisqu'il s'agit d'une règle particulière, non harmonisée.

Depuis leur mise en place en 2011, les règlements locaux harmonisés dans cette MRC ont subi des modifications à plusieurs reprises et ce sont les règlements portant sur le stationnement, sur les nuisances ainsi que sur la sécurité, la paix et l'ordre qui ont été modifiés le plus souvent. Des exemples de ces changements sont l'augmentation à 50$ du montant de l'amende, en plus des frais, en cas de contravention au règlement sur le stationnement « pour chaque

[459] Les données concernant la MRC Beauharnois-Salaberry sont tirée des entretiens avec madame Linda Phaneuf, directrice générale de la MRC Beauharnois-Salaberry, les 10 octobre et 6 décembre 2017.

jour ou partie de jour que dure l'infraction »[460], ou encore les normes relatives aux armes à feu, qui figuraient au règlement sur les nuisances et qui, enrichies de règles nouvelles, ont été relocalisées dans le règlement sur la sécurité, la paix et l'ordre[461].

D'autres sources potentielles de modifications aux réglementations locales harmonisées sont les décisions des tribunaux qui, par exemple, pourraient juger ambigu le libellé d'une disposition. Si une modification s'avère nécessaire, c'est la MRC qui amorce les travaux et qui coordonne les communications avec les municipalités locales. La conception d'une modification aux règlements locaux harmonisés est un travail d'équipe qui implique les directions générales des municipalités locales concernées. Le processus enclenché est semblable à celui utilisé à l'origine pour mettre en place une réglementation locale harmonisée : un groupe de travail est formé par des fonctionnaires de la MRC et des

---

[460] Cette disposition se trouve à l'article 26 du règlement harmonisé portant sur le stationnement (RMH-330) et a été modifiée par toutes les municipalités locales en adoptant les règlements modificatifs suivants : *Règlement 216-09 modifiant le Règlement portant sur le stationnement – (RMH-330)*, Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, adopté le 20 juin 2017, art. 3; *Règlement numéro 379-17 modifiant le Règlement portant sur le stationnement – (RMH-330)*, Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, préc., note 350, art. 3; *Règlement numéro 2017-313 modifiant le Règlement portant sur le stationnement – (RMH-330),* Conseil municipal de Sainte-Martine, adopté le 4 juillet 2017, art. 3; *Règlement 11-84-3 modifiant le Règlement portant sur le stationnement – (RMH-330)*, Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, adopté le 12 juillet 2017, art. 3; *Règlement numéro 327-2017 modifiant le Règlement numéro 251-2011 portant sur le stationnement – (RMH 330)*, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, préc., note 350, art. 3 et *Règlement numéro 2010-172-3 modifiant le Règlement numéro 210-172 portant sur le stationnement – (RMH-330)*, Conseil municipal de Saint-Étienne-de-Beauharnois, préc., note 350, art. 3.

[461] Les définitions d' « arme » de même que l'article 11 portant sur cette matière ont été modifiés par toutes les municipalités locales en adoptant les règlements modificatifs suivants *: Règlement 219-03 modifiant le Règlement portant sur la sécurité, la paix et l'ordre dans les endroits publics – (RMH-460)*, Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, adopté le 20 juin 2017, art. 1 et 3; *Règlement numéro 378-17 portant sur la sécurité, la paix et l'ordre dans les endroits publics – (RMH-460)*, Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, préc., note 386, art. 1 et 3; *Règlement numéro 2017-311 modifiant le Règlement 2011-181 portant sur la sécurité, la paix et l'ordre – (RMH-460)*, Conseil municipal de Sainte-Martine, adopté le 4 juillet 2017, art. 1 et 3; *Règlement numéro 11-80-1 modifiant le Règlement numéro 11-80 portant sur la sécurité, la paix et l'ordre – (RMH-460)*, Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, adopté le 12 juillet 2017, art. 1 et 3; *Règlement numéro 328-2017 modifiant le règlement numéro 254-2011 portant sur la sécurité, la paix et l'ordre (RMH-460)*, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, préc., note 386, art. 1 et 3 et *Règlement numéro 2010-171-1 modifiant le règlement numéro 2010-171 portant sur la sécurité, la paix et l'ordre – (RMH-460)*, Conseil municipal de Saint-Étienne-de-Beauharnois, préc., note 386, art. 1 et 3.

municipalités parties à l'harmonisation pour examiner la problématique en jeu et discuter des moyens possibles de résoudre la difficulté qui se présente.

Également, le Comité de sécurité publique est souvent consulté sur les modifications potentielles aux règlements locaux harmonisés en raison de sa perspective régionale sur les questions de sécurité publique. Selon la modification réglementaire en cause, le greffier de la cour municipale peut également être appelé à la commenter. La MRC fait appel aux services d'un conseiller juridique pour la rédaction du règlement modificatif. Une fois que les membres du groupe de travail se sont entendus sur une version finale, elle est acheminée aux municipalités locales pour qu'elles puissent adopter le règlement modificatif selon le calendrier établi par la MRC.

Le processus actuel au sein de la MRC de Beauharnois-Salaberry fonctionne bien, selon la direction générale pour qui l'enjeu est plus technique que politique. C'est la MRC qui est « le chef d'orchestre » de l'harmonisation des règlements locaux harmonisés et il n'y a que six municipalités en jeu. Le mécanisme en place exige de la MRC qu'elle soit constamment attentive aux besoins des municipalités locales et aux modifications réglementaires qu'ils peuvent éventuellement justifier. La MRC doit être également en mesure de fournir de bons outils à la SQ afin de faciliter son travail et le directeur du poste de police, quant à lui, doit communiquer toute information pertinente relative au travail d'application sur le terrain effectué par son équipe notamment en ce qui a trait à l'émission des constats d'infraction en lien avec les règles locales harmonisées. En somme, tant la mise en place de l'harmonisation des réglementations locales que son maintien sont le fruit du travail d'une équipe pluridisciplinaire où collaborent administrateurs publics, élus, juristes et personnes chargées de leur application.

Dans la MRC de Vaudreuil-Soulanges, la façon de maintenir l'état d'harmonisation normative est assez semblable[462]. Lorsqu'une problématique particulière se soulève relativement à un règlement local harmonisé, par exemple une situation nouvelle qui semble appeler un traitement réglementaire, la municipalité locale communique avec la direction générale de la MRC, qui confie à une « table de travail » le soin d'élaborer un projet de modification au règlement harmonisé. Ce projet est ensuite soumis à toutes les municipalités locales, auxquelles il revient d'apporter éventuellement cette modification à leur règlement local harmonisé. Cette MRC s'assure ainsi de coordonner les modifications ponctuelles aux règlements locaux harmonisés en étant en constante communication avec les municipalités locales qui pourraient en exprimer le besoin.

Toutefois, les municipalités locales peuvent exercer leurs pouvoirs réglementaires et modifier un règlement local harmonisé sans avoir obtenu l'approbation préalable de la MRC surtout s'il s'agit d'une variante, donc d'une norme non harmonisée. On trouve ainsi, dans le préambule d'un règlement sur la circulation de la ville de Saint-Lazare, située dans cette MRC de Vaudreuil-Soulanges, la mention suivante concernant une modification apportée au règlement harmonisé sur la circulation (RMH-399) :

> « (…)
>
> ATTENDU QUE les modifications apportées au RMH 399 le sont uniquement dans la portion des dispositions particulières à la Ville de Saint-Lazare, respectant ainsi la philosophie de ce type de règlement d'envergure régionale. La MRC a d'ailleurs été avisée de ce changement envisagé au règlement;
>
> (…) »[463]

---

[462] Les données présentées sont tirées d'un entretien avec madame France D'Amour, greffière de la MRC de Vaudreuil-Soulanges, le 31 octobre 2017.

[463] *Règlement omnibus numéro 874 ayant pour objet de mettre à jour la réglementation municipale en abrogeant plusieurs règlements et en effectuant certaines modifications*, Conseil municipal de Saint-Lazare, adopté le 20 décembre 2011, 5e par. du préambule, en ligne : https://www.ville.saint-lazare.qc.ca/doc/reglements/pdf/874.pdf (consulté le 27 avril 2019).

Ainsi, même pour la modification d'une disposition réglementaire particulière, c'est-à-dire non harmonisée, cette municipalité a avisé sa MRC de sorte que cette dernière puisse connaître la nature des variantes adoptées sur son territoire. La connaissance de la teneur de ces variantes peut certes donner à la MRC des informations utiles sur des normes qui pourraient être harmonisées à l'ensemble des municipalités locales de son territoire.

Par ailleurs en 2016, la MRC de Vaudreuil-Soulanges a exprimé, par la voix du président du Comité de sécurité publique et du comité de la cour municipale, ce besoin de discuter avec les vingt-trois municipalités locales du territoire en ces termes : « [e]n raison des modifications apportées à certains règlements par des municipalités, une révision s'avère nécessaire afin d'établir des mises à jour de ces règlements et de les adapter selon les nouvelles réalités »[464]. Cette révision a pour objectif de maintenir autant que possible l'état d'harmonisation des réglementations locales harmonisées au sein de cette MRC[465]. De telles opérations de révision ont également eu lieu dans d'autres MRC, notamment afin « d'actualiser à la réalité du jour les différents règlements municipaux auxquels les citoyens de la MRC des Jardins-de-Napierville doivent se soumettre »[466]. Le maintien de l'état d'harmonisation requiert, de temps à autre, un examen de la teneur des règlements harmonisés adoptés par les municipalités locales au sein d'un même territoire.

À ce propos, la MRC de Drummond a retenu l'attention puisqu'elle a proposé un mécanisme de suivi auprès des municipalités locales afin de préserver l'état

---

[464] MRC DE VAUDREUIL-SOULANGES, *Procès-verbal du comité administratif de la municipalité régionale de Comté de Vaudreuil-Soulanges*, séance tenue le 16 novembre 2016, p. 9 (14.1 Règlements municipaux harmonisés), en ligne : https://mrcvs.ca/wp-content/uploads/2018/08/2016-11-16.pdf (consulté le 27 avril 2019).

[465] Les travaux de révision des réglementations locales se poursuivent au cours de l'année 2019, tel qu'il appert du suivi de la greffière concernant la « Table de travail du règlement municipal harmonisé (RMH) » indiqué au *Procès-verbal du comité administratif de la MRC de Vaudreuil-Soulanges*, séance tenue le 7 novembre 2018, p. 3 (9.1 Table de travail du règlement municipal harmonisé (RMH) : suivi), en ligne https://mrcvs.ca/wp-content/uploads/2018/12/2018-11-07.pdf (consulté le 27 avril 2019).

[466] SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel d'activités - Poste de la MRC des Jardins-de-Napierville du 1er avril 2015 au 31 mars 2016*, p. 19, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2017/05/portrait-poste-mrc-des-jardins-de-napierville.pdf (consulté le 27 avril 2019).

d'harmonisation normative. Quelque dix-sept municipalités locales à caractère rural de cette MRC ont harmonisé certains de leurs règlements, mais la ville de Drummondville a choisi de faire cavalier seul en adoptant sa propre réglementation locale[467]. Les policiers de la SQ qui desservent ce territoire appliquent donc deux séries de règlements locaux : ceux qui sont harmonisés en zone rurale, c'est-à-dire dans les dix-sept municipalités locales, et ceux qui sont adoptés par la ville de Drummondville, régissant certains enjeux urbains. Une première harmonisation normative des municipalités rurales a eu lieu en 2004[468] et une deuxième en 2017 afin de rétablir l'état d'harmonisation. Cette situation montrait bien la difficulté et l'intérêt de maintenir l'harmonisation : dès lors que des municipalités locales procédaient à des modifications sans en aviser la MRC, la SQ n'était pas en mesure d'appliquer les règlements locaux ainsi modifiés.

Un comité de travail a été mis sur pied par la MRC pour réviser sept règlements locaux. Lors de sa séance du 21 juin 2017, le conseil de la MRC de Drummond a adopté une résolution suggérant aux municipalités locales de procéder à l'adoption des nouveaux règlements harmonisés « au plus tard au mois de septembre 2017 afin qu'ils puissent être appliqués par la Sûreté du Québec dans un délai raisonnable »[469]. À cette occasion, le conseil a également résolu « [d]'informer les municipalités du mécanisme de suivi des règlements afin d'en maintenir l'harmonisation »[470]. Ce mécanisme de suivi proposé aux municipalités locales par le comité de travail de la MRC comporte ce qui suit :

> « 5. MÉCANISME DE SUIVI AUPRÈS DES MUNICIPALITÉS
> Pour l'adoption des règlements, le comité suggère :
>
> a) Le dépôt des projets de règlements harmonisés au comité de sécurité publique;

---

[467] Les données sur cette MRC sont tirées d'un entretien avec madame Valérie Carrère, coordonnatrice à l'aménagement de la MRC de Drummond, le 17 avril 2018.
[468] SÛRETÉ DU QUÉBEC, préc., note 234.
[469] *Harmonisation des règlements municipaux*, Conseil de la MRC de Drummond, résolution nº MRC11748/06/17, préc., note 424, p. 344, à l'avant-dernier paragraphe de la résolution.
[470] *Id*., au dernier paragraphe de la résolution.

b) L'envoi d'une lettre du comité de sécurité publique aux municipalités leur demandant d'adopter les règlements harmonisés et de transmettre les règlements à la MRC pour que la Sûreté du Québec puisse mettre à jour sa documentation et appliquer les règlements;
c) La lettre devra informer les municipalités du processus de modification de ces règlements.

Pour la modification des règlements par les municipalités :

a) Avant de modifier les règlements harmonisés, les municipalités doivent déposer au comité de sécurité publique, pour approbation, les modifications qu'elles souhaitent apporter aux règlements et les raisons de ces modifications;
b) Le comité de sécurité publique analysera la demande et au besoin, demandera l'avis du comité de travail sur les règlements harmonisés;
c) Dans le cas où le comité de sécurité publique approuverait la modification proposée, les municipalités seront avisées qu'elles doivent toutes procéder à cette modification. »[471]

La première phase, c'est-à-dire « l'adoption des règlements », est en quelque sorte une mise en place telle que décrite plus haut (section 2.1), puisque de nouveaux règlements harmonisés sont proposés aux municipalités locales afin de remplacer les règlements dont l'harmonisation avait été altérée par des modifications apportées par les municipalités individuellement au fil du temps, sans concertation à l'échelle de la MRC.

Une fois les réglementations locales harmonisées en place, si les municipalités locales souhaitent procéder à leur modification, la deuxième phase, prévue « [p]our la modification des règlements par les municipalités », exige de celles-ci qu'elles saisissent le Comité de sécurité publique avant l'adoption de toute modification réglementaire. Selon ce mécanisme, le comité examine alors le projet de modification présenté par la municipalité qui la requiert et évalue la pertinence de l'appliquer à toutes les municipalités locales de la MRC. Si ce qui est proposé est d'intérêt commun, un projet de modification est alors transmis par la MRC à toutes les municipalités locales concernées. Le Comité de sécurité publique peut confier à un comité de travail l'examen du projet de modification

[471] Ces données ont été transmises par Valérie Carrère, coordonnatrice à l'aménagement de la MRC de Drummond, par un courriel daté du 17 avril 2018.

et la rédaction d'un libellé final qui sera transmis à toutes les municipalités locales pour adoption. Enfin, il est proposé que « la MRC procède à un rappel annuel auprès des directeurs généraux concernant la réglementation harmonisée, le processus de modification et l'importance de soumettre les projets de modification au comité de sécurité publique. L'objectif est de maintenir l'harmonisation des règlements. »[472]

De son côté, le conseil de la MRC des Sources a adopté une résolution concernant le maintien de l'état d'harmonisation au sein de son territoire en ces termes très explicites :

> « (…)
>
> QUE les municipalités acheminent au comité de sécurité de la MRC des Sources leurs projets de règlements ou leurs modifications de règlementation pour que ceux-ci soient transmis aux représentants de la Sûreté du Québec présents au sein de ce comité pour valider l'application de ceux-ci avant leur adoption dans les conseils municipaux;
>
> QUE l'acheminement de ces futurs projets ou modifications de règlements permettent la continuité de l'harmonisation de la règlementation sur le territoire de la MRC des Sources;
>
> QUE cette résolution soit transmise aux sept (7) municipalités du territoire de la MRC des Sources et aux représentants du comité de sécurité publique. »[473]

Ainsi, cette MRC demande à ses municipalités locales de transmettre au Comité de sécurité publique tout projet de modification aux règlements harmonisés préalablement à son adoption. Selon le processus établi, les personnes qui seraient éventuellement chargées d'appliquer les dispositions modifiées sont consultées afin de vérifier l'applicabilité des normes proposées. Le travail d'élaboration du projet de modifications normatives et sa rédaction sont alors

---

[472] *Id*.

[473] *Règlements uniformisés*, Conseil de la MRC des Sources, résolution nº 2013-06-8505, adoptée le 17 juin 2013, p. 525, aux trois derniers paragraphes, en ligne : http://www.mrcdessources.com/wp-content/uploads/sites/3/2014/10/2013-06-17-2C-s--ance.pdf (consulté le 27 avril 2019).

effectués directement par la municipalité locale qui les demande, comme c'est aussi le cas dans la procédure proposée par la MRC de Drummond, vue précédemment. À l'instar de cette dernière, il est clair que le souhait de la MRC des Sources est d'établir un canal de communication avec les municipalités locales concernant toute modification aux règlements locaux harmonisés, avec le souci de s'assurer préalablement de la faisabilité de sa mise en œuvre et de permettre « (…) la continuité de l'harmonisation de la règlementation sur le territoire (…) »[474].

Dans la MRC de Charlevoix-Est, le processus, dont le but est également de maintenir l'état d'harmonisation réglementaire sur le territoire, est décrit comme suit dans une mention suivant le préambule du *Règlement général sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés* adopté par la ville de La Malbaie :

> « REMPLACEMENT, MODIFICATION OU ABROGATION – OBLIGATION D'AVIS:
>
> Le Greffier de la Ville doit aviser la MRC de Charlevoix-Est et la Sûreté du Québec avant de procéder à tout remplacement, modification ou abrogation de l'une quelconque des dispositions du présent règlement. Ceci afin de conserver l'harmonisation et l'uniformité avec la réglementation applicable sur tout le territoire de la MRC de Charlevoix-Est dans les champs de compétence qui y sont inclus. Pour ce faire, l'avis de motion précédant l'adoption d'un projet de règlement ayant pour but de remplacer, modifier ou abroger l'une quelconque des dispositions du présent règlement doit être transmis à la MRC de Charlevoix-Est qui s'assurera par la suite de l'harmonisation des remplacements, modifications ou abrogations souhaités. Le Conseil municipal accepte et reconnaît que la MRC de Charlevoix-Est et la Sûreté du Québec se réservent le droit de refuser d'appliquer telles dispositions remplacées ou modifiées en cas de défaut d'avis par le Greffier. »[475]

---

[474] *Id.*, avant-dernier paragraphe.
[475] *Règlement général sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés,* (codification administrative), Conseil municipal de La Malbaie, préc., note 326, avant le Chapitre 1.

Ici encore, le mécanisme implique d'aviser la MRC avant que la modification ne soit apportée au règlement local harmonisé. Cependant, la particularité de cette mention est cette acceptation, par la municipalité locale, du fait que la MRC et la SQ peuvent décider de ne pas appliquer les modifications réglementaires qui ne leur auraient pas été soumises préalablement à leur adoption. Est ainsi explicitement prévue la conséquence d'une modification locale d'un règlement harmonisé effectuée sans concertation avec la MRC et les autres municipalités locales.

En somme, sur la base des expériences au sein des MRC mentionnées précédemment, les pratiques les plus significatives en ce qui a trait au maintien de l'état d'harmonisation réglementaire sont les suivantes :

● les municipalités locales exercent librement leur pouvoir de modifier leurs règlements locaux harmonisés et n'avisent pas systématiquement leur MRC au préalable, ce qui pose des difficultés dans le maintien de l'harmonisation normative;

● la MRC n'a pas le pouvoir d'imposer l'adoption de modifications aux règlements locaux harmonisés pour maintenir l'état d'harmonisation, mais peut la recommander par résolution de son conseil;

● une municipalité locale qui souhaite une modification aux règlements locaux harmonisés peut la suggérer à la MRC, qui en examinera la pertinence pour les autres municipalités et, si elle conclut négativement sur ce point, suggérera plutôt l'adoption d'une variante locale;

● le Comité de sécurité publique demeure l'agent de liaison entre les policiers et les municipalités locales de la MRC et participe à ce titre au maintien de l'état d'harmonisation, notamment en effectuant des suivis périodiques sur les réglementations locales harmonisées auprès du conseil de la MRC; il se tient également informé des modifications projetées par les municipalités locales, ainsi que de l'application des règlements harmonisés par les municipalités ou par les policiers, ces données étant susceptibles de donner lieu à des modifications réglementaires;

● à l'instar du processus de mise en place de l'harmonisation normative, la MRC peut créer un comité de travail ou comité technique en appui au Comité de

sécurité publique pour l'examen et l'élaboration des modifications aux règlements locaux harmonisés, ce comité de travail étant composé de fonctionnaires de la MRC et des municipalités locales, celles-ci étant toutes conviées à s'y faire représenter;

- les services d'un conseiller juridique sont sollicités pour la rédaction d'une modification à un règlement local harmonisé;

- les greffiers des cours municipales peuvent être consultés sur des projets de modification aux règlements locaux harmonisés;

- la rédaction de modifications aux règlements locaux harmonisés qui constituent des variantes parce qu'elles viennent régir une particularité locale est du ressort de la municipalité locale concernée; la rédaction d'une variante peut s'inspirer d'une disposition réglementaire adoptée par une autre municipalité locale portant sur une variante similaire;

- la MRC rappelle périodiquement aux municipalités locales l'importance que lui soient communiquées les modifications qu'elles prévoient ou ont apportées aux règlements harmonisés, en vue de maintenir l'harmonisation normative là où elle a été réalisée et de mettre à la disposition constante des agents d'application le texte à jour des normes harmonisées;

- une opération de révision des réglementations locales harmonisées est entreprise, à l'initiative de la MRC, lorsque l'état d'harmonisation paraît compromis par les modifications que leur apportent les municipalités locales au fil du temps.

Au début de ce chapitre, le défi de taille que représente la mise en place l'harmonisation des réglementations locales a été démontré, mais le défi paraît d'autant plus grand lorsque vient le temps de maintenir cet état d'harmonisation normative.

Conclusion du chapitre 2

De ce qui précède, il ressort que l'état des pratiques d'harmonisation des réglementations locales, dont l'application est confiée à la SQ par une entente de prestations de services policiers, montre une certaine variété, que ce soit dans les mécanismes de mise en place, de mise en œuvre et de maintien de l'état d'harmonisation, et même dans les caractères formels et matériels des textes normatifs issus de ces pratiques.

La création d'un groupe de travail voué à l'harmonisation normative est le point de départ commun des procédés de mise en place avec l'appui du Comité de sécurité publique. Les projets de règlements locaux, issus des travaux de ce comité, comportent parfois des éléments formels qui les distinguent des règlements locaux non harmonisés, tels qu'un titre évocateur de même qu'un préambule ou une disposition d'objet explicite sur la nature harmonisée des normes qu'ils comportent. Certains règlements locaux peuvent par ailleurs être très discrets et ne donner aucun indice pouvant informer le lecteur qu'il s'agit d'un règlement local harmonisé avec celui d'autres municipalités locales. Les règlements locaux sont très ressemblants quant à l'organisation du texte et les dispositions harmonisées portent le même numéro dans les règlements de chacune des municipalités locales. Cette coordination des dispositions facilite le travail des personnes chargées de leur application.

Quant aux matières sur lesquelles portent l'harmonisation normative, la sécurité, la paix et l'ordre de même que les nuisances, les systèmes d'alarme, les colporteurs, les ventes de garage, l'utilisation de l'eau en sont les principales, et plus rarement les limites de vitesse de même que la circulation des véhicules lourds. Parallèlement aux règles harmonisées, les variantes que peuvent adopter les municipalités pour régir une particularité locale sont regroupées dans un chapitre distinct au sein du règlement local harmonisé ou prévues dans un règlement complémentaire. Ces particularités locales sont notamment liées aux réalités urbaines qui diffèrent des enjeux présents dans les milieux ruraux, aux caractéristiques naturelles des territoires dont la présence de plans d'eau, de

même qu'à l'utilisation d'installations ou d'aménagements que possèdent certaines municipalités locales.

Pour que le bénéfice de l'harmonisation normative soit optimal, sa mise en œuvre doit être coordonnée : les procédures relatives à l'avis de motion, à l'adoption et à l'entrée en vigueur par chacune des municipalités locales doivent être exécutées dans une fenêtre de temps la plus étroite possible. Selon les observations, la publicité entourant l'adoption des réglementations locales harmonisées, nécessaire informer les citoyens de leur existence afin qu'ils puissent s'y conformer, diffère d'une municipalité à l'autre. En effet, certaines municipalités locales ne publient pas leurs réglementations locales harmonisées sur leur site Internet alors que d'autres le font, mais il se peut que la version accessible ne soit pas à jour en plus d'être dépourvue de valeur officielle. De fait, le meilleur moyen de prendre connaissance des règlements locaux harmonisés est de communiquer avec les municipalités locales et de demander une copie officielle.

Enfin, la MRC joue un rôle-clé non seulement dans la mise en place de l'harmonisation, mais aussi dans son maintien par des communications constantes avec les municipalités locales impliquées. Les processus en place varient au sein des MRC observées en ce qui a trait au suivi des modifications aux règlements harmonisés aux fins de préserver l'état d'harmonisation normative, tout en permettant aux règles d'évoluer pour qu'elles puissent continuer de répondre aux besoins des collectivités. La réussite de cette ambitieuse entreprise normative semble exiger d'une part, le leadership de la MRC et, d'autre part, l'appui des élus des municipalités locales concernées et de leurs fonctionnaires, de même que des personnes qui sont chargées de l'application des réglementations locales harmonisées.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

L'harmonisation des réglementations locales peut revêtir différentes formes, au service d'un objectif parfois difficile à cerner. Les exemples de pratiques d'harmonisation normatives observées au Québec illustrent un spectre de possibilités : libre cours peut être laissé aux titulaires des pouvoirs réglementaires avec la seule imposition d'un contenu minimal alors que l'effet recherché peut aller jusqu'à l'uniformisation normative. L'objectif peut donc différer selon les différentes formes d'harmonisation réglementaire en jeu.

La forme d'harmonisation qui s'impose à l'attention découle des ententes sur la prestation de services policiers par la SQ sur le territoire d'une MRC. L'état des pratiques d'harmonisation des réglementations locales suscitées par ces ententes révèle une facette peu explorée de l'exercice des pouvoirs réglementaires des municipalités locales. La concertation nécessaire pour l'adoption de normes similaires par différents titulaires des pouvoirs de réglementer a été décrite notamment à travers l'exemple de la MRC de Beauharnois-Salaberry où six municipalités locales ont harmonisé leurs réglementations portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique. Ces règles communes coexistent avec des variantes adoptées par certaines municipalités locales, selon leurs besoins normatifs particuliers.

L'harmonisation visée par la présente étude tend à produire des réglementations locales identiques, sans exclure la possibilité de variantes propres à une municipalité. Plus particulièrement, la présente thèse met en lumière l'exercice concerté des pouvoirs réglementaires des municipalités locales en ce qui a trait à la sécurité, la paix et l'ordre. Cette concertation entre municipalités est actuellement la forme la plus répandue d'harmonisation des réglementations locales, observables dans plusieurs régions du Québec. De nombreux citoyens québécois sont régis par des normes locales harmonisées. L'organisation de la prestation des services policiers paraît être à l'origine de ces pratiques puisque ces services sont fournis à l'échelle d'un territoire constitué de plusieurs municipalités locales.

La réglementation issue de ces pratiques d'harmonisation présente, sur le plan de la légistique formelle, des caractéristiques qui la différencient, dans une mesure variable, du reste de la réglementation locale. Les éléments de forme des réglementations locales harmonisées ne renseignent pas toujours le lecteur sur le fait qu'elles sont le fruit de l'exercice concerté du pouvoir réglementaire de plusieurs municipalités locales. Sur le plan de la légistique matérielle, la mise en place de l'harmonisation s'effectue à partir de règlements locaux existants alors que le maintien de l'état d'harmonisation normative implique l'élaboration de règles nouvelles, lesquelles doivent traduire les besoins et les intérêts des municipalités locales parties concernées. Pour assurer le plein effet de cette harmonisation normative, l'adoption et l'entrée en vigueur des réglementations locales requièrent un certain synchronisme et la MRC joue un rôle d'interface entre les municipalités locales et les forces policières chargées de l'application de ces règlements locaux, notamment par le biais du Comité de sécurité publique. Que ce soit lors de la phase de mise en place de l'harmonisation normative ou de celle de son maintien, la MRC a un rôle de premier plan en ce qu'elle représente cette collectivité à laquelle font partie les différentes municipalités locales comprises sur son territoire et qui sont impliquées dans ces pratiques d'harmonisation de leurs réglementations locales portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique.

L'exercice concerté des pouvoirs réglementaires des municipalités locales dans le contexte observé les oblige à créer une réglementation qui reflète le consensus établi, tout en aménageant un espace pour que ces dernières puissent adopter des dispositions particulières quand l'harmonisation normative n'est pas possible. Ceci implique une élaboration normative qui tient compte de leurs objectifs communs et des besoins particuliers de leurs territoires. Les données rassemblées dans cette première partie sur cette mécanique normative vont servir de points d'appui pour les chapitres analytique et prescriptif qui suivent dans la deuxième partie de la thèse, où les pratiques québécoises d'harmonisation des réglementations locales sont confrontées au modèle théorique de la communication législative élaboré par Charles-Albert Morand.

Partie 2. L'OPTIMISATION DES PRATIQUES D'HARMONISATION DES RÉGLEMENTATIONS LOCALES

Les pratiques d'harmonisation des réglementations locales observées ont révélé de nombreux aspects dignes d'intérêt sur l'élaboration normative locale, et ce, tant sur le plan du fond que de la forme. Cette deuxième partie, divisée en deux chapitres, pose un regard analytique sur les observations décrites à la partie 1 en examinant d'abord les pratiques d'harmonisation des réglementations locales et leurs résultats comme processus de production normative (chapitre 3). Ce procédé de création du droit positif municipal révèle qu'il correspond au modèle théorique de la communication législative de Charles-Albert Morand, lequel prend appui sur une analyse du processus de production normative en quatre phases. En effet, l'examen des éléments factuels exposés en première partie fait voir que le modèle de Morand reflète la démarche plutôt naturelle des pratiques d'harmonisation qui ont cours sur le territoire québécois et que les faits observés peuvent être compris comme des opérations relevant de différentes phases de production normative proposées par la légistique.

C'est ensuite à partir des constatations découlant des analyses effectuées au chapitre 3 et sur la base des préceptes de la légistique matérielle et formelle que le chapitre final proposera comment optimiser l'exécution des opérations comprises dans les quatre phases du processus de production des règlements locaux harmonisés (chapitre 4). Il y sera démontré que les pratiques d'harmonisation des réglementations locales répondent à un besoin et sont une manifestation souhaitable de production normative locale qui pourrait être étendue à des matières autres que la paix, l'ordre et la sécurité publique comme instrument d'action publique. La proposition de méthode d'élaboration concertée de règlements dans l'environnement local québécois présentée dans ce chapitre sera inspirée des pratiques observées sur le terrain qui auront démontré leur faisabilité et leurs résultats.

Chapitre 3. L'analyse de l'harmonisation des réglementations locales comme processus de production normative

Bien que déjà présenté, il est utile de réitérer ici le modèle théorique de la communication législative proposé par Charles-Albert Morand puisqu'il sert de cadre théorique à la présente thèse[476]. Ce modèle prend appui sur le processus de production normative qui présente une séquence en quatre phases tel que l'illustre le schéma qui suit[477] :

conception → mise en forme → mise en œuvre → évaluation rétrospective

Les composants de ce schéma comprennent les phases suivantes :

- **conception :** la définition du problème, l'établissement des objectifs, l'identification des moyens et la prévision des effets de la norme;

- **mise en forme :** la rédaction de la norme selon les préceptes de la légistique formelle et ses objectifs de clarté, de concision et de cohérence;

- **mise en œuvre :** l'adoption, la publicité et l'application de la norme;

- **évaluation rétrospective:** l'observation des effets de la norme.

Puisque la légistique « cherche à déterminer les meilleures modalités d'élaboration, de rédaction, d'édiction et d'application de la norme »[478], ce sont ses préceptes comprenant à la fois ses éléments matériel et formel qui servent de cadre à l'analyse des pratiques d'harmonisation des réglementations locales. Il s'agit de montrer que le processus de production des réglementations locales

[476] *Supra*, Chapitre préliminaire.
[477] C.-A. MORAND, préc., note 56, 18.
[478] A. FLÜCKIGER, préc., note 57, p. 14.

harmonisées correspond aux phases et opérations décrites par Morand, qui vise à en « optimiser le déroulement et le produit » en proposant des « techniques » issues d'une « démarche méthodique »[479].

C'est donc sur la distinction des quatre phases du processus de production normative que repose l'organisation de ce chapitre : la conception des règlements locaux harmonisés (3.1), leur mise en forme (3.2), leur mise en œuvre (3.3) et leur évaluation rétrospective (3.4).

3.1. La conception des réglementations locales harmonisées

La première phase, celle de conception d'une norme, comprend l'analyse du problème, l'établissement des objectifs et le choix des moyens d'action, en plus d'une évaluation prospective des effets de la solution envisagée[480]. Les municipalités locales qui se concertent pour adopter une norme commune sur une matière donnée doivent s'entendre, lors de cette phase, sur la solution normative à un problème qu'elles auront identifié et auquel elles veulent s'attaquer collectivement. La matière que constitue la sécurité des personnes et des biens ne semble pas susciter d'énormes discordes. La preuve en est que bon nombre de municipalités locales de diverses MRC en sont arrivées à adopter une réglementation locale harmonisée sur cette matière.

Tel que mentionné en première partie, la *Loi sur la police*[481] désigne la MRC comme partie aux ententes sur la prestation de services policiers. Elle doit donc voir au respect de l'entente, qui oblige notamment à rechercher l'harmonisation des réglementations locales afin de faciliter le travail d'application[482]. Ces pratiques d'harmonisation sont donc amorcées par la MRC à titre de partie à cette entente sur la desserte policière, qui comprend l'application de certains règlements locaux. La MRC s'engage à exercer une action strictement incitative

---

[479] J.-D. DELLEY , M. JOCHUM et S. LEDERMANN, préc., note 37, p. 11.
[480] J.-D. DELLEY, préc., note 75, p. 82 et 83.
[481] Préc., note 185.
[482] *Supra*, 1.2.1.1.

en vue de créer un corpus réglementaire harmonisé sur son territoire, puisque chacune des municipalités locales conserve le plein exercice de ses pouvoirs réglementaires. Selon qu'il s'agit de la mise en place initiale de l'harmonisation normative ou de son maintien, une mécanique différente intervient.

Lors de la mise en place initiale de l'harmonisation, toutes les municipalités locales ont généralement déjà adopté des règlements dont l'application est confiée à la SQ; l'opération d'harmonisation se produit donc après le fait, de sorte que la tâche à accomplir en termes de « conception » en est alors une de révision des textes réglementaires en vigueur au sein des différentes municipalités locales concernées par l'harmonisation. La définition des problématiques, des objectifs et des moyens d'atteindre ces derniers est déjà au moins implicitement présente dans le texte des règlements de chacune des municipalités locales, du moins tel qu'elle se présentait au moment où ils ont été adoptés.

Or, même si l'harmonisation initiale se fait à partir des règlements locaux en vigueur, l'opération oblige les participants à revoir en commun la politique publique que ces règlements cherchent à exprimer. Cette révision peut entraîner une actualisation de la problématique, la détermination d'objectifs communs et l'identification des moyens les plus aptes à traiter cette problématique et à servir ces objectifs. Ainsi, puisque le texte des règlements de chacune des municipalités locales renvoie aux paramètres existant lors de leur adoption, il est possible que l'opération d'harmonisation conduise à en modifier la teneur dans une mesure significative. Il est même possible que du droit nouveau soit proposé si le dénominateur commun des règles en vigueur localement ne permet pas de concevoir une norme susceptible d'atteindre l'objectif établi en concertation. D'ailleurs, comme il a été mentionné précédemment, la mise en place de l'harmonisation normative a permis à plusieurs municipalités d'actualiser leur réglementation locale en matière de sécurité, paix et ordre qui pouvait avoir été adoptée il y bon nombre d'années.

Cette étape de révision des textes dans le cadre de l'harmonisation réglementaire est donc l'occasion de réexaminer le problème ayant entraîné une action publique locale, les objectifs de cette action et même le choix de ses moyens. À la limite, elle pourrait remettre en question le choix de la voie réglementaire, celle-ci n'apparaissant plus comme l'instrument optimal à la lumière de cette révision. Par ailleurs, cette révision peut mener certaines municipalités participantes à conclure qu'elles tiennent à maintenir des variantes par rapport au contenu harmonisé, d'où la nécessité pour elles de s'engager dans un travail de conception normative. Pour toutes ces raisons, il y a lieu de considérer que cette étape de révision collective des règlements locaux existants relève bien de la phase de conception identifiée par le modèle théorique de la communication législative.

La teneur des règlements locaux harmonisés révèle que les besoins qu'ont les citoyens relativement à ces matières que sont la paix, l'ordre et la sécurité publique peuvent être communs pour un ensemble de municipalités locales. Ceci laisse présumer qu'il n'y a en général pas beaucoup d'obstacles à surmonter pour harmoniser les règlements locaux relatifs à la paix, à l'ordre et à la sécurité publique. Ainsi, la similarité des paramètres d'élaboration normative, d'une municipalité à l'autre, explique sans doute que l'harmonisation d'un très grand nombre de dispositions réglementaires se réalise sans trop de difficultés. En somme, l'effort d'harmonisation ne se heurte pas dès le départ à de très grandes divergences de contenu.

En revanche, le maintien de l'état d'harmonisation réglementaire présente par la suite une tout autre dynamique. Il ne s'agit plus alors de réviser des règlements locaux existants, mais de faire en sorte que les réglementations locales puissent être modifiées selon les besoins de chacune des municipalités locales sans altérer l'état d'harmonisation à l'échelle de la MRC. La difficulté du maintien de l'état d'harmonisation vient de ce que le problème à traiter n'est pas « prédéfini » par la réglementation locale déjà en place, mais qu'il est à définir à l'échelle du territoire d'harmonisation alors qu'il sera souvent perçu, du moins

initialement, comme un problème local, c'est-à-dire propre à l'une des municipalités locales. Dans ce contexte, la phase de conception n'est pas un exercice de révision des normes existantes, mais davantage un exercice plus « classique » de création normative à partir des faits, mais en présence d'une pluralité de titulaires du pouvoir réglementaire.

Le chapitre 2 a décrit la création et le maintien des réglementations locales harmonisées principalement selon ce qui a été observé au sein des MRC de Beauharnois-Salaberry et de Vaudreuil-Soulanges[483]. Il faut réitérer le fait qu'il n'existe que très peu de données sur ces opérations. C'est donc sur la base de ces observations que l'analyse présentée maintenant mettra en lumière les points forts et ceux qui pourraient être améliorés. Cette analyse des pratiques d'harmonisation dans ces deux MRC et, dans une moindre mesure, ailleurs au Québec, s'intéressera notamment à la place accordée à la participation des citoyens en vue, d'une part, de la mise en place initiale des règlements locaux harmonisés (3.1.1) et, d'autre part, du maintien de l'état d'harmonisation réglementaire (3.1.2).

3.1.1. La mise en place initiale de l'harmonisation

Il faut rappeler le cadre dans lequel a lieu cette mise en place de l'harmonisation pour mieux comprendre les défis qui se dressent à ce stade initial. Cette volonté d'harmoniser les réglementations locales sur des matières liées à la paix, l'ordre et la sécurité publique intervient alors que chaque municipalité locale a vraisemblablement déjà adopté un ou plusieurs règlements qui régissent certaines de ces matières. Dès lors, il devient nécessaire que toutes s'entendent sur les règles à harmoniser, ce qui implique de convenir des problématiques à traiter et des objectifs de politique publique que devront poursuivre les normes communes. La phase initiale du processus de production normative, soit celle de la conception, comprend plusieurs opérations : diagnostic du problème, établissement des objectifs, choix entre action publique et inaction, de même

[483] *Supra*, respectivement à 2.1 et à 2.4.

qu'entre les différents moyens d'action, et finalement évaluation des impacts de la norme projetée[484].

Le processus de production des normes locales harmonisées implique la participation de plusieurs intervenants. Dans la première phase de ce processus, soit celle de la conception, cette pluralité d'intervenants s'exprime à travers un comité de travail. Les points critiques sont alors la composition de ce comité (3.1.1.1) et la définition de son mandat (3.1.1.2). Le Comité de sécurité publique de la MRC fait par la suite un apport à la conception d'une réglementation harmonisée au moment de la mise en place initiale de l'harmonisation (3.1.1.3).

Les deux cas observés suggèrent que cet élan de concertation normative entre les municipalités locales est donné par la MRC. C'est elle qui procède, en premier lieu, à la création d'un comité de travail ou comité technique. Premier acteur du processus d'harmonisation réglementaire, ce comité réunit des membres de provenances diverses.

3.1.1.1. La composition du comité de travail

Évidemment, la MRC est elle-même impliquée dans les travaux d'harmonisation normative à titre de coordonnateur de l'initiative et y délègue donc certains membres de son personnel de niveaux hiérarchiques variables.

Toutes les municipalités locales concernées par l'harmonisation de leur réglementation peuvent y déléguer un représentant. Quant aux délégués municipaux siégeant au comité, il peut s'agir du directeur général, du greffier ou du secrétaire-trésorier, selon le cas, de même que d'autres fonctionnaires municipaux dont le travail est en lien avec les règlements locaux visés par l'harmonisation normative, bien que certaines d'entre elles, faute de ressources

[484] *Supra*, Chapitre préliminaire. Voir également J.-D. DELLEY et A. FLÜCKIGER, préc., note 24, aux p. 85 à 90.

suffisantes, ne puissent s'impliquer à ce point dans une telle opération. Cette situation a été observée au sein de la MRC de Vaudreuil-Soulanges : de plus petites municipalités locales n'étaient pas représentées au sein du comité de travail qui avait été mis sur pied[485]. Les dirigeants de ces municipalités ont donc laissé au comité le soin de leur proposer des projets de règlements considérant, possiblement, que les participants au comité présentaient déjà une diversité telle que le fruit du consensus allait exprimer l'intérêt général. De toute façon, lorsque le projet final des règlements harmonisés leur est présenté, ces municipalités ont la possibilité de fournir leurs commentaires avant que toutes l'adoptent ou, ultimement, refuser d'adopter certaines dispositions harmonisées pour les remplacer, ou non, par des variantes. Par conséquent, même si une municipalité locale ne siège pas au comité, elle a d'autres moyens de communiquer à la MRC ses observations ou interrogations avant la mise en place des réglementations locales harmonisées.

Des policiers de la SQ ont également siégé au comité de travail de la MRC de Beauharnois-Salaberry et à celui de la MRC de Vaudreuil-Soulanges. Leur implication dans les travaux d'harmonisation des réglementations locales a aussi été soulignée dans d'autres MRC[486]. Nul doute que la consultation des personnes chargées de l'application des règlements locaux, au stade de la conception normative, est fort utile en raison de leur expérience concrète de cette application et des données dont ils disposent à ce sujet. Dans le cadre des travaux du comité, il est certainement opportun de « tester » la teneur d'un projet de règlement local harmonisé auprès de personnes éventuellement chargées de son application pour s'assurer de la manière dont le règlement sera vraisemblablement compris et de la présence de toutes les dispositions nécessaires à sa mise en œuvre.

---

[485] *Supra*, 2.1.

[486] Voir SÛRETÉ DU QUÉBEC, préc., note 249, p. 20, où il est indiqué ce qui suit : « En 2015-2016, nous avons réussi à harmoniser les règlements municipaux dans l'ensemble de notre MRC grâce à la bonne collaboration de tous les impliqués » et MUNICIPALITÉ DE SAINT-ADELME, « Harmonisation des règlements municipaux applicables par la Sûreté du Québec dans La Matanie », *L'Éveil de St-Adelme*, préc., note 220, précisant que la réglementation harmonisée a été « [é]laborée en concertation avec les municipalités, la Sûreté du Québec et la MRC de La Matanie (…) ».

Enfin, la présence d'un conseiller juridique au sein du comité de travail sur l'harmonisation permet de donner réponse aux questions des autres membres sur une règle harmonisée du point de vue, notamment, de sa conformité à sa loi d'habilitation de même qu'aux principes généraux de droit administratif applicables à la réglementation locale[487]. Cette personne peut être impliquée dans la rédaction du texte du règlement ou, du moins, dans sa révision une fois que le consensus est établi quant à sa teneur. L'apport d'un juriste au stade de la conception des règlements locaux harmonisés rend possible un examen préalable de la légalité des projets. Le comité bénéficie, grâce à la présence de ce juriste, d'un regard informé sur le libellé même du texte de règlement harmonisé et peut ainsi être sensibilisé aux aléas interprétatifs et au risque de contestation judiciaire que comporte ce libellé.

En somme, la composition du comité de travail de la MRC de Beauharnois-Salaberry et de celui de la MRC de Vaudreuil-Soulanges est assez similaire, la seule différence concernant la présence de représentants des municipalités locales. En effet, les six municipalités locales concernées par l'harmonisation normative avaient un représentant au sein du comité mis sur pied par la MRC de Beauharnois-Salaberry, alors que seulement certaines des vingt-trois municipalités étaient représentées au sein du comité de la MRC de Vaudreuil-Soulanges, bien que toutes aient été invitées. La taille des MRC peut avoir une influence sur leur participation aux travaux de mise en place initiale de l'harmonisation. En définitive, plus une MRC comporte de municipalités locales, plus le défi de réussir à toutes les impliquer activement dans la phase de conception paraît grand.

De son côté, la MRC de Lotbinière a choisi de composer différemment son comité de travail sur l'harmonisation. Les personnes suivantes ont été nommées par résolution de son conseil au « comité de travail temporaire pour l'élaboration

[487] Sur cette question, voir entre autres J. HÉTU et Y. DUPLESSIS avec la collab. de L. VÉZINA, préc., note 12, au chapitre 8, particulièrement au par. 8.3 de la p. 8 151 : « Les conditions de fond ».

d'un règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés » : un employé de la MRC à titre de secrétaire et responsable de la concertation, un représentant de la cour municipale de la MRC de Lotbinière, trois maires siégeant au Comité de sécurité publique, un policier de la SQ et cinq fonctionnaires municipaux provenant de différentes municipalités locales[488]. Il est à noter que la composition de ce comité est plus « politique » — par la présence d'élus également membre du Comité de sécurité publique, — que celle du groupe de travail de la MRC de Beauharnois-Salaberry qui regroupe des fonctionnaires locaux et régionaux.

Par conséquent, les dix-huit municipalités locales comprises sur le territoire de la MRC de Lotbinière n'ont pas toutes été invitées à participer aux travaux du comité pour la mise en place de l'harmonisation, bien que toutes aient été visées par cette opération d'harmonisation normative[489]. Il appert cependant que « le projet de règlement a été soumis aux dix-huit municipalités locales de la MRC Lotbinière pour commentaires »[490]. Ainsi, toutes les municipalités locales concernées ont eu l'occasion de faire un apport au projet dans le cadre de la conception du règlement local harmonisé. C'est ce qui ressort des résolutions adoptées par les conseils municipaux de Saint-Patrice-de-Beaurivage[491] et de Dosquet[492]. Cette dernière a d'ailleurs confirmé « que le conseil municipal de la

---

[488] *Création d'un comité de travail temporaire pour l'élaboration d'un règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés*, Conseil de la MRC de Lotbinière, résolution nº 147-05-2016, préc., note 294, p. 9.
[489] MRC DE LOTBINIÈRE, préc., note 244.
[490] Voir le 4e paragraphe du préambule du *Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés*, Conseil municipal de Saint-Agapit, règlement nº 433-08-17, adopté le 5 septembre 2017, en ligne http://st-agapit.qc.ca/wp-content/uploads/2015/03/reglement-final-original-signe-433-08-17-avec-les-annexes-modifies-en-date-du-7-mai-2018.pdf (consulté le 11 mai 2019):
[491] Les projets de règlements ont été transmis en deux parties, lesquelles ont fait l'objet d'une confirmation par deux résolutions distinctes : *Prise de connaissance du règlement harmonisé RHSPPPP par les élus municipaux*, Conseil municipal de Saint-Patrice-de-Beaurivage, résolution nº 1199-02-2017, adoptée le 13 février 2017, en ligne : https://docs.wixstatic.com/ugd/1730df_9c320fe3b70c4aa5a4fc5cbb3f283d73.pdf et *Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés (RHSPPPP)*, Conseil municipal de Saint-Patrice-de-Beaurivage, résolution nº 1346-06-2017, adoptée le 12 juin 2017, en ligne : https://docs.wixstatic.com/ugd/1730df_b50019608c0a4916913c21f07ca56269.pdf (consultés le 5 mai 2019). Cette municipalité locale a approuvé tel quel les projets de règlements.
[492] *Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés (RHSPPPP)*, Conseil municipal de Dosquet, résolution nº 17-02-8236, adoptée le 7

municipalité de Dosquet a pris connaissance du projet de règlement et que les interrogations et commentaires qui en découlent seront acheminés par la directrice générale au comité »[493].

Somme toute, malgré le fait que certaines municipalités locales ne soient pas représentées au sein du comité de travail pour la mise en place de l'harmonisation normative, une procédure de consultation formelle de toutes les municipalités locales visées par cette opération est établie par la MRC afin que toutes puissent prendre connaissance du projet de règlement élaboré par le comité et faire valoir des observations ou formuler des questions. Ces possibilités d'intervention, à ce stade, viennent certainement contribuer à ce que le projet final du règlement local harmonisé se conforme à l'appréciation de l'intérêt public local que fait le conseil des municipalités qui sont incitées à l'adopter.

Alors qu'il est visé au premier chef par les règles qu'énoncera le règlement harmonisé, le citoyen est le grand absent de la composition de ce comité de travail. Cette mise à l'écart peut peut-être s'expliquer par le contexte spécifique de la mise en place de l'harmonisation : il s'agit d'une opération de révision de règlements locaux préexistants. La participation du citoyen est reportée au moment où sera apprécié le résultat de l'opération, celui où sa municipalité locale voudra adopter les réglementations locales harmonisées; il pourra alors faire valoir son point de vue dans le cadre de la procédure réglementaire applicable à tout conseil municipal, qui lui garantit un accès au projet de règlement avant son adoption[494].

---

février 2017, en ligne : http://www.municipalitedosquet.com/wp-content/uploads/2017/05/pv_2017-02-07.pdf et *Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés*, Conseil municipal de Dosquet, résolution nº 17-06-8303, adoptée le 6 juin 2017, en ligne : http://www.municipalitedosquet.com/wp-content/uploads/2014/04/pv_2017-06-06.pdf (consultés le 5 mai 2019).

[493] *Id*.

[494] *Infra*, 3.3.1.3.

On peut tout de même penser que déjà à ce stade initial des travaux d'harmonisation, la présence citoyenne pourrait contribuer à ce que le projet tienne compte, dès sa conception, des principaux destinataires des règlements locaux harmonisés. Il pourrait s'agir d'un ou deux citoyens seulement, qui siégeraient au comité et à qui l'on donnerait la possibilité de formuler des commentaires sur les projets de réglementations locales harmonisées, puisque les matières que sont la paix, l'ordre et la sécurité publique sont l'affaire de tous. L'apport du citoyen à ce stade pourrait ainsi permettre d'améliorer l'intelligibilité du texte en tenant compte de sa perspective.

3.1.1.2. Le mandat du comité de travail

Le mandat du comité de travail est de concevoir un ou plusieurs projets de réglementations locales harmonisées, selon le choix qu'il fera de regrouper les normes communes en un règlement unique ou en des textes réglementaires multiples[495]. En général, les municipalités locales ont déjà adopté, sur une base individuelle, des règles applicables sur leur territoire concernant la très grande majorité des matières visées par l'opération d'harmonisation normative. Le comité doit donc effectuer un travail de révision des textes réglementaires existants. Contrairement à l'exercice du pouvoir réglementaire en solo, c'est-à-dire sans avoir à prendre en compte les éléments extérieurs au territoire d'une municipalité locale, la mise en place de l'harmonisation est confrontée au défi de trouver le dénominateur normatif commun à toutes les municipalités locales. Pour ce faire, il faut définir de façon concertée quels sont la problématique à traiter et les objectifs visés par les règles à harmoniser. À ce stade, des règlements sont en vigueur sur le territoire de la plupart, sinon la totalité des municipalités locales, mais les règles qu'ils contiennent y sont exprimées de différentes façons.

La révision des réglementations locales existantes sous-entend, d'une part, qu'une même problématique soit présente sur le territoire de plusieurs des

[495] *Infra*, 3.2.1.

municipalités locales, sinon de toutes, et qu'elles souhaitent la régir, et d'autre part, une communauté d'objectifs entre les diverses municipalités ayant adopté ces réglementations. Quand un consensus est atteint sur ces éléments, il devient possible de formuler une norme harmonisée qui pourra s'appliquer sur le territoire de toutes les municipalités concernées. Ainsi, la mise en place de l'harmonisation revient à tenter d'uniformiser les règlements locaux sur une même matière en faisant une sorte de médiation entre les politiques publiques que veulent mettre en œuvre les municipalités locales à l'égard d'une matière donnée. En effet, comment créer une norme commune si, d'entrée de jeu, les problèmes définis et les façons de les résoudre ne sont pas les mêmes?

Ainsi, compte tenu des matières que sont la paix, l'ordre et la sécurité publique, un consensus sur les normes souhaitées peut avoir lieu parce que ces thèmes n'ont généralement pas de « saveur locale » qui nécessiterait une série de règles complètement différentes d'une municipalité à l'autre. Cependant, cette négociation peut tout de même être ardue. Le témoignage de Stéphane Bergeron, directeur général de la MRC de Lotbinière, est probant : « [i]l nous aura fallu 10 ans de discussion et de négociation pour atteindre cet objectif, mais les municipalités sont fières d'y être arrivées, à la veille de la prochaine entente de service avec la SQ »[496]. Même son de cloche au sein de la MRC d'Arthabaska : « [m]ême si les directeurs généraux des 23 municipalités ont collaboré au projet, le processus était très fastidieux puisque les différences entre les règlements étaient souvent dans les détails »[497]. À cette lenteur potentielle du travail technique peut s'ajouter une lenteur politique : les pourparlers entre les municipalités locales impliquées dans une opération d'harmonisation normative s'exposent à un freinage potentiel en temps d'élections municipales. C'est peut-être ce qui explique, en partie, les dix années de discussion au sein de la MRC de Lotbinière pour que toutes les municipalités locales en viennent à un consensus sur un projet de règlement harmonisé, ce délai au cours duquel trois élections municipales ont eu lieu. La volonté politique de mener à terme

[496] MRC DE LOTBINIÈRE, préc., note 244.
[497] RADIO-CANADA, préc., note 233.

l'harmonisation des réglementations locales peut être perturbée au gré des changements des élus qui siègent au sein des différents conseils municipaux.

Par ailleurs, la clarté, qualité essentielle de toute communication, exige notamment, dans le cas particulier de la communication législative, que le projet normatif poursuive un dessein précis. Conséquemment, la norme harmonisée, conçue collectivement, doit satisfaire toutes les municipalités locales visées par l'harmonisation quant à leurs objectifs respectifs. Le danger est que « [c]ertains compromis sont réalisés au prix de l'adoption de textes ambigus »[498]. À la lecture de plusieurs règlements locaux harmonisés, l'harmonisation ne nuit pas à la clarté des règlements, bien que ces derniers soient le fruit d'une négociation entre leurs coauteurs. Au contraire, l'intelligibilité du message normatif est mise à l'épreuve par l'implication de plusieurs acteurs dans la phase de conception de ces normes communes.

De même, le comité de travail peut s'inspirer des réglementations locales en vigueur dans d'autres MRC sur ces mêmes questions. Ce recours à des « modèles éprouvés » peut contribuer à formuler des règles plus claires. Par ailleurs, dans le cas de plusieurs municipalités locales dont les règlements sur les matières relevant de la paix, de l'ordre et de la sécurité, de même que sur les nuisances, sont d'origine ancienne et ont été modifiés à plusieurs reprises, l'opération d'harmonisation a fourni une occasion de moderniser ces textes, sans avoir à y consacrer autant de ressources qu'elles auraient dû le faire si elles avaient agi isolément. L'harmonisation des réglementations locales a donc obligé les municipalités locales à une faire une « relecture » de certains de leurs règlements locaux afin de s'assurer que ceux-ci correspondent toujours à leur choix de politique publique et à leur analyse de la problématique toujours actuelle et afin d'améliorer leur lisibilité, notamment par la consolidation des modifications apportées au fil du temps.

[498] C.-A. MORAND, préc., note 56, 20.

Cette première phase du processus de production normative qu'est la conception des textes harmonisés comprend également l'évaluation prospective des effets probables de la réglementation projetée, en regard de ses objectifs. En effet, « le choix des mesures les plus appropriées aux buts recherchés par une législation doit prendre en considération, au-delà des effets voulus, l'impact prévisible, c'est-à-dire l'ensemble des effets possibles sur les destinataires directement visés et sur d'autres publics »[499]. Quant à ces différentes mesures parmi lesquelles les municipalités devront faire le meilleur choix dans le contexte de l'harmonisation normative, la préexistence de leur règlement individuel, comme autant de propositions de normes à envisager, permet une évaluation prospective très éclairante sur les effets potentiels du futur règlement local harmonisé, s'il est largement inspiré d'un règlement existant. Ce dernier aura déjà démontré ses effets lors de son application et aura peut-être eu le bénéfice d'un examen par les tribunaux.

Lorsque le comité de travail en arrive à un projet final de règlements harmonisés qui a pris en compte tous les commentaires reçus des municipalités locales, il est présenté au conseil de la MRC. Certaines pratiques observées indiquent que ce conseil peut adopter une résolution recommandant l'adoption par les municipalités du projet ou des projets de règlement local harmonisé. Bien entendu, il ne peut s'agir que d'une recommandation, la MRC n'étant pas elle-même titulaire du pouvoir réglementaire sur ces matières. Chacune des municipalités locales demeure investie du pouvoir de prendre les règlements locaux harmonisés qui s'appliqueront sur son territoire, en l'absence de délégation de ce pouvoir à la MRC. Compte tenu du fait que le conseil de la MRC est formé des mairesses et maires de chaque municipalité locale sur son territoire[500], un vote positif sur la résolution formulant une recommandation manifeste une certaine volonté politique d'adopter le ou les règlement(s) harmonisé(s) dans leur municipalité locale respective. Néanmoins, l'harmonisation des réglementations locales ne sera véritablement en place

[499] J.-D. DELLEY, préc., note 75, p. 112.
[500] *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, préc., note 144, art. 210.24.

qu'au moment où chacun des conseils des municipalités locales aura procédé à l'adoption du projet de règlement tel que recommandé par le conseil de la MRC ou, si des particularités locales le requièrent, avec des variantes.

Finalement, le comité de travail propose un calendrier d'adoption par les municipalités locales de ces projets de règlements harmonisés afin que la mise en place soit la plus synchronisée possible. Le but est évidemment de bénéficier des effets de l'harmonisation normative dans les meilleurs délais, et notamment de faciliter le travail des agents d'application. Ces derniers pourront donc s'attendre à ce que les textes harmonisés deviennent applicables sur tout le territoire de la MRC à partir d'une date établie. S'agissant de règlements locaux harmonisés, la date ultime d'entrée en vigueur est tributaire du déroulement des procédures d'adoption que doit mettre en branle chacune des municipalités locales concernées puisqu'à ce stade, leur adoption est un geste individuel que doivent poser les différents conseils municipaux. La mise en œuvre des règles communes doit être concertée afin d'éviter, autant que possible, que se prolonge une période transitoire au cours de laquelle seraient juxtaposés, sur le territoire de la MRC, des règlements locaux non harmonisés et des règlements locaux harmonisés, c'est-à-dire jusqu'à ce que la dernière municipalité de la MRC procède à l'adoption. C'est justement à cette situation de pluralité de réglementations locales divergentes que tente de mettre fin l'harmonisation normative. C'est pour cette raison que des calendriers d'adoption sont transmis aux municipalités locales avec les projets de règlement local harmonisé[501].

3.1.1.3. Le rôle du Comité de sécurité publique

Selon ce qui a été observé, le Comité de sécurité publique n'est généralement pas au cœur des travaux de mise en place de l'harmonisation puisque la MRC crée un comité de travail temporaire spécifique pour effectuer ce travail. À titre de comité permanent de la MRC, le Comité de sécurité publique reçoit un mandat différent de celui du comité de travail sur l'harmonisation. Ce mandat est centré

[501] *Supra*, 2.3.1.

davantage sur la mise en œuvre de l'entente sur la prestation des services policiers et sur les questions générales de sécurité publique[502]. Comme il est, en plus, composé majoritairement d'élus, il serait possiblement irréaliste de demander à ce comité de s'astreindre à la tâche, aussi technique que prenante, de réviser les textes des règlements de toutes les municipalités locales concernées par cette harmonisation normative.

Le Comité de sécurité publique est toutefois intéressé par les travaux du comité de travail, puisqu'ils viennent mettre en œuvre une clause de l'entente relative à la prestation de services policiers sur le territoire de la MRC : celle qui oblige la MRC à veiller à harmoniser, autant que possible, les règlements locaux que doivent appliquer les policiers. Selon les pratiques observées, le Comité de sécurité publique n'apparaît pas avoir un rôle de premier plan au stade de la mise en place de l'harmonisation normative, mais son apport est à titre consultatif, en raison de l'expérience de ce comité sur les questions de sécurité publique sur le territoire de la MRC. Toutefois, sa contribution est beaucoup plus significative, on le verra, au stade du maintien de l'état d'harmonisation puisqu'il prend alors le relais du comité de travail, entité mise sur pied temporairement pour la mise en place initiale de l'harmonisation des réglementations locales.

3.1.2. Le maintien de l'état d'harmonisation

Le maintien de l'état d'harmonisation présente un véritable défi puisque pour continuer de répondre aux besoins évolutifs de leurs citoyens, les municipalités locales sont appelées à modifier leur réglementation, y compris les règlements harmonisés qu'elles ont pu adopter. Que ce soit pour modifier une règle en vigueur ou pour en ajouter une nouvelle, les municipalités locales continuent de jouir de leur autonomie dans l'exercice de leur pouvoir de prendre des règlements sur les matières traitées dans les règlements locaux harmonisés. Il est certes raisonnable de penser que ce ne sont pas toutes les municipalités

[502] *Loi sur la police*, préc., note 192, art. 78 et *supra*, 1.2.1.1, où sont fournies des précisions sur le rôle et la composition du Comité de sécurité publique.

locales qui manifestent les mêmes besoins, au même moment. Cependant, chaque modification apportée aux règles harmonisées par les municipalités individuellement vient « déconstruire » cet état d'harmonisation normative, réalisé non sans effort.

L'énoncé suivant, contenu à l'article 1.2 du règlement local harmonisé de la municipalité de Saint-Basile située dans la MRC de Portneuf, a été remarqué au chapitre 2 en raison de sa façon surprenante de traduire ce souci de préserver l'harmonisation réglementaire :

> « Aucune disposition du présent règlement ne peut être modifiée ou amendée par une municipalité locale, mis à part le contenu des annexes figurant à la fin des chapitres 3, 5 et 7. Une municipalité peut cependant adopter des règlements complémentaires portant sur les mêmes objets que le présent règlement. Il est à noter qu'aucune disposition contenue à l'intérieur d'un règlement complémentaire ne doit entrer en contradiction ou être moins restrictive qu'une disposition apparaissant au présent règlement. (…) »[503]

Est donc imposée une « interdiction » d'adopter des variantes par dérogation pour les municipalités locales de la MRC de Portneuf, à moins qu'elles ne soient « plus restrictives » que les dispositions harmonisées. Une telle demande semble peu flexible, voire irréaliste, puisque des besoins normatifs locaux pourraient justifier une divergence. Il est bien sûr possible qu'une municipalité locale de cette MRC doive adopter une variante par dérogation rendant inapplicable la disposition harmonisée traitant de la même matière sur son territoire. Il est à craindre qu'une « consigne » aussi rigide fasse en sorte qu'une municipalité locale soit tentée d'adopter une variante aux règles harmonisées dans un règlement distinct du règlement harmonisé. Ce faisant, des règles contradictoires pourraient devenir applicables sur le territoire de la municipalité locale puisqu'édictées dans deux textes distincts.

---

[503] *Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie*, Conseil municipal de Saint-Basile, préc., note 314, au 3e paragraphe de l'article 1.2. Au sujet des variantes, voir également *supra*, 2.2.1.5(ii).

Qui plus est, l'adoption de variantes par différentes municipalités locales vient altérer l'état d'harmonisation normative alors qu'il est possible que les variantes adoptées, quoique formulées différemment, aient le même objet d'une municipalité à l'autre. Dans ce cas, il y aurait peut-être lieu de transformer les variantes en règles harmonisées. Le fait de « vider » graduellement le règlement harmonisé de son contenu par l'adoption de variantes par dérogation vient contrecarrer les objectifs de faciliter l'application des règlements locaux par un même corps policier. L'effet secondaire de cette rupture de l'harmonisation sera possiblement de créer un fardeau financier à la municipalité locale, qui devra appliquer les variantes avec ses propres moyens. Pour éviter de telles situations, la MRC doit connaître la modification ou la nouvelle règle que souhaiterait adopter une municipalité locale sur la même matière que les normes harmonisées afin d'être en mesure de voir si cette nouvelle norme pourrait concerner toutes les municipalités locales ou s'il s'agit assurément d'une particularité locale présente sur une seule municipalité du territoire.

C'est pour cette raison que l'établissement d'un procédé de suivi est essentiel au maintien de l'état d'harmonisation. À cette fin, les MRC peuvent être informées des modifications apportées par les municipalités locales aux règlements harmonisés en vigueur sur leur territoire et ce suivi peut intervenir à deux moments : après l'adoption de la variante, voire après son entrée en vigueur (3.1.2.1), ou avant l'adoption de cette disposition (3.1.2.2).

Par ailleurs, le maintien de l'état d'harmonisation normative implique la création de nouvelles règles alors que la mise en place initiale, comme on l'a vu, est une opération de révision des règles existantes dans chacune des municipalités locales concernées. De nouvelles normes pourront être créées afin que les réglementations locales harmonisées puissent continuer de répondre aux besoins des citoyens. Dans la phase de conception du processus de production normative, une des opérations consiste en une évaluation des impacts d'un projet de règle et en l'occurrence, il s'agit de voir si certaines données sont susceptibles de servir à l'évaluation prospective des réglementations locales

harmonisées projetées en ce qu'elles permettront que soient mesurées leurs répercussions potentielles (3.1.2.3).

3.1.2.1. Le suivi des variantes adoptées

Les pratiques des MRC de Vaudreuil-Soulanges et de Beauharnois-Salaberry illustrent le suivi des variantes après leur adoption. Ainsi, les municipalités locales comprises sur le territoire de cette dernière MRC peuvent adopter des variantes et, le cas échéant, elles n'ont pas à aviser préalablement la MRC. Des suivis annuels sont effectués par le personnel de la MRC auprès des directions générales des municipalités locales dans le cadre de réunions sur la thématique générale de la sécurité publique[504].

Il s'agit en fait d'une révision périodique visant à prendre connaissance des variantes adoptées par les municipalités locales et en vigueur sur leur territoire notamment pour voir s'il serait pertinent de les transformer en des normes communes qui pourraient être intégrées aux règlements locaux harmonisés. Si ces variantes se révèlent d'intérêt général, la MRC déclenche un processus semblable à celui utilisé pour la mise en place de l'harmonisation normative, c'est-à-dire la mise sur pied d'un comité de travail formé de fonctionnaires de la MRC et de représentants de chacune des municipalités locales. Ce comité aura pour tâche d'examiner la problématique en jeu, de discuter des moyens et des buts recherchés et de recommander éventuellement une modification aux règlements locaux harmonisés.

Un conseiller juridique appuie ce comité pour la rédaction du projet de modification réglementaire. Une fois le projet finalisé, les membres représentant les municipalités locales retournent auprès de leur administration respective pour confirmer la volonté d'adopter le texte tel quel ou pour communiquer des commentaires ou des interrogations. Cette façon de procéder, c'est-à-dire de faire un suivi du maintien de l'état d'harmonisation postadoption, a certes

[504] *Supra*, 2.4.

l'avantage de laisser les municipalités libres d'adopter une règle selon leurs besoins locaux et au moment le plus opportun pour elles.

3.1.2.2. Le suivi des projets de variantes

Quant au mécanisme de maintien de l'état d'harmonisation normative de suivi des projets de variantes, c'est-à-dire lorsque les modifications réglementaires ne sont adoptées par les municipalités locales qu'après avoir été examinées par la MRC, les MRC des Sources, de MRC de Drummond et de MRC de Charlevoix-Est fournissent un exemple de cette façon de procéder.

Comme il a été énoncé à la section 2.4, la MRC des Sources a mis en place un mécanisme assez simple de maintien de l'état d'harmonisation, prévoyant que « (…) les municipalités acheminent au comité de sécurité publique de la MRC des Sources leurs projets de règlements ou leurs modifications de règlementation (…) »[505]. Ce sont donc les municipalités elles-mêmes qui rédigent leurs projets de règlements, qu'ils soient modificatifs de dispositions existantes ou qu'ils établissent des règles nouvelles. Le Comité de sécurité publique est donc saisi du texte même du projet de règlement et non d'une simple explication de la problématique à régir. Ainsi, la phase de conception normative est réalisée en solo par la municipalité locale qui définit le problème auquel elle fait face, qui fixe les objectifs qu'elle veut atteindre par l'exercice de son pouvoir réglementaire et qui rédige le projet de règlement.

Ce processus, dans la mesure où il est respecté par les municipalités locales, a l'avantage de porter à l'attention de la MRC toutes les modifications projetées par les municipalités avant leur adoption. La MRC dispose donc à tout moment d'une vue d'ensemble des propositions de modifications ou de nouvelles règles ajoutées aux règlements harmonisés. Ceci fait en sorte que le maintien de l'état d'harmonisation peut être assuré, en quelque sorte, « en temps réel », puisque

[505] *Règlements uniformisés*, Conseil de la MRC des Sources, résolution nº 2013-06-8505, préc., note 473, p. 525.

si une problématique se soulève au sein du territoire d'une municipalité locale et qu'il paraît utile qu'elle soit régie à l'échelle de la MRC, cette dernière a la possibilité de recommander la modification proposée aux autres municipalités sur son territoire et de veiller à ce que cette nouvelle norme harmonisée soit adoptée dans les meilleurs délais. La circulation des projets de modifications aux règlements harmonisés à l'intérieur du territoire d'harmonisation contribue ainsi à entretenir une culture collaborative entre les municipalités locales.

Quant au choix de l'interlocuteur au sein de la MRC des Sources, soit le Comité de sécurité publique, il s'explique du fait que les règlements locaux harmonisés et les propositions de modifications à y apporter portent sur des enjeux de sécurité publique, thème au cœur du mandat de ce comité. Toutefois, ce comité étant principalement composés d'élus, il faut s'interroger sur sa capacité de répondre avec célérité aux propositions de modifications réglementaires qui, dans certaines circonstances, peuvent exiger un traitement urgent compte tenu de la problématique en cause, liée justement à la sécurité publique. Un inconvénient possible du mécanisme de suivi des projets de variantes est certainement la lenteur avec laquelle la MRC réagira surtout s'il s'agit d'une modification jugée nécessaire par la municipalité locale qui la présente. Tel que mentionné, l'examen des projets de règlements présentés par les municipalités locales peut nécessiter du temps que ne pourraient peut-être pas consacrer les membres du Comité de sécurité publique. Il est tout de même possible de penser que la présence d'élus à ce comité peut faciliter la circulation de l'information entre les municipalités locales à propos de projets de modifications envisagés par l'une d'elles.

De même, le mécanisme mis en place par la MRC des Sources demande que les projets de règlements de municipalités « soient transmis aux représentants de la Sûreté du Québec présents au sein de ce comité pour valider l'application de ceux-ci avant leur adoption dans les conseils municipaux »[506]. Le souci d'évaluer la faisabilité de la mise en œuvre est certes un élément important dans la

[506] *Id*.

décision d'adopter ou non une règle et l'éclairage des agents d'application sur ce point est fort utile. Bref, la MRC des Sources a le mérite d'avoir explicitement prévu un mécanisme de suivi préadoption, ce qui n'est pas le cas dans toutes les MRC où des pratiques d'harmonisation ont été observées.

La MRC de Drummond a également mis en place un mécanisme administratif pour assurer le maintien de l'état d'harmonisation qui se résume ainsi :

> « Pour la modification des règlements par les municipalités :
> - avant de modifier les règlements harmonisés, les municipalités doivent déposer au comité de sécurité publique, pour approbation, les modifications qu'elles souhaitent apporter aux règlements et les raisons de ces modifications;
>
> - le comité de sécurité publique analysera la demande et au besoin, demandera l'avis du comité de travail sur les règlements harmonisés;
>
> - dans le cas où le comité de sécurité publique approuverait la modification proposée, les municipalités seront avisées qu'elles doivent toutes procéder à cette modification. » [507]

De plus, cette MRC compte réitérer annuellement aux directeurs généraux des municipalités locales, l'importance de soumettre préalablement les projets de règlements à la MRC avant leur adoption dans le but d'assurer le maintien de l'harmonisation des règlements[508].

Le premier élément de ce mécanisme de maintien de l'état d'harmonisation normative prévoit qu'une municipalité locale ne peut modifier un règlement harmonisé avant d'avoir obtenu l'approbation du Comité de sécurité publique et qu'au moment de soumettre son projet au comité, elle doit fournir des explications sur ces modifications projetées. La valeur ajoutée ici est cette justification qui doit être donnée par la municipalité qui souhaite déroger aux normes harmonisées. Il s'agit d'informations très utiles à la phase de conception normative puisque cette réflexion aidera non seulement à l'examen des

---

[507] Ces données sont tirées d'un courriel reçu de Valérie Carrère, coordonnatrice à l'aménagement de la MRC de Drummond, préc., note 471.
[508] *Id*.

modifications proposées, mais pourra être communiquée aux citoyens dans l'éventualité où le processus de modification est mis en branle par le conseil municipal. Il est donc judicieux de voir dès maintenant à mettre par écrit les raisons motivant l'adoption de ce projet de règlement.

Le deuxième élément indique que le Comité de sécurité publique peut, au besoin, faire appel au « comité de travail sur les règlements harmonisés », ce qui sous-entend qu'un tel comité existe même après la mise en place de l'harmonisation et son mandat est d'appuyer le travail du Comité de sécurité publique sur les questions d'harmonisation normative. La création d'un tel comité permanent au sein de la MRC de Drummond est tout à fait pertinente pour assurer le maintien de l'état d'harmonisation normative. En effet, en créant, en quelque sorte, une instance permanente de suivi au sein de la MRC, cette dernière peut s'assurer d'une meilleure connaissance des règlements locaux harmonisés en y concentrant l'examen de toutes les demandes formulées par les municipalités locales à leur sujet. Cette connaissance des réalités que vivent les municipalités locales est susceptible de créer une plus grande cohérence à l'échelle de la MRC dans les décisions d'approuver ou non une modification à un règlement local harmonisé.

Selon la démarche en place au sein de la MRC de Drummond, le fait, pour le Comité de sécurité publique, de pouvoir faire appel à ce comité de travail permettra de déléguer à ses membres les tâches plus techniques qui pourraient engendrer un plus lourd volume de travail. Bref, ce mécanisme paraît être articulé de façon à préserver le maintien de l'harmonisation réglementaire si, bien sûr, les municipalités en respectent les rouages.

Par ailleurs, le mécanisme de maintien de l'état d'harmonisation qui implique le suivi des projets de variantes, donc avant leur adoption, est également utilisé au sein de la MRC de Charlevoix-Est. À titre d'exemple, le préambule du *Règlement général sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés*, adopté par le conseil de la ville de La Malbaie, indique que le greffier

de la ville doit informer la MRC et la SQ avant de remplacer, modifier ou abroger une disposition de ce règlement local harmonisé en transmettant à la MRC l'avis de motion précédant son adoption[509]. De plus, ce préambule précise qu'à défaut pour le greffier de la ville de transmettre cet avis, « (…) la MRC de Charlevoix-Est et la Sûreté du Québec se réservent le droit de refuser d'appliquer telles dispositions remplacées ou modifiées (…) »[510].

La particularité intéressante de cet exemple est que la sanction en cas de création de divergences aux normes harmonisées non communiquées préalablement à la MRC et à la SQ est prévue en des termes très clairs. Il s'agit d'une façon de dissuader les municipalités locales de « déconstruire » l'état d'harmonisation normative en indiquant d'avance la possibilité qu'une modification ne soit pas appliquée par la SQ. Dans ce cas, la municipalité locale doit être en mesure d'assumer l'application de cette variante, sans l'aide des services policiers.

En définitive, les mécanismes visant le maintien de l'état d'harmonisation que sont les suivis des variantes adoptées et des projets de variantes présentent une dynamique différente. Le mécanisme postadoption implique des suivis périodiques qui sont effectués après le fait, c'est-à-dire une fois qu'une variante aux réglementations locales harmonisées est adoptée par une municipalité locale. Le maintien de l'état d'harmonisation a donc lieu une fois que ces révisions sont effectuées ce qui fait en sorte que l'on est en présence d'une dynamique de « rattrapage » par opposition au mécanisme préadoption où le maintien est « prévu » à chaque modification proposée par une municipalité locale qui l'adoptera après avoir consulté la MRC. La première favorise une plus grande autonomie réglementaire locale en ce qu'elle permet une réaction plus rapide. Toutefois, le prix à payer est une possible non-application et même une déconstruction de l'état d'harmonisation si les suivis postadoption ne sont pas effectués rigoureusement et en temps utile.

---

[509] *Règlement général sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés* (codification administrative), Conseil municipal de La Malbaie, préc., note 326.
[510] *Id*.

Quant au mécanisme préadoption voulant que les municipalités locales doivent préalablement soumettre leurs projets réglementaires à la MRC avant leur adoption, il a l'avantage de maintenir l'harmonisation presque « en temps réel » c'est-à-dire dès que la problématique survient quelque part sur le territoire de la MRC et qu'elle peut concerner l'ensemble des municipalités qui y sont comprises. Si ce mécanisme peut limiter l'autonomie réglementaire locale, la lenteur avec laquelle la MRC traite les demandes de modifications est le seul facteur de limitation de cette liberté. Au bout du compte, la municipalité locale conserve le pouvoir réglementaire d'adopter des variantes aux règlements locaux harmonisés. Par ailleurs, si la modification que souhaite apporter une municipalité à sa réglementation locale harmonisée peut être utile à l'échelle de la MRC, cette mécanique de présentation du projet de règlement à la MRC, préalablement à son adoption, fait montre d'une solidarité municipale au bénéfice des citoyens.

3.1.2.3. L'évaluation prospective

Un dernier mot, en ce qui a trait au maintien de l'état d'harmonisation des règlements locaux, concerne le fait que cette opération est créatrice de nouvelles normes, par opposition à celle de mise en place où la démarche en est une de révision des règles de droit locales existantes. Lorsqu'il s'agit de maintenir l'harmonisation normative, les municipalités locales n'ont pas le bénéfice de l'expérience de leurs réglementations en vigueur, comme c'est le cas lors de la mise en place de l'harmonisation, puisqu'il s'agira vraisemblablement de droit nouveau au sein des municipalités locales de la MRC. Selon le modèle théorique, une évaluation prospective du projet de modifications aux règlements locaux harmonisés, lors de la phase de conception, permettrait d'anticiper ses répercussions une fois en vigueur et d'estimer s'il peut atteindre les objectifs des municipalités locales[511].

[511] *Supra*, Chapitre préliminaire.

Une telle évaluation prospective « intervenant en amont de l'édiction d'un texte législatif ou réglementaire, s'efforce d'en prévoir et d'en apprécier les effets éventuels »[512]. Mieux connue sous le vocable « analyse d'impact » ou « étude d'impact », cette évaluation se veut « un travail à caractère scientifique, entrepris à l'initiative de l'administration publique, à l'intention des dirigeants politiques, mais dont les résultats sont susceptibles d'être rendus publics (...) »[513]. Ces analyses prennent en compte plusieurs éléments tels que la définition de la problématique, les objectifs à atteindre, les solutions envisagées et leurs coûts, de même que les effets anticipés, une fois la règle en vigueur, à partir de données quantitatives et qualitatives. Elles sont effectuées préalablement à l'adoption d'un règlement et peuvent être rendues publiques, comme c'est le cas notamment pour certains projets de règlements provinciaux[514] et fédéraux[515].

Aucun cas observé ne comportait d'analyses d'impact qui auraient pu être menées et publiées avant l'adoption de règlements locaux harmonisés. Le fait que ces études nécessitent certaines ressources que plusieurs municipalités n'ont pas explique peut-être cette absence. Bien sûr, l'on ne pourrait s'attendre à ce que les municipalités locales mènent pour tous leurs projets de règlement une étude d'impact ayant l'envergure de celle qui accompagne les projets de réglementation étatique. Cependant, une réflexion plus « systématisée » au cours de la phase de conception sur les répercussions d'un projet de règlement local serait certainement utile d'une part, afin que l'administration et les élus puissent être convaincus de sa pertinence et d'autre part, pour informer le citoyen sur les fondements de la mesure réglementaire.

---

[512] P. ISSALYS, préc., note 78, p. 134.
[513] *Id*., p. 136.
[514] Voir par exemple, GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Analyse d'impact réglementaire du règlement d'application de la Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants*, 2017, en ligne : http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/vze/AIR-reglement201712.pdf (consulté le 11 mai 2019).
[515] Voir par exemple, le *Règlement sur la salubrité des aliments au Canada* (projet), (2017) 151, nº 3, Gaz. Can. I, 21 janvier 2017, p. 259.

Bien que les analyses d'impact soient un bon outil en phase de conception, une autre façon d'anticiper les effets d'une mesure normative est d'observer les expériences vécues par des législateurs ayant adopté des règles similaires et pour ce faire, « [l]e droit comparé constitue la méthode la plus simple et la plus fréquemment utilisée »[516]. Dans le cadre de la mise en place de l'harmonisation des réglementations locales, il appert que les règlements locaux en vigueur dans d'autres municipalités peuvent fournir des connaissances permettant de prévoir les effets d'une règle qui aura été en vigueur localement sur une période donnée. Dans le contexte du maintien de l'état d'harmonisation, il pourra s'agir du texte d'une variante déjà adoptée par une municipalité locale ou d'une règle dont le libellé est inspiré d'un règlement en vigueur dans une autre municipalité locale québécoise et prise sous le régime d'un pouvoir habilitant similaire. Dans ces cas, l'expérience de ces autres réglementations pourrait servir à anticiper les répercussions qu'une telle mesure est susceptible d'engendrer une fois en vigueur, non seulement au sein même d'une municipalité locale, mais également à l'échelle du territoire de la MRC.

Dans ce même ordre d'idées, les décisions que les tribunaux auront pu rendre sur des règlements semblables en vigueur dans d'autres municipalités pourront s'avérer fort utiles pour mieux connaître leurs répercussions. Le contrôle de la légalité des réglementations locales par le pouvoir judiciaire aide certainement à la confection d'une norme, car le règlement examiné pourra avoir été jugé *intra vires* de l'exercice des pouvoirs dévolus aux municipalités locales et dans ce cas, présenter un modèle normatif valable. Si, par contre, un tribunal avait jugé *ultra vires* un règlement local, ce dernier pourra servir de contre-exemple instructif sur ce qu'il faut éviter dans l'élaboration d'une réglementation locale.

Enfin, un moyen supplémentaire de mesurer les effets potentiels d'un projet de règlement local est de solliciter les observations du public avant son adoption. La consultation préalable à l'adoption d'un règlement est certes un processus

[516] J.-D. DELLEY et A. FLÜCKIGER, préc., note 24, p. 93.

fort pertinent d'évaluation prospective[517]. Dans le contexte de projets de réglementations locales harmonisées ou de leur modification, les citoyens de toutes les municipalités locales parties à l'harmonisation peuvent être invités à présenter leurs observations, ce qui offrira plusieurs perspectives quant à la proposition de norme harmonisée. Les citoyens de toutes les localités impliquées ont ainsi la possibilité de consulter les projets de réglementations locales harmonisées et, à cette occasion, peuvent communiquer à la municipalité leurs commentaires avant qu'ils soient adoptés[518].

Ainsi, bien que la réalisation de l'évaluation prospective sous forme d'études d'impact nécessite des ressources importantes et serait idéalement souhaitable, l'élaboration de règlements locaux harmonisés peut recourir au droit comparé, aux décisions judiciaires, le cas échéant, et même aux consultations publiques comme processus d'évaluation prospective permettant d'anticiper les effets d'une réglementation harmonisée projetée. Ces différentes façons de mesurer les conséquences possibles d'une nouvelle réglementation sont certes utiles à défaut de procéder à des études d'impact aussi complètes que celles qui accompagnent les projets de réglementations provinciales et fédérales.

En somme, que ce soit pour la mise en place de l'harmonisation ou pour son maintien, la phase de conception normative implique une réflexion sur la définition du problème, l'établissement d'objectifs, l'identification des moyens pour les atteindre ainsi qu'une évaluation prospective des effets possibles de la règle envisagée. L'harmonisation des réglementations locales implique la participation du plusieurs titulaires du pouvoir de réglementer et la concertation des intervenants, dans cette première phase du processus de production normative, est primordial pour son bon déroulement et surtout, pour son aboutissement.

---

[517] Charles-Albert MORAND, « L'obligation d'évaluer les effets des lois », dans Charles-Albert MORAND (dir.), *Séminaire en Valais*, 7-9 octobre 1992, Presses de l'Université d'Aix-Marseille, 1993, p. 84.
[518] Sur le processus de consultation visant les projets de règlements locaux, *infra,* 3.3.1.3.

3.2. La mise en forme des réglementations locales harmonisées

Une fois l'intention normative commune clairement établie entre les municipalités locales et le consensus atteint sur les mesures à adopter, elles seront « mises en forme » dans un règlement local harmonisé. Cette phase, subséquente à la conception, consiste en la rédaction du règlement harmonisé à partir des règles qui sont empruntées à d'autres disciplines notamment aux sciences de la communication[519].

Bien sûr, le règlement local doit être accessible par ses destinataires afin que ceux-ci puissent s'y conformer. Cette accessibilité au texte comporte deux volets : accès physique et intelligibilité. Il va de soi que l'accessibilité physique est nécessaire pour prendre connaissance du texte législatif puisque l'existence même de la norme doit être connue de l'administré. Des exemples où cet accès au texte de la norme varie d'une municipalité locale à l'autre montrent que certaines d'entre elles publient quelques règlements adoptés, alors que d'autres se contentent de fournir aux citoyens un résumé des règles applicables[520].

Une fois le contact physique établi avec la norme, le deuxième volet de l'accessibilité a trait à l'intelligibilité, c'est-à-dire à sa compréhension par les destinataires : « [s]i, pour que la loi soit efficace, il faut qu'elle soit connue, il faut surtout qu'elle soit comprise »[521]. Le concept d'intelligibilité est entendu comme comprenant la notion de lisibilité du texte, préalable à sa compréhension[522]. La légistique formelle propose des règles de rédaction de la communication législative efficace basées sur les objectifs de clarté, de concision et de cohérence[523]. Le but est de concevoir une norme que le citoyen pourra

---

[519] C.-A. MORAND, préc. note 56, 26 et 27 et préc., note 16, p. 30.
[520] *Supra*, 2.3.2.
[521] P. DELNOY, préc., note 83, p. 143.
[522] G. KOUBI, préc., note 83, p. 215.
[523] C.-A. MORAND, préc., note 56, 19 à 25 et *supra*, Chapitre préliminaire.

connaître et comprendre : [l]'accent est mis sur le perfectionnement du message normatif et des modalités de sa réception »[524].

C'est à la lumière de ces objectifs que sont abordés ci-après deux éléments ayant trait à la mise en forme des règlements locaux harmonisés. D'abord, il faut analyser le regroupement des normes harmonisées et les deux formes d'adoption réglementaire observées : les textes normatifs multiples, portant chacun sur des matières spécifiques et le règlement local unifié, réunissant toutes les normes harmonisées, quelle que soit la matière. Un examen de ces deux façons de faire des municipalités locales en ce qui a trait à leur réglementation harmonisée est utile, dans un premier temps, afin de constater dans quelle mesure l'une et l'autre contribuent à une meilleure accessibilité à la norme par le citoyen (3.2.1).

Par ailleurs, les pratiques d'harmonisation normatives laissent place à l'adoption de variantes par les municipalités locales concernées par l'harmonisation normative, en raison de la présence de particularités locales qui nécessitent une règle différente ou supplémentaire[525]. Ici encore, les variantes reçoivent deux types de traitements : elles sont tantôt intégrées directement au règlement harmonisé, tantôt prévues dans un règlement distinct. L'objectif de cohérence, essentiel à l'efficacité d'une communication, exige non seulement une logique interne au sein même du texte législatif, mais également une logique externe avec d'autres règles de droit pertinentes. Son application présente une difficulté supplémentaire dans le contexte où une série de règles communes sur plusieurs aspects de la vie citoyenne sont adoptées par les municipalités locales auxquelles viennent se greffer des normes différentes sur ces mêmes matières. Ainsi, dans cette quête de la clarté, de la concision et de la cohérence du règlement, la coexistence de ces variantes avec les dispositions harmonisées au sein du corpus réglementaire local pose des défis (3.2.2).

---

[524] Boris BARRAUD, « La légistique », dans Boris BARRAUD, *La recherche juridique (les branches de la recherche juridique*), coll. Logiques juridiques, L'Harmattan, 2016, p. 8, en ligne : https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-01367740/document (consulté le 11 mai 2019).
[525] *Supra*, 2.2.1.5.

3.2.1. L'unicité ou la multiplicité des textes

Dans certaines MRC, des municipalités locales choisissent de regrouper les normes harmonisées qu'elles adoptent dans une série de règlements harmonisés portant chacun sur des matières différentes (3.2.1.1) alors que dans d'autres MRC, elles optent pour la prise d'un seul règlement (3.2.1.2). Il importe d'examiner ces deux formes de présentation des réglementations locales harmonisées quant à leurs incidences sur leur repérage dans le corpus réglementaire local, la cohérence des textes normatifs ainsi présentés, leurs modifications éventuelles, de même que sur le processus menant à leur adoption par le conseil municipal.

Il sera ensuite question de la répartition horizontale des normes locales c'est-à-dire, comment sont aménagées les matières sur lesquelles portent les différents règlements locaux harmonisés. Ce questionnement a pour objectif d'alimenter la réflexion en vue de constater laquelle de ces deux formes de regroupement des règles est le plus susceptible de favoriser l'accessibilité aux règlements locaux harmonisés par les personnes qui doivent s'y conformer (3.2.1.3).

3.2.1.1. Les règlements locaux harmonisés multiples

Sur le territoire de la MRC de Beauharnois-Salaberry, les municipalités locales impliquées dans l'opération d'harmonisation de certaines de leurs réglementations ont choisi d'adopter plusieurs règlements locaux harmonisés portant chacun sur une matière précise. Cette forme de regroupement des normes harmonisées a également été observée au sein des MRC de Vaudreuil-Soulanges, Des Appalaches, Des-Jardins-de-Napierville, de Drummond, de Memphrémagog, de Rouville, du Granit, de l'Ile d'Orléans, des Collines-de-l'Outaouais, de Papineau et de la Vallée-de-la-Gatineau. Selon les observations, elle est la forme la plus pratiquée[526].

[526] Sur un échantillon d'une vingtaine de MRC.

Dans ce contexte, le citoyen qui veut prendre connaissance des normes harmonisées adoptées par sa municipalité locale doit consulter plusieurs règlements, en espérant que tous ces textes soient aisément accessibles. Tel que mentionné précédemment, cet accès physique n'est pas toujours équivalent d'une municipalité à l'autre. Cependant, à supposer que l'accès physique à ces textes soit possible puisque, par exemple, une municipalité les publie sur son site Internet, il faut ensuite les repérer parmi les autres règlements adoptés par le conseil municipal qui pourraient également y figurer. Les titres des règlements harmonisés multiples sont souvent évocateurs de leur contenu puisque chacun des textes porte sur une matière en particulier et est identifié comme tel : règlement sur le colportage, règlement sur l'utilisation extérieure de l'eau et règlement sur les systèmes d'alarme en sont quelques exemples[527]. Les règlements harmonisés multiples ont donc un titre évocateur de leur contenu.

En ce qui a trait maintenant à l'objectif de cohérence, notre analyse des différents règlements locaux harmonisés applicables sur le territoire de la MRC de Beauharnois-Salaberry a permis de constater que plusieurs règlements comportaient des éléments similaires, notamment certaines définitions, de même que des dispositions portant sur les amendes en cas de contravention au règlement harmonisé[528]. Malgré les matières distinctes sur lesquelles peuvent porter les réglementations locales harmonisées, une cohérence horizontale ou externe, appelée une « harmonisation de 2e degré », a été observée par la présence de notions communes à tous ces règlements qui sont exprimées de façon similaire. Ces éléments partagés, malgré les différentes matières traitées, sont de nature plutôt générique en ce qu'ils peuvent concerner – ou non - des règlements non harmonisés. Il s'agit là d'une simple cohérence au sein de la réglementation d'une municipalité.

[527] Sur les titres des règlements locaux harmonisés, *supra,* 2.2.1.1.
[528] *Supra*, 2.2.2.11.

L'adoption de multiples règlements harmonisés peut compromettre cette cohérence horizontale ou externe puisque chaque règlement est autonome et comporte notamment définitions et dispositions d'application. Le défi est de s'assurer que les concepts similaires soient exprimés de la même façon d'un règlement à l'autre au sein du corpus réglementaire local. Non seulement le citoyen, mais aussi les personnes chargées de l'application de ces règlements doivent pouvoir agir sur la foi de textes clairs donc sans ambiguïtés nées d'un manque de cohérence.

Bien sûr, il faut s'attendre à ce que les règlements locaux harmonisés subissent des modifications afin de s'adapter aux besoins changeants qu'implique la vie citoyenne. Les modifications éventuelles viseront évidemment un seul texte en particulier : la mise à jour de ce règlement par l'administration locale devrait donc être facilitée. Ainsi, certains règlements sont susceptibles d'être plus souvent modifiés que d'autres. Par exemple, les réglementations locales harmonisées de la MRC de Beauharnois-Salaberry ont subi des modifications à plusieurs reprises depuis leur mise en place en 2011 et ce sont les règlements portant sur le stationnement, sur les nuisances ainsi que sur la sécurité, la paix et l'ordre qui ont été modifiés le plus souvent[529].

Enfin, l'adoption des règlements locaux harmonisés multiples et de leurs modifications vient complexifier les procédures pour l'administration locale puisque plusieurs textes doivent subir le processus prévu par la loi. L'adoption de tout règlement local, qu'il soit harmonisé ou non, doit être précédée du dépôt d'un projet de règlement lors d'une séance du conseil municipal et des copies doivent alors être mises à la disposition du public de même que pour la séance au cours de laquelle le règlement sera adopté[530].

Ainsi, plusieurs textes distincts devront être présentés dans le cadre de ce processus. Cependant, l'adoption initiale d'un tel règlement particulier et toute

---

[529] *Supra*, 2.4
[530] Sur le processus d'adoption d'un règlement local et l'accès des citoyens aux projets de règlement, *infra*, 3.3.1.3.

modification le concernant pourra se concentrer sur un seul texte donc une seule matière à la fois, ce qui peut favoriser la participation citoyenne au processus réglementaire local puisque la publicité entourant ce texte sera plus évocatrice que s'il s'agissait d'un règlement général unifié. Le citoyen sera en mesure de rapidement comprendre de quelle matière traitera le projet de règlement initial ou de règlement modificatif.

3.2.1.2. Le règlement local harmonisé unifié

Il y a un moins grand nombre de MRC où les municipalités locales ont adopté un seul règlement regroupant l'ensemble des dispositions harmonisées à l'échelle du territoire, en comparaison des MRC où des règlements harmonisés multiples ont été adoptés[531]. Un règlement local unifié a été adopté par les municipalités locales concernées dans les MRC de La Matanie, d'Arthabaska, de Portneuf, de Nouvelle-Beauce, de Bellechasse, de Charlevoix-Est et de Lotbinière.

Contrairement aux règlements locaux harmonisés multiples, le repérage du règlement local harmonisé unifié par son titre est moins aisé. Par exemple, il peut être intitulé *Règlement sur la qualité de vie*[532], *Règlement général numéro G-100*[533], *Règlement sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés*[534] *ou Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie*[535]. Ces titres, plutôt génériques, n'informent guère le citoyen à leur seule lecture que les textes qui les portent prévoient des règles sur une panoplie de matières régissant entre autres les colporteurs, le stationnement et l'utilisation de l'eau.

---

[531] Sur un échantillon d'une vingtaine de MRC.
[532] *Règlement sur la qualité de vie*, Conseil municipal de Matane, 256, préc., note 322.
[533] *Règlement général numéro G*-100, Conseil municipal de Saint-Christophe d'Arthabaska, préc., note 323.
[534] *Règlement sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés*, Conseil municipal de Saint-Henri, préc., note 243.
[535] *Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie*, Conseil municipal de Saint-Marc-des-Carrières, adopté le 13 juin 2016, en ligne : http://st-marc-des-carrieres.qc.ca/media/documents/pdf/RMU-2016-MRC.pdf (consulté le 11 mai 2019).

Par ailleurs, l'organisation des textes est comparable, d'un règlement local harmonisé unifié à l'autre, en ce qu'ils sont divisés en parties ou chapitres correspondant à peu près aux différentes matières que visent les règlements harmonisés multiples vus précédemment. À titre d'exemple, la structure du *Règlement uniformisé RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie* de la ville de Saint-Marc-des-Carrières dans la MRC de Portneuf est ainsi décrite[536] :

Chap. 1 – Dispositions déclaratoires et interprétatives
Chap. 2 – Dispositions applicables aux systèmes d'alarme
Chap. 3 – Dispositions relatives aux animaux
Chap. 4 – Utilisation extérieure de l'eau en cas de pénurie
Chap. 5 – Dispositions relatives au stationnement
Chap. 6 – Dispositions applicables au colportage
Chap. 7 – Nuisances, paix et bon ordre
Chap. 8 – Dispositions administratives et finales

Chacun des chapitres est, en quelque sorte, l'équivalent de l'un des règlements harmonisés multiples. Malgré ces deux formes d'adoption des règlements locaux harmonisés, l'on peut entrevoir une familiarité non seulement dans la terminologie utilisée pour nommer les thèmes sur lesquels portent les règles harmonisées, mais aussi quant à leur regroupement. Somme toute, ces deux approches obéissent à une logique organisationnelle analogue.

En ce qui a trait à l'objectif de cohérence, un seul texte de règlement est en jeu et non pas plusieurs, comme dans le cas des règlements multiples. Il semble donc que son application soit facilitée puisque, entre autres, les risques de divergences liés à la répétition de définitions d'un même terme ou à la duplication de dispositions d'application du règlement paraissent relativement faibles, tous les éléments étant prévus au sein d'un même texte. La cohérence interne du règlement harmonisé unique est plus facile à respecter au moment

[536] *Id.*, *Table des matières*, aux pages i à iv.

de sa rédaction initiale et même à maintenir lorsqu'il est modifié, en raison de son existence autonome, qui évite de devoir l'arrimer avec d'autres règlements harmonisés. L'atteinte de cet objectif est essentielle à la clarté du message non seulement vis-à-vis des citoyens qui doivent l'observer, mais également en regard des personnes qui sont chargées de le mettre en œuvre.

Si la cohérence interne est facilitée, l'accessibilité du règlement harmonisé unique peut cependant être compromise par le fait qu'un tel règlement sera vraisemblablement plus souvent modifié. En effet, la variété de matières sur lesquelles il porte fait en sorte que l'on peut s'attendre à ce que des règlements modificatifs viennent en changer la teneur plus souvent que dans le cas de règlements harmonisés multiples, dont chacun ne porte que sur une matière plus circonscrite et se trouve donc, en principe, moins exposé à des modifications. Or, dans le contexte où les municipalités locales ne publient généralement pas de versions officielles à jour de leurs règlements, c'est-à-dire des versions comprenant les modifications apportées depuis leur première adoption, le citoyen qui voudra y avoir accès devra faire lui-même le travail de mise à jour à partir du texte du règlement initialement adopté et y intégrer lui-même le contenu des règlements modificatifs. Cet exercice s'annonce laborieux en raison de la quantité potentiellement importante de modifications à prendre en compte pour mettre à jour ce règlement puisqu'il porte sur une multitude de matières.

Qui plus est, le processus menant à l'adoption d'un règlement harmonisé unique, de même que de ses règlements modificatifs, peut présenter une difficulté pour le citoyen qui veut s'impliquer dans le processus réglementaire local à chaque modification de ce règlement. Il est effectivement possible que les avis ne comportent que le titre très général de ce règlement, lequel n'est pas évocateur de la matière sur laquelle porteront les modifications proposées. Le citoyen ne pouvant se fier au titre du règlement, comme il peut le faire avec les règlements harmonisés multiples, devra s'informer du contenu exact des modifications pour connaître les matières sur lesquelles portent les règles qui seront touchées ou

ajoutées. D'un autre côté, comme un seul texte doit être adopté ou modifié par le conseil municipal, il est plausible que le travail de l'administration locale soit facilité, puisqu'un seul projet de règlement est en jeu, et ce, peu importe les matières dont traitent les modifications.

En résumé, le tableau ci-après compare les constats relativement aux deux formes d'adoption des réglementations locales harmonisées :

Règlement unifié	**Règlements multiples**
Un seul texte à consulter portant sur toutes les matières	Plusieurs textes à consulter chacun couvrant une seule matière
Titre général donc moins évocateur du contenu	Titre plus précis donc évocateur du contenu
Cohérence interne facilitée puisqu'il s'agit d'un texte autonome	Risque plus grand de créer des incohérences notamment par le dédoublement des définitions et des dispositions d'application dans les différents règlements
Susceptible d'être plus souvent modifié ce qui peut rendre difficile sa lisibilité en l'absence d'une mise à jour permanente	Les modifications éventuelles ne toucheront qu'un seul texte à la fois donc les textes multiples sont susceptibles d'être moins souvent modifiés individuellement, ce qui vient limiter les difficultés liées à l'absence d'une mise à jour permanente
Participation citoyenne au processus réglementaire local moins facile à chaque modification du règlement général	Participation citoyenne au processus réglementaire local facilitée puisque chaque modification aura trait à des règlements spécifiques

Un seul texte à adopter ou à modifier par le conseil municipal	Plusieurs textes à adopter ou à modifier ce qui vient complexifier les procédures pour l'administration locale

Les deux approches présentent donc leurs avantages et leurs inconvénients sur le plan de l'accessibilité. Le chapitre 4 présentera une proposition sur la façon optimale de concevoir les règlements locaux harmonisés sur la base des observations et analyses. Mais avant de le faire, il faut s'interroger plus généralement sur l'ordonnancement des matières sur lesquelles portent les règles adoptées par les conseils municipaux dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire. Il est certes utile de connaître les éléments de compétences du législateur local qui contribuent au choix de la répartition de règles au sein du corpus réglementaire d'une municipalité locale, afin de mieux comprendre comment elles sont regroupées parmi les différents règlements locaux qui peuvent être adoptés.

3.2.1.3. Les règlements locaux harmonisés et les compétences municipales

Dans le cadre de leurs fonctions, les municipalités locales ont à leur disposition un instrument d'intervention de type législatif : le règlement. Le conseil municipal est donc appelé à régir diverses situations par l'adoption de règlements sur ces matières et il est seul titulaire de ce pouvoir, que le règlement soit harmonisé avec d'autres municipalités locales au sein de sa MRC ou non. Chaque règlement adopté doit venir s'intégrer de façon cohérente à un ensemble d'autres règlements déjà adoptés par ce même titulaire. C'est cet ensemble de règlements adoptés par une municipalité locale qui forme le corpus réglementaire d'une municipalité locale.

L'organisation de ce corpus doit permettre au lecteur, notamment au citoyen, de localiser aisément l'emplacement des normes qu'il doit connaître et observer.

Bien entendu, l'utilisation de titres évocateurs des textes législatifs qui les contiennent pourra faciliter cette recherche. Cependant, il faut pousser plus loin la réflexion sur les facteurs qui ont pu être pris en compte pour décider de régir certaines matières ensemble et certaines autres séparément, bien que dans le contexte des réglementations locales harmonisées, cette décision a été prise non pas par le conseil municipal de chacune des municipalités locales, mais plutôt collectivement par toutes les municipalités impliquées dans cette opération, de concert avec les fonctionnaires de leur MRC.

D'abord, il est utile de réitérer les matières sur lesquelles portent les règlements locaux harmonisés afin de bien saisir la diversité de ce qu'ils couvrent[537] :

- les systèmes d'alarme;
- les activités de ventes et de prosélytisme (dont les ventes de garage et temporaires, les colporteurs et les commerçants itinérants);
- le stationnement;
- la circulation (y compris les pistes cyclables et autres sentiers récréatifs de même que les limites de vitesse);
- les nuisances;
- la sécurité, la paix et l'ordre dans les endroits publics;
- les animaux;
- l'utilisation extérieure de l'eau;
- la circulation des véhicules lourds.

Il faut par ailleurs garder à l'esprit le fait que les réglementations locales harmonisées ne concernent pas toutes ces matières puisque dans certaines MRC, des choix ont été faits de laisser aux municipalités locales le soin de régir certaines d'entre elles en solo. À titre d'exemple, sur le territoire des MRC de Beauharnois-Salaberry, de Vaudreuil-Soulanges et des Sources, il n'y a pas de règlements locaux harmonisés sur l'utilisation extérieure de l'eau potable contrairement au territoire des MRC Des Appalaches, de Portneuf et de Papineau. Néanmoins, toutes les matières sur lesquelles portent les règlements locaux

[537] *Supra*, 2.2.2.

harmonisés sont examinées en commençant, naturellement, par identifier les sources du pouvoir de les régir par voie réglementaire.

Malheureusement, les réglementations locales ne citent pas systématiquement tous les pouvoirs sur lesquels elles se fondent. Toutefois, d'après celles qui, dans leur préambule, l'énoncent explicitement, la *Loi sur les compétences municipales*[538] (« LCM ») paraît constituer le principal fondement des réglementations locales harmonisées. Cette loi indique d'entrée de jeu que

> « [l]es dispositions de la présente loi accordent aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population. Elles ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive. »[539]

Outre cette habilitation en toile de fond, on peut aisément repérer les habilitations plus précises justifiant l'adoption des règles locales harmonisées. Les titres des règlements harmonisés multiples, ou les intitulés de chapitres de règlements unifiés traitant d'objets multiples, renvoient d'ailleurs implicitement, par le choix des termes qui les composent, à des chefs de compétences décrits dans les dispositions habilitantes.

D'abord cette matière, **la sécurité,** est prévue à l'article 62 de la LCM comme suit : « une municipalité locale peut adopter des règlements en matière de sécurité »[540]. Selon la *Loi sur les compétences municipales commentée article par article* :

> « Il s'agit ici d'un pouvoir réglementaire très général qui regroupe, notamment, des pouvoirs réglementaires provenant du Code municipal du Québec et de la Loi sur les cités et villes en matière de sécurité publique, de sécurité incendie, de sécurité civile et d'animaux. Globalement, cette disposition vise tout ce qui concerne la sécurité des personnes et des biens. »[541]

---

[538] Préc., note 6.
[539] *Id*., art. 2.
[540] Pour un aperçu de l'historique de cette disposition, voir Richard TREMBLAY et Jacques LAGACÉ, « Les habilitations réglementaires » dans R. TREMBLAY, *Éléments de légistique – Comment rédiger les lois et les règlements*, préc., note 35, p. 627 et 628.
[541] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS, préc., note 7, p. 28.

Selon ce qui a été observé, les règlements multiples de même que les règlements unifiés traitent généralement de la sécurité avec **la paix et l'ordre**. Les pouvoirs de régir ces matières sont prévus à l'article 85 de la LCM en ces termes : « toute municipalité locale peut adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population ». Cette formulation habilitante rappelle l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, conférant le pouvoir au Parlement « (…) de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada »[542]. Cette expression est apparue « dès les débuts britanniques du Canada » puisqu'elle a servi à décrire la compétence des organes législatifs institués successivement par l'*Acte de Québec* de 1774, l'*Acte constitutionnel de 1791* et l'*Acte d'Union de 1840*[543]. L'article 85 de la LCM est souvent utilisé, dans l'adoption des réglementations locales harmonisées, comme assise du pouvoir de réglementer des municipalités, en conjonction avec l'article 62 qui permet de régir « la sécurité ». Les termes très englobants de l'article 85 suffisent toutefois à conférer cette compétence aux municipalités, d'autant plus que les tribunaux ont « une approche libérale, large et bienveillante » quant à son interprétation[544].

L'étroite association, dans la pratique, entre les rubriques « sécurité » et « paix et ordre » ressort par exemple du chapitre 8 du *Règlement numéro VM-256 sur la qualité de vie* adopté par la ville de Matane et intitulé « Sécurité, paix et ordre public »[545]. Le *Règlement concernant la sécurité, la paix et l'ordre* de la ville de Saint-Lazare, adopté sous le régime des articles 4, 62 et 85 de la LCM, en fournit

---

[542] *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.).
[543] Dara LITHWICK, « Le bien-être d'un pays : origine de l'expression « paix, ordre et bon gouvernement» », *Notes de la colline*, Recherche et analyse de la Bibliothèque du Parlement du Canada, 26 avril 2017, en ligne : https://notesdelacolline.ca/2017/04/26/le-bien-etre-dun-pays-origine-de-lexpression-paix-ordre-et-bon-gouvernement/ (consulté le 20 mai 2019). Voir également Daniel MOCKLE, « Le principe général du bon gouvernement », (2019) 60 *C. de D.* 1031.
[544] François TREMBLAY, « Le pouvoir réglementaire pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de la population : source nouvelle et confirmée d'intervention pour les municipalités », dans S.F.C.B.Q., vol. 331, *Développements récents en droit municipal (2011)*, Éditions Yvon Blais, p. 3, aux p. 38 et 39.
[545] *Règlement sur la qualité de vie*, Conseil municipal de Matane, préc., note 322.

une autre illustration[546]. L'article 4 de la LCM énumère généralement les domaines pour lesquels les municipalités locales ont compétence. Le traitement de ces matières au sein d'un seul règlement ou d'un même chapitre dans un règlement unifié témoigne de leur proximité dans les faits.

Quant aux **nuisances**, cette matière est expressément prévue à l'article 59 de la LCM en ces termes : « [t]oute municipalité locale peut adopter des règlements relatifs aux nuisances ». Ce pouvoir est on ne peut plus clair sur la matière à régir. Dans les règlements locaux, les règles édictées sur les nuisances sont diverses, mais « [l]a première caractéristique d'une nuisance est d'entraîner de graves inconvénients ou de porter atteinte soit à la santé publique, soit au bien-être général d'une partie ou de toute la collectivité »[547]. Les règles sur les nuisances peuvent régir tant l'existence que le niveau excessif notamment de bruits, d'éclairages, d'odeurs et de poussières[548]. Cette matière fait souvent l'objet d'un règlement distinct ou d'un chapitre distinct d'un règlement unifié. Toutefois, dans un autre cas, les dispositions sur les nuisances s'ajoutent à celles concernant la paix et le bon ordre dans un règlement unifié dont le chapitre s'intitule « Nuisances, paix et bon ordre »[549].

En matière de **circulation**, le premier alinéa de l'article 67 de la LCM prévoit que « toute municipalité locale peut adopter des règlements pour régir tout usage d'une voie publique non visé par les pouvoirs que lui confère le *Code de la sécurité routière* »[550]. Donc, il y a en cette matière, deux sources d'habilitation : la LCM et le *Code de la sécurité routière*. Le **stationnement** quant à lui, fait l'objet d'un pouvoir explicite à l'article 79 alors que « toute

---

[546] *Règlement concernant la sécurité, la paix et l'ordre – RMH 460-2018* (codification administratrive), Conseil municipal de Saint-Lazare, https://ville.saint-lazare.qc.ca/doc/reglements/pdf/460RMH2018.pdf (consulté le 11 mai 2019).
[547] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET HABITATION, « Règlement sur l'environnement, la salubrité, la sécurité et les nuisances », dans *Guide - La prise de décision en urbanisme*, 2010, au premier paragraphe sous la rubrique « Nuisance », en ligne : https://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/protection-de-lenvironnement/reglements-sur-lenvironnement-la-salubrite-la-securite-et-les-nuisances/ (consulté le 24 mars 2019).
[548] *Id*.
[549] Voir le chapitre 7 du *Règlement uniformisé relatif à la sécurité et à la qualité de vie de la ville de Saint-Marc-des-Carrières*, Conseil municipal de Saint-Marc-des-Carrières, préc., note 535.
[550] *Supra*, 2.2.2.10.

municipalité locale peut, par règlement, régir le stationnement ». Les réglementations locales harmonisées de la MRC de Beauharnois-Salaberry et de Vaudreuil-Soulanges sur cette question portent d'ailleurs simplement le terme « stationnement » dans leurs titres[551]. Le choix d'intituler les règlements pris sous ce régime de la même façon que le fait la loi conférant ce pouvoir vient naturellement puisque ce terme « stationnement » est en soi suffisamment évocateur du type de règles que peuvent contenir les règlements portant sur cette matière.

Les réglementations locales harmonisées portant sur les **activités commerciales** telles que les ventes de garage et les ventes temporaires sont, quant à elles, adoptées sous le régime de l'article 10 de la LCM, lequel permet à toute municipalité locale de régir « les activités économiques » et « l'exposition, le port et la distribution d'imprimés ou d'autres objets sur une voie publique ou sur un immeuble privé »[552]. Quant aux activités de **colportage**, le pouvoir de prendre un règlement à leur égard est prévu à l'article 85 de la LCM puisque « [l]a compétence des municipalités locales de réglementer la sollicitation de porte-à-porte sur leur territoire a été reconnue comme faisant partie du pouvoir d'adopter des règlements pour la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de la population »[553]. Le pouvoir de régir de telles activités n'est donc pas prévu aussi spécifiquement que le sont la sécurité, les nuisances, la circulation et le stationnement.

En ce qui a trait aux **systèmes d'alarme**, les municipalités locales ont le pouvoir d'adopter un règlement en vertu des articles 62 et 65 de la LCM[554]. Le préambule du règlement local harmonisé sur les alarmes de la ville de Saint-Lazare résume fort bien les assises d'un tel règlement :

---

[551] Voir les noms des règlements locaux harmonisés de la MRC de Beauharnois-Salaberry, préc., note 350.
[552] Respectivement aux par. 1° et 3° de l'article 10 de la LCM, préc., note 6.
[553] Marc LALONDE, « Qui frappe à la porte? : La réglementation municipale sur le colportage », dans *Chroniques juridiques*, Bélanger Sauvé, mars 2013, en ligne : http://www.belangersauve.com/fr/publications/qui-frappe-a-la-porte-la-reglementation-municipale-sur-le-colportage (consulté le 11 mai 2019).
[554] S. SANSFAÇON, préc., note 105, au tome II, p. VIII-143.

> « ATTENDU QUE les articles 62 et 65 de la *Loi sur les compétences municipales* permettent au conseil d'adopter des règlements en matière de sécurité et, plus précisément, toute municipalité peut autoriser un agent de la paix à interrompre le signal sonore de tout système d'alarme et à pénétrer à cette fin dans un immeuble n'appartenant pas à la municipalité, si personne ne s'y trouve à ce moment. Aussi, la municipalité peut réclamer une somme, fixée par règlement, dans les cas de défectuosité ou de mauvais fonctionnement d'un tel système ou lorsqu'il est déclenché inutilement; (…) »[555]

Ainsi, à l'instar du colportage et des ventes de garage, il n'y a pas de pouvoir réglementaire spécifique pour régir les systèmes d'alarme; le pouvoir général de l'article 62 LCM conféré aux municipalités locales d'« adopter des règlements en matière de sécurité » est invoqué comme source de cette habilitation, de concert avec l'article 65 LCM, lequel confère un pouvoir non réglementaire relatif systèmes d'alarme :

> « 65. Toute municipalité locale peut autoriser un agent de la paix à interrompre le signal sonore de tout système d'alarme et à pénétrer à cette fin dans un immeuble n'appartenant pas à la municipalité, si personne ne s'y trouve à ce moment.
>
> Elle peut réclamer une somme qu'elle fixe, par règlement adopté en vertu de l'article 62, dans le cas de défectuosité ou de mauvais fonctionnement d'un tel système ou lorsqu'il est déclenché inutilement. »

Les pratiques d'harmonisation des réglementations locales observées démontrent que les systèmes d'alarme sont régis indépendamment des autres matières à l'égard desquelles le pouvoir réglementaire se fonde aussi sur l'article 62 de la LCM. Ce choix de regrouper ces normes dans un règlement harmonisé distinct ou, dans le cas d'un règlement harmonisé unifié, dans un chapitre consacré à cette matière précise, pourrait s'expliquer par le souhait de traiter de la question des fausses alarmes, qui ne concerne que certains citoyens, ailleurs

[555] *Règlement sur les systèmes d'alarme – RMH 110* (codification administrative), Conseil municipal de Saint-Lazare préc., note 303.

que dans les dispositions générales sur la sécurité qui, elles, concernent le plus grand nombre.

Quant à l'adoption d'une réglementation locale sur **l'utilisation de l'eau**, elle se fonde sur le pouvoir général de l'article 19 de la LCM : « [t]oute municipalité locale peut adopter un règlement en matière d'environnement »[556]. Ce pouvoir réglementaire est formulé en termes très généraux alors que les titres des règlements locaux portant sur l'utilisation de l'eau sont explicites quant à leur objet qui décrit essentiellement la problématique à régir.

Enfin, comme le signalait le chapitre 1, **les limites de vitesse et la circulation des véhicules lourds** sont parfois régies par des réglementations locales harmonisées. De tels règlements locaux sont en vigueur dans les MRC de Bellechasse, de Charlevoix-Est et de Lotbinière sur plus d'une vingtaine de MRC où des pratiques d'harmonisation normatives locales sont observées[557]. Ces matières ne seront pas examinées spécifiquement dans le cadre de la présente thèse afin de concentrer l'analyse sur celles qui font plus généralement l'objet d'une harmonisation des réglementations locales. Cependant, il importe de souligner l'existence de normes harmonisées sur ces matières afin de tenter de brosser un tableau le plus complet possible des pratiques d'harmonisation des règlements locaux observées au Québec.

La répartition horizontale des normes réglementaires locales, c'est-à-dire leur distribution entre plusieurs textes ayant chacun un objet propre semble, dans plusieurs cas, s'inspirer du vocabulaire des habilitations sous le régime desquelles elles ont été adoptées. Les mots-clés des habilitations réglementaires de la LCM tels que « nuisances » à l'article 59, « sécurité » à l'article 62, « circulation » à l'article 67, « stationnement » à l'article 79 et « paix et bon ordre » à l'article 85 ont été repris *verbatim* dans le titre des règlements locaux harmonisés. Même au sein d'un règlement unique, l'organisation du texte

---

[556] À cet effet, voir Éric MARTEL, « Droits acquis en matière de réglementation municipale en environnement », dans S.F.P.B.Q., vol. 395, *Développements récents en droit municipal (2015)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2015, p. 1, aux p. 52 à 55.
[557] *Supra*, 2.2.2.10.

tient compte, dans plusieurs cas, de la terminologie des pouvoirs habilitants : ses chapitres correspondent à un chef de compétence. À la liaison étroite entre certaines matières dans les faits correspondent des regroupements textuels entre, par exemple, « la sécurité » et « la paix et l'ordre », visées par des habilitations distinctes aux articles 62 et 85 de la LCM.

Pour ce qui est des matières telles que les ventes de garage et les ventes temporaires, le colportage, les systèmes d'alarme et l'utilisation extérieure de l'eau potable, rattachées à des pouvoirs habilitants libellés en termes plus généraux, le choix de les traiter séparément sous ces diverses rubriques paraît simplement lié à un souci de mise en évidence. Celle-ci facilite au citoyen le repérage des textes pertinents dans le corpus réglementaire local ou au sein d'un règlement unifié ayant un objet plus général.

La formulation des dispositions attributives de compétence ou le souci de faciliter le repérage de certaines règles par les citoyens ne sont cependant pas les seuls facteurs susceptibles d'orienter le choix d'un législateur local quant à la répartition des règles harmonisées. Les besoins et préférences des personnes appelées à appliquer ces textes harmonisés sont, selon toute vraisemblance, également pris en considération. Non seulement ces personnes ont-elles été les instigatrices de ces pratiques d'harmonisation, mais elles ont été impliquées directement dans l'élaboration des réglementations harmonisées[558]. Ainsi, le fait que ces règlements ne contiennent que les normes harmonisées et, comme il sera vu plus loin, que les variantes soient prévues dans un règlement distinct ou dans un chapitre distinct au sein d'un règlement harmonisé unifié, démontre que la conception de ces règlements a tenu compte de ce lectorat particulier. Le regroupement des règles qu'ils sont chargés d'appliquer est certainement destiné à leur en faciliter l'accès.

Par ailleurs, ces mêmes dispositions d'habilitation pour l'adoption des réglementations locales harmonisées permettent, bien entendu, l'adoption d'autres normes locales portant sur ces mêmes matières. En fait, certaines

[558] *Supra*, 3.1.1.1.

municipalités locales ont adopté, en sus des normes harmonisées, des règles portant sur les mêmes matières, parallèlement à celles convenues dans le cadre de cette opération d'harmonisation réglementaire à grande échelle. Or, cette situation présente des difficultés sur le plan de l'accessibilité à la règle de droit applicable dans une situation donnée. Il convient maintenant de s'intéresser à ce phénomène de coexistence de règlements locaux harmonisés et de variantes propres à une municipalité locale.

3.2.2. Le contenu harmonisé et les variantes

Malgré les efforts d'harmonisation d'un très grand nombre de règles, des particularités locales nécessitent l'adoption de variantes en marge des règlements locaux harmonisés. Certaines réalités, présentes sur le territoire d'une municipalité locale et absentes dans d'autres, exigent la mise en place de normes qui ne sont pas toujours harmonisables[559]. La nature des variantes que peuvent adopter les municipalités impliquées dans l'harmonisation de leur réglementation locale peut être liée à la dualité ruralité/urbanité au sein d'une même MRC, à la topographie des lieux ainsi qu'à la présence d'infrastructures et d'aménagement particuliers sur le territoire d'une municipalité locale. De ce fait, une variante n'est pas toujours en conflit avec une règle harmonisée : il peut s'agir d'une règle nouvelle pour une situation non prévue au règlement harmonisé, même si celui-ci traite par ailleurs cette matière.

Des normes harmonisées entre plusieurs municipalités locales coexistent donc avec des variantes adoptées localement par certaines d'entre elles. Les objectifs de clarté, de concision et de cohérence peuvent être difficiles à atteindre dans un tel contexte. En effet, la lisibilité des règlements harmonisés peut être compromise si l'arrimage du contenu harmonisé à celui des variantes rend incertaine ou imprécise la règle applicable. Il s'impose donc de veiller à ce que l'introduction d'une variante locale par rapport à une réglementation harmonisée

[559] *Supra*, 1.2.2.2.

ne compromette pas la sécurité juridique ou du moins l'accès du citoyen à la norme.

La rédaction des dispositions réglementaires présentant des variantes, de même que leur localisation, doivent être telles qu'il n'y ait pas de confusion quant à la règle applicable dans une municipalité donnée. Il faut garder à l'esprit que les règles sont harmonisées sur un territoire comprenant plusieurs municipalités locales. C'est pourquoi le citoyen qui y vit ou qui est amené à circuler dans les municipalités voisines doit être en mesure de savoir si des variantes sont applicables, le cas échéant.

Comme l'annonçait le chapitre 2, la pratique observée révèle deux types de présentation des variantes aux règlements harmonisés. Le premier consiste à agencer un même texte normatif en y faisant coexister les règles harmonisées et les variantes (3.2.2.1), alors que le second implique l'adoption d'un règlement distinct du règlement local harmonisé, mais portant sur une matière visée par celui-ci (3.2.2.2).

3.2.2.1. Les variantes prévues au règlement local harmonisé

Les pratiques d'harmonisation des réglementations locales au sein de la MRC de Beauharnois-Salaberry illustrent la présence de variantes au sein d'un règlement local harmonisé. L'agencement interne du règlement oppose alors une partie regroupant les normes communes et une autre présentant les variantes propres à la municipalité locale.

C'est le cas par exemple du *Règlement portant sur les colporteurs – (RMH-220)* de la ville de Salaberry-de-Valleyfield[560]. Ce règlement est divisé en deux chapitres intitulés respectivement « Chapitre 1 – Dispositions générales » et « Chapitre 2 - Dispositions diverses Ville de Salaberry-de-Valleyfield ». Le

[560]*Règlement portant sur les colporteurs – (RMH-220)*, Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, préc., note 312.

premier chapitre comporte les règles harmonisées à l'échelle de la MRC régissant les colporteurs. Le deuxième chapitre, quant à lui, contient des « Dispositions diverses », donc relatives à des questions particulières sur lesquelles la ville de Salaberry-de-Valleyfield a jugé nécessaire de prévoir des règles supplémentaires ou différentes.

Il est donc clair que les variantes aux normes harmonisées se retrouvent au chapitre 2 de ce règlement. La localisation des variantes dans un chapitre prévu à cette fin permet de repérer plus facilement les exceptions aux règles harmonisées. Toutefois, ce règlement sur le colportage de la ville de Salaberry-de-Valleyfield comporte un article interprétatif qui se veut, en quelque sorte, une disposition d'arrimage entre les normes harmonisées et les variantes. Localisée au chapitre 2 traitant des « dispositions diverses », donc à la suite des règles harmonisées, elle est libellée comme suit :

> « 12.1 "*Application du Chapitre 1 – Dispositions générales*"
>
> Les articles 1 à 11 du CHAPITRE 1 – DISPOSITIONS GÉNÉRALES du présent règlement s'appliquent à la municipalité sous réserve des dispositions particulières énoncées au CHAPITRE 2 – DISPOSITIONS DIVERSES VILLE DE SALABERRY-DE-VALLEYFIELD. »

Cet article indique que les règles harmonisées s'appliquent sauf si des variantes sont prévues, ces dernières ayant préséance sur le contenu normatif harmonisé. L'emploi de l'expression « sous réserve des dispositions particulières énoncées au CHAPITRE 2 » impose une lecture attentive des dispositions harmonisées contenues au chapitre 1 pour connaître celles qui continuent de s'appliquer et celles du chapitre 2 qui ont préséance ou sont supplémentaires, c'est-à-dire des variantes par dérogation ou par addition. Il est à noter qu'il n'y a aucune mention dans ce règlement informant le lecteur précisément des dispositions harmonisées du premier chapitre qui s'appliquent toujours et celles qui sont remplacées par une variante prévue au deuxième chapitre.

À la lecture des variantes mentionnées au chapitre 2, il s'agit principalement de variantes par addition en ce qu'elles viennent compléter et préciser le dispositif réglementaire harmonisé établi au chapitre 1. Par exemple, l'article 9.1, disposition harmonisée relative à la demande de permis de colportage, est libellé comme suit :

> « 9.1 Demande de permis
>
> Toute demande de permis pour l'obtention d'un permis de colporteur et/ou de sollicitation doit être déposée avant la tenue de cette activité, auprès de la municipalité sur le formulaire prévu à cette fin et respectant les exigences et critères établis par la municipalité.
>
> Ce formulaire comprend au minimum le nom et l'adresse du colporteur, l'endroit où il entend faire du colportage et/ou de la sollicitation, les dates auxquelles il entend tenir cette activité ainsi que la signature du colporteur ou du mandataire autorisé. »[561]

Le paragraphe c) de l'article 13.2, situé au chapitre 2, prévoit des dispositions particulières sous forme de variantes par addition : la demande doit comporter des renseignements supplémentaires tels que la date de naissance et la description de la marchandise offerte et doit être accompagnée de photos du demandeur dont l'une sera apposée sur le permis, et si le demandeur a moins de 18 ans, du consentement écrit donné par le titulaire de l'autorité parentale[562]. Ce sont ici de simples ajouts aux règles harmonisées. Les termes de l'article 9.1, renvoyant aux « exigences et critères établis par la municipalité », donnent d'ailleurs une ouverture à de telles règles supplémentaires. C'est peut-être pour attirer l'attention du lecteur sur les exigences plus précises des variantes au chapitre 2 que l'on a cru bon d'ajouter l'article interprétatif 12.1 donnant préséance aux dispositions particulières de la ville de Salaberry-de-Valleyfield sur les dispositions harmonisées du chapitre 1.

À l'instar de la MRC de Beauharnois-Salaberry, ce type de présentation des variantes, c'est-à-dire localisées au sein même du règlement local harmonisé, a

---

[561] *Id.*, art. 9.1.
[562] *Id.*, art. 13.2 c) par. 1°, 2° et 5° de même qu'au par. 13.2 a).

aussi été observé dans les règlements harmonisés de municipalités locales de la MRC de Vaudreuil-Soulanges. Par exemple, dans le *Règlement sur les ventes de garage et ventes temporaires RMH-299* de la ville de Saint-Lazare[563], le « Titre 4 » porte sur « les dispositions particulières »; sont regroupées sous ce titre les variantes adoptées par le conseil de la ville aux normes harmonisées sur les ventes de garage. Ce règlement recourt aussi par ailleurs à la technique des variantes par abstention : quelques dispositions harmonisées de ce règlement, localisées sous le « Titre 2 - Vente de garage (vente-débarras) », sont présentées comme suit[564] :

> « (…)
>
> Article 4 Permis
> Sans objet.
>
> Article 5 Transfert
> Sans objet.
>
> Article 6 Conditions
> Sans objet.
>
> (…) »

Cette mention « Sans objet », localisée sous le titre de l'article à l'endroit où apparaîtrait le texte de la disposition harmonisée, laisse comprendre que cette municipalité locale n'a pas adopté cette règle harmonisée. Ce règlement ne comporte cependant aucune règle d'interprétation, comme celle qui figure au règlement local harmonisé de Salaberry-de-Valleyfield sur les colporteurs. Il est donc clair que ces dispositions harmonisées ne s'appliquent pas, mais le règlement vient tout de même réserver un espace pour ces articles, dans la partie du règlement traitant les dispositions harmonisées. Cette rédaction a l'avantage de laisser intacte la numérotation des dispositions communes à toutes les municipalités locales qui ont adopté ce règlement harmonisé. Ce « vide

---

[563] *Règlement sur les ventes de garage et ventes temporaires RMH*-299 (codification administrative), Conseil municipal de Saint-Lazare, règlement nº 827, en ligne : https://ville.saint-lazare.qc.ca/doc/reglements/pdf/299RMH.pdf (consulté le 20 mai 2019).
[564] *Id.*, art. 4 à 7.

apparent » offre la possibilité à la ville de Saint-Lazare d'adopter la règle harmonisée dans le futur si elle le juge dans l'intérêt de ces citoyens.

Les variantes, sous forme de dispositions particulières adoptées par cette ville dans ce règlement, permettent la tenue d'une vente de garage sans avoir à obtenir un permis et portent sur la fréquence des ventes de garage, les heures permises pour leur tenue et l'utilisation d'enseignes d'accueil[565]. Les règles édictées par les dispositions harmonisées ne reflétaient donc pas la politique que voulait adopter la ville de Saint-Lazare sur cette question et c'est pour cette raison qu'elle a adopté des normes particulières à son territoire.

Ces deux exemples de traitement des variantes au sein même d'un règlement harmonisé démontrent l'importance de la clarté dans le remplacement des dispositions harmonisées par des variantes pour éviter de créer de la confusion sur les règles harmonisées qui s'appliquent et celles auxquelles on substitue — ou non — une norme différente. Dans l'extrait du *Règlement portant sur les colporteurs*[566] de la ville de Salaberry-de-Valleyfield, la règle d'interprétation voulant que les dispositions générales s'appliquent à la municipalité sous réserve des dispositions particulières n'aide pas à la lisibilité du texte puisqu'elle oblige le lecteur du règlement à trouver lui-même les dispositions harmonisées qui s'appliquent et celles qui sont remplacées par des variantes propres à cette municipalité. Le règlement de la ville de Saint-Lazare informe clairement le lecteur que la règle harmonisée ne s'applique pas et prévoit dans ses dispositions particulières celle qui vient la remplacer.

Tel qu'indiqué à quelques reprises, les objectifs de la rédaction législative sont notamment la clarté et la cohérence. Par conséquent, le fait d'être très explicite quand une variante porte sur le même objet qu'une règle harmonisée, même si elle est située dans un chapitre distinct, est une façon d'atteindre ces objectifs. Il ne faut pas qu'il y ait de doute pour le citoyen sur la règle à observer.

---

[565] *Id.*, art. 14 à 16.
[566] *Règlement portant sur les colporteurs – (RMH-220)* (codification administrative), Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, préc., note 312.

Certaines techniques de rédaction qu'offre la légistique formelle peuvent contribuer à améliorer la clarté du règlement local harmonisé qui contient les variantes. Le regroupement des dispositions présentant des variantes en un seul chapitre de même que leurs titres, la présence de notes marginales et la numérotation des articles sont autant d'outils qui peuvent être utilisés. Ces « repères » pour le lecteur ont été mis à contribution dans le cas des deux réglementations locales précédentes pour aider à une coexistence cohérente et claire des dispositions harmonisées et des variantes au sein d'un même règlement. Il est intéressant de les souligner concrètement.

Le regroupement des articles, par exemple, permettant de présenter toutes les variantes dans un chapitre ou sous un titre distinct, est certes une façon utile pour le lecteur de repérer les variantes. Parmi ce lectorat, celui des personnes chargées de leur application vient tout de suite à l'esprit puisque, dans le cas de la MRC de Vaudreuil-Soulanges, l'application des dispositions particulières relève des municipalités locales et non de la SQ[567]. Ainsi, ce chapitre distinct vient clairement délimiter les dispositions dont la mise en œuvre est du ressort de la municipalité locale ce qui peut certainement faciliter la tâche des agents d'application contrairement à la localisation des variantes parmi les normes harmonisées.

Par ailleurs, l'intitulé du chapitre comportant les variantes informe le lecteur que les règles qu'il comporte ne sont pas harmonisées, mais bien spécifiques à la municipalité locale. La ville de Salaberry-de-Valleyfield, pour sa part, utilise l'expression « dispositions diverses ville de Salaberry-de-Valleyfield »[568] alors que le règlement local harmonisé de Saint-Lazare parle de « dispositions particulières »[569]. Ces intitulés font ressortir la fonction de ce chapitre; à cet

---

[567] VILLE DE SAINT-LAZARE, préc., note 276.
[568] *Règlement portant sur les colporteurs – (RMH-220)*, Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, préc., note 312, après l'article 11, voir le chapitre 2.
[569] *Règlement sur les ventes de garage et ventes temporaires RMH*-299 (codification administrative), Conseil municipal de Saint-Lazare, préc., note 563, après l'article 13, voir le titre 4.

égard, « dispositions particulières » est plus évocateur que « dispositions diverses » pour annoncer au lecteur la présence de « variantes » par rapport aux normes harmonisées.

Dans les deux exemples précédents de règlement local harmonisé, le texte des articles est accompagné d'une note marginale ayant pour but de décrire en un minimum de mots l'objet de la disposition. Il s'agit en quelque sorte d'intitulés donnés à une disposition. « [L]es notes marginales sont surtout considérées comme un outil de repérage (…) » et « permettent de saisir le contenu essentiel de chaque article en un coup d'œil »[570]. Ces repères sont certainement un guide pour le lecteur et peuvent aider à la compréhension des dispositions d'un règlement.

De même, une façon supplémentaire d'améliorer l'intelligibilité d'un règlement local harmonisé qui comporte des variantes est de recourir au procédé observé dans le règlement de la ville de Saint-Lazare sur les ventes de garage, alors que le conseil de cette ville a décidé de ne pas adopter certaines règles harmonisées, mais plutôt des variantes par dérogation et par addition[571]. Le règlement comporte la mention « sans objet » à la suite du numéro de la disposition harmonisée non adoptée, dont le texte n'est pas reproduit. Cette formulation réserve à la municipalité locale la possibilité éventuelle d'adopter la norme harmonisée tout en respectant la numérotation du règlement harmonisé.

Quant à la présence d'un chapitre distinct du règlement local harmonisé pour y regrouper les variantes, il offre un avantage important puisque le citoyen n'a pas à vérifier l'existence d'un autre règlement qu'aurait pu adopter la municipalité locale sur la même matière. Un seul règlement local comportant toutes les règles qui concernent une matière précise évite d'avoir à prendre

---

[570] Michelle CUMYN, « Les notes marginales dans les lois », *Chaire de rédaction juridique Louis-Philippe Pigeon*, 6 décembre 2017, en ligne : https://www.redactionjuridique.chaire.ulaval.ca/les-notes-marginales-dans-les-lois (consulté le 11 mai 2019).
[571] *Règlement sur les ventes de garage et ventes temporaires RMH*-299 (codification administrative), Conseil municipal de Saint-Lazare, préc., note 563.

connaissance de plusieurs textes normatifs. Également, l'objectif de cohérence est plus facile à atteindre au sein d'un même texte alors que, notamment, les dispositions harmonisées et les variables peuvent partager les mêmes définitions et toute modification éventuelle à ce texte prendra nécessairement en considération l'arrimage des normes harmonisées avec les variantes. Ainsi, la présence au sein du même texte réglementaire des normes harmonisées et des variantes oblige les rédacteurs à s'assurer d'une logique interne qui permet la coexistence harmonieuse entre dispositions harmonisées et dispositions exprimant des variantes particulières à une municipalité.

Cette façon d'inscrire les variantes à même le règlement local harmonisé est particulièrement avantageuse lorsque la municipalité locale adopte une série de règlements locaux harmonisés sur des matières distinctes. Dans les cas où la municipalité locale adopte un seul règlement harmonisé unifié, c'est-à-dire portant sur plusieurs matières, les variantes n'y figurent généralement pas; elles sont plutôt prévues dans des règlements complémentaires, adoptés indépendamment du règlement harmonisé unifié. C'est cette seconde façon qu'ont les municipalités locales d'adopter des variantes aux normes harmonisées qu'il faut maintenant analyser.

3.2.2.2. Les variantes sous forme de règlement distinct

Les variantes introduites par rapport à un règlement local harmonisé le sont alors au moyen d'un règlement distinct. Le titre de ce règlement comprend quelquefois le qualificatif « complémentaire ». Il peut s'agir de variantes par dérogation ou par addition. La possibilité d'adopter des règlements comportant des variantes par rapport aux normes harmonisées est d'ailleurs parfois explicitement prévue dans le règlement harmonisé. On peut le constater, par exemple, à la lecture de règlements locaux harmonisés adoptés par plusieurs municipalités locales de la MRC de Portneuf[572]. Ainsi en est-il de la ville de Saint-

[572] Notamment les municipalités locales de Saint-Marc-des-Carrières, Neuville, Deschambault-Grondines, Saint-Basile, Donnacona et Saint-Raymond.

Basile, dont le *Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie* prévoit ce qui suit :

> « Aucune disposition du présent règlement ne peut être modifiée ou amendée par une municipalité locale, mis à part le contenu des annexes figurant à la fin des chapitres 3, 5 et 7. Une municipalité peut cependant adopter des règlements complémentaires portant sur les mêmes objets que le présent règlement. Il est à noter qu'aucune disposition contenue à l'intérieur d'un règlement complémentaire ne doit entrer en contradiction ou être moins restrictive qu'une disposition apparaissant au présent règlement. De plus, l'application d'un règlement complémentaire relève uniquement des officiers municipaux. »[573]

Cet alinéa paraît repris du texte recommandé par le conseil de la MRC sans procéder aux adaptations nécessaires. Il reproduit la consigne visant le maintien de l'état d'harmonisation au sein de la MRC de ne pas déroger aux dispositions harmonisées par l'adoption de dispositions incompatibles ou moins contraignantes. Il réserve cependant la possibilité d'une réglementation locale complémentaire si la norme ainsi édictée est plus sévère que celle prévue par la règle harmonisée ou si elle couvre une matière sur laquelle le règlement local harmonisé est silencieux.

Pour illustrer cette mécanique convenue au sein de la MRC de Portneuf, il suffira d'examiner le *Règlement complémentaire au RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie*, adopté par la ville de Saint-Basile[574]. Non seulement son titre indique-t-il clairement la relation de ce texte avec le règlement « uniformisé », mais de plus, son préambule est formel quant au but de ce règlement :

> « (…)
>
> Attendu qu'un Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie a été adopté le 20 juin 2016;

---

[573] Voir par exemple le *Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie*, Conseil municipal de Saint-Basile, préc., note 314, au 3e alinéa de l'article 1.2 (disposition encadrée).

[574] *Règlement complémentaire au RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie*, Conseil municipal de Saint-Basile, préc., note 315.

Attendu qu'un avis de motion du présent règlement a été préalablement donné lors de la séance du 9 janvier 2017;

Attendu que ce conseil juge opportun de faire un règlement complémentaire au RMU-2016 afin de clarifier certaines versions complémentaires déjà existantes et de fixer certaines règles concernant les animaux sur son territoire;

(…) »[575]

En outre, ce règlement comporte une disposition d'objet qui vient donner le détail des règles que ce règlement complémentaire vient édicter en ces termes :

« Article 3 <u>Objet du règlement</u>

Le règlement numéro 05-2017 concerne des modifications afin :

● de préciser certaines dispositions afin de règlementer la capture, la garde et la disposition des animaux errants;

● de préciser les normes entourant l'exploitation de chenil. »[576]

Plusieurs éléments de ce règlement complémentaire viennent guider le lecteur sur sa fonction en regard du règlement local harmonisé : le titre (« règlement complémentaire »), le préambule (« … faire un règlement complémentaire… afin de clarifier… et de fixer… ») et la disposition d'objet (« préciser »). L'intérêt de ces indications apparaît d'autant mieux si on les compare avec la formulation d'autres réglementations locales au même effet, adoptées par des municipalités locales de différentes MRC.

Tout d'abord, son titre énonce explicitement son rapport de complémentarité au règlement local harmonisé, ce qui vient faciliter son repérage parmi les règlements adoptés par le conseil de cette municipalité locale. Le lecteur comprend ainsi que la lecture de ce règlement est nécessaire pour connaître l'ensemble des règles régissant les matières abordées tant par le règlement local harmonisé que ce règlement complémentaire. Il s'agit d'une situation claire de

[575] *Id.*, paragraphes 2 à 4 du préambule.
[576] *Id.*, art. 3.

coexistence de normes harmonisées et de normes particulières applicables sur un même territoire, où un lien est établi explicitement entre les deux règlements.

Cependant, plusieurs municipalités locales ont adopté des règlements en marge des règlements harmonisés sur les mêmes matières sans préciser le rapport entre les textes. À titre d'exemple, la municipalité de Saint-Lambert-de-Lauzon dans la MRC de la Nouvelle-Beauce a adopté, à l'instar d'autres municipalités locales de cette MRC[577] un règlement harmonisé unifié, donc régissant plusieurs matières[578]. Parmi elles, les feux extérieurs et les feux d'artifice qui font l'objet de règles harmonisées[579]. Or, cette municipalité a également adopté, le même jour que son règlement local harmonisé, un règlement intitulé *Règlement numéro 765-16 relatif aux feux en plein air*[580], lequel prévoit des variantes quant aux feux à ciel ouvert, aux feux récréatifs et aux feux d'artifice. Ainsi, deux règlements distincts portent sur cette matière sans qu'un lien clair soit établi entre eux. Dans un tel cas, le citoyen doit, en plus de consulter le règlement général harmonisé, s'interroger sur l'existence et la portée d'un autre règlement applicable à la même matière et prendre ensuite connaissance de ces deux textes afin de connaître l'ensemble des normes qui la régissent.

Un autre exemple de ce genre de situation concerne la MRC Des-Jardins-de-Napierville. La réglementation locale de la municipalité de Napierville fait coexister le *Règlement numéro RM-103-3 concernant les animaux applicable par la Sûreté du Québec*[581] et le *Règlement numéro 427 concernant les animaux domestiques*[582]. Le premier règlement local est harmonisé et a une portée plus

---

[577] MRC DE LA NOUVELLE-BEAUCE, préc., note 242.
[578] *Règlement numéro 770-16 portant sur la qualité de vie*, Conseil municipal de Saint-Lambert-de-Lauzon, adopté le 3 octobre 2016, en ligne : https://mun-sldl.ca/mod/file/BlockFile/39059724f73a9969845dfe4146c5660e.pdf (consulté le 11 mai 2019).
[579] *Id*., aux articles 5.15 à 5.25
[580] *Règlement numéro 765-16 relatif aux feux en plein air*, Conseil municipal de Saint-Lambert-de-Lauzon, adopté le 3 octobre 2016, en ligne : https://mun-sldl.ca/mod/file/BlockFile/7f100b7b36092fb9b06dfb4fac360931.pdf (consulté le 11 mai 2019).
[581] *Règlement numéro RM-103-3 concernant les animaux applicable par la Sûreté du Québec*, Conseil municipal de Napierville, adopté le 5 novembre 2015, en ligne : https://www.napierville.ca/sites/24523/REG_RM-103-3%20-%20animaux%20applicable%20par%20SQ.pdf (consulté le 11 mai 2019).
[582] *Règlement numéro 427 concernant les animaux domestiques*, Conseil municipal de Napierville, adopté le 5 juillet 2018, en ligne :

générale, englobant tous les animaux y compris les animaux domestiques. Quant au second, il s'agit d'un règlement local complémentaire et porte uniquement sur ces derniers.

À leur lecture, certaines règles paraissent se dédoubler, mais en des termes différents comme celles sur les nuisances dans le règlement complémentaire qui prohibe « le fait pour un chien, d'aboyer ou de hurler de façon à troubler la paix ou la tranquillité et d'être un ennui pour une ou plusieurs personnes »[583] alors que le règlement harmonisé indique plus largement que « [c]onstitue une nuisance et est prohibé un animal qui aboie, miaule ou hurle de manière à troubler la paix ou étant perceptible au-delà des limites de la propriété du gardien et/ou l'omission par le gardien de voir à cesser l'aboiement, le miaulement ou le hurlement »[584]. Le règlement complémentaire concernant les animaux domestiques prévoit par ailleurs des variantes par addition au règlement harmonisé sur les animaux applicable par la Sûreté du Québec, notamment en ce qui a trait au nombre de chats et de chiens autorisés par unité d'habitation, ainsi qu'à leur stérilisation[585]. Aucune mention ni dans les titres ni dans le corps de ces règlements ne fait de lien entre les deux règles et aucune disposition interprétative ne vient donner préséance à un règlement sur l'autre.

En bref, le titre du règlement non harmonisé ne permet pas de le repérer aisément comme comportant des normes sur le même thème que règlement local harmonisé ce qui rend la tâche du citoyen difficile pour ce qui est de connaître l'état du droit sur une matière donnée. En l'absence d'un titre évocateur, un règlement complémentaire au règlement local harmonisé peut être plus difficilement repérable. Dans ce cas précis, on ne s'est pas non plus

---

https://www.napierville.ca/sites/24523/REG_427%20-%20Reglement%20concernant%20les%20animaux%20domestiques%20(Version%20ICO)(1).pdf (consulté le 11 mai 2019).

[583] *Id.*, par. 8g)

[584] *Règlement RM-103-3 concernant les animaux applicable par la Sûreté du Québec*, Conseil municipal de Napierville, préc., note 581, art. 3.

[585] *Id.*, art. 5.

servi du préambule pour indiquer la nature complémentaire du règlement sur les animaux domestiques.

C'est précisément ce qu'a fait, par exemple la municipalité de Mayo dans la MRC de Papineau dans son *Règlement numéro 2009-001 relatif aux nuisances causées par le déversement de la neige*[586]; le préambule de ce texte énonce : « [a]ttendu que le présent règlement vient en complément au règlement sur les nuisances applicable par la Sûreté du Québec ». Ainsi, un lien clair est établi entre ce règlement local particulier à la municipalité de Mayo et le règlement local harmonisé que cette municipalité a adopté, en l'occurrence le *Règlement concernant les nuisances applicable par la Sûreté du Québec*[587]. Le règlement local complémentaire comporte des variantes par addition, puisqu'il constitue en essence des faits que ne vise pas le règlement harmonisé.

Outre le préambule, la déclaration d'objet peut renseigner le lecteur sur la teneur d'un règlement. Selon nos observations, les règlements locaux ne contiennent généralement pas de déclaration d'objet comme celle du *Règlement complémentaire au RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie* adopté par le conseil municipal de la Ville de Saint-Basile dans la MRC de Portneuf[588]. La présence d'une déclaration explicite de l'objet d'un texte législatif éclaire le lecteur, avec d'autres indices, quant au but visé par son auteur. Les règlements locaux, harmonisés ou non, gagnent en lisibilité à en comporter une.

L'article d'un règlement qui en décrit le champ d'application est également propre à indiquer le lien entre un règlement local particulier et un règlement harmonisé. C'est le moyen retenu par la ville de Saint-Raymond, dans la MRC

---

[586] *Règlement numéro 2009-001 relatif aux nuisances causées par le déversement de la neige*, Conseil municipal de Mayo, adopté le 12 janvier 2009, en ligne : https://mayo.ca/data/documents/2009-001Nuisances-deversement-neige.pdf (consulté le 11 mai 2019).
[587] *Règlement concernant les nuisances applicable par la Sûreté du Québec*, Règlement nº SQ 06-003, Conseil municipal de Mayo, adopté le 5 février 2007, en ligne : https://mayo.ca/data/documents/nuisances-SQ06-003.pdf (consulté le 11 mai 2019).
[588] *Règlement complémentaire au RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie*, Conseil municipal de Saint-Basile, préc., note 315.

de Portneuf, dans son *Règlement complémentaire au règlement uniformisé relatif à la sécurité et à la qualité de vie*[589]. Cette disposition indique ce qui suit :

> « Article 1. Application
>
> Le présent règlement complète les dispositions relatives aux nuisances, paix et bon ordre (chapitre 7) contenues dans le Règlement RMU-2016 *Règlement uniformisé relatif à la sécurité et à la qualité de la vie.*
>
> Les définitions et les dispositions qui y sont énumérées s'appliquent au présent règlement. »

Malgré son titre « Application », cet article est en réalité une déclaration de l'objet du règlement. Bien que le titre de ce règlement complémentaire ait déjà évoqué clairement son lien avec le règlement « uniformisé » qu'a adopté cette ville, cette disposition énonce l'objet du règlement dans son premier alinéa alors que le second lui incorpore par renvoi « les définitions et les dispositions » du *Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie*[590]. Un texte de ce type, à la fois précis et méthodique, vient relier avec clarté le règlement harmonisé et son règlement complémentaire; il contribue ainsi à la cohérence entre ces deux textes qui régissent une même matière.

De même, la présence de dispositions interprétatives peut clarifier la coexistence du règlement harmonisé et de son règlement complémentaire. Ainsi, le règlement local harmonisé dans la MRC de Bellechasse, intitulé *Règlement sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés*, prévoit une disposition « déclarative » indiquant que « [l]e présent règlement a préséance sur tout règlement ou disposition réglementaire en vigueur sur le territoire de la Municipalité visant le même objet »[591]. Il est donc clair qu'en cas de conflit entre

---

[589] *Règlement complémentaire au Règlement uniformisé relatif à la sécurité et à la qualité de vie – Chapitre 7 Nuisances, paix et bon ordre*, Conseil municipal de Saint-Raymond, Règlement RC-2016 B, adopté le 8 août 2016, en ligne : http://villesaintraymond.com/wp-content/uploads/2013/11/RC-2016-B.pdf (consulté le 20 mai 2019).
[590] *Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie*, Conseil municipal de Saint-Raymond, préc., note 295.
[591] *Règlement sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés* (codification administrative), Conseil municipal de Saint-Henri, préc., note 243.

deux règles en vigueur, celle prévue au règlement harmonisé sera applicable. Ces dispositions interprétatives donnant préséance au règlement particulier ou au règlement harmonisé, selon le cas, seraient inutiles si les normes locales étaient rédigées de telle sorte qu'il n'y ait pas de chevauchement sur une même matière.

Enfin, il convient de tenir compte des dispositions d'abrogation. Éléments-clés dans l'ordonnancement du corpus législatif local, elles assurent la cohérence dans l'application des règles en vigueur sur une matière donnée. En effet, si un nouveau règlement vient régir une matière qui fait déjà l'objet de règles en vigueur, il faut s'assurer que ce nouveau texte prévoie explicitement quels règlements ou quelles dispositions particulières dans certains règlements sont ainsi remplacés. Pour préserver la cohérence interne de la réglementation d'une municipalité locale, ces dispositions abrogatives doivent être rédigées avec précision, plutôt que de se contenter d'indiquer généralement « [l]e présent règlement remplace et/ou abroge toute disposition ou partie de disposition de règlement incompatible avec celles des présentes »[592]. Le travail des fonctionnaires municipaux qui procèdent à la mise à jour des réglementations locales en serait grandement facilité. Les citoyens, de même que les personnes chargées de l'application de ces réglementations, n'auraient pas à se livrer à un travail d'interprétation dans les cas où plus d'une règle paraîtraient applicables à une situation donnée.

En somme, la coexistence d'un règlement local et d'un règlement harmonisé traitant d'une même matière comporte en soi une source d'incertitude quant à l'état du droit local. Cependant, certains règlements observés présentent des éléments formels permettant d'identifier et de coordonner l'existence de règles harmonisées et de variantes quand un règlement distinct est adopté parallèlement à un règlement harmonisé, tels que :

---

[592] Voir notamment l'article 140.1 du *Règlement général numéro G-100*, Conseil municipal de Sainte-Clothilde-de-Horten, adopté le 3 octobre 2011, en ligne : http://steclotildehorton.ca/wp-content/uploads/2014/10/100-General-rgl1.pdf (consulté le 20 mai 2019).

- des titres explicites sur le lien de complémentarité entre le règlement prévoyant les variantes et les règlements harmonisés pour que le lecteur puisse d'emblée comprendre que deux règlements viennent régir une même matière;

- une mention dans le préambule indiquant qu'il s'agit d'un règlement complémentaire à un règlement harmonisé;

- l'ajout d'une disposition d'objet informant du but du règlement notamment s'il s'agit d'un ajout ou d'une règle contradictoire au règlement harmonisé;

- les dispositions abrogatives précises pour éviter la coexistence des règles portant sur la même matière dans des règlements distincts.

Pour terminer cette analyse des pratiques de mise en forme des réglementations locales harmonisées, quelques mots sur l'accessibilité des règlements distincts prévoyant des variantes aux règlements harmonisés. Contrairement à la présence de variantes au sein du règlement harmonisé, l'adoption d'un règlement complémentaire distinct du règlement local harmonisé a pour désavantage d'obliger le citoyen à vérifier si un tel règlement a été adopté par sa municipalité locale pour « compléter » le règlement harmonisé qui s'applique à l'échelle de la MRC. Le repérage de ce règlement complémentaire est donc un premier obstacle à l'accessibilité aux règles de droit régissant une matière en particulier, d'autant plus que souvent ni le titre du règlement complémentaire ni même son préambule ne donnent d'indications manifestes sur sa nature.

De plus, l'arrimage entre ces deux textes normatifs distincts portant sur une matière similaire peut faire naître des soucis interprétatifs quand une règle tirée de l'un des textes contredit en tout ou en partie celle que renferme l'autre, ou lorsque les textes donnent des sens différents à un même terme. Le lecteur doit alors concilier ces deux règlements afin de comprendre exactement la règle applicable sur le territoire de sa municipalité locale. Cette embûche est moins susceptible de se présenter quand les variantes figurent au sein même du règlement harmonisé, du moins si elles y ont été rédigées de façon à circonscrire clairement leur application. Quelle que soit leur localisation dans le corpus réglementaire local, les variantes locales par rapport aux règles harmonisées

imposent au rédacteur des exigences spécialement élevées de précision et de cohérence.

3.3. La mise en œuvre des réglementations locales harmonisées

La troisième phase du processus de production normative a trait à la mise en œuvre de la norme. Le travail de conception et de rédaction des règlements étant achevé, cette phase voit, en quelque sorte, la norme en action alors qu'elle trouve désormais application dans les faits. Dans ce contexte de concertation pour l'adoption de normes harmonisées par les municipalités locales, deux questions ressortent principalement : d'abord la connaissance du message normatif par les citoyens, une fois les règlements locaux harmonisés adoptés (3.3.1), et ensuite l'application des réglementations locales harmonisées par deux types d'acteurs, soit les policiers et les tribunaux (3.3.2).

Ces sujets en particulier retiennent l'attention parce qu'ils ont une pertinence spéciale dans le contexte de l'harmonisation. Étant donné que le citoyen est le principal destinataire de la règle de droit, en particulier en contexte local, il est utile de voir dans quelle mesure ces normes harmonisées lui sont accessibles, de même que les autres règlements locaux, éventuellement porteurs de variantes. Par ailleurs, rappelons que cette initiative d'harmonisation normative est justement née d'un constat par les acteurs de terrain quant aux difficultés de mettre en œuvre sur un même territoire des règlements divergents portant sur une même matière. Bien que peu de données soient accessibles sur le sujet, il importe donc de mieux comprendre l'apport des personnes et des autorités chargées de la mise en œuvre des règlements locaux harmonisés.

3.3.1. La diffusion du contenu normatif

La mise en œuvre des réglementations locales, harmonisées ou non, implique nécessairement leur communication aux personnes à qui l'on enjoint de se

comporter conformément aux règles adoptées. C'est dans leur perspective qu'est examiné l'accès aux règlements locaux harmonisés.

L'accessibilité au règlement comporte deux volets : l'un physique, c'est-à-dire la disponibilité du texte, et l'autre intellectuel, c'est-à-dire son intelligibilité. Il va de soi que l'accessibilité physique est nécessaire pour prendre connaissance du texte législatif; l'existence de la norme doit être connue de l'administré afin que celui-ci puisse s'y conformer. C'est ce volet de disponibilité du texte du règlement local qui est principalement analysé ici, puisque les observations ont révélé de fréquentes difficultés d'accès par les citoyens à la teneur des réglementations locales.

La diffusion du contenu normatif est abordée sous quatre angles. Dans un premier temps, les règles de publication des règlements locaux sont examinées (3.3.1.1). La communication de ces textes normatifs aux tribunaux est bien sûr essentielle à leur mise en œuvre. Les règles entourant la connaissance judiciaire des réglementations locales en diront certainement davantage sur ce point dans un deuxième temps (3.3.1.2). Troisièmement, la publicité entourant l'adoption des réglementations locales est essentielle non seulement pour l'accessibilité au règlement une fois adopté, mais également pour permettre la participation citoyenne dans son élaboration (3.3.1.3). Et si l'accès aux normes locales passait par des sources de diffusion indirecte? Il est quatrièmement question de la place importante qu'occupe l'information secondaire dans la connaissance de la teneur des réglementations locales par les citoyens, qu'elle soit produite par la municipalité locale ou par un tiers (3.3.1.4).

3.3.1.1. La publication des règlements locaux

« Le principe que nul n'est censé ignorer la loi s'applique également aux règlements municipaux »[593]. Il est tout à fait raisonnable de penser qu'il existe

[593] *La Municipalité de la Paroisse Saint-Dominique de Jonquière* c. *Tremblay*, (1976) R.L. 416 (Cour Prov.), p. 418.

une obligation corollaire imposée aux municipalités locales de les rendre accessibles. Afin que les citoyens puissent adapter leur comportement en conséquence, il est donc intéressant de voir dans quelle mesure la connaissance des réglementations locales est facilitée. Les lois régissant les municipalités locales prévoient des exigences de publication de leurs réglementations et le fait qu'il s'agisse d'un règlement harmonisé ne change rien au processus puisque son adoption se fait comme pour tout autre règlement de la municipalité locale.

Le chapitre 2 a rappelé que la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal* prévoient la publication du règlement par un avis public, lequel comporte la mention de la date de son adoption, de son objet et de l'endroit où il peut en être pris connaissance[594]. Curieusement, la loi n'exige pas que l'avis décrive le contenu du règlement[595]. Ces avis publics renseignent donc les citoyens sur l'existence d'un règlement adopté par le conseil municipal concernant une certaine matière, mais sans en divulguer la teneur. Or, la seule lecture de l'avis public est insuffisante pour que le citoyen puisse connaître les règles de conduite auxquelles il est désormais assujetti. Ce dernier est donc tenu de s'en informer en se rendant à l'endroit indiqué à l'avis public, généralement aux bureaux municipaux. C'est à cet endroit qu'il acquiert une connaissance effective du règlement devenu applicable sur le territoire de sa municipalité locale, alors qu'il pourra savoir précisément ce qui est permis et ce qui est interdit.

Il s'agit donc, en fait, d'une communication plutôt indirecte de la norme : l'avis public est un intermédiaire entre le citoyen et le règlement local. Cette absence d'obligation de publier l'intégralité du contenu des règlements municipaux contraste fortement avec le régime général applicable aux règlements adoptés sous le régime d'une loi québécoise. En effet, la *Loi sur les règlements* impose la publication, dans la *Gazette officielle du Québec*, de tout « acte normatif, de caractère général et impersonnel, édicté en vertu d'une loi et qui, lorsqu'il est en vigueur, a force de loi »[596]. Cette publication porte à la connaissance du public

---

[594] Art. 451 *Code municipal* préc., note 3 et 362 de la *Loi sur les cités et villes*, préc., note 4.
[595] J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, avec la collab. de L. VÉZINA, préc., note 12, p. 8 102, au par. 8.79.
[596] L.R., chap. 18.1, art. 1 (définition de « règlement ») et 15.

la version officielle des règlements pris par une autorité étatique québécoise. Cette version est accessible par Internet gratuitement, sous la double forme de *Recueil des lois et des règlements du Québec*[597] et de la version électronique de la *Gazette officielle*[598]. Celle-ci est également accessible en version papier, vendue au numéro ou sur abonnement. Les réglementations locales sont bien sûr, elles aussi, adoptées en vertu de lois québécoises, mais explicitement exclues de l'application de la *Loi sur les règlements*[599].

Toutefois, bien qu'elle soit facilement accessible, est-ce que les citoyens consultent la *Gazette officielle* du Québec pour connaître la teneur des règlements provinciaux? Cela ne semble pas être un réflexe généralisé. Cependant, les textes normatifs s'y trouvent, dans leur intégralité et dans leurs versions officielles, ce qui fait en sorte que leur accès est aisé, si tant est que le citoyen souhaite en prendre connaissance.

Par contraste, l'accès à une version officielle d'un règlement locale exige que le citoyen se rende à l'endroit indiqué à l'avis public d'adoption, aux heures qui y sont précisées[600]. L'accès au document est gratuit[601], mais si l'on veut en obtenir un exemplaire, un tarif est prévu. C'est le *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission*, pris sous le régime de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*[602], qui prévoit spécifiquement des frais de « 0,39$

---

[597] Voir notamment les articles 1, 4 et 6 de la *Loi sur le Recueil des lois et des règlements du Québec*, RLRQ, c. R-2.2.0.0.2.
[598] Article 12 du *Règlement sur la Gazette officielle du Québec*, RLRQ, c-8.1.1.1, r.1. La *Gazette officielle du Québec* est publiée par l'Éditeur officiel du Québec (art. 41 de la *Loi sur le Centre de services partagés du Québec*, RLRQ, c. C-8.1.1).
[599] L.R., chap. 18.1, art. 3, par. 2°.
[600] Voir à titre d'exemple l'avis public de la municipalité de Terrasse-Vaudreuil, située dans la MRC de Vaudreuil-Soulanges, informant le public de l'adoption du *Règlement sur les nuisances – RMH 450* le 12 avril 2016 et précisant « [q]ue toute personne intéressée peut prendre connaissance de ce règlement au Service du greffe, 74, 7e avenue, Terrasse-Vaudreuil durant les heures de travail », en ligne : https://www.terrasse-vaudreuil.ca/wp-content/uploads/2015/10/Entr%C3%A9e-en-vigueur-R%C3%A8glement-636.pdf (consulté le 20 mai 2019).
[601] *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1, art. 11.
[602] *Id*.

par page pour une copie de règlement municipal, ce montant ne pouvant excéder la somme de 35$ »[603].

Par ailleurs, « [d]e toutes les formalités que le législateur impose à l'exercice du pouvoir réglementaire, la publication est sans doute la plus importante pour les administrés, puisqu'elle leur permet de prendre connaissance de cette imposante partie de la législation qui n'est pas constituée par les lois »[604]. Pour s'assurer de son respect et ainsi tenter d'atteindre l'objectif de politique publique qui a motivé son adoption, la publicité du règlement local est donc essentielle pour l'administration municipale. Cependant, comment assurer la mise en œuvre et le respect d'une norme locale si les citoyens en ignorent la teneur?

Cette première interrogation en amène une autre : que penser de cette obligation pour le citoyen de payer pour obtenir un exemplaire d'un règlement local auquel il est assujetti, lorsque ce texte n'est ni publié sur le site Internet de la municipalité ni affiché intégralement dans un lieu public[605]? Fait étonnant, la jurisprudence, autre source du droit, est plus accessible que les normes elles-mêmes dans le contexte municipal, puisque des banques de données jurisprudentielles gratuites sont disponibles pour consultation publique sur Internet[606].

Également, il est tout aussi curieux de constater que plusieurs municipalités ont les capacités technologiques pour effectuer des transactions financières sécurisées par Internet, par exemple le paiement d'une contravention, mais qu'en revanche, elles ne fournissent pas une version officielle de leur propre réglementation en ligne… Il est vrai que les ressources nécessaires pour une maintenir la réglementation à jour peuvent présenter une difficulté pour de

---

[603] *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1, r. 3, par. 9d).
[604] René DUSSAULT et Louis BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2e éd., t. n°1, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1984, p. 492.
[605] Ces situations sont courantes en pratique, *supra*, 2.3.2.
[606] Voir notamment la banque de données de la Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ), en ligne : http://soquij.qc.ca/fr/services-aux-citoyens (consulté le 20 mai 2019).

petites administrations locales. Pourtant, même leurs agents d'application ont besoin d'une version à jour et officielle afin d'être en mesure de mettre en œuvre la norme locale en vigueur…

De même, l'accès à une version des règlements locaux sous forme de « codification administrative » dépourvue de valeur officielle soulève la question sur ce que signifie l'adjectif « administratif/ve », accolé à des termes tels que « codification » ou « version ». Cet exercice de « codification administrative » paraît avoir un objectif de commodité pour l'administration publique, comme son nom l'évoque. Dans l'hypothèse, somme toute plausible, où ces documents sont créés pour être utilisés par les agents d'application pour leur éviter d'avoir en main les multiples règlements modificatifs des règlements qu'ils doivent appliquer, peut-on penser que ces agents mettent en œuvre les dispositions des codifications administratives des règlements donc des textes dénués de valeur officielle? La question mérite d'être posée…

3.3.1.2. La connaissance judiciaire

L'accès pour le citoyen à la version officielle de l'intégralité des réglementations locales étant plutôt incertain, il faut également examiner cet accès dans le cadre de la mise en œuvre judiciaire de ces réglementations. Certes, il est possible d'avoir accès à une version non officielle de certains règlements locaux sur le site Internet de certaines municipalités[607]. Cette version ne suffit malheureusement pas lorsqu'un le citoyen s'adresse aux tribunaux pour l'application d'une réglementation locale. Le *Règlement de procédure civile* prévoit d'ailleurs que « [l]a partie qui invoque des dispositions réglementaires ou législatives autres que celles du *Code civil*, du *Code de procédure civile* (chapitre C-25) ou de la *Loi sur le divorce* (L.R.C. 1985, c. 3 (2e Suppl.)), en fournit un exemplaire au juge » [608]. Le citoyen qui s'adresse à la cour doit donc fournir une copie officielle du règlement local en cause et pour l'obtenir, il doit

[607] *Supra*, 2.3.2.
[608] *Règlement de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, r. 4, art. 32.

en avoir fait la demande à la municipalité. La délivrance d'une copie officielle certifiée d'un règlement par une municipalité locale se fera généralement contre paiement de frais.

Cette règle de procédure, voulant qu'une copie officielle d'un règlement local soit fournie à la cour et qui semble avoir pour objectif de favoriser la célérité dans le déroulement d'une instance, coexiste avec l'article 2807 du *Code civil du Québec* indiquant que « [l]e tribunal doit prendre connaissance d'office du droit en vigueur au Québec »[609]. Ce même article prévoit des exceptions en ce qui a trait à la législation déléguée : « [d]oivent cependant être allégués les textes d'application des lois en vigueur au Québec, qui ne sont pas publiés à la *Gazette officielle du Québec* ou d'une autre manière prévue par la loi (…) ». Parallèlement, l'article 367 de la *Loi sur les cités et villes* mentionne que « [l]es règlements du conseil, lorsqu'ils sont promulgués, sont réputés des lois publiques sur le territoire de la municipalité, et en dehors, dans les limites de la compétence du conseil; et il n'est pas nécessaire de les plaider spécialement ». Les tribunaux sont donc tenus de prendre connaissance d'office des règlements adoptés par une municipalité locale régie par la *Loi sur les cités et villes*[610].

La situation est tout autre en ce qui a trait aux municipalités locales régies par le *Code municipal* puisqu'il ne comporte pas une disposition similaire à celle que l'on retrouve à la *Loi sur les cités et villes*. Les règlements adoptés par les municipalités locales régies par ce code ne sont pas considérés comme étant « des lois publiques sur le territoire de la municipalité, et en dehors ». En conséquence, la partie qui invoque un règlement adopté par une municipalité locale régie par le *Code municipal* devant le tribunal doit l'alléguer et en faire la preuve[611]. Le citoyen d'une telle municipalité a le fardeau de prouver le contenu

---

[609] *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991.
[610] Jean-Louis BAUDOIN et Yvon RENAUD, *Code civil du Québec annoté*, 21e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2018, « art. 2807 », en ligne : https://edoctrine.caij.qc.ca/wilson-et-lafleur-ccq-annote/ccqa-2018/ccqa-2018-loi-article-2807/ (consulté le 2 septembre 2019).
[611] Léo DUCHARME, *Précis de la preuve*, 6e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2005, par. 56, en ligne : https://edoctrine.caij.qc.ca/wilson-et-lafleur-livres/7/756989775/ (consulté le 2 septembre 2019). Voir au même effet Jean-Claude ROYER et Sophie LAVALLÉE, *La preuve civile*, 4e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 62, au par. 104.

du règlement local puisqu'il ne fait pas partie du droit en vigueur au Québec bénéficiant de la connaissance judiciaire. La loi traite donc différemment les règlements adoptés par les municipalités locales régies par le *Code municipal* et ceux adoptés par la *Loi sur les cités et villes*, ces derniers ayant le statut de « lois publiques », ce qui évite d'avoir à prouver leur contenu devant les tribunaux.

Compte tenu de ce qui précède, comment concilier le principe voulant que nul ne peut ignorer la loi, dont on déduit qu'un citoyen doit non seulement connaître les règlements adoptés par toutes les municipalités locales du Québec, mais qu'il doit en prouver l'existence et la teneur, et le fait que le juge saisi d'un litige mettant en cause la réglementation d'une municipalité régie par le *Code municipal* n'est pas tenu de connaître d'office cette réglementation? Un constat similaire avait déjà été fait par les auteurs Yves Ouellette et Gilles Pépin il y a plus de 40 ans, à propos des règlements provinciaux : « [n]e devient-il pas gênant d'affirmer que le citoyen ne peut ignorer les règlements, mais que le juge lui, n'est pas tenu de les connaître d'office? »[612].

En définitive, au-delà du problème de l'étendue de la connaissance judiciaire, la question de fond demeure : pourquoi le législateur québécois est-il si peu exigeant envers les municipalités locales en ce qui a trait à la publicité des règlements qu'elles adoptent? Inversement, pourquoi est-il si exigeant envers le citoyen, auquel il n'accorde que le bénéfice d'un avis public peu explicite, qui oblige le citoyen à se déplacer pour connaître la teneur du règlement local qu'il doit observer? Comment justifier que le citoyen d'une municipalité régie par le *Code municipal* doive prouver à la cour l'existence et le contenu d'un règlement local, mais que le juge ne soit pas tenu de prendre judiciairement connaissance de ce règlement? Considéré globalement, cet état de choses met sérieusement en doute l'accessibilité au droit local au Québec.

---

[612] Gilles PÉPIN et Yves OUELLETTE, *Précis de contentieux* administratif, Montréal, Thémis, 1974, p. 55.

3.3.1.3. La publicité entourant l'adoption d'un règlement

Le législateur québécois a eu maintes occasions de revoir les règles de publicité relatives à l'adoption des réglementations locales, entre autres, au moment où l'Assemblée nationale a modifié le *Code municipal* et la *Loi sur les cités et villes* au cours des années 2017 et 2018. Sanctionnée le 16 juin 2017, la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter leur autonomie et leur pouvoir*[613] a apporté des changements aux règles actuelles concernant la publication des avis publics. Elle confère un nouveau pouvoir aux municipalités locales de prendre un règlement régissant les modalités de publication de leurs avis publics, lequel doit prévoir une publication sur Internet[614]. Les modifications apportées par cette loi ont fait couler beaucoup d'encre puisqu'elles ont pour effet de supprimer l'obligation de publier les avis municipaux dans les journaux pour les villes qui adoptent un règlement établissant les modalités de publication de ses avis publics[615].

Les municipalités locales sont désormais investies du pouvoir de déterminer par règlement les modalités de publication de leurs avis publics. Toutefois, le contenu obligatoire de ces avis n'a pas été modifié. L'avis se limite toujours à « [faire] mention de l'objet du règlement, de la date de son adoption et de l'endroit où il peut en être pris communication »[616]. La façon d'avoir accès au texte intégral du règlement local demeure inchangée, comme l'explique le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire : « [l]es délais de publication des avis publics, de même que les renseignements qu'ils doivent contenir, sont prévus par la loi »[617].

---

[613] Préc., note 428.
[614] *Id*., art. 55 modifiant la *Loi sur les cités et villes* et art. 91 modifiant le *Code municipal*.
[615] Voir notamment François DESJARDINS, « L'autopublication des avis publics par les villes inquiète des entreprises de presse », *Le Devoir*, 15 décembre 2016, en ligne : https://www.ledevoir.com/economie/487081/avis-legaux (consulté le 20 mai 2019). Seule la *Loi sur les cités et* villes, à l'article 345, prévoit l'obligation de publier les avis publics « par insertion dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité ».
[616] Art. 451 du *Code municipal*, préc., note 3 et art. 362 de la *Loi sur les cités et villes*, préc., note 4.
[617] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, « Précisions quant au pouvoir des municipalités de déterminer les modalités de publication de leurs avis publics », *Muni-Express*, nº 3, 6 mars 2018, en ligne :

La loi de 2017 a également remplacé les articles 356 de la *Loi sur les cités et villes* et 445 du *Code municipal* concernant l'adoption des règlements locaux. Le nouveau texte impose l'obligation de présenter un projet de règlement lors d'une séance du conseil antérieure à celle de son adoption. Toutefois, cette obligation a été modifiée depuis afin d'ajouter des exigences quant au dépôt du projet de règlement[618]. Le nouvel article 356 de la *Loi sur les cités et villes*, analogue au nouvel article 445 du *Code municipal* (qui comprend deux alinéas supplémentaires relatifs aux règlements adoptés par les MRC), dispose ainsi :

> « 356. L'adoption de tout règlement doit être précédée d'un avis de motion donné en séance par un membre du conseil.
>
> Sous réserve de toute disposition d'une loi particulière régissant le dépôt, l'adoption ou la présentation d'un projet de règlement, l'adoption d'un règlement doit également être précédée du dépôt, par un membre du conseil, d'un projet du règlement lors de la même séance que celle au cours de laquelle l'avis de motion a été donné ou lors d'une séance distincte.
>
> Le plus tôt possible après ce dépôt, des copies du projet de règlement doivent être mises à la disposition du public.
>
> Le conseil adopte, avec ou sans changement, le règlement lors d'une séance distincte de celle au cours de laquelle l'avis de motion a été donné et de celle au cours de laquelle le projet de règlement a été déposé et tenu au plus tôt le deuxième jour suivant celui de la dernière de ces séances.
>
> Dès le début de la séance au cours de laquelle l'adoption du règlement sera prise en considération, des copies du projet sont mises à la disposition du public.
>
> Avant l'adoption du règlement, le greffier ou un membre du conseil mentionne l'objet de celui-ci et, s'il y a lieu, les changements entre le projet déposé et le règlement soumis pour adoption.

---

https://www.mamh.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2018/n-3-06-mars-2018/ (consulté le 20 mai 2019).

[618] *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*, L.Q. 2018, c. 8.

> En outre, si le règlement entraîne une dépense, le greffier ou un membre du conseil le mentionne également de même que tout mode de financement, de paiement ou de remboursement de celle-ci.
>
> Les changements apportés au règlement soumis pour adoption ne doivent pas être de nature à changer l'objet de celui-ci, tel que prévu dans le projet déposé.
>
> Toute contravention à l'un ou l'autre des premier, deuxième, quatrième ou huitième alinéas entraîne la nullité du règlement. » (nos soulignements)

Le deuxième alinéa exige le dépôt du projet du règlement annoncé par l'avis de motion; des copies de ce projet doivent être accessibles aux citoyens « [l]e plus tôt possible après ce dépôt ». Cette obligation est certainement une mesure favorisant la participation citoyenne au processus d'adoption des réglementations locales. Cette possibilité de prendre connaissance de la teneur d'un projet de règlement permet aux citoyens de poser des questions et potentiellement d'influencer la version du projet qui sera éventuellement adoptée.

Attire particulièrement l'attention, dans le contexte de l'accès à la norme, cette autre obligation, prévue au cinquième alinéa, de mettre à la disposition du public des copies du projet de règlement, et ce, dès le début de la séance au cours de laquelle le conseil commence à débattre de son adoption. De même, il est prévu, à l'alinéa suivant, que soient identifiées les différences entre la version dont l'adoption est sur le point d'être mise aux voix et celle déposée préalablement et mise à la disposition du public. Ainsi, la teneur du règlement municipal adopté sera divulguée au moment de son adoption. Toutefois, seules les personnes présentes lors de la séance du conseil où le règlement est adopté pourront en prendre connaissance sur place puisque conformément à la loi, le règlement ne sera « publié » que par avis public, lequel ne contient que la date d'adoption du règlement, son objet et l'endroit où il peut en être pris connaissance[619].

---

[619] Art. 451 du *Code municipal*, préc., note 3 et art. 362 de la *Loi sur les cités et villes*, préc., note 4.

Par ailleurs, le dernier alinéa de ce nouvel article 356 de la *Loi sur les cités et villes*, régissant l'adoption d'un règlement local, indique que « [t]oute contravention à l'un ou l'autre des premier, deuxième, quatrième ou huitième alinéas entraîne la nullité du règlement ». Ainsi, le défaut de déposer un projet de règlement au moment de présenter l'avis de motion lors de la même séance du conseil ou lors d'une séance distincte, règle prévue au deuxième alinéa, est sanctionné par la nullité du règlement. Cependant, cette conséquence ne s'applique pas en cas de défaut de mettre à disposition du public des copies du projet de règlement, que ce soit « [l]e plus tôt possible après ce dépôt » ou même « [d]ès le début de la séance au cours de laquelle l'adoption du règlement sera prise en considération »[620]. Le législateur québécois paraît donc accorder une importance moindre à ces exigences qui pourtant, viennent améliorer, un tant soit peu, l'accessibilité des citoyens à la réglementation locale.

Il sera intéressant de constater comment seront appliquées, au fil du temps, ces nouvelles obligations de mettre à la disposition du public des copies des projets de règlement au sein des municipalités locales québécoises, mais il s'agit certainement d'une amélioration à l'accès au texte intégral du règlement local. Il aurait été souhaitable que le législateur québécois ait revu le principe même de publication des réglementations locales en exigeant que leur teneur soit divulguée par l'avis public. Pour l'instant, la connaissance de la version officielle du règlement n'est possible que si l'on se déplace à l'endroit indiqué à l'avis public, sauf si le citoyen assiste à la séance du conseil au cours de laquelle le projet de règlement est adopté et que des copies du projet sont mises à sa disposition.

Une dernière remarque s'impose sur l'obligation de dépôt d'un projet de règlement au moment de présenter un avis de motion en vue de l'adoption d'un règlement municipal. Cette nouvelle exigence législative a donné lieu à de nombreux commentaires notamment au cours des débats parlementaires; des

[620] Ces règles sont respectivement prévues aux troisième et cinquième alinéas de l'art. 445 du *Code municipal*, préc., note 3 et de l'art. 356 de la *Loi sur les cités et villes*, préc., note 4.

députés ont estimé que cette obligation allait « alourdir le processus (…) »[621] et ont relevé « (…) qu'il y a des villes qui sont plus équipées pour rédiger des règlements que d'autres (…) »[622]. Le mémoire présenté par la Fédération québécoise des municipalités (FQM) sur le projet de loi de 2018 abonde dans le même sens:

> « L'article 26 du PL nº 155 vient préciser des dispositions amenées par l'adoption de la *Loi 122* en ce qui a trait aux avis de motion et aux projets de règlements devant précéder l'adoption de règlements. Il est certain que ces précisions permettront une meilleure compréhension par les citoyens des règlements proposés par les municipalités. La FQM ne s'oppose pas à cet ajout à la transparence des affaires municipales. Cependant, cette nouvelle disposition implique une charge de travail supplémentaire pour les administrations municipales. Même si les autorités municipales auront toujours le dernier mot lors de l'adoption du règlement, comme le confirme le 4e alinéa de l'article 26, elles devront répondre aux interrogations des citoyens et expliquer les raisons qui ont motivé la non-prise en considération de demandes de modifications, le cas échéant. »[623]

Il est plausible que ces obligations de fournir un projet de règlement au début du processus d'adoption et de signaler les écarts entre le projet initialement déposé et le texte mis aux voix se révèleront onéreuses pour certaines municipalités locales qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour assurer la rédaction de ce projet dans les délais requis.

En somme, l'accès partiel qu'offrent certaines municipalités locales à la version Internet non officielle de leurs règlements, jumelé aux coûts que peuvent avoir

---

[621] QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire*, 1re sess., 41e légis., 9 février 2017, « Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 122, Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs », 12h20 (M. Boivin), en ligne : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cat-41-1/journal-debats/CAT-170209.html#_Toc523210980 (consulté le 20 mai 2019).
[622] *Id.*, 12h30 (M. Laframboise).
[623] FÉDÉRATION QUÉBÉCOISES DES MUNICIPALITÉS, *On voit loin pour notre monde – Mémoire sur le projet de loi no 155 Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*, 16 janvier 2018, p. 7, en ligne : https://www.fqm.ca/wp-content/uploads/2018/01/Mémoire_FQM_2018-01-16_PL-155.pdf (consulté le 20 mai 2019).

à défrayer les citoyens et aux démarches nécessaires pour l'obtention de la version officielle, montre que les municipalités locales ont fort à faire pour rendre leur réglementation plus accessible. Les plus récentes modifications législatives, bien qu'ayant amélioré quelque peu la situation, ne sont malheureusement pas allées assez loin pour garantir un accès facile et gratuit aux normes locales. Bref, la question se pose : l'état actuel du droit reflète-t-il aussi bien les possibilités technologiques relatives à la communication des normes que les attentes des citoyens? Si ces derniers peuvent participer à l'élaboration de la norme locale par le biais des différents processus de consultation et suivre désormais de plus près les délibérations sur la teneur de cette norme, une fois celle-ci adoptée, l'accès à la norme se révèle souvent étrangement compliqué.

Certes, comme on le verra plus loin, des sources extérieures au texte même du règlement peuvent venir à la rescousse pour informer le citoyen sur les droits et obligations en vigueur sur le territoire de sa municipalité locale ou de celle qu'il visite. Cependant, il apparaît naturel et nécessaire que le citoyen puisse avoir accès facilement et gratuitement au contenu des règlements adoptés par sa municipalité, puisque « [l]a production normative est une activité de service public par nature, essentielle à la garantie de l'exercice des droits et libertés fondamentaux (…) »[624]. Il est donc difficilement admissible que les difficultés d'accès aux réglementations locales obligent les citoyens à recourir au mécanisme de demande d'accès prévu à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*[625], comme c'est parfois le cas[626]. La connaissance par les citoyens de la teneur de règlements adoptés par une municipalité locale est essentielle pour en favoriser l'observance et, par ricochet, l'atteinte des objectifs de politique publique poursuivis par leur adoption.

---

[624] Emmanuel CARTIER, « Publicité, diffusion et accessibilité de la règle de droit dans le contexte de la dématérialisation des données juridiques », (2005) *AJDA* 1092, 1101.
[625] Préc., note 601.
[626] Par exemple, voir *Y.B.* c. *Lac-Sergent (Ville de)*, 2016 QCCAI 7, *Robitaille* c. *Municipalité d'Ange-Gardien*, 2018 QCCAI 203 et *Ste-Brigitte-de-Laval (Municipalité de)* c. *M.M.*, 2013 QCCAI 285.

3.3.1.4. La diffusion indirecte

Le citoyen peut-il acquérir une connaissance de la teneur des réglementations locales sans accès au texte même du règlement? Il sera ici question, dans un premier temps, des communications relatives aux règles locales qui sont le fait du titulaire du pouvoir réglementaire, donc de la municipalité locale, et de celles provenant de toute autre source, dans un deuxième temps. Il s'agira ensuite de voir si la connaissance des règlements locaux est favorisée par les pratiques d'harmonisation des municipalités québécoises.

Comme indiqué précédemment, les municipalités locales qui adoptent des règlements, qu'ils soient harmonisés ou non, indiquent dans un avis public l'endroit où l'on peut en prendre connaissance et elles n'en publient pas toujours le contenu sur leur site Internet. Pour informer les citoyens des règles en vigueur sur leur territoire, elles ont recours à la diffusion d'information décrivant brièvement les principales règles contenues aux réglementations qui s'appliquent.

Cette information est publiée sous diverses formes. Il peut s'agir d'un bulletin municipal ou d'une publication ponctuelle sous forme papier distribués aux portes des résidences de la municipalité ou même d'affiches placardées dans les endroits publics. Par ailleurs et de plus en plus, la forme électronique prend de l'importance comme moyen de communication avec les citoyens notamment en raison de son faible coût, comparé à celui des publications sur papier. La municipalité peut notamment transmettre une « infolettre » ou un bulletin municipal par courriel à ses citoyens et même afficher des informations directement dans son site Internet. Par exemple, un rappel des règles concernant le stationnement l'hiver, prévues au règlement local harmonisé portant sur le stationnement, peut être publié dans le bulletin d'information de la municipalité[627]. Selon Alain Lavigne, « (…) parmi la variété des moyens

[627] Voir notamment le rappel de l'interdiction de stationner dans les rues entre minuit et 6h du 1er décembre au 1er avril, publié dans le bulletin d'information de la municipalité de Saint-Louis-de-Gonzague, *Le Gazouilleur*, préc., note 430, à la p. 7.

d'information dont disposent les villes, c'est le bulletin municipal qui s'affirme comme outil privilégié de diffusion de l'information aux citoyens »[628].

Que ce soit sous forme électronique via leur site Internet ou sous forme papier via les bulletins municipaux, l'information publiée par les autorités locales est utile aux citoyens, mais ne couvre généralement pas l'intégralité du contenu d'un règlement. Il devient donc indispensable pour le citoyen de consulter le texte intégral de la norme qui l'intéresse afin de s'assurer d'y être en tout point conforme, surtout quand sa conduite peut être lourde de conséquences, par exemple lorsqu'il s'agit d'entreprendre des travaux d'envergure sur un bâtiment dont il est propriétaire.

Ainsi, bien que certaines informations concernant les règlements soient publiées par les municipalités locales, cela ne peut remplacer l'accès des citoyens à la version officielle du règlement auquel il est assujetti. La diffusion d'informations générales, bien qu'utile, ne saurait remplacer le texte source de la norme ni même compenser les difficultés à y accéder.

Des renseignements émanant de tiers, autres que l'administration locale, peuvent également contribuer à la connaissance des citoyens des réglementations locales. D'ailleurs, selon Charles-Albert Morand, il s'agirait de sources primaires de la connaissance normative : « [p]our la plupart des individus, l'accès aux lois n'est pas direct, mais médiatisé »[629]. Les journaux locaux, à titre d'exemple, sont une source importante d'information et sont facilement accessibles puisqu'ils sont généralement en distribution gratuite.

Outre les informations que les municipalités peuvent y publier, ces médias rapportent des événements liés à la vie municipale et peuvent informer le

---

[628] Alain LAVIGNE, « L'information des gouvernements municipaux québécois en contexte électoral », dans *Communication, Information Médias Théories*, vol. 13, nº 1, Printemps 1992, 153, 154. Généralement sur l'information municipale, Alain LAVIGNE, « Élus, communicateurs et publics : discours et arguments sur l'information municipale », *Hermès, La Revue*, 1995/2 nº 16, 259.
[629] C.-A. MORAND, préc., note 34, p. 74.

citoyen de ce qui se passe à l'hôtel de ville. Lorsque des règlements locaux sont adoptés, ils peuvent faire la manchette, si le sujet est d'intérêt pour le citoyen : zonage, interdictions diverses telles que de posséder certains animaux, modifications de la circulation, etc. Cette couverture médiatique est cependant sélective, donc imparfaite. De ce fait, les médias ne peuvent être une source d'information sûre lorsqu'il s'agit de connaître les normes locales en vigueur.

Par ailleurs, est-ce que la connaissance des réglementations locales est favorisée par les pratiques d'harmonisation des municipalités québécoises? À la différence des règlements locaux non harmonisés, la publicité des réglementations harmonisées peut être facilitée par le fait que la MRC est une partie impliquée dans le processus et à ce titre, elle peut, dans certains cas, contribuer à la communication des règles locales harmonisées adoptées par les municipalités comprises sur son territoire. À titre d'exemple, la MRC de Lotbinière fournit à ses citoyens, dans son site Internet, l'accès au texte du *Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés* qui a été adopté par toutes les municipalités de son territoire[630].

De plus, l'harmonisation de certains règlements locaux permet au citoyen — c'est même l'une de ses vertus éminentes — de connaître la réglementation locale applicable sur le territoire de municipalités voisines par la lecture de la seule réglementation harmonisée de sa propre municipalité. De ce fait, s'il doit se déplacer d'une municipalité à une autre sur le territoire d'harmonisation normative, il aura une bonne connaissance générale des règles applicables sans avoir à consulter les règlements de chaque municipalité locale. Il devient donc moins onéreux pour le citoyen de connaître les règles locales dans un « rayon d'action » élargi, bien au-delà de sa municipalité locale de résidence.

Toutefois, il faut garder à l'esprit que certaines municipalités ont pu adopter des variantes, c'est-à-dire des normes non harmonisées sur des éléments précis. Le

[630] MRC DE LOTBINIÈRE, préc., note 244, où un hyperlien mène au texte du règlement harmonisé.

cas échéant, il faut que le citoyen ait aussi accès à la réglementation locale particulière.

3.3.2. L'application des règlements locaux harmonisés

La description des pratiques au chapitre 1 a montré que l'harmonisation des réglementations locales peut être réalisée à l'échelle d'une MRC ou du territoire formé par le regroupement de municipalités locales dans le cadre d'une régie intermunicipale de police. Ces territoires sont déterminés par des ententes contractuelles entre un corps policier et une MRC ou entre une régie intermunicipale de police et les municipalités locales qui l'ont formée. Ces ententes encadrent la prestation des services policiers, y compris l'application de certains règlements locaux.

L'application des réglementations locales harmonisées comporte deux volets qu'il convient d'examiner tour à tour. Il s'agit premièrement d'examiner, d'une part, les effets de la concertation normative sur le travail des personnes qui sont chargées de leur application quotidienne sur le terrain et, d'autre part, de constater leur apport continu à l'élaboration des réglementations locales harmonisées (3.3.2.1). Deuxièmement, les observations ont montré que le territoire d'harmonisation réglementaire ne se limite pas aux seuls découpages des frontières d'une MRC ou à celles des municipalités locales formant une régie intermunicipale de police. Il faut bien sûr rappeler le cas des MRC des Collines-de-l'Outaouais, de la Vallée-de-la-Gatineau et de Papineau, dans le sud-ouest du Québec, où le ressort de la cour municipale détermine le territoire d'harmonisation des règlements locaux. Ces MRC limitrophes recourent toutes les trois aux services de la Cour municipale de la MRC des Collines-de-l'Outaouais. Bien que cette pratique soit peu répandue selon les observations, elle mérite toutefois que l'on s'y attarde pour examiner la question de l'échelle territoriale de l'harmonisation normative (3.3.2.2). Ce cas illustre par ailleurs la possibilité que l'harmonisation des réglementations locales soit déterminée par

un autre organe d'application — une cour municipale —, plutôt que par l'échelle territoriale de la prestation de services policiers.

3.3.2.1. Les agents d'application

Une fois adopté, le règlement local harmonisé est mis en œuvre et ce sont les agents d'application, en l'occurrence un corps policier et les fonctionnaires locaux, qui sont les témoins privilégiés de la norme en action. De ce fait, ils sont amenés à voir les problématiques à régir dans le cadre de leur travail et peuvent ainsi fournir des données utiles au perfectionnement des réglementations locales harmonisées.

Effectivement, les observations des agents d'application renseignent sur les répercussions de l'adoption des normes harmonisées. Leur présence sur le terrain leur permet de constater si la norme répond aux objectifs établis au moment de son adoption selon la problématique à résoudre. Par leurs commentaires sur la norme en action, ils peuvent contribuer à fournir des données pertinentes lorsque vient le temps de reformuler le texte du règlement, apport potentiellement très intéressant non seulement pour vérifier l'atteinte des buts visés, mais aussi sur son intelligibilité puisque la compréhension du règlement doit être la même pour les agents d'application et pour les citoyens tenus de s'y conformer.

Le Comité de sécurité publique, où siègent deux policiers de la SQ dont le directeur du poste de police[631], est un canal de communication par lequel les agents d'application peuvent partager leur expérience de la mise en œuvre des réglementations locales harmonisées. Ce comité est certainement intéressé par les commentaires de personnes chargées de l'application de ces règlements puisqu'il a pour mandat de mettre en application l'entente de prestation de services policiers laquelle prévoit l'harmonisation des réglementations locales.

[631] *Loi sur la police*, préc., note 192, art. 78.

À la lumière des données recueillies en première partie, les corps policiers sont généralement présents à toutes les étapes d'élaboration des règlements locaux harmonisés portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique. Vraisemblablement instigateurs de ces pratiques, le but recherché par la mise en place et le maintien de l'harmonisation des réglementations locales est d'en faciliter la mise en œuvre sur le terrain. Ces savoirs policiers en matière de réglementations relatives à la paix, à l'ordre et à la sécurité publique apportent certainement une valeur ajoutée au processus de production des normes harmonisées sur ces matières.

3.3.2.2. Les cours municipales

L'application judiciaire des réglementations locales constitue un autre volet de leur mise en œuvre. Au Québec, 88 cours municipales appliquent les réglementations de 916 municipalités locales regroupant plus de sept millions de citoyens[632]. Ces instances sont donc d'importants acteurs de la mise en œuvre des règlements locaux harmonisés, compte tenu de la diffusion des pratiques d'harmonisation réglementaire dans plusieurs régions de la province. Malheureusement, le peu de données disponibles empêche une analyse approfondie de l'impact de l'harmonisation des réglementations locales sur l'activité de ces tribunaux.

Le cas de trois MRC de la région de l'Outaouais, déjà évoqué à d'autres propos[633], montre cependant qu'il peut y avoir un lien étroit entre le ressort d'une cour municipale et l'aire d'application d'une réglementation locale harmonisée. L'échelle territoriale d'harmonisation est donc celle de la cour municipale dont les trois MRC partagent les services, alors que les harmonisations normatives observées le plus fréquemment étaient pratiquées à l'échelle d'une seule MRC ou de quelques municipalités locales regroupées dans le cadre d'une régie

---

[632] COUR DU QUÉBEC, *Cours municipales - Rapport annuel 2016*, 2017, p. 6, en ligne : https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr__francais_/centre doc/rapports/systeme-judiciaire/rap_cours_muni2016.pdf (consulté le 20 mai 2019). Ces données sont à jour au 31 décembre 2016.
[633] *Supra*, 1.1.2.7.

intermunicipale de police. Une autre particularité de ce cas d'harmonisation réside dans le fait que deux corps policiers distincts sont chargés de l'application de réglementations locales harmonisées : d'une part la SQ et d'autre part le Service de la sécurité publique de la MRC des Collines-de-l'Outaouais, une régie intermunicipale de police.

Afin de mesurer les possibilités qu'offre une harmonisation normative à l'échelle de la compétence territoriale des cours municipales, il faut d'abord se rappeler l'organisation de ces tribunaux au Québec. Celle-ci se caractérise par une très grande variété de combinaisons en ce qui a trait au partage de leurs services par les municipalités locales. Le ressort de certaines cours municipales est limité au territoire d'une seule municipalité locale; c'est le cas pour les villes de Blainville, Boisbriand, Gatineau, Laval, Lévis, Longueuil, Mascouche, Montréal, Mont-Tremblant, Québec, Sainte-Thérèse et Sherbrooke[634]. D'autres cours municipales desservent une ou plusieurs MRC. Parmi ces dernières, on en trouve dont le ressort ne comprend qu'une partie d'une MRC. À titre d'exemple, la cour municipale de Saint-Raymond dessert dix municipalités locales de la MRC de Portneuf de même que toutes les municipalités locales de la MRC de la Jacques Cartier[635]; or, les municipalités de cette dernière MRC n'ont pas harmonisé leur réglementation locale, contrairement à leurs voisines portneuvoises.

De plus, le découpage des ressorts des cours municipales ne correspond généralement pas exactement à la carte de desserte policière, laquelle est basée sur le territoire des MRC ou des régies intermunicipales de police. Il semble que, dans la plupart des cas, les policiers et les cours municipales, bien que tous deux chargés de l'application des réglementations locales harmonisées, opèrent sur des territoires normatifs différents. Cependant, il existe au moins une exception à ce constat : le ressort de la cour municipale de la MRC des Collines-de-

---

[634] COUR DU QUÉBEC, préc., 632, p. 6.
[635] VILLE DE SAINT-RAYMOND, *Municipalités desservies par la cour municipale*, en ligne : http://villesaintraymond.com/ville/services-municipaux/greffe-et-cour-municipale/ (consulté le 20 mai 2019).

l'Outaouais coïncide avec le territoire de desserte combiné de deux corps policiers distincts, soit la SQ et le Service de la sécurité publique de la MRC des Collines-de-l'Outaouais.

Bien que l'absence de données à propos des effets de l'harmonisation des règlements locaux sur le travail de la cour n'autorise que des conjectures, il est plausible que ces pratiques comportent des avantages pour l'application judiciaire des réglementations locales. Par exemple, l'applicabilité de règlements locaux de même teneur, bien qu'adoptés par différentes municipalités locales, peut faciliter le traitement des dossiers dont la cour peut être saisie. Le parallélisme des textes peut favoriser la cohérence de la jurisprudence et faciliter la résolution rapide et uniforme, par une action concertée des diverses municipalités locales, des difficultés d'application, lacunes ou inadaptations mises en lumière par les décisions de la cour.

Également, une présentation uniforme des libellés d'infractions aux règlements locaux harmonisés qui sont soumis à la cour peut contribuer à accélérer le traitement de ces dossiers compte tenu du fait que le juge et les agents municipaux, qui doivent traiter ces documents, en reconnaîtront aisément la teneur sauront ainsi déterminer rapidement quelles données sont nécessaires pour le traitement. Bref, l'harmonisation des réglementations locales à l'échelle du ressort de la cour municipale qui voit à leur application, jointe à l'utilisation d'outils de mise en œuvre coordonnés d'une municipalité à l'autre, est susceptible d'optimiser le travail d'application judiciaire. Peut-être devrait-on songer à faire coïncider plus largement la carte des cours municipales et les territoires de desserte policière; mais c'est là une perspective qui déborde notre propos.

3.4. L'évaluation des réglementations locales harmonisées

Après les phases de conception, de mise en forme et de mise en œuvre, le processus de production normative prévoit finalement celle de l'évaluation

rétrospective. L'observation et l'analyse de la norme locale harmonisée, à ce stade, pourront révéler ses véritables répercussions sur le terrain à la lumière des buts pour lesquelles elle a été élaborée : « l'administration trouvera dans l'évaluation l'outil adéquat pour diagnostiquer les effets de son intervention et en corriger le cas échéant les défauts »[636]. Tel qu'indiqué au chapitre préliminaire, l'*efficacité*, l'*effectivité* et l'*efficience* sont les principaux critères d'évaluation rétrospective d'une norme[637]. Il convient donc de réitérer brièvement en quoi consiste ces différents éléments.

D'abord, le critère d'*efficacité* d'une règle mesure l'atteinte de l'objectif pour lequel elle a été mise en œuvre et sa capacité à répondre à la problématique ou aux besoins identifiés. Il s'agit, en l'occurrence, de s'assurer que le but initialement prévu par l'adoption du règlement local harmonisé est atteint dans les faits. L'efficacité est un souci répandu en légistique : il ne suffit pas de faire des règles, il faut aussi mesurer leurs répercussions[638]. À ce propos, Alexandre Flückiger s'exprime ainsi :

> « La littérature sur l'évaluation législative et les politiques publiques insiste depuis longtemps sur la nécessité de disposer d'objectifs clairs, c'est-à-dire précis et dépourvus d'ambiguïté, soit en déplorant leur absence, soit en montrant la difficulté de la tâche. (…)Lorsqu'il s'agit d'évaluer rétrospectivement la mise en œuvre d'une loi du point de vue de son efficacité, il faut impérativement en connaître les buts précis, car l'efficacité mesure le degré de l'atteinte de ces derniers. »[639]

---

[636] Jean-Daniel DELLEY « Du miroir tendu au miroir tenu. L'administration face à l'obligation d'évaluer », dans Jean KELLERHALS, Dominique MANAÏ et Robert ROTH (dir.), *Pour un droit au pluriel. Études offertes au professeur Jean-François Perrin*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 2002, p. 303, à la p. 310.
[637] Voir L. MADER, préc., note 40, 126 et J.-D. DELLEY et A. FLÜCKIGER, préc., note 24, p. 94.
[638] Voir notamment Alexandre FLÜCKIGER, « Le droit administratif en mutation : l'émergence d'un principe d'efficacité », *Revue de droit administratif et de droit fiscal*, *Partie 1*, *Droit administratif*, 2001, vol. 57, nº 1-2, 93. Pour une discussion sur la notion d'« efficacité », voir Alexandre FLÜCKIGER, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV-138/2007, 83 et Nelly FERREIRA, « L'efficacité du droit… pourquoi faire? », dans Petra HAMMJE, Laetitia JANICOT et Sophie NADAL (dir.), *L'efficacité de l'acte normatif. Nouvelle norme, nouvelles normativités*, Cergy-Pontoise, Université de Cergy-Pontoise, Laboratoire d'études juridiques et politiques, 2013, p. 23.
[639] Alexandre FLÜCKIGER, *(Re)faire la loi : traité de légistique à l'ère du droit souple*, Berne, Stämfli, 2019, p. 229.

Dans le même ordre d'idées, Vito Marinese explique que « [l]'évaluation de la loi permet en effet de déterminer si la loi a atteint ses objectifs, d'en saisir les raisons et *in fine* de remédier aux carences constatées »[640]. Cette évaluation de l'atteinte des objectifs est caractérisée comme étant une évaluation « opérationnelle » car « [l]'évaluation suppose ici une mise en relation entre les objectifs poursuivis, les moyens retenus et les effets de la loi »[641].

Également, une évaluation dite « fonctionnelle » porte sur une « appréciation de l'applicabilité et de l'application effective de la norme »[642]. Il s'agit là du critère d'effectivité qui renvoie à la faisabilité de la mise en œuvre de la norme édictée et à son observance par les administrés. Sur ce dernier point, Luzius Mader précise ce qui suit :

> « Effectiveness is the extent to which the observable attitudes and behaviours of the targeted population (individuals, enterprises, public officials in charge of the implementation or enforcement of legislation) correspond to, and are a consequence of, the normative model; that is, to the attitudes and behaviours prescribed by the legislator. »[643]

En d'autres termes, le critère d'effectivité cherche à savoir si, dans un contexte particulier, le règlement local harmonisé est bel et bien appliqué par les personnes qui en sont chargées et respecté par les citoyens visés.

Enfin, le critère d'examen qu'est l'*efficience* a trait au rapport entre les coûts et l'efficacité du règlement, c'est-à-dire l'atteinte de son objectif. Ce dernier critère évalue les ressources déployées en regard des répercussions de la norme dans l'accomplissement de son objectif : « efficiency is the relation between the

---

[640] Vito MARINESE, « Légistique et effectivité », dans Véronique CHAMPEIL-DESLATS et Danièle LOCHAK (dir.), *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Presses universitaires de Paris Ouest, 2008, p. 89, au par. 24, en ligne : https://books.openedition.org/pupo/1166?lang=fr (consulté le 2 septembre 2019).
[641] Ariane VIDAL-NAQUET, « Évaluation et qualité normative », dans Delphine DERO-BUGNY et Aurore LAGUET-ANNAMAYER, *L'évaluation en droit public*, Paris, HAL archives-ouvertes.fr, 2015, à « 1. Objet de l'évaluation », sous la rubrique « b) L'évaluation opérationnelle », en ligne : https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01794758 (consulté le 2 septembre 2019).
[642] *Id*.
[643] L. MADER, préc., note 40, 126.

« costs » and the « benefits » of legislative action »[644]. L'efficience est décrite comme étant « la capacité d'une mesure à atteindre les buts visés par la loi avec des ressources optimales »[645].

Par ailleurs, il est intéressant de constater que la *Loi sur le vérificateur général*[646] prévoit la prise en compte des critères d'*efficacité* et d'*efficience* dans le travail du vérificateur général. Cette loi définit l'efficacité comme étant « l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité »[647]. Cette définition rappelle celle que donne la légistique à ce même critère aux fins de l'évaluation normative. Également, la loi indique que l'efficience est « la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services »[648], alors que la vérification doit porter notamment sur « l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience »[649]. Cette idée de « meilleur rendement » est une autre façon de parler des ressources optimales déployées dans l'atteinte de l'objectif d'une norme. En bref, il existe une similarité entre les critères d'examen que propose la légistique et ceux prévus à la *Loi sur le vérificateur général* qui a « pour objet de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics »[650].

Les observations ont révélé le fait que les municipalités locales québécoises ne procèdent pas systématiquement à une évaluation des effets de leurs règlements après leur adoption. Il ne semble pas y avoir de processus formel d'évaluation législative des réglementations locales harmonisées portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique, alors qu'une telle obligation existe notamment pour certaines lois fédérales et provinciales et par ricochet, leurs

---

644 *Id*.
645 A. FLÜCKIGER, préc., note 639, p. 465.
646 RLRQ, c. V-5.01.
647 *Id*., art. 21, au par. 3°.
648 *Id*., art. 21, au par. 2°.
649 *Id*., art. 26, au par. 6°.
650 *Id*., art. 1.

règlements d'application[651]. En effet, les mécanismes existants d'évaluation des lois prévoient des révisions périodiques aux fins de s'assurer que les mesures législatives continuent de répondre aux besoins et sont toujours à même d'atteindre les objectifs de politiques publiques prévus. Les acteurs municipaux paraissent peu enclins à mobiliser les ressources nécessaires pour procéder à une évaluation rétrospective des réglementations locales aux fins d'en mesurer l'efficacité, l'effectivité et l'efficience, qu'elles soient harmonisées ou non.

Malgré l'absence d'une obligation de procéder à des examens rétrospectifs formels, les règlements locaux peuvent être l'objet de trois différents types d'analyse rétrospective de leur impact sur les citoyens. Les mécanismes de suivi du maintien de l'état d'harmonisation des réglementations locales, vues précédemment (3.4.1), les observations de l'administration publique découlant de leur mise en œuvre par les agents d'application (3.4.2) de même que les décisions que peuvent rendre les tribunaux et les ombudsmans municipaux comme évaluateurs externes (3.4.3), sont susceptibles de présenter autant de sources utiles d'information sur les répercussions des réglementations locales, qu'elles soient ou non harmonisées.

3.4.1. Le suivi de l'état d'harmonisation

L'examen de la question du maintien de l'état d'harmonisation des règlements locaux lors de la phase de conception a révélé deux mécanismes en place au sein de certaines MRC pour éviter la déconstruction de l'harmonisation : celui du suivi des projets de variantes (suivis préadoption) et celui du suivi des variantes adoptées (suivi postadoption)[652]. Dans ce dernier cas, il s'agit de l'examen à la fois des réglementations locales harmonisées et de leurs variantes locales qui sont en vigueur sur le territoire de la MRC. Lorsqu'une révision est entreprise dans ce contexte, il s'agit d'une évaluation interne que la MRC conduit et qui a toutes les apparences d'une évaluation rétrospective.

---

[651] Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale – Précis de droit des institutions administratives*, 3e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 587 et 588.
[652] *Supra*, 3.1.2.

Effectuée dans le cadre des mécanismes de maintien de l'état d'harmonisation, cette évaluation des réglementations locales harmonisées permet à la MRC, et incidemment aux municipalités locales, de revoir les normes harmonisées applicables pour constater si celles-ci continuent de répondre aux objectifs de politiques publiques qui ont motivé leur adoption. Quant aux variantes locales, donc en vigueur sur une partie seulement du territoire de la MRC, l'examen de leur teneur et de leurs répercussions contribue certainement à nourrir la réflexion sur des modifications possibles aux règlements locaux harmonisés à l'échelle de la MRC.

Les données recueillies par l'évaluation rétrospective d'un règlement harmonisé et d'une variante locale pourront servir à un examen prospectif d'une éventuelle modification à une réglementation locale harmonisée. Évidemment, la MRC et les municipalités locales sur son territoire doivent s'assurer que leurs normes harmonisées continuent de répondre aux besoins des citoyens en tenant compte des problématiques changeantes localement et cette veille normative doit être constante. Ainsi, comme l'affirme Charles-Albert Morand,

> « Dans la mesure où la législation devient de plus en plus un processus continu, la différence entre évaluation prospective et rétrospective s'efface. Les évaluations rétrospectives qui sont effectuées par diverses instances constitueront à l'évidence la base des travaux législatifs futurs. »[653]

Les mécanismes de suivi de l'état d'harmonisation « (…) constitueront à l'évidence la base des travaux législatifs futurs », car ils sont susceptibles de générer des règles nouvelles si, après avoir effectué une telle révision, des normes harmonisées nécessitent des modifications aux fins de mieux répondre aux objectifs des municipalités locales.

[653] C.-A. MORAND, préc., note 517, p. 84.

Ainsi, l'exercice de maintien de l'état d'harmonisation présente un moment propice pour procéder à une évaluation rétrospective des règlements locaux harmonisés. Par sa métaphore du « miroir tendu ou miroir tenu » dans le contexte de l'évaluation législative, Jean-Daniel Delley vient différencier l'évaluation externe, par exemple celle des tribunaux, de l'évaluation interne effectuée par l'administration publique et dans ce dernier cas, « [l]'évaluation devient alors un miroir tenu par l'administration elle-même, qui peut y lire en continu le reflet de son action et qui lui fournit les indications nécessaires à la correction éventuelle de cette action ou, le cas échéant, du cadre normatif lui-même »[654]. Ces révisions par la MRC et les municipalités locales visant à conserver l'harmonisation normative paraissent fournir une excellente occasion de procéder à une évaluation rétrospective.

Des mécanismes de maintien de l'état d'harmonisation normative ont été mis en place dans certains territoires où les réglementations locales ont été harmonisées pour qu'un suivi rigoureux et périodique de leurs répercussions sur le terrain soit effectué en temps utile. Le mécanisme en place au sein de la MRC de Beauharnois-Salaberry, qui revoit annuellement l'état de l'harmonisation normative au sein de son territoire[655], semble présenter une fréquence convenable pour examiner les variantes qui ont pu être adoptées localement, en plus de s'assurer que les réglementations locales continuent de répondre aux objectifs de chacune des municipalités concernées. De même, le Comité de sécurité publique ou un comité dédié à la réglementation locale harmonisée seraient bien positionnés pour procéder à un tel examen.

Plus particulièrement, l'examen des variantes adoptées par les municipalités locales permet de saisir les enjeux présents au sein de certaines d'entre elles et de voir dans quelle mesure ces variantes pourraient bénéficier à l'ensemble des municipalités locales. Dans l'affirmative, elles pourraient être converties en des dispositions réglementaires harmonisées sur tout le territoire de la MRC ce qui

---

[654] J.-D. DELLEY, préc., note 636, p. 309.
[655] *Supra*, 2.4.

pourrait améliorer leur mise en œuvre, puisque le but de l'harmonisation des réglementations locales est d'en faciliter l'application. Bien sûr, ces révisions périodiques sont en sus des examens ponctuels que doivent effectuer les administrations locales devant une problématique liée aux règlements locaux harmonisés qui requiert une action urgente.

3.4.2. L'observation par les agents d'application

Une autre source d'évaluation pertinente provient des observations que peuvent formuler les administrateurs publics, plus particulièrement les personnes spécifiquement chargées de l'application des réglementations locales. Qu'ils soient policiers ou fonctionnaires locaux, ils sont témoins de la norme en action donc aux premières loges pour constater les effets d'une norme de par leur présence sur le terrain.

Malheureusement, les répercussions de la mise en œuvre des règlements locaux harmonisés sont très peu documentées. Quelques commentaires ont été notés dans les rapports annuels de la SQ de certaines MRC. À titre d'exemple, le poste de la SQ situé dans la MRC du Granit indique ce qui suit dans son rapport annuel d'activités 2014-2015 :

> « (…) le nombre de constats émis pour des infractions aux règlements municipaux a connu une nette augmentation au cours de la dernière période. Les policiers ont émis un total de 201 constats. Il s'agit d'une progression de 52 en comparaison à la moyenne des quatre dernières années. Il faut tenir compte qu'il s'agit de la première année complète où l'application des règlements municipaux est harmonisée à l'ensemble de la MRC. »[656]

Abonde dans le même sens, le rapport annuel du poste de la MRC des Appalaches pour la période 2015-2016 :

> « (…) le nombre de constats émis pour des infractions aux règlements municipaux a connu une augmentation au cours de la dernière

[656] SÛRETÉ DU QUÉBEC, préc., note 458, p. 18.

> période. Les policiers ont émis un total de 139 constats. Il s'agit d'une progression de 66 en comparaison à la moyenne des quatre dernières années, c'est donc presque le double. Ce phénomène peut s'expliquer par la plus grande facilité d'application des règlements municipaux depuis leur harmonisation. »[657]

En outre, le rapport annuel d'activités 2014-2015 du poste de la SQ de la MRC de l'Ile d'Orléans fait un lien entre l'augmentation du nombre de constats d'infraction émis et l'harmonisation des réglementations locales sur le territoire de la MRC : « [n]ous constatons, une constante évolution depuis 2012-2013, le tout étant directement relié à l'uniformisation des règlements municipaux pour la MRC »[658]. Le rapport annuel 2016-2017 de cette même MRC confirme cette tendance à la hausse des constats émis pour des contraventions aux règlements locaux harmonisés, passant de trois émises en 2012-2013 à 37 en 2016-2017[659].

Dans ce même ordre d'idées, le *Rapport annuel d'activités 2012* de la MRC de Beauharnois-Salaberry fait état de la première année d'application des réglementations locales harmonisées sur son territoire :

> « Lors de la conférence de presse de juillet, où la Sûreté du Québec a déposé le bilan de ses opérations 2011-2012, le comité de sécurité publique de la MRC a de son côté dressé le bilan de l'An 1 de l'application des Règlements municipaux harmonisés (RMH) sur son territoire.
>
> (…)
>
> Ainsi, au terme de la première année de l'application des RMH, un total de 1 165 constats ont été délivrés en lien avec ces champs d'infraction, une hausse de 22,6 % par rapport à l'exercice 2010-2011. »[660]

---

[657] SÛRETÉ DU QUÉBEC, préc., note 457, sous la rubrique « Règlements municipaux ».
[658] SÛRETÉ DU QUÉBEC, préc., note 240, p. 15.
[659] SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel d'activités – Poste de la MRC de l'Ile d'Orléans du 1er décembre au 31 janvier 2017*, p. 9, en ligne, https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2018/03/16-17-ile-d-orleans.pdf (consulté le 20 mai 2019).
[660] MRC DE BEAUHARNOIS-SALABERRY, *Rapport annuel 2012*, p. 41, en ligne : http://www.mrc-beauharnois-salaberry.com/sites/default/files/PDF/Communication/mrc_ra_2012_web.pdf (consulté le 20 mai 2019).

Ces commentaires semblent établir un lien entre l'application des réglementations locales harmonisées et une augmentation du nombre de constats d'infraction émis par les agents d'application et, plus généralement, confirment la facilitation du travail de mise en œuvre de ces règlements.

Par ailleurs, les médias ont rapporté d'autres éléments dignes de mention en ce qui a trait aux effets de l'harmonisation des réglementations locales au sein de la MRC de Beauharnois-Salaberry :

> « Autre élément soulevé mardi matin par le capitaine Gilbert lors de la présentation du bilan annuel concerne les règlements municipaux harmonisés (RMH) en vigueur depuis un an dans les municipalités de la MRC de Beauharnois-Salaberry. Cette règlementation uniforme est donc venue faciliter le travail des policiers de la Sûreté du Québec notamment en ce qui a trait aux systèmes d'alarme, aux colporteurs, aux périodes de stationnement de nuit, aux nuisances diverses comme les feux de plein air et autres.
>
> Les effets bénéfiques des RMH ont été soulignés aussi par Denis Lapointe, le président du comité de sécurité publique 2012-2013. Soulignons qu'en matière de déclenchement de fausses alarmes par exemple, l'harmonisation et la clarté de la réglementation, jumelées aux pénalités encourues, contribuent à la réduction importante du nombre de fausses alertes. Il y a moins de policiers à couvrir les fausses alarmes et, par ricochet, plus de policiers prêts à intervenir en situation d'urgence. »[661]

D'après cet extrait, l'on attribue à l'harmonisation réglementaire une part dans la baisse des contraventions au règlement local régissant les alarmes. La clarté des règlements et les peines que les règles harmonisées imposent en cas de contravention n'y sont pas étrangères non plus. Cette diminution du nombre de fausses alarmes dégage les policiers de ce travail pour qu'ils puissent se consacrer à d'autres tâches. Ce constat paraît traduire une meilleure observance de ce règlement harmonisé par les citoyens ce qui réduit d'autant l'intervention policière sur cette question. Il semble que le règlement local harmonisé ait un double et paradoxal effet : d'une part, il favorise la conformité de la part des

[661] J.-P. MAJOR, préc., note 456.

citoyens et, d'autre part, les policiers donnent plus de contraventions en raison de sa plus grande facilité d'application. Ainsi, que ce soit une augmentation ou une diminution du nombre de contraventions, les retombées de l'harmonisation réglementations locales ont été interprétées positivement dans le cas de ces MRC.

Malgré ces quelques informations plutôt positives, glanées dans les rapports annuels d'administrations publiques et dans les médias, le peu de données disponibles ne permet pas de dresser un portrait complet de la mise en œuvre des règlements locaux harmonisés. Sans données complètes sur les effectifs policiers et sur les fonctionnaires locaux de même que sur les ressources dont ces agents disposent pour l'application des règlements et l'émission de constats d'infraction, pour ne citer que celles-là, il est n'est pas possible de tirer des conclusions précises et exhaustives sur les effets des réglementations locales harmonisées sur un territoire donné.

Cependant, à la lumière des quelques informations documentées, un lien a été fait entre l'harmonisation des règlements locaux et un changement sur le terrain en ce qui touche l'émission de constats d'infraction en particulier et, plus généralement, sur la facilité accrue des interventions policières à l'égard de ces réglementations locales. Ainsi, quant à l'objectif de facilitation du travail des agents d'application, il est raisonnable de penser qu'il soit atteint même en l'absence d'une preuve documentaire volumineuse. En pratique, le simple fait d'appliquer désormais plusieurs règlements locaux similaires dans les différentes municipalités locales comprises sur un territoire de patrouille est certainement chose plus aisée.

En définitive, les observations des agents d'application sont des données utiles dans l'évaluation rétrospective d'une norme. La présence des agents sur le terrain permet de constater si la norme répond aux objectifs, établis de façon concertée par les différents titulaires des pouvoirs d'adopter les règlements locaux harmonisés, selon la problématique à résoudre. Témoins de la norme en

action, ils peuvent contribuer à cet examen rétrospectif de la règle de droit et être en mesure de faire des suggestions pertinentes si elle doit être repensée et reformulée. En ce sens, il serait souhaitable que les rapports annuels d'activités des postes de la SQ dans les différentes MRC du Québec où l'harmonisation normative est en place, puissent documenter davantage les effets tangibles de l'application des réglementations locales harmonisées sur leur territoire.

3.4.3. L'observation par les tribunaux et les ombudsmans municipaux

Bien que les examens effectués par l'administration publique à titre de titulaire du pouvoir de réglementer soient utiles, les règlements locaux, qu'ils soient harmonisés ou non, peuvent faire aussi l'objet d'évaluations externes, notamment par les tribunaux et les ombudsmans municipaux.

Un premier regard externe est celui des tribunaux qui sont effectivement appelés, dans le cadre de questions soumises à leur décision, à évaluer les réglementations locales pour en déterminer la légalité ou pour considérer leur application dans des circonstances particulières[662]. Afin de mieux en comprendre la lettre et l'esprit, le juge pourra recourir à différentes règles d'interprétation législative dans son examen du règlement en question. Il pourra, entre autres, s'interroger sur l'objectif du règlement et recourir à l'interprétation téléologique.

À titre d'exemple, dans l'arrêt *Montréal* (*Ville de*) c. *2952-1366 Québec Inc.*[663], la Cour suprême du Canada a appliqué cette règle d'interprétation à un règlement local prohibant le bruit émis par des appareils sonores entendu de l'extérieur d'un bâtiment. La validité de ce règlement était contestée par l'intimée parce que, selon elle, il outrepassait son habilitation législative et portait atteinte à la liberté d'expression. La cour, concluant à sa validité, a notamment indiqué que « [l]'analyse historique et téléologique a permis de

[662] Voir, entre autres, Johanne CÔTÉ et Mathieu QUENNEVILLE, « La révision judiciaire des décisions et des règlements municipaux », dans S.F.C.B.Q., vol. 361, *Développements récents en droit municipal (2013)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 163.
[663] *Montréal (Ville)* c. *2952-1366 Québec Inc.*, [2005] 3 RCS 141.

déterminer que le but recherché par le législateur est le contrôle des bruits qui constituent une interférence avec la jouissance paisible de l'environnement urbain »[664].

Ainsi, l'utilisation de cette technique d'interprétation par les tribunaux, comme bien d'autres, est utile en ce qu'elle révèlera notamment l'intention perçue par un tiers extérieur à l'administration municipale comme étant l'objectif de la règle de droit adoptée. Selon la décision que rendra le pouvoir judiciaire, le titulaire du pouvoir réglementaire pourra faire les ajustements nécessaires au texte de son règlement afin qu'il soit en mesure de créer les répercussions escomptées en fonction des buts poursuivis. Dans le contexte des réglementations locales harmonisées, une décision concernant le règlement de l'une des municipalités parties à l'harmonisation sera fort probablement considérée par la MRC, et cette dernière pourra recommander des modifications aux règlements des autres municipalités locales en vue de maintenir l'état d'harmonisation sur son territoire.

Un deuxième regard externe possible sur les règlements locaux est celui de l'ombudsman puisque les municipalités locales québécoises peuvent nommer des ombudsmans ou des organismes de protection des citoyens[665]. Elles peuvent également déterminer la durée de leur mandat, de même que les droits, les pouvoirs et les obligations de l'ombudsman ou de l'organisme et de ses membres[666]. Cependant, « (…) le cadre législatif n'oblige pas les municipalités à instituer la fonction d'ombudsman »[667]. Les villes de Montréal, Québec,

---

[664] *Id.*, p. 159.
[665] En général, voir Jean-Claude PAQUET, *L'ombudsman au Québec : Agir selon ce qui est légal, raisonnable et équitable*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014. L'ombudsman municipal y est traité spécifiquement aux pages 172 à 189. Voir également Johanne SAVARD, « À la Ville de Montréal, un ombudsman apolitique, autonome et indépendant au service des citoyens », dans S.F.C.B.Q., vol. 247, *Développements récents en droit municipal (2006)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 163.
[666] *Loi sur les cités et villes*, préc., note 4, art. 573.14 à 573.20 et *Code municipal*, préc., note 3, art. 1104.2 à 1104.8.
[667] J.-C. PAQUET, préc., note 665, p. 175.

Gatineau, Longueuil et Laval ont notamment mis en place ce service gratuit et accessible aux citoyens[668].

Cette institution a été remarquée dans la doctrine légistique, car « (…) les enquêtes auxquelles l'*ombudsman* procède pour déterminer les effets des lois paraissent plus démocratiques et mieux susceptibles d'assurer la protection des intérêts des administrés, menacés par l'adoption de lois mouvantes aux effets largement imprévisibles »[669]. À ce propos, le Bureau de l'Ombudsman de la ville de Québec, dans son *Rapport annuel 2017*, précise que « [l]'objet de plainte le plus souvent évoqué par les citoyens qui ont communiqué avec notre Bureau au cours de la dernière année fut celui de l'application et de l'interprétation de la réglementation municipale »[670].

À ce propos, des exemples de dossiers traités par l'Ombudsman de la ville de Montréal illustrent fort bien le travail d'examen de certains règlements locaux. L'ombudsman s'est notamment penché sur l'application d'une réglementation portant sur l'emplacement d'enseignes commerciales et précisant qu'elles doivent être installées sur la façade d'un immeuble[671]. Les dispositions réglementaires n'étaient pas adaptées à la situation d'une garderie, puisqu'elles faisaient en sorte que son enseigne n'était pas visible de la rue, compte tenu de la configuration des bâtiments et de l'interprétation du mot « façade ». Cette hypothèse factuelle n'avait pas été envisagée lors de l'élaboration de la réglementation. L'ombudsman a exploré les possibilités d'arrangement entre l'arrondissement concerné et l'exploitante de la garderie; un emplacement satisfaisant pour les deux parties a été trouvé. La résultante de cette

---

[668] Voir les sites internet des villes de Montréal : https://ombudsmandemontreal.com/, de Québec : http://www.ombudsman-villedequebec.qc.ca/commissaires/, de Gatineau : http://ombudsmangatineau.ca/, de Longueuil : https://www.longueuil.quebec/fr/protecteur et de Laval : http://www.ombudsmanlaval.com/ (consultés le 20 mai 2019).
[669] C.-A. MORAND, préc., note 517, p. 107.
[670] BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE LA VILLE DE QUÉBEC, *Rapport annuel 2017*, p. 9, en ligne : http://www.ombudsman-villedequebec.qc.ca/wp-content/uploads/2018/07/RapportAnnuel_OmbudsmanLowRes2017_VF.pdf (consulté le 20 mai 2019).
[671] OMBUDSMAN DE MONTRÉAL, *Cultiver la bienveillance, Rapport annuel 2017,* p. 15, en ligne : https://ombudsmandemontreal.com/wp-content/uploads/2018/06/RA-ODM-2017-Francais.pdf (consulté le 20 mai 2019).

intervention a été très positive sur le plan de la qualité de la réglementation locale puisque « [l]'arrondissement reconnaît que les règles actuelles sont complexes et parfois difficiles à appliquer : il prévoit les réviser »[672].

Un autre cas intéressant montre une autre facette du travail de l'ombudsman en lien avec l'observance des réglementations locales. Il concerne la plainte d'une personne qui n'a pu renouveler son permis de taxi avant la date limite prescrite par le règlement et ce, en raison des longs délais pour obtenir à temps le *Certificat de recherche d'antécédents judiciaires négative* exigé, lequel est émis par la Sûreté du Québec[673]. L'ombudsman a donné raison à la ville parce que le règlement était clair et que dans les faits, les délais n'avaient pas été respectés par la plaignante. Toutefois, l'administration publique a compris l'importance d'informer davantage le citoyen et l'avis de renouvellement qui sera transmis aux chauffeurs de taxi va désormais indiquer qu'il faut prévoir de longs délais pour l'obtention du certificat requis. Ainsi, cet examen de l'application des règles locales, à la lumière de ces faits peu complexes sur le plan juridique, aura permis à la ville d'améliorer la communication avec le citoyen. L'amélioration des informations fournies par l'autorité réglementaire est susceptible de faciliter l'observance du règlement par une meilleure connaissance des règles et de ce qu'elles impliquent.

De fait, le rôle de l'ombudsman municipal, à l'égard des réglementations locales, est fort différent de celui des tribunaux. Contrairement à ces derniers, l'ombudsman peut être « généreux » dans ses recommandations à l'administration publique, en s'intéressant à tous les aspects de la légistique matérielle, c'est-à-dire à toutes les opérations depuis la conception du règlement jusqu'à sa mise en œuvre et en se souciant non seulement de l'efficacité du règlement, mais aussi de son effectivité, comme en témoigne le cas du permis

---

[672] *Id*.
[673] OMBUDSMAN DE MONTRÉAL, *Le pouvoir de changer les choses, Rapport annuel 2016,* p. 21, en ligne : https://ombudsmandemontreal.com/wp-content/uploads/2011/03/OdM-RA2016-VERSION-FRANCAISE.pdf (consulté le 20 mai 2019).

de taxi. Le rôle de l'ombudsman municipal, en marge de celui des tribunaux, est ainsi décrit par Marc-André Dowd :

> « L'ombudsman intervient pour corriger des injustices. Il peut, dès lors, fonder son action sur des considérations d'équité, par exemple si une interprétation stricte d'une réglementation municipale générait un résultat aberrant. Un tribunal n'a pas toujours la même marge de manœuvre lorsqu'il s'agit d'appliquer des considérations fondées sur l'équité. De même, par son action récurrente auprès des services municipaux, l'ombudsman agit bien souvent au-delà du traitement des plaintes individuelles dont il est saisi. Il s'intéressera souvent aux causes des situations qui génèrent des préjudices et agira sur ces dernières. Au-delà de la réparation d'un préjudice individuel, les recommandations de l'ombudsman municipal auront souvent un caractère préventif et plus systémique, de manière à éviter la récurrence des situations problématiques portées à son attention. L'action de l'ombudsman municipal vise alors tant le respect des droits des citoyens que l'amélioration de la qualité des services publics assujettis à sa compétence. »[674] (nos soulignements)

Les bienfaits des recommandations de l'ombudsman relatives aux réglementations locales sont multiples et durables. Les commentaires qu'il formule à l'administration sur l'interprétation et l'application des règlements locaux ont effectivement ce « caractère préventif et plus systémique » puisque des suivis sont effectués pour s'assurer que la problématique soulevée est véritablement résolue et ne puisse survenir à nouveau. C'est en ce sens que le travail de l'ombudsman est une véritable évaluation rétrospective visant à améliorer l'efficacité et l'effectivité des réglementations locales, en plus de s'assurer de l'équité dans leur application.

Malheureusement, cette institution est peu répandue puisqu'on la retrouve principalement dans les grandes villes du Québec. De plus, les citoyens des municipalités locales où il n'y a pas d'ombudsman municipal ne peuvent saisir le Protecteur du citoyen, nommé par l'Assemblée nationale, des questions pour lesquelles le premier serait compétent : «[l]'ombudsman municipal ne doit

---

[674] Marc-André DOWD, « Plainte à l'ombudsman municipal », dans Guillaume ROUSSEAU (dir.), *Droit municipal: recours et modes de règlement des différends*, Montréal, LexisNexis, 2016, p. 81, à la p. 93.

cependant pas être confondu avec le Protecteur du citoyen, lequel ne dispose, à l'égard des organismes municipaux, que des responsabilités et pouvoirs que lui confère la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* »[675]. Le manque de ressources des plus petites municipalités locales explique probablement l'absence d'accès à un ombudsman par leurs citoyens.

D'ailleurs, la création d'un ombudsman à l'échelle de la MRC qui pourrait servir les citoyens des municipalités locales comprises sur son territoire a déjà été proposée par Jean-Claude Paquet, dans son ouvrage *L'ombudsman au Québec*, en ces termes :

> « Pourraient alors exister, pour les villes et municipalités plus populeuses, un ombudsman municipal, et pour les autres, un ombudsman agissant pour plusieurs municipalités(…). Cette fonction pourrait alors être rattachée, par hypothèse, au niveau de la municipalité régionale de comté, ou encore être l'objet d'une entente intermunicipale, comme celles existant déjà relativement aux cours municipales. »[676]

En somme, ces deux occasions d'évaluation externes que sont les observations des tribunaux et des ombudsmans municipaux n'ont malheureusement pas donné de décisions pertinentes dans le contexte particulier des réglementations locales harmonisées. Certains règlements locaux harmonisés ont été examinés par les tribunaux mais au même titre que d'autres règlements municipaux, sans que soit analysé spécifiquement leur caractère de normes élaborées en concertation. Sur la base des divers éléments observés, la nature exacte des répercussions des réglementations locales harmonisées est difficile à déterminer compte tenu du manque de données provenant tant de sources internes à l'administration publique que des tribunaux et ombudsmans municipaux, parties

---

[675] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, « L'ombudsman municipal : au service des citoyens », *Muni-express*, nº 21, 25 octobre 2018, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2018/n-21-25-octobre-2018/ (consulté le 20 mai 2019) et *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D-11.1.
[676] J.-C. PAQUET, préc., note 665, p. 189.

extérieures au processus d'élaboration des réglementations locales. En l'absence de mécanismes rigoureux en place, une évaluation rétrospective complète de ces normes est difficile à réaliser.

Conclusion du chapitre 3

La reconstitution du processus de production normative que comportent les pratiques d'harmonisation des réglementations locales a permis de faire un certain nombre de constats. La première phase de conception concerne deux moments. Dans un premier temps, elle comporte à la mise en place de l'harmonisation des réglementations locales, à travers une révision des normes locales existantes. Dans un deuxième temps, la nécessité de maintenir cet état d'harmonisation en dépit des modifications que peuvent souhaiter les municipalités locales en réponse aux besoins évolutifs de leurs citoyens impose d'effectuer un suivi de ces initiatives avant ou après qu'elles aient été menées à terme, et donné éventuellement lieu à la conception de nouvelles normes harmonisées. Des équipes pluridisciplinaires participent à cette phase de conception que ce soit pour la création de l'état d'harmonisation ou pour son maintien.

La deuxième phase, celle de la mise en forme, révèle deux approches différentes : les règlements locaux harmonisés peuvent être multiples, portant chacun sur une seule matière, ou il peut s'agir d'un règlement local harmonisé unifié régissant, en un seul texte, toutes les matières sur lesquelles les municipalités locales ont convenu d'exercer leur pouvoir réglementaire en concertation. Quelle que soit la forme donnée aux règles harmonisées, des variantes locales coexistent avec elles, soit au sein même du règlement local harmonisé, soit dans un règlement complémentaire.

L'analyse de la mise en œuvre des réglementations locales harmonisées, troisième phase du processus de production normative, a révélé des difficultés relatives à la diffusion du contenu normatif en raison du peu d'exigences du législateur quant à la publication des règlements locaux. Le souci d'accessibilité du citoyen à la teneur de la réglementation locale se heurte par conséquent au constat que la disponibilité des textes varie grandement d'une municipalité à l'autre.

Enfin, l'absence d'une phase d'évaluation rétrospective formelle des réglementations locales harmonisées est compensée en partie, dans certaines MRC, par des mécanismes de suivi des modifications que peuvent leur apporter les municipalités locales et une communication constante avec les agents d'application qui pourraient relever des difficultés d'application.

En somme, l'analyse de l'harmonisation des réglementations locales au Québec montre qu'elle peut et doit être envisagée comme un processus de production normative dans lequel on retrouve presque intégralement les phases et les opérations telles qu'elles sont décrites par Charles-Albert Morand. En effet, le processus d'harmonisation réglementaire observé présente les caractéristiques de son modèle théorique de la communication législative. Prenant appui sur une analyse du processus de production normative en quatre phases, ce modèle explique cet exercice concerté du pouvoir réglementaire des municipalités locales comprenant les phases de conception, de mise en forme et de mise en œuvre, à l'exception de la phase d'évaluation puisqu'elle n'est qu'incomplètement présente. Ainsi, le modèle analytique de Charles-Albert Morand est pertinent et utile non seulement pour la confection méthodique des lois mais également pour illustrer le processus de production des réglementations locales harmonisées québécoises en matière de paix, d'ordre et de sécurité publique.

Les analyses de ce chapitre 3 viennent alimenter le chapitre prescriptif qui suit, dont l'objet est de mettre en lumière certains moyens d'optimiser les conditions dans lesquelles sont produits les règlements locaux harmonisés. L'exercice concerté de leurs pouvoirs réglementaires par des municipalités locales offre des perspectives prometteuses à l'action publique. Envisagé comme un processus de production normative, il appelle une méthode. Aussi, le chapitre 4 débouchera-t-il sur une méthode d'élaboration des règlements harmonisés, inspirée des pratiques et des résultats observés dans plusieurs régions du Québec.

Chapitre 4. L'optimisation du processus de production normative

« L'objectif principal du droit est de créer un cadre dans lequel des activités et des relations humaines peuvent se développer et s'épanouir de façon optimale »[677]. Cette affirmation de Mark Van Hoecke s'applique parfaitement dans le contexte particulier des réglementations locales, puisque celles-ci encadrent une multitude d'aspects quotidiens de la vie locale qui ont un impact direct sur la qualité de cette vie. Les pratiques d'harmonisation des normes locales représentent une évolution significative de ce « cadre ». Elles y introduisent les possibilités et les difficultés de la coopération entre législateurs locaux.

Comment optimiser ce processus de production concertée des réglementations locales? Pour l'entrevoir, il est utile, dans un premier temps, de mettre en lumière les répercussions des pratiques d'harmonisation sur l'action du pouvoir public municipal et la création du droit positif local (4.1). La construction concertée d'un cadre normatif, observée dans plusieurs régions du Québec, servira dans un deuxième temps d'appui à une proposition de méthode pour l'élaboration des réglementations locales harmonisées (4.2).

4.1. Le règlement local harmonisé comme instrument d'action publique

Les pratiques d'harmonisation présentées au fil des chapitres antérieurs ont révélé un processus spécifique de production du droit positif par les municipalités locales. La réglementation locale harmonisée est utilisée par les municipalités locales comme un instrument d'action publique pour mettre en œuvre leurs politiques publiques communes sur la paix, l'ordre et la sécurité publique. Le processus qu'elle implique exprime le caractère concerté de l'action de législateurs locaux relativement à ces matières. Cette concertation dans l'action publique permet notamment de conférer à celle-ci une portée spatiale plus étendue et de donner expression à des communautés d'objectifs et d'intérêts.

[677] M. Van HOECKE, préc., note 89, p. 120.

À partir du modèle théorique de la communication législative élaborée par Charles-Albert Morand qui prend appui sur un processus de production normative, le chapitre 3 a présenté le résultat d'une analyse distinguant les quatre phases de ce processus pour la production des règlements locaux concertés. Certes, le faible volume de données disponibles sur ces pratiques n'équivaut pas à un recensement exhaustif, actuellement presque impossible, des pratiques de concertation des législateurs locaux en matière de paix, d'ordre et de sécurité publique; mais ces données très probablement représentatives, autorisent certains constats et soulèvent en même temps certaines interrogations.

En premier lieu, ces pratiques d'harmonisation normative prennent leur source dans une entente portant sur la prestation de services policiers, qui appelle à la concertation entre les législateurs locaux. Cette forte incitation découlant d'une entente à laquelle ces législateurs locaux ne sont pas directement parties, soulève d'emblée une interrogation quant à sa compatibilité avec le caractère discrétionnaire, et donc autonome, du pouvoir réglementaire local. Il importe donc d'examiner les répercussions de ces pratiques, notamment pour voir si et dans quelle mesure l'autonomie réglementaire locale et les pratiques d'harmonisation normative font bon ménage (4.1.1).

En second lieu, le fait que certaines matières réglementaires locales, telles que la paix, l'ordre et la sécurité publique, soient de « bonnes candidates » à l'harmonisation n'exclut pas, au contraire, une réflexion sur les autres possibilités de concertation des législateurs locaux. Il convient donc d'explorer d'autres matières qui présentent un potentiel d'utilisation de cet instrument d'action publique qu'est l'harmonisation des réglementations locales (4.1.2).

Enfin, l'existence de pratiques d'harmonisation des réglementations locales tend à démontrer non seulement leur faisabilité mais aussi leur utilité. Les expériences et les résultats analysés laissent entrevoir des similitudes et des

différences dans le processus de création du droit positif qu'implique la concertation des législateurs locaux. Pour que les pratiques d'harmonisation puissent véritablement constituer une plus-value pour l'action publique municipale, elles doivent cependant dépasser le stade de l'empirisme et tirer profit des enseignements de la légistique (4.1.3).

4.1.1. Les répercussions de l'harmonisation des réglementations locales

L'examen des règlements locaux harmonisés a montré que ce processus de production normative et d'action publique concertée a un impact perceptible, bien que peu documenté, sur l'administration publique (4.1.1.1), sur les citoyens (4.1.1.2) et sur l'autonomie réglementaire locale (4.1.1.3).

4.1.1.1. L'impact sur l'administration publique

Pour permettre de dresser un bilan des pratiques d'harmonisation des réglementations locales, il est nécessaire de rappeler l'objectif qu'elles poursuivent en matière de paix, d'ordre et de sécurité publique[678]. Le but premier de cette opération d'harmonisation des règlements locaux est de donner suite à une clause, prévue dans une entente sur la prestation des services policiers, visant à faciliter le travail policier. Le souhait des corps policiers responsables de l'application des réglementations locales dans le cadre de cette entente est que soient éliminées, ou du moins réduites, les divergences non indispensables entre règlements locaux dans le but de faciliter leur application.

Ce souhait s'accorde avec le fait que les préoccupations d'une municipalité locale se retrouvent très fréquemment chez une autre, mais se heurte à cet autre fait que les autorités locales tiennent à exercer de façon autonome, et donc potentiellement divergente, leurs pouvoirs réglementaires. Les divers règlements locaux peuvent être presque identiques quant à la politique qu'ils expriment, mais leur rédaction peut néanmoins être différente : alors même que

[678] *Supra*, 1.2.1.1.

certaines règles sont présentes dans tous les textes, chacun d'eux peut comporter par ailleurs sa propre combinaison de détails et de silences, difficilement explicables en regard de l'objectif manifestement partagé par ces règlements locaux.

La coexistence de ces règlements de même finalité, mais à « saveur locale », contribue à alimenter le manque plus général de cohérence de notre droit municipal. Cet état de choses a notamment été déploré il y a déjà presque un demi-siècle par André Tremblay et Réginald Savoie :

> « Au plan des principes, l'administration municipale se justifie, mais elle ne nous semble guère acceptable dans l'état où elle se trouve actuellement. Nous devons blâmer ici le législateur québécois qui a d'abord laissé proliférer les municipalités (…) et qui a ensuite permis que se développe, sans la moindre cohésion, le droit positif municipal (…). »[679]

C'est vraisemblablement la conscience de cette incohérence des réglementations locales et des inconvénients qu'elle présente pour les autorités policières éventuellement chargées de leur application qui a poussé le ministre de la Sécurité publique à inclure dans le modèle d'entente avec une MRC la clause relative à leur « uniformisation ». L'harmonisation des réglementations locales portant sur des matières similaires contribue, de toute évidence, à faciliter leur application sur un territoire de patrouille pouvant compter plus d'une dizaine de municipalités locales[680]. La concertation de l'exercice des pouvoirs réglementaires permet aux policiers une meilleure application des règlements locaux portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique; ce résultat paraît à priori accroître la qualité de vie des citoyens.

L'objectif premier des pratiques d'harmonisation réside très clairement dans la facilitation du travail de l'administration policière. C'est cet objectif consistant à surmonter les complications découlant du fractionnement territorial de la

---

[679] André TREMBLAY et Réginald SAVOIE, *Précis de droit municipal*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1973, p. 15.
[680] SÛRETÉ DU QUÉBEC, préc., note 216.

compétence réglementaire dans l'intérêt du travail policier qui explique, depuis leur origine, les pratiques d'harmonisation normative. Cet objectif est atteint, selon les observations des administrations locales et régionales rapportées précédemment et faites à l'occasion de l'évaluation rétrospective des règlements locaux harmonisés; bien que parcellaires, ces observations convergent de manière significative[681].

Mais les avantages des pratiques d'harmonisation des réglementations locales ne s'arrêtent pas là. Ces pratiques donnent lieu à une véritable mutualisation de l'activité normative. Il ressort de ces pratiques un partage des ressources des municipalités locales au fil du processus de production normative; s'ajoutent à ces ressources celles de la MRC, dans son rôle de coordination initiale et plus tard de suivi de l'état d'harmonisation. Cette mutualisation de l'activité normative, du moins pour ce qui regarde la paix, l'ordre et la sécurité publique, s'étend également au partage des risques juridiques liés à cette activité.

Effectivement, la description des procédés de mise en place des règlements locaux harmonisés et du maintien de l'état d'harmonisation normative, présentée antérieurement[682], révèle que ces pratiques nécessitent un travail collectif de la part des municipalités locales concernées par cette opération. Avant l'adoption de ces réglementations locales harmonisées par chacune des municipalités locales impliquées, les phases de conception et de mise en forme font appel à la collaboration de plusieurs, voire de la totalité de ces municipalités, selon les procédures prévues au sein des MRC. Cependant, il est possible que des municipalités locales ne puissent participer aux travaux de ces phases en raison de leur manque de ressources[683]. Il y a donc un travail de réflexion et de rédaction législative entrepris par une équipe « plurimunicipale » et la mise en commun de ces ressources contribue assurément à l'accomplissement de ces tâches de production des normes harmonisées. Les municipalités locales ayant moins de ressources peuvent ainsi bénéficier des fruits de ce travail collectif.

---

[681] *Supra*, 3.4.2.
[682] *Supra*, Chapitre 2.
[683] Ce cas a été observé au sein de la MRC de Vaudreuil-Soulanges, *supra*, 2.1.

Par ricochet, l'adoption par les municipalités locales de ces nouveaux règlements harmonisés portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique a donné lieu, du moins dans certains cas, à une « modernisation » de leurs réglementations sur ces matières. Il s'avère que la mise en place de l'harmonisation normative a permis à bon nombre de municipalités locales de faire un peu d'ordre dans leur corpus réglementaire puisque l'adoption de règlements locaux harmonisés a entraîné l'abrogation de plusieurs règlements qui auraient probablement mérité une révision, notamment sur le plan terminologique. Ces municipalités ont possiblement adopté leurs règles locales portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique il y a longtemps puisque ces matières ne sont pas nouvelles. En définitive, cette harmonisation aura servi de « mise à niveau » des réglementations locales en matière de sécurité publique dans plusieurs municipalités québécoises et une telle opération n'aurait peut-être pas été entreprise par les municipalités locales en solo. En fait, les ressources nécessaires qu'implique une telle révision ne sont probablement pas disponibles dans toutes les municipalités locales, compte tenu de l'existence d'autres priorités et de ressources limitées.

Cette mutualisation de l'activité normative pourra aussi bénéficier aux municipalités locales collectivement lors d'éventuelles modifications aux règlements harmonisés pour qu'ils puissent évoluer et continuer de fournir aux citoyens un milieu de vie sécuritaire et paisible. La production de ces modifications réglementaires sera le fruit d'un travail collectif et cette mise en commun des ressources est certes une valeur ajoutée si l'on compare avec le fait que les municipalités locales procèdent seules à l'élaboration de leurs règlements non harmonisés. Cette comparaison entre le travail d'équipe et le travail en solo dans la production normative soulève la problématique des risques juridiques associés aux réglementations harmonisées adoptées par les municipalités locales.

À ce sujet, la MRC de Vaudreuil-Soulanges présente un cas intéressant où une municipalité locale a soulevé une question concernant la légalité d'un règlement local harmonisé et la MRC a pris des mesures afin d'obtenir les avis juridiques nécessaires pour y répondre. Toutes les municipalités qui ont adopté le règlement local harmonisé en question ont ainsi eu le bénéfice de cette intervention de la MRC. Elles partagent donc les risques juridiques avec la MRC alors que dans le cas d'un règlement local non harmonisé, les risques sont assumés par la seule municipalité locale l'ayant adopté.

De même, ce partage de ressources dans l'exercice concerté des pouvoirs réglementaires dans le cadre des pratiques d'harmonisation des réglementations locales portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique peut bénéficier à l'ensemble des municipalités locales impliquées, plus particulièrement à celles qui ont accès à moins de ressources. Il faut garder à l'esprit que le paysage municipal québécois est composé de plus de 50% de municipalités locales ayant des populations de moins de 2 000 habitants[684]. Ce sont quelque 716 administrations locales qui pourraient profiter d'un partage de ressources dans le cadre leur activité réglementaire sur certaines matières pour lesquelles l'harmonisation est possible[685]. C'est dans cet esprit que la concertation de l'exercice des pouvoirs réglementaires vient créer un espace d'aide mutuelle entre les municipalités locales d'une même région contribuant, en quelque sorte, à combler les inégalités de ressources dont chacune dispose.

Par ailleurs, le législateur local doit composer avec des obligations statutaires, dont certaines, plus récentes, ont fait réagir les municipalités locales moins populeuses. En effet, avant l'adoption d'un règlement au cours d'une séance du conseil, le greffier ou le secrétaire-trésorier, selon le cas, ou un membre du conseil, doit désormais mentionner « si le règlement entraîne une dépense » de même que le « mode de financement, de paiement ou de remboursement de

---

[684] Ces données sont à jour en janvier 2018, GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, préc., note 101, p. 9.
[685] *Id*.

celle-ci »[686]. Cette exigence concerne donc l'évaluation des coûts que peut entraîner l'adoption d'un règlement local ce qui implique un examen prospectif de ses répercussions financières. La Fédération québécoise des municipalités (FQM) a présenté un mémoire sur le projet de loi dans lequel elle affirme ce qui suit :

> « Étant donné le peu de ressources humaines, financières et matérielles d'une grande partie des municipalités du Québec, il sera difficile pour celles-ci de présenter avec précision ces informations aux citoyens présents lors des séances des conseils municipaux, en plus de l'ensemble de l'argumentaire à présenter au moment du dépôt du règlement. Nous tenons aussi à souligner qu'il s'agit d'une exigence à laquelle le gouvernement a de la difficulté à s'astreindre lui-même. »[687]

C'est sur la base de ces propos que la FQM a formulé une recommandation, non retenue par le législateur provincial, qui exempterait les municipalités locales de moins de 15 000 habitants de cette obligation de communiquer publiquement les dépenses liées à un règlement en voie d'être adopté ainsi que le mode de financement prévu[688]. Cette affirmation de la FQM met en relief la disparité des moyens dont disposent les municipalités locales pour se conformer à des obligations liées à l'exercice de leur pouvoir réglementaire. Les municipalités locales les moins populeuses sont assujetties aux mêmes contraintes que les villes importantes, alors que toutes n'ont vraisemblablement pas accès aux mêmes ressources. L'activité réglementaire locale se complexifie et les municipalités locales québécoises ne sont pas toutes sur le même pied pour l'entreprendre. D'où l'intérêt de la mutualisation de l'activité normative, qui pourrait permettre aux administrations locales plus modestes de bénéficier des ressources auxquelles peuvent avoir accès leurs voisines.

---

[686] *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*, préc., note 618, art. 59 et 85, modifiant les articles 356 de la *Loi sur les cités et villes* et 445 du *Code municipal*.
[687] FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS, préc., note 623, p. 8.
[688] *Id.*, Recommandation nº 9.

4.1.1.2. L'impact sur le citoyen

En raison de la mobilité des citoyens sur un territoire qui va au-delà de leur municipalité locale de résidence pour vaquer à leurs occupations, les pratiques d'harmonisation des réglementations locales portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique peuvent certainement les intéresser.

D'une part, il existe un large consensus quant à la teneur d'un grand nombre de règles portant sur ces matières alors qu'elles visent la création d'un milieu de vie paisible et sécuritaire. D'ailleurs, « [l]a protection des citoyennes et des citoyens (…), ainsi que de leurs biens et de leur environnement, incluant la sécurité de leurs déplacements sur le territoire, est un acquis inaliénable, et ce, tant sur le plan individuel que collectif. Le sentiment de sécurité est reconnu comme un des biens les plus précieux d'une collectivité »[689]. Sur ces matières donc, les intérêts citoyens ne se limitent pas forcément aux délimitations territoriales de leurs municipalités de résidence, mais peuvent être partagés par des citoyens de municipalités voisines.

D'autre part, les pratiques d'harmonisation semblent favoriser une meilleure connaissance des réglementations locales par les citoyens. Le fait que certaines règles soient harmonisées en matière de paix, d'ordre et de sécurité publique dans plusieurs municipalités locales du territoire d'une MRC peut contribuer à en améliorer la connaissance des citoyens, particulièrement lorsqu'ils se trouvent hors de leur municipalité de résidence. C'est en raison du fait que la diffusion du contenu normatif harmonisé n'est plus uniquement le fait d'une municipalité locale, mais aussi de toutes celles qui ont adopté les mêmes règles. La MRC peut également être mise à contribution pour communiquer la teneur des réglementations locales harmonisées aux citoyens et ainsi potentiellement renforcer le sentiment d'appartenance à ce territoire soumis à des règles

---

[689] VILLE DE MONTRÉAL, *Politique pour un environnement paisible et sécuritaire à Montréal*, Service des communications et des relations avec les citoyens de la Ville de Montréal, février 2008, p. 1, en ligne : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOCCONSULT_20070322.PDF (consulté le 20 juillet 2019).

similaires d'une municipalité à l'autre. Ce « milieu de vie réglementaire », plus grand que la municipalité locale de résidence, paraît mieux correspondre à l'espace effectif de la vie citoyenne.

Indéniablement, l'harmonisation des réglementations locales bénéficie à la fois aux administrations publiques locales et aux citoyens. D'abord, elle répond à la raison première de sa mise en place qui est de faciliter l'application des réglementations locales par les corps policiers. Ensuite, des avantages en découlent, notamment pour les petites municipalités, en raison du partage des ressources dévolues à l'activité réglementaire entre toutes les municipalités locales impliquées et l'apport significatif de la MRC à cette opération d'harmonisation.

Forts de ces constats il faut mettre aussi en évidence le fait que l'harmonisation des réglementations locales n'est possible que par le nécessaire engagement des élus municipaux. Également membre du conseil de la MRC, les maires des municipalités locales du territoire pourront donner suite aux décisions prises pour l'exercice des pouvoirs réglementaires dont sont investies les autorités locales afin de concrétiser cette concertation au sein de leurs municipalités respectives. L'harmonisation des réglementations locales, si elle dépend pour sa mise en place et son maintien, de l'attitude des membres des conseils municipaux, elle tend à développer et à entretenir chez eux un état d'esprit collaboratif, diamétralement opposé au traditionnel « esprit de clocher ». Ainsi, ces pratiques d'harmonisation sont vraisemblablement une forme d'action publique illustrant l'efficience qui résulte de la concertation des municipalités locales dans le partage de leurs ressources pour la production de certaines règles locales plus cohérentes et incidemment, plus facilement applicables.

Ces constatations relatives aux pratiques d'harmonisation des réglementations locales correspondent aux principes énoncés à la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*[690], laquelle prévoit ce qui suit : « [l]es mesures

[690] *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, préc., note 8. *Supra*, Introduction.

prévues par la présente loi concourent plus particulièrement à renforcer l'efficience et la cohérence des actions gouvernementales au bénéfice des collectivités (…) »[691]. Sont en outre expressément décrits, les principes d'« engagement des élus », de « concertation », de « cohérence » de même que d'« efficience des planifications et des interventions sur les territoires »[692]. Les pratiques d'harmonisation des réglementations locales transposent à l'échelle des MRC, cet esprit de concertation et d'adaptation, puisqu'elles impliquent à la fois la collaboration continue entre les municipalités locales et entre celles-ci et la MRC de même que la possibilité pour une municipalité locale d'adopter des variantes aux règlements locaux harmonisés en fonction des particularités de son territoire ou de ses besoins.

Cependant, on peut se demander si ces pratiques d'harmonisation des réglementations locales peuvent remettre en question le pouvoir discrétionnaire du législateur local, c'est-à-dire son autonomie dans l'exercice des pouvoirs réglementaires que lui confère la loi. En d'autres termes, s'agit-il, en fait, d'une concertation « forcée » des municipalités locales?

4.1.1.3. L'impact sur l'autonomie réglementaire locale

Mis à part le cas, peu fréquent, des ententes intermunicipales créant une régie de police, les pratiques d'harmonisation trouvent leur source dans l'entente entre la MRC et le ministère de la Sécurité publique pour la fourniture de services policiers de la SQ. Cette entente engage la MRC à susciter l'harmonisation de la réglementation des municipalités locales relative à la paix, à l'ordre et à la sécurité publique[693]. Le but de cette clause est de résoudre une problématique opérationnelle : les policiers souhaitent ne pas avoir à appliquer les règlements divergents de plusieurs municipalités locales portant sur une même matière. L'obligation imposée à la MRC à titre de partie à l'entente est, de toute évidence, une obligation de moyens, puisque la MRC n'est elle-même pas titulaire des

[691] *Id.*, art. 2.
[692] *Id.*, art. 5, respectivement aux par. 2°, 3° et 6°.
[693] *Supra*, 1.2.1.1.

pouvoirs réglementaires en ces matières. Les municipalités locales, titulaires de ces pouvoirs, ne sont pas signataires de cette entente[694]. L'effet de cette clause est cependant de conférer à la MRC l'initiative de la concertation entre les conseils municipaux sur son territoire qui sont concernés par cette entente.

Le législateur provincial a donc préféré créer une relation de type conventionnelle à l'échelle régionale, avec la MRC comme interlocuteur du ministre de la Sécurité publique responsable de la SQ, plutôt que d'exiger la mise en place de quelque 1 042 ententes pour la fourniture de services policiers pour chacune des municipalités locales québécoises qu'elle dessert[695]. À ce sujet, le *Rapport annuel 1996-1997* du ministère de la Sécurité publique indique que « (…) la Sûreté du Québec définira désormais ses services en collaboration avec les MRC de telle sorte qu'ils seront davantage adaptés aux besoins des communautés locales et régionales » en ajoutant que « [l]a signature des ententes de services avec les MRC permettra l'émergence d'une nouvelle dynamique organisationnelle » [696].

Ces dispositions conventionnelles, visant l'harmonisation des règlements locaux que doit appliquer la SQ, viennent certes créer une « nouvelle dynamique organisationnelle ». À première vue, cette attente d'harmonisation des réglementations locales, exprimée par les personnes chargées de leur application, paraît remettre en question la capacité d'appréciation discrétionnaire dont jouit chacune des municipalités locales dans l'exercice de ses pouvoirs réglementaires. Ces pouvoirs sont libellés très largement à la *Loi sur les compétences municipales*, dont l'article 2 précise que « [l]es dispositions de la présente loi accordent aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population. Elles ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive. »[697]

---

[694] *Loi sur la police*, préc., note 192, art. 76.
[695] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, préc., note 193.
[696] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, préc., note 196, p. 25.
[697] *Loi sur les compétences municipales*, préc., note 6.

Les municipalités locales sont investies par cette loi de pouvoirs réglementaires dans plusieurs domaines, dont l'environnement[698], les nuisances[699] et la sécurité[700]. Cette loi les habilite même à prendre « tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de [leur] population »[701]. Cette habilitation générale leur est conférée « [e]n outre des pouvoirs réglementaires prévus à la présente loi »[702]. Armée de tant de pouvoirs de régir la vie citoyenne sur son territoire comme bon lui semble, pourquoi une municipalité locale accepterait-elle de se concerter avec d'autres dans l'exercice de ses pouvoirs réglementaires?

Les pratiques d'harmonisation paraissent créer une entorse à l'autonomie réglementaire locale puisque le législateur local subit une forte incitation à harmoniser certains de ses règlements avec ceux d'autres législateurs locaux de la MRC, en exécution d'une entente pour la prestation de services policiers sur son territoire à laquelle aucune municipalité locale n'est partie. Cela dit, la démarche d'harmonisation répond au souci prépondérant d'une application plus aisée et efficace des règlements locaux par les policiers dans un contexte où les municipalités locales partagent les effectifs policiers mis à leur disposition commune en vue de cette application. Par ailleurs, cette forte incitation à l'harmonisation normative s'exerce sur le législateur local dans un domaine où il est raisonnable de présumer qu'existe un large consensus. Les questions liées à la paix, à l'ordre et à la sécurité publique relèvent d'un « intérêt collectif des citoyens » largement homogène, auquel fait référence Serge Ménard, ministre ayant continué le travail de la réforme policière québécoise en 2001 :

> « En somme, l'organisation policière au Québec, longtemps calquée sur les seules limites et tailles des municipalités locales, doit être aujourd'hui repensée pour rencontrer sa véritable mission, à savoir prévenir et réprimer le crime.
>
> (…)

[698] *Id.*, art. 19.
[699] *Id.*, art. 59.
[700] *Id.*, art. 62.
[701] *Id.*, art. 85.
[702] *Id.*

> Pour ce faire, une réforme majeure s'impose où l'intérêt collectif des citoyens doit être en meilleure complémentarité avec celui des communautés locales. »[703] (nos soulignements)

Ces propos traduisent bien la transcendance de cet intérêt collectif en regard des limites territoriales de la municipalité de résidence de chacun. De fait, de nombreuses municipalités locales ont reconnu l'existence d'intérêts et d'objectifs communs sur le thème de la sécurité publique, au-delà des limites territoriales de leur compétence réglementaire et les ont cristallisés dans une réglementation locale harmonisée. Le processus d'harmonisation s'inscrit donc dans cette mouvance de concertation, de cohérence et d'efficience que prône la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*. Tout se passe comme si l'autonomie réglementaire locale n'évoquait plus tant l'autarcie et le renfermement sur soi, mais davantage une volonté d'agir en pleine conscience de l'ouverture d'une municipalité locale à son milieu, de l'interdépendance des territoires contigus et de la nécessité de transcender les limites territoriales pour traiter efficacement et avec cohérence certaines problématiques communes.

En d'autres termes, l'autonomie peut, dans certaines circonstances, exiger de s'arrimer au monde extérieur sur des problématiques qui gagnent à être régies à plus grande échelle dans l'intérêt des citoyens. Une telle concertation sur ces matières ne remet pas en question toutes les autres occasions normatives qu'ont les conseils municipaux de prendre en compte et valoriser les éléments distinctifs de la vie locale dans l'exercice de leurs pouvoirs réglementaires.

Bien que l'initiative de l'harmonisation normative et le suivi de son maintien relèvent d'un palier supérieur, en l'occurrence la MRC, la participation des municipalités locales au processus d'élaboration concertée des normes, lors de la mise en place et du maintien de l'harmonisation, respecte leur autonomie réglementaire locale et peut atténuer le sentiment que pourraient avoir certaines d'entre elles d'être « prises en otage » et d'abandonner leur prérogative de régir

---

[703] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, préc., note 199.

leur territoire comme bon leur semble en matière de paix, d'ordre et de sécurité publique. De plus, la possibilité d'adopter des variantes aux règles harmonisées constitue une « porte de sortie » pour les conseils municipaux qui voudraient adopter une norme non harmonisée en fonction de leur appréciation discrétionnaire de l'intérêt public local. Le seul frein à l'exercice de cette autonomie réglementaire locale sous forme de variantes concerne le coût de leur mise en application, selon que celle-ci reste prise en charge conformément à l'entente sur la desserte policière ou que la municipalité locale doive l'assumer elle-même.

Il faut se rappeler que l'harmonisation normative a pour objectif principal de faciliter l'application par les policiers des règlements de plusieurs municipalités locales sur leur territoire de patrouille. Or, l'adoption de variantes aux normes harmonisées par une municipalité locale maintient ou réintroduit un facteur de complexité dans l'application par les policiers, ce qui peut justifier que l'application de ces variantes soit exclue des services fournis dans le cadre de l'entente. Ainsi, la décision d'adopter une variante peut engendrer, pour une municipalité locale, l'affectation de ressources supplémentaires pour son application. Cela est certainement un élément susceptible d'influer sur l'adoption d'une variante aux règlements harmonisés dans l'intérêt public local.

Ainsi, il ne paraît pas exister de véritable contrainte imposée au législateur local dans l'exercice de son pouvoir réglementaire de régir la paix, l'ordre et la sécurité publique. Ces matières n'ont visiblement pas suscité de discorde empêchant les municipalités locales québécoises d'harmoniser leurs réglementations. En fait, ce que semblent remettre en question ces pratiques d'harmonisation n'est pas l'autonomie réglementaire locale, mais davantage l'organisation municipale québécoise et surtout son découpage territorial. La similarité d'une très grande majorité des règles de conduite, adoptées par de nombreux conseils municipaux dans leurs différents règlements locaux sur les matières liées à la sécurité publique, laisse à penser que les limites territoriales actuelles des 1 108 municipalités locales québécoises ne sont peut-être plus le territoire normatif

adapté pour la réglementation de ces questions en fonction des ressources disponibles.

Plus généralement, le fractionnement du territoire crée une multiplication des sites de compétences qui n'est pas optimale en regard de certains enjeux contemporains, en plus de mettre en lumière l'inégalité des ressources dont disposent les municipalités locales individuellement dans leur mission de répondre aux besoins de leurs citoyens. L'harmonisation normative vient pallier ce morcellement territorial et la multiplicité des législateurs locaux ayant des ressources qui varient considérablement d'une municipalité à l'autre. Cette mutualisation de l'activité réglementaire fait en sorte que chacune des municipalités locales d'un même territoire, en l'occurrence la MRC, peut bénéficier du partage des connaissances, des compétences et des expériences de ses voisines pour les quatre phases de processus de production de leur réglementation locale, de la conception jusqu'à l'évaluation rétrospective.

Bien entendu, la condition préalable de cette mutualisation est qu'un objectif commun doit exister entre toutes les parties intéressées. Ainsi, les pouvoirs réglementaires locaux gagneraient à s'exercer dans un esprit de concertation pour tenir compte de l'interdépendance des territoires et de ces intérêts communs que peuvent avoir des citoyens de municipalités différentes. En outre, cette mutualisation de l'activité normative permet un partage des ressources disponibles sur un territoire agrandi.

Tout bien pesé, l'harmonisation des réglementations locales en matière de paix, d'ordre et de sécurité publique, bien qu'il s'agisse d'une demande de la part des personnes chargées de leur application, a certainement engendré des retombées positives pour les municipalités locales dont cette mise en lumière de la capacité de concertation dont elles peuvent faire preuve dans l'exercice de leurs pouvoirs réglementaires. Ce constat est d'autant plus intéressant quand on pense aux autres possibilités d'application qu'offre l'harmonisation des réglementations locales.

4.1.2. Les possibilités d'harmonisation des réglementations locales

La faisabilité de cet exercice d'harmonisation étant démontrée pour les matières liées à la paix, à l'ordre et à la sécurité publique, il est tentant de voir jusqu'où ces pratiques peuvent se développer. Trois matières viennent à l'esprit pour lesquelles le recours à l'harmonisation des réglementations locales pourrait être envisagé parmi les instruments d'action publique dont disposent les législateurs locaux : la protection de l'environnement (4.1.2.1), l'encadrement des chiens dangereux (4.1.2.2) et celui du cannabis (4.1.2.3). Par ailleurs, certaines ententes intermunicipales ouvrent d'autres possibilités d'harmonisation des réglementations locales (4.1.2.4).

4.1.2.1. L'environnement

Une matière qui semble tout naturellement favorable au développement de normes harmonisées est celle de l'environnement. L'intérêt public des collectivités locales paraît, plus que jamais, devoir prendre en compte l'intérêt public conçu à des échelles étendues, particulièrement sur cette question. La *Loi sur les compétences municipales* est explicite quant à la compétence des municipalités locales à régir cette matière : « [t]oute municipalité locale peut adopter des règlements en matière d'environnement »[704].

Bien entendu, l'étendue de ce pouvoir réglementaire conféré aux municipalités locales n'est pas sans limites, compte tenu du fait que la compétence sur cette matière n'est qu'une compétence d'attribution, intrinsèquement précaire et subordonnée aux compétences législatives réparties par la Constitution[705]. Si

[704] Préc., note 6, art. 19.
[705] Les législateurs provincial et fédéral ont également des pouvoirs pour régir cette matière, voir notamment Hélène MAYRAND et Josiane RIOUX COLLIN, « Le partage des compétences en environnement au Canada », dans Annie CHALOUX (dir.), *L'action publique environnementale au Québec*, Montréal, PUM, 2017, p. 75. La discussion des pouvoirs de chacun de ces paliers n'étant pas l'objet de cette thèse, elle sera limitée à l'harmonisation des réglementations locales sur cette matière dans les limites de la compétence du législateur local.

plusieurs acteurs sont en mesure d'intervenir normativement sur les questions environnementales, les municipalités locales ont une position importante sur le terrain, comme l'exprime Jean-François Girard :

> « Évidemment, les municipalités sont régulièrement identifiées comme étant le palier de gouvernement avec lequel les citoyens entretiennent la plus grande proximité. Il apparaît alors simplement logique que les municipalités s'investissent dans la protection de l'environnement sur leur territoire puisque c'est souvent là un investissement direct en faveur de la qualité des milieux de vie de leurs citoyens.
>
> Ainsi, même si tous les niveaux de gouvernement doivent agir dans la protection de l'environnement, chacun dans l'exercice de ses compétences et à la mesure de ses moyens, le principe de subsidiarité habilite le niveau de gouvernement qui est le plus apte à agir efficacement selon les circonstances. »[706] (nos soulignements)

Ces propos font une intéressante allusion aux ressources dont dispose chacun des paliers de gouvernement. Or, protéger l'environnement par la voie réglementaire peut s'avérer assez complexe. Il sera fréquent que des études et autres démarches d'expertise soient nécessaires lors de la phase de conception, donc avant même la mise en place d'un règlement visant à répondre à des problématiques environnementales dont la seule analyse requiert des ressources spécialisées auxquelles bon nombre de municipalités locales québécoises n'ont probablement pas accès.

Outre l'obstacle des ressources (in)disponibles, la mise en jeu des pouvoirs réglementaires locaux de chacune des 1 108 municipalités québécoises affronte le défi de la cohérence et de la constance. Or, l'une et l'autre sont nécessaires pour atteindre des objectifs de protection de l'environnement. La coordination de l'exercice des pouvoirs réglementaires locaux apparaît alors comme un moyen de résoudre les problématiques environnementales sur les territoires de

---

[706] Jean-François GIRARD, « Dix ans de protection de l'environnement par les municipalités depuis l'arrêt *Spraytech* : constats et perspectives », dans S.F.C.B.Q., *Développements récents en droit de l'environnement (2010)*, vol. 329, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 53, aux pages 57 et 58.

municipalités contigües. Les pratiques d'harmonisation observées en matière de réglementation locale visant la paix, l'ordre et la sécurité publique pourraient inspirer la concertation des normes environnementales locales sur le territoire québécois et entraîner dans son sillage les municipalités locales moins bien nanties, grâce au partage des ressources qu'elle suscite.

Cette proposition de création concertée du droit positif municipal en matière environnementale a d'ailleurs déjà été présentée par Catherine Choquette, faisant la promotion d'une « efficience environnementale et sociétale »[707]. Un des éléments intéressants des travaux de Catherine Choquette est ce « test de pertinence normative » qu'elle suggère d'appliquer à la phase de conception d'une norme environnementale. Ce test invite l'autorité normative à se « questionner [sur] le choix de la norme utilisée en fonction de l'objectif poursuivi, dans un contexte où un droit fondamental est atteint ou risque de l'être »[708]. Prenant appui sur la jurisprudence constitutionnelle en matière de justification d'une atteinte à un droit fondamental, elle propose les cinq critères suivants pour tester prospectivement un projet de norme environnementale :

> « 1) Quel est l'objectif de la norme proposée?
>
> 2) La norme proposée contribue-t-elle de façon significative à l'atteinte de cet objectif?
>
> 3) La norme proposée est-elle nécessaire, c'est-à-dire existe-t-il d'autres moyens aussi ou plus efficaces pour atteindre le même objectif?
>
> 4) S'il existe une norme alternative, la norme proposée est-elle la norme qui minimise le plus l'atteinte aux droits individuels pour atteindre l'objectif visé?

---

[707] GROUPE DE RECHERCHE SUR LES STRATÉGIES ET LES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE, *L'harmonisation des règlements municipaux : but, limites et possibilités*, conférence prononcée par Catherine Choquette dans le cadre du Conseil régional de l'environnement de l'Estrie, Lac-Mégantic, 20 mai 2011, en ligne : http://www.environnementestrie.ca/imports/pdf/activites/ppt/choquette.pdf (consulté le 20 mai 2019).

[708] C. CHOQUETTE avec la collab. de A.-M. ROBICHAUD, A. PAILLART et M.-P. GOYETTE NOËL, préc., note 15, 318.

5) La norme proposée ou alternative impose-t-elle un fardeau économique déraisonnable par rapport à l'objectif visé? »[709]

Cette contribution à la légistique matérielle pour la création de normes relatives à l'environnement paraît entièrement applicable à la conception de normes locales harmonisées. Elle peut certainement être utile aux municipalités locales et même régionales dans l'exercice de leurs pouvoirs réglementaires sur cette matière.

Cette proposition d'harmonisation des réglementations locales de Catherine Choquette comporte également une indication quant aux échelles territoriales auxquelles l'harmonisation normative peut être envisagée. Alors que pour la réglementation locale applicable par les policiers, le territoire d'harmonisation visé est soit la MRC, soit le territoire desservi par une régie intermunicipale de police, pour la réglementation environnementale, l'étendue territoriale normative est susceptible de varier selon l'enjeu traité. Ainsi, Catherine Choquette a identifié, outre les MRC, d'autres organismes supralocaux compétents, tels que les agences régionales de mise en valeur des forêts privées ou l'« écosystème particulier » objet d'une intervention normative[710]. Elle est également d'avis qu'« [i]l ne faut pas nécessairement « uniformiser » la réglementation municipale à l'intérieur d'une MRC » et ajoute que l'« [o]n peut établir un minimum acceptable et prévoir des exceptions pour les « situations particulières » afin de protéger efficacement l'environnement sans entraver indûment les individus et l'économie »[711].

Ces propositions en matière d'environnement correspondent assez bien aux pratiques actuelles d'harmonisation des réglementations locales portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique : des règles harmonisées sont adoptées par les conseils municipaux, qui peuvent toutefois adopter des variantes en présence de particularités de leur territoire. Ainsi, la concertation des législateurs locaux

---

[709] *Id.*. La description de chacun de ces critères se trouve aux pages 319 à 325.
[710] GROUPE DE RECHERCHE SUR LES STRATÉGIES ET LES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE, préc., note 707, sous le titre « Échelles possibles ».
[711] *Id.*, sous le titre « Efficacité relative des MRC… ».

se présente comme une forme d'action publique bien adaptée à la nature des questions d'environnement et conciliable avec les limites de leur compétence en cette matière.

4.1.2.2. Les chiens dangereux

Les incohérences liées à la divergence des réglementations locales en ce qui concerne les chiens dangereux ont attiré l'attention récemment[712]. Le *Rapport final du comité de travail sur l'encadrement des chiens dangereux*, transmis au ministre de la Sécurité publique en août 2016, énonce clairement l'harmonisation des réglementations locales comme un scénario possible pour régir cette problématique[713]. L'exercice par les municipalités locales québécoises des pouvoirs qui leur sont dévolus en cette matière a mis en évidence leurs différences d'approches et a soulevé des interrogations sur le bien-fondé de ces divergences normatives d'une municipalité locale à l'autre. Cette matière présente un élément de sécurité publique qui ne semble pas avoir de « saveur locale », mais paraît plutôt relever de l'éthique citoyenne associée à la responsabilité du fait des animaux.

La *Loi visant à favoriser la protection des personnes par la mise en place d'un encadrement concernant les chiens*, en vigueur depuis le 13 juin 2018, prévoit l'adoption, par règlement du gouvernement, de « normes relatives à l'encadrement et à la possession des chiens et [aux] pouvoirs qu'une municipalité locale peut exercer à l'égard d'un chien ou de son propriétaire ou gardien ainsi [qu'aux] modalités de l'exercice de ces pouvoirs »[714]. Ce dispositif rappelle celui adopté relativement aux piscines résidentielles[715]. Les municipalités locales pourront donc adopter des règles plus strictes que celles que prévoira le règlement du gouvernement fixant les normes minimales pour l'encadrement des chiens dangereux.

---

[712] *Supra*, 1.2.
[713] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, préc., note 170, p. 34 et 40.
[714] Préc., note 176, deuxième paragraphe des *Notes explicatives*.
[715] *Supra*, 1.1.2.4.

Le *Règlement d'application de la Loi visant à favoriser la protection des personnes par la mise en place d'un encadrement concernant les chiens* a effectivement été édicté le 4 décembre 2019 pour le gouvernement du Québec[716]. Il faudra voir, une fois ce règlement en vigueur le 3 mars 2020, si les municipalités locales adopteront des normes plus sévères que celles qu'il édicte. Le cas échéant, il est tout à fait possible qu'elles choisissent d'harmoniser leurs réglementations sur cette matière notamment pour en faciliter l'application, étant donné que c'est à elles qu'incombera la mise en œuvre du règlement du gouvernement : [t]oute municipalité locale est chargée de l'application sur son territoire d'un règlement pris en application de cette loi »[717]. L'article 6 de cette loi leur permet cependant de déléguer cette responsabilité :

> « 6. Toute municipalité locale peut conclure une entente avec toute personne afin que celle-ci assure le respect d'un règlement pris en application de la présente loi. La personne avec laquelle la municipalité conclut une entente ainsi que ses employés ont les pouvoirs des fonctionnaires ou employés de la municipalité désignés aux seules fins de l'application de ce règlement. »[718]

Il serait donc possible que des municipalités locales décident de partager les services de mise en œuvre du règlement du gouvernement, surtout si elles n'adoptent pas leur propre règlement local conformément à la loi habilitante. De même, des municipalités locales pourraient décider d'adopter de façon concertée des réglementations plus sévères que le règlement du gouvernement et conclure une entente pour leur application sur leur territoire respectif. Dans ce dernier cas, il faudra un consensus sur la teneur des règles plus rigoureuses souhaitées en matière d'encadrement des chiens.

---

[716] *Règlement d'application de la Loi visant à favoriser la protection des personnes par la mise en place d'un encadrement concernant les chiens*, préc., note 176.
[717] *Loi visant à favoriser la protection des personnes par la mise en place d'un encadrement concernant les chiens*, préc., note 176, art. 5.
[718] *Id.*, art. 6.

4.1.2.3. Le cannabis

Le 17 octobre 2018 entrait en vigueur la *Loi sur le cannabis*, adoptée par le législateur fédéral[719] et chaque province et territoire a la charge d'établir le cadre législatif en ce qui a trait à la vente, de même que la possibilité « d'établir des restrictions supplémentaires » notamment relativement aux endroits où le cannabis peut être consommé[720]. C'est ainsi que l'Assemblée nationale a adopté, le 12 juin 2018, la *Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière*[721]. L'adoption de ces deux lois fédérale et québécoise laisse un espace pour la création de normes locales, comme l'a constaté la Fédération québécoise des municipalités :

> « Malgré ces lois, plusieurs aspects liés à la légalisation du cannabis relèvent de la sphère municipale. En effet, tant les aspects d'urbanisme liés à la production de cannabis que son utilisation dans le domaine public peuvent faire l'objet d'une réglementation municipale distincte. »[722]

C'est pour donner suite à ce constat que cette fédération a publié un *Modèle de règlement encadrant l'usage du cannabis* à l'intention des municipalités locales qui souhaiteraient adopter des règles sur cette matière[723]. L'*Avant-propos* de ce document comporte une très intéressante suggestion :

> « Enfin, puisque le projet de règlement prévoit qu'il sera appliqué en partie par les agents de la paix, il pourrait être opportun que les municipalités d'une même MRC se concertent sur le contenu de leur règlement respectif. D'un point de vue pratique, cette concertation

---

[719] L.C. 2018, c. 18.
[720] GOUVERNEMENT DU CANADA, *Le cannabis dans les provinces et les territoires*, 22 octobre 2018, en ligne : https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/drogues-medicaments/cannabis/lois-reglementation/provinces-territoires.html (consulté le 20 mai 2019).
[721] L.Q. 2018 , c. 19.
[722] FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS, *Modèle de règlement encadrant l'usage de cannabis*, 9 octobre 2018, p. 3, en ligne : https://www.fqm.ca/wp-content/uploads/2018/10/VF_Modele_Reglement_usage_cannabis.pdf (consulté le 20 mai 2019).
[723] *Id*.

aiderait les agents de la paix à appliquer les règlements dans les diverses municipalités. »[724]

En écho à cette idée de concertation des législateurs locaux, des propositions d'harmonisation des réglementations locales ont été avancées dans plusieurs régions du Québec, notamment dans les MRC de Bécancour[725], de Nicolet-Yamaska[726], de La Mitis[727], des Pays-d'en-haut[728], de Lotbinière[729], de Bellechasse[730], D'Avignon[731] et de Bonaventure[732]. De même, cette possible concertation normative est envisagée sur le territoire de la Régie intermunicipale de police Richelieu-Saint-Laurent; la mairesse de Beloeil, Diane Lavoie, « a confirmé que les maires membres de la Régie souhaitent autant que possible que la réglementation soit harmonisée sur l'ensemble des 17 municipalités desservies par le corps policier »[733].

La question de l'encadrement du cannabis sur le territoire québécois est généralement perçue comme une question de sécurité publique. Cette qualification favoriserait l'harmonisation normative, puisque ces règles pourront

---

[724] *Id*. p. 2.
[725] Sébastien LACROIX, « Cannabis : les municipalités se préparent à uniformiser les réglementations, *Le Courrier Sud*, 17 octobre 2018, en ligne : https://www.lecourriersud.com/cannabis-les-municipalites-se-preparent-a-uniformiser-les-reglementations/ (consulté le 20 mai 2019).
[726] *Id*.
[727] Jean-Philippe LANGLAIS, « Cannabis : vers une règlementation uniformisée dans La Mitis », *L'Avantage Rimouski*, 11 octobre 2018, en ligne : https://www.lavantage.qc.ca/article/2018/10/11/cannabis-vers-une-reglementation-uniformisee-dans-la-mitis (consulté le 20 mai 2019).
[728] Françoise LE GUEN, « Pas de pot dans les lieux publics à Sainte-Adèle », *Journal Accès*, 2 octobre 2018, en ligne : https://www.journalacces.ca/de-pot-lieux-publics-a-sainte-adele/ (consulté le 20 mai 2019).
[729] Mélanie LABRECQUE « La consommation de cannabis sera réglementée », *Le Peuple Lotbinière*, 11 octobre 2018, en ligne : http://www.lepeuplelotbiniere.ca/1120/Soci%C3%A9t%C3%A9_.html?id=40741 (consulté le 20 mai 2019).
[730] Eric GOURDE, « Cannabis : Bellechasse à la recherche d'un règlement harmonisé », *La Voix du Sud*, 21 octobre 2018, en ligne : https://www.lavoixdusud.com/actualite/societe/cannabis-bellechasse-a-la-recherche-dun-reglement-harmonise/ (consulté le 20 mai 2019).
[731] Dominique FORTIER, « Légalisation du cannabis : tour d'horizon des règlementations municipales dans l'Est-du-Québec », *L'Avantage gaspésien*, en ligne : https://www.lavantagegaspesien.com/article/2018/10/17/legalisation-du-cannabis-tour-d-horizon-des-reglementations-municipales-dans-l-est-du-quebec (consulté le 20 mai 2019).
[732] *Id*.
[733] Karine GUILLET, « Toujours pas de règlement dans la Vallée-du-Richelieu », *Le Journal de la Vallée du Richelieu*, 17 octobre 2018, en ligne : https://www.oeilregional.com/toujours-pas-de-reglement-dans-la-vallee-du-richelieu/ (consulté le 20 mai 2019).

s'ajouter aux règlements locaux relatifs à la paix, à l'ordre et à la sécurité, visés au premier chef par les ententes sur la prestation de services policiers. Cependant, il ne serait pas surprenant que des municipalités locales choisissent de traiter de cet enjeu différemment. Certaines voudront régir le cannabis comme une particularité locale, associée à un style de vie qu'elles souhaitent permettre sur leur territoire compte tenu de sa légalisation par le gouvernement fédéral. Le président de l'Union des municipalités du Québec et maire de Drummondville, Alexandre Cusson, affirme d'ailleurs, au sujet de cette possibilité pour les municipalités locales d'adopter des règles différentes : « [o]n voit les couleurs locales dans les règlements qui sont adoptés. Le municipal, c'est un monde de terrain, de proximité. On vient adopter des règlements qui collent davantage à notre population, à notre réalité »[734].

Des variantes locales sont envisageables, notamment en fonction de la présence de points de vente sur le territoire d'une municipalité, qui pourra donner lieu à des règles de zonage non harmonisées quant à régir leur emplacement. Il est donc possible que l'harmonisation complète des règlements locaux ne soit pas réalisable sur certains territoires, puisque des municipalités locales souhaiteront adopter des normes propres sur cette question des lieux de vente. Il faudra voir, dans un tel cas, quels seront les moyens d'appliquer efficacement ces règles sur leur seul territoire; cette hypothèse aurait d'ailleurs déjà été envisagée « [b]ien que l'harmonisation des règlements soit souhaitable, la SQ assure qu'elle sera en mesure de faire respecter ce qui sera voté dans chaque municipalité si certaines décidaient de faire bande à part »[735]. Les agents d'application semblent donc en mesure d'appliquer les règles locales relatives au cannabis malgré les divergences possibles entre les règlements des différentes municipalités locales comprises sur leur territoire de patrouille.

---

[734] Jonathan LAVOIE, « Où pourra-t-on fumer du cannabis en public le 17 octobre? », *Radio-Canada*, 15 octobre 2018, en ligne : https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1129436/cannabis-reglementation-consommation-lieux-publics-quebec-levis-mrc (consulté le 20 mai 2019).
[735] *Id*.

Bref, puisqu'elle est envisagée non seulement pour l'encadrement du cannabis, mais aussi pour la problématique des chiens dangereux, l'harmonisation des réglementations locales est dans l'air du temps comme modalité du droit positif municipal. Il faut cependant s'attendre dans ces deux cas à l'adoption de variantes puisque le particularisme local peut rapidement faire surface, s'agissant de matières comprises dans les rapports de voisinage et touchant par conséquent de très près au « vivre ensemble ».

4.1.2.4. Les ententes intermunicipales

Les matières telles que le cannabis et les chiens dangereux qui présentent un certain potentiel d'harmonisation normative semblent reposer sur l'idée de proximité plutôt que sur celle de communauté. Certaines questions, dont celles liées à l'urbanisme, ont trait à l'organisation même du territoire de la municipalité locale et à ses particularités; leur réglementation est donc plus difficilement harmonisable. Bien que certaines matières posent des limites apparentes aux possibilités d'harmonisation normative, cela ne doit pas empêcher les administrations locales de compter sur cet instrument d'action publique parmi ceux à leur disposition dans la mise en œuvre d'une politique. En fait, si une concertation des législateurs locaux peut être bénéfique, voire nécessaire pour atteindre leurs objectifs, l'harmonisation normative peut dès lors être envisagée peu importe la matière traitée.

Par exemple, les ententes intermunicipales offrent possiblement des occasions de recourir à l'harmonisation normative locale. Les pratiques observables à propos du partage des services policiers pour la mise en œuvre des règlements locaux relatifs à la sécurité publique pourraient inspirer le partage des services d'agents d'application pour certains autres types de règlements. Sur le même modèle, les municipalités locales qui souhaiteraient mutualiser le coût de mise en œuvre de leurs réglementations pourraient, dans un domaine donné, adopter des normes similaires dans le but de faciliter le travail de ces agents.

En somme, l'harmonisation des réglementations locales se présente comme un partage des ressources pour chacune des phases du processus de production normative que sont la conception, la mise en forme, la mise en œuvre et l'évaluation des règlements locaux. Elle permet en outre de conserver le morcellement territorial tout en optimisant l'activité normative des législateurs locaux malgré l'inégalité de leurs ressources.

En plus de piloter l'harmonisation des réglementations locales appliquées par les services policiers, les MRC jouent un rôle important dans divers domaines tels que l'aménagement et l'urbanisme, la sécurité incendie, les cours d'eau, etc. Les pratiques d'harmonisation des règlements se présentent comme une modalité d'action publique efficace pour résoudre des problématiques présentes au sein de plusieurs municipalités locales d'un même territoire régional. Les municipalités régionales et locales peuvent tirer profit de leurs savoirs et de leurs expériences sur l'harmonisation normative en matière de sécurité publique pour les transposer sur des thèmes de réglementation abordés jusqu'ici en solo par les municipalités locales.

L'harmonisation des règlements locaux pourrait ainsi s'ajouter aux autres instruments d'action publique. Tel que mentionné, cette façon de créer le droit positif fait intervenir les principes préconisés par la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, tels « l'engagement des élus », « la concertation » et « la cohérence et l'efficience des planifications et des interventions sur les territoires »[736]. La faisabilité d'une telle concertation des législateurs locaux étant démontrée par l'expérience acquise, la section suivante s'inspire de ces pratiques d'harmonisation des réglementations locales pour en proposer une méthode non seulement sur la base de l'expérience acquise, mais également d'après les préceptes formulés par la légistique.

[736] Art. 5 de la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, préc., note 8, respectivement aux paragraphes 2°, 3°, 5° et 6°.

4.1.3. L'empirisme et la méthode dans l'harmonisation normative

Les recherches, les constats et les analyses présentés dans les trois chapitres précédents ont démontré que l'harmonisation des réglementations locales est une pratique utile, viable et souhaitable dans la production du droit positif municipal québécois. Cependant, pour que cette harmonisation produise pleinement ses effets, cette pratique ne peut se laisser conduire par le seul empirisme : elle doit tirer parti des enseignements de la légistique. Sur cette discipline, Alexandre Flückiger rappelle ce qui suit :

> « La légistique propose en effet un corpus de préceptes de nature essentiellement procédurale pour améliorer les connaissances du législateur, proposer en toute transparence démocratique une aide à la décision, guider celui-ci dans sa manière de résoudre au mieux un problème social, d'évaluer les impacts de ses mesures ou de communiquer le message normatif. »[737]

C'est en ce sens que le modèle théorique de la communication législative, emprunté à Charles-Albert Morand dans le cadre de cette thèse[738], prend appui sur une analyse du processus de production normative en quatre phases et fait appel à la fois à des éléments de légistique matérielle, liés au « système d'action que représente la création du droit »[739], et à des éléments de légistique formelle, liés à l'appartenance des textes normatifs au système de communication. Ces deux volets de la légistique vont de pair :

> « N'aborder que des aspects rédactionnels est aussi insatisfaisant que de n'envisager la question que sous l'angle matériel. À quoi sert-il en effet de bien rédiger une loi qui ne produit que des effets pervers ou de penser rationnellement une loi transcrite de manière incompréhensible ? Les deux aspects sont intimement liés, car les mots ne viennent aisément que si la chose est clairement conçue (…). »[740]

---

[737] A. FLÜCKIGER, préc., note 639, p. 109.
[738] C.-A. MORAND, préc., note 56, 18.
[739] B. BARRAUD, préc., note 524, p. 8. Ces propos se font l'écho de ceux tenus par Charles-Albert Morand, voir C.-A. Morand, préc., note 34, p. 58.
[740] A. FLÜCKIGER, préc., note 639, p. 61.

Sont ainsi mis à contribution les procédés de légistique formelle et matérielle dans une production normative méthodique. Ils comportent un certain nombre de préconisations pouvant guider le législateur dans la confection des normes. Les pratiques d'harmonisation des réglementations locales peuvent certes en tirer profit.

D'une part, la légistique matérielle découpe ce processus de production normative en phases et propose des règles pour ces différentes étapes avec, en toile de fond, le principe de cohérence « car on le retrouve à toutes les étapes de la démarche (…) »[741]. Charles-Albert Morand explique que « chaque norme doit être conçue par rapport à toutes les autres normes d'un texte légal (cohérence interne) et par rapport à toutes les règles pertinentes figurant dans d'autres textes (cohérence externe) »[742]. Il ajoute par ailleurs que plusieurs facteurs peuvent contribuer à l'optimiser, notamment « la cohérence matérielle des solutions choisies pour résoudre un problème »[743]. À l'inverse, « la préparation accélérée des textes, due à la nécessité de répondre rapidement à des problèmes de société pressants » se trouve parmi les facteurs contribuant à « abaisser la cohérence des textes »[744].

Dans le contexte particulier du processus de production des réglementations locales harmonisées, le principe de cohérence interne, d'une part, doit guider les législateurs locaux dans la conception du règlement : ce dernier doit être un instrument d'action publique efficace dans la réalisation des objectifs communs. Le fait que plusieurs municipalités locales soient coauteurs de la norme peut engendrer des « difficultés liées à l'émetteur », tel que le souligne Morand :

> « Les textes juridiques sont émis par des acteurs collectifs qui fréquemment ne sont pas d'accord entre eux sur la solution à donner à un problème. La nécessité de réaliser un consensus entre groupes opposés, le fait que certains textes sont négociés entre plusieurs

---

741 *Id.*, p. 468.
742 C.-A. MORAND, préc., note 56, 23.
743 *Id.*
744 *Id.*

> parties ayant des intérêts contradictoires sont des facteurs qui contribuent à la création d'ambiguïtés. »[745]

En cas de désaccord sur la teneur d'une règle harmonisée, une municipalité locale peut choisir d'adopter une variante par dérogation ce qui minimise les possibilités que le texte du règlement harmonisé soit incohérent quant aux « solutions choisies pour résoudre le problème »[746].

D'autre part, le fait que les municipalités locales puissent adopter de telles variantes peut poser un défi quant à la cohérence externe, particulièrement quand elles sont contenues dans des règlements locaux distincts au règlement harmonisé. Le chapitre 3 a d'ailleurs présenté des exemples où des règles portant sur les mêmes matières étaient réparties dans plus d'un règlement sans explication sur la relation entre ces textes distincts notamment si un avait préséance sur l'autre en cas de dispositions contradictoires[747]. Il s'agit donc de « (…) favoriser la cohérence des stratégies réglementaires et d'éviter les doubles emplois ou les conflits de réglementations »[748]. Le principe de cohérence dans le domaine de la légistique matérielle impose donc à chaque législateur local non seulement une rigueur dans l'exercice concerté de leur pouvoir réglementaire pour la production des normes harmonisées, mais également le souci de préserver une logique interne dans son propre corpus réglementaire, lorsqu'il exerce ce pouvoir en solo sur une même matière, afin que les citoyens puissent aisément connaître les règles en vigueur.

Ainsi, le principe de cohérence apparaît tout au long des quatre phases du processus de production normative. La première phase, celle de conception, comporte l'identification du problème et « cette étape analytique permet de décider de la nécessité de légiférer et, si oui, de délimiter le champ de

---

[745] C.-A. MORAND, préc., note 34, p. 66.
[746] C.-A. MORAND, préc., note 56, 23.
[747] *Supra*, 3.2.2.2.
[748] OCDE, *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, OCDE, Paris, 2012, p. 18, en ligne : https://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/Recommendation%20with%20cover%20FR.pdf (consulté le 20 juillet 2019).

l'intervention et les moyens à engager »[749]. Il faut ensuite déterminer les objectifs de cette intervention législative : « une conception suffisamment explicite de la situation désirée est une condition indispensable pour déterminer la stratégie et les moyens d'action de la transformation de la situation de fait »[750]. La phase de conception comporte donc inévitablement une forme, à tout le moins rudimentaire, d'évaluation prospective de l'impact de la norme projetée et d'anticipation de ses effets; symétriquement, la dernière phase du processus, c'est-à-dire celle de l'évaluation rétrospective, impliquera de constater cet impact et ses effets[751].

Dans leur activité réglementaire courante, les législateurs locaux québécois passent déjà, dans une certaine mesure, par cette phase de conception : la préparation d'une réglementation locale implique inévitablement l'existence d'une problématique et l'identification d'une situation souhaitée. Lorsque plusieurs municipalités envisagent d'harmoniser leurs réglementations, elles disposent déjà, dans une certaine mesure, d'une évaluation rétrospective de ces réglementations et de leur impact. L'expérience acquise au fil de l'application de leurs réglementations respectives peut ainsi alimenter une évaluation prospective d'une éventuelle réglementation harmonisée inspirée par les dispositions antérieures. Les résultats d'observation présentés au chapitre 2 laissent toutefois penser que les pratiques actuelles ne comportent pas d'analyse méthodique des impacts, que ce soit de manière prospective ou rétrospective. On ne saurait s'en étonner : mené avec rigueur, ce travail d'analyse est coûteux et dépasse les possibilités financières de la plupart des municipalités.

Quant à la phase de mise en œuvre, elle implique la communication de la norme : « [l]a loi est alors prête pour sa communication, tout d'abord de manière formalisée par sa promulgation et sa publication (…), puis de façon plus souple par sa vulgarisation »[752]. L'accessibilité au texte des réglementations

---

[749] J.-D. DELLEY et A. FLÜCKIGER, préc., note 24, p. 85.
[750] J.-D. DELLEY, préc., note 75, p. 97.
[751] Notamment, L. MADER, préc., note 40 et P. ISSALYS, préc., note 78.
[752] A. FLÜCKIGER, préc., note 639, p. 545.

locales est essentielle à la connaissance par les citoyens des règles qu'ils sont tenus d'observer. La documentation connexe, diffusant des informations au sujet du règlement local, est en quelque sorte, une « vulgarisation » du contenu normatif. S'agissant des réglementations locales harmonisées, elles peuvent bénéficier d'une publicité émanant non seulement des municipalités locales qui les ont adoptées mais aussi de la MRC qui a déclenché cette opération d'harmonisation. Cette deuxième source d'information peut certes améliorer l'accès des citoyens aux règlements locaux.

Enfin, les procédés de légistique formelle interviennent au moment de la mise en forme de la norme afin qu'elle soit rédigée de façon à être comprise par les citoyens. Bien entendu, le principe de cohérence est toujours présent dans cette phase de mise en forme et il signifie « la cohésion du texte au niveau de son sens »; une réglementation cohérente, par conséquent, « est dénuée de contradictions »[753]. De plus, les principes de communication trouvent application dans cette phase alors qu'en plus de la clarté, « qualité principale qui doit être recherchée », la précision et la concision sont des objectifs que doivent atteindre la communication législative[754]. Richard Tremblay explique pourquoi la précision est une qualité essentielle des textes législatifs :

> « De façon générale, les législateurs de par le monde se montrent soucieux de précision, car ils recherchent la sécurité juridique optimale. Et cela est parfaitement légitime. Les citoyens, en effet, doivent pouvoir se faire une idée suffisamment précise des comportements qu'on attend d'eux. Et les autorités publiques doivent, de leur côté, être en mesure d'appliquer la loi aussi aisément que possible. »[755]

Ainsi, « mieux elle est rédigée, plus les justiciables sont en mesure de prévoir ses effets »[756]. Cet élément de prévisibilité est essentiel pour que le citoyen puisse adapter son comportement en conséquence.

---

[753] *Id.*, p. 567 et *supra*, Chapitre préliminaire.
[754] C.-A. MORAND, préc., note 56, p. 19 à 25.
[755] R. TREMBLAY, préc., note 35, p. 366.
[756] V. MARINESE, préc., note 640, au par. 31.

C'est donc à partir des préceptes formulés par la légistique à l'aide des procédés qu'elle emploie que la section suivante présente une méthode adaptée à l'exercice concerté des pouvoirs réglementaires des législateurs locaux. Dans cette opération d'harmonisation des réglementations locales, les municipalités locales et régionales concernées procèdent aux phases de conception, de mise en forme et d'évaluation rétrospective, alors que la phase de mise en œuvre n'est que partiellement le fruit du travail collectif, le processus d'adoption des règlements étant de l'unique ressort de chacun des législateurs locaux. À l'image de la légistique et de sa nature « intrinsèquement interdisciplinaire »[757], les personnes impliquées dans l'harmonisation des réglementations locales proviennent de divers horizons disciplinaires : administrateurs publics, personnel technique et juristes, entre autres. La section qui suit présente une méthode d'élaboration des réglementations locales harmonisées décrivant l'apport de ces différents intervenants.

4.2. Une proposition de méthode d'élaboration concertée des réglementations locales

D'après les connaissances fournies par la légistique et plus particulièrement sur la base du modèle théorique de la communication législative de Charles-Albert Morand, prenant appui sur un processus de production normative en quatre phases, la présente section développe une proposition méthodologique. Cette proposition tient compte des spécificités de l'organisation territoriale et du droit municipal au Québec. Fondée sur l'analyse des pratiques actuelles et inspirée par ce modèle théorique, elle esquisse un ensemble de « bonnes pratiques » susceptibles d'optimiser l'élaboration concertée de règlements locaux harmonisés.

Sans se limiter aux matières portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique, cette section propose une méthode d'élaboration normative concertée en deux

[757] A. FLÜCKIGER, préc., note 639, p. XIII.

volets : l'une pour la réalisation d'une opération d'harmonisation des réglementations locales (4.2.1) et l'autre, visant à préserver les résultats de l'harmonisation (4.2.2). Des propositions visant la mise en forme de ces règlements viendront clore cette section, où interviendront les préceptes de la légistique en matière de rédaction (4.2.3). Ces suggestions de méthode font appel à la MRC comme entité centrale responsable de la coordination de cette opération d'harmonisation. Cependant, dans d'autres contextes impliquant une concertation de l'exercice des pouvoirs réglementaires de plusieurs municipalités locales, ce rôle de coordination pourrait revenir à une autre entité, par exemple une régie intermunicipale, moyennant les adaptations nécessaires.

4.2.1. Comment réaliser une opération d'harmonisation

La méthode proposée pour la mise en place de l'harmonisation des réglementations locales à l'échelle d'une MRC comporte six étapes comprenant le processus de production normative en quatre phases. Ces étapes sont ainsi fondées non seulement sur l'observation des pratiques, mais également sur l'application des préceptes de la légistique. La première étape de cette opération de réalisation d'harmonisation normative consiste à mandater un groupe de travail qui, compte tenu des acteurs impliqués, sera à la fois le concepteur de la norme et le légiste qui la mettra en forme (4.2.1.1). Quant à la deuxième étape, elle vise à dégager une conception commune des projets de règlement locaux harmonisés et se déroule selon les opérations préconisées par la légistique à cette phase de production normative[758] : identification du problème, détermination des objectifs et choix d'un instrument d'action publique, lequel fait l'objet d'une évaluation prospective pour en mesurer les effets anticipés (4.2.1.2).

La troisième étape est celle de la mise en forme, c'est-à-dire de la rédaction des projets de règlement et de documents explicatifs connexes, et fait appel aux préceptes de la légistique formelle (4.2.1.3). Les quatrième et cinquième étapes

[758] *Supra*, Chapitre préliminaire.

ont trait respectivement à la validation et la proposition des projets de règlements (4.2.1.4) et à la coordination de leur adoption par les municipalités locales concernées (4.2.1.5). Enfin, la sixième étape traite de la mise en œuvre des réglementations locales harmonisées en vigueur, alors qu'il est question de faire connaître la réglementation par sa communication aux citoyens et de son application par les personnes qui en sont chargées (4.2.1.6).

4.2.1.1. Mandater un groupe de travail

À l'instar des pratiques actuelles généralement observées, le conseil de la MRC prend l'initiative de cette opération d'harmonisation des réglementations locales par la création d'un groupe de travail. Le représentant de la MRC serait le responsable de ce groupe de travail, mais évidemment, chacun des autres intervenants contribue à cet exercice de son point de vue et avec son savoir respectif. Compte tenu du fait que la réalisation d'une opération d'harmonisation normative implique la concertation de l'exercice du pouvoir réglementaire de plusieurs législateurs locaux, la participation de leurs représentants au sein du groupe de travail est souhaitable afin que toutes les données soient prises en compte dans la production normative du règlement local harmonisé.

Bien entendu, il est important d'offrir à l'ensemble des municipalités locales concernées par cette opération, la possibilité de participer à la mise en place de l'harmonisation de leurs réglementations pour s'assurer de leur adhésion à ce projet, le but étant de coordonner l'exercice des pouvoirs réglementaires. Cette recherche de la concertation entre plusieurs législateurs locaux rappelle celle de la « faisabilité politique » ou recevabilité citoyenne vis-à-vis d'une règle de droit : « [l]'efficacité du droit dépend en effet aussi de certaines conditions d'ordre socio-politique, et notamment du degré d'acceptabilité et de réceptivité des intéressés. »[759] En l'occurrence, les « intéressés » sont chacune des

[759] Jacques CHEVALLIER, « La rationalisation de la production juridique », dans Charles-Albert MORAND, *L'État propulsif, Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État* », Paris, Publisud, 1991, 11, à la p. 37.

municipalités locales qui accepteront d'exercer leurs pouvoirs de créer des règlements de façon similaire à leurs voisines.

Ainsi, le fait de les inviter toutes à participer à ce processus de mise en place de l'harmonisation normative peut contribuer à créer un environnement de collégialité et non de coercition, car « [l]es résistances ne doivent pas être brisées par la contrainte, mais réduites par la persuasion (…) »[760]. Cependant, dans les faits, il est possible que toutes ne parviennent pas à y déléguer un représentant, faute de ressources suffisantes, mais elles y auront au moins été formellement invitées. Comme il sera démontré plus loin, les municipalités locales qui ne pourront pas participer aux travaux du groupe de travail auront l'opportunité de commenter le projet de règlement qui leur sera transmis ultérieurement. Ce faisant, elles auront quand même voix au chapitre sans avoir participé activement aux travaux du groupe.

Par ailleurs, il est utile de pouvoir compter sur la présence des personnes responsables de l'application des règlements locaux au sein de ce groupe de travail de mise en place des réglementations locales harmonisées. Comme l'ont montré les pratiques d'harmonisation en matière de paix, d'ordre et de sécurité publique, la perspective « terrain » qu'ont ces personnes est certes une valeur ajoutée à la réflexion sur la teneur des normes harmonisées à adopter aux fins d'assurer la plus grande facilité possible dans leur mise en œuvre. Également, la présence d'un juriste est souhaitable pour que le groupe soit en mesure d'avoir rapidement les réponses à toute question juridique découlant de l'exercice des pouvoirs réglementaires locaux. En outre, des spécialistes ou autres personnes-ressources peuvent faire partie de ce groupe de travail :

> « (…) le souci d'efficacité va conduire à élargir le cercle des acteurs impliqués dans les processus législatifs. Consultation d'« experts » ou de « sages », dont le savoir ou l'autorité sont mis au service de la

[760] *Id.*

> production normative et qui sont chargés d'éclairer le sens des choix, notamment à travers l'élaboration de rapports. »[761]

Il s'agit donc de créer une équipe « interdisciplinaire », approche préconisée par la légistique comme l'explique Charles-Albert Morand :

> « La méthodologie de la *solution des problèmes* par le droit s'appuie essentiellement sur les sciences de l'action : sciences des politiques publiques, sociologie législative appliquée, management. Mais selon les problèmes abordés, d'autres disciplines des sciences sociales et même des sciences naturelles peuvent intervenir. »[762]

De ce qui précède, il ressort que la composition optimale du groupe de travail est la suivante :

- un représentant de la MRC;
- un représentant de chacune des municipalités impliquées;
- un agent d'application;
- un juriste;
- au besoin, toute autre personne dont les connaissances et expériences peuvent être utiles notamment, un expert dans le domaine sur lequel porte le règlement en question, par exemple, un spécialiste dans le domaine environnemental s'il s'agit de la matière en cause.

La désignation des différents membres du groupe de travail, autres que les représentants des municipalités locales, peut se faire par la MRC. Cette dernière, à titre de coordonnatrice de l'opération d'harmonisation normative, peut requérir les services de personnes-ressources notamment un conseiller juridique et des experts dans une matière donnée, au besoin. En ce qui a trait aux représentants locaux, il va de soi que les municipalités locales sont libres de déléguer le représentant qu'elles choisiront puisque toutes seront invitées au groupe de travail en fonction de la disponibilité, des compétences et des intérêts à la fois

---

[761] Jacques CHEVALLIER, « L'apport et le statut de la légistique », dans Pierre ALBERTINI (dir.), *La qualité de la loi. Expériences française et européenne, Actes du colloque organisé par le CUREJ à la Faculté de droit, sciences économiques et gestion de l'université de Rouen les 13 et 14 novembre 2014*, Collection de droit public, Paris, Mare & Martin, 2015, p. 31, à la p. 40.
[762] C.-A. MORAND, préc., note 34, aux pages 57 et 58.

des fonctionnaires et des élus. Il s'agit ici de créer un environnement « politico-administratif » le plus propice à la réussite de cette opération.

Enfin, les questions de gouvernance telles que les pouvoirs, les budgets alloués de même que les obligations de rendre compte liées à la création d'un tel groupe de travail au sein d'une MRC dépassent le cadre de cette thèse. Cependant, le modèle du Comité de sécurité publique, comme intermédiaire entre le groupe de travail et le conseil de la MRC, paraît, à priori, valable et « exportable » vers d'autres domaines matériels; ce modèle est particulier, dans la mesure où ce comité a une assise législative spécifique dans la *Loi sur la police*[763], ce qui n'est pas le cas des autres comités de la MRC. En effet, ces derniers peuvent être créés sous le régime du *Code municipal* ou même, selon le sujet traité, de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et des règles particulières s'appliquent, selon le cas[764].

En somme, vu l'importance du mandat confié au groupe de travail par le conseil de la MRC, en termes de « légitimation » du travail d'harmonisation des réglementations locales, et vu la portée de l'harmonisation du point de vue de l'autonomie réglementaire des municipalités locales, un lien direct avec le conseil de la MRC semble opportun, malgré le cas particulier que présente le Comité de sécurité publique alors que son rôle, prescrit par la loi, est de mettre en œuvre les ententes sur la prestation des services policiers dans lesquelles l'harmonisation normative est prévue[765].

4.2.1.2. Dégager une conception commune

Bien que le processus de production normative comprenne quatre phases, le mandat du groupe de travail sur l'harmonisation des réglementations locales

---

[763] Préc., note 192, art. 78.
[764] Voir notamment l'article 82 du *Code municipal*, préc., note 3 et l'article 148.1 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, préc., note 10. Pour un aperçu général de cette question, voir GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, préc., note 209, p. 45 à 49 (chapitre 3 intitulé « Comités et commissions »).
[765] *Infra*, 1.2.1.1

harmonisées se limite aux deux premières soit, celles de la conception et de la mise en forme. La mise en œuvre des projets de règlements locaux harmonisés est du ressort des municipalités locales et leur évaluation rétrospective sera réalisée par un comité permanent de maintien de l'état d'harmonisation. Une fois le groupe de travail pour la création de l'harmonisation normative mis sur pied, la seconde étape est donc celle de la conception du projet de règlement local harmonisé, première phase du processus de production normative. Il s'agit de dégager une conception commune à toutes les municipalités impliquées dans cette opération d'harmonisation réglementaire.

Le chapitre 3 a montré que la phase de conception, dans le contexte de la mise en place de l'harmonisation des réglementations locales, consiste en la révision des règlements en vigueur dans les différentes municipalités locales, le cas échéant. Il s'agit donc d'abord de faire un bilan des règles applicables sur le territoire de chacune des municipalités locales. Cette révision des règlements actuellement en vigueur dans toutes les municipalités locales impliquées dans cette opération permet d'identifier les besoins justifiant leur adoption de même que les objectifs alors souhaités par les législateurs locaux afin d'en tirer les « dénominateurs communs », c'est-à-dire les politiques publiques que les administrations municipales veulent mettre de l'avant, selon la problématique identifiée.

C'est l'occasion de revoir le problème ayant justifié une action publique locale. Selon les préceptes de la légistique,

> « [l]'intention de légiférer présuppose l'existence d'un problème. En connaître ses causes et ses caractéristiques constitue une étape primordiale de la démarche méthodique. Cette étape analytique permet de décider de la nécessité de légiférer et, si oui, de délimiter le champ d'intervention et les moyens à engager. »[766]

[766] J.-D. DELLEY et A. FLÜCKIGER, préc., note 24, p. 85.

Une fois la problématique confirmée et précisée par le groupe de travail, celui-ci doit établir les objectifs recherchés collectivement, de même que les moyens devant être mis en place afin de les atteindre. Effectivement, « [p]our être en mesure de prendre des mesures susceptibles de modifier la situation de fait, le législateur doit être au clair sur la situation désirable à promouvoir. »[767]

Les objectifs étant déterminés, la légistique préconise « de faire un inventaire des moyens de provoquer ces effets et donc de mettre en œuvre les objectifs visés »[768]. L'on suppose ici que le groupe de travail aura choisi le règlement comme étant l'instrument d'action publique le plus approprié dans les circonstances, après s'être questionné sur la pertinence de ce moyen parmi ceux qui sont à la disposition des administrations locales pour régir la problématique et mettre en œuvre une politique publique commune. Il existe bien sûr d'autres instruments d'action pour les municipalités locales comme le souligne Guillaume Rousseau, en suggérant le concept de rétribution des biens et services environnementaux (BSE) comme un moyen alternatif à l'adoption de réglementations locales[769]. Il s'agit de « rémunérer les usagers du sol pour les bienfaits environnementaux qu'ils produisent »[770]. L'exemple des agriculteurs ci-après décrit la mécanique de cet instrument :

> « Ce concept pose la prémisse suivante : *les producteurs agricoles produisent ou peuvent produire des externalités positives (services environnementaux positifs) qui bénéficient à l'ensemble de la société, comme par exemple la purification de l'eau ou le maintien de la biodiversité. À ce titre, les propriétaires de terres agricoles en question devraient être rémunérés pour leur production de biens publics*. »[771]

---

[767] *Id*., p. 88.
[768] *Id*., p. 90.
[769] Guillaume ROUSSEAU, « Rétribution des biens et services environnementaux : le droit permet-il aux municipalités d'innover ? », dans S.F.C.B.Q., vol. 426, *Développements récents en droit municipal (2017)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 1.
[770] Claire ÉTRILLARD, « Paiements pour services environnementaux : nouveaux instruments de oplitique publique environnmentale », *Développement durable et territoires*, vol. 7, nº 1, Avril 2016, en ligne : https://journals.openedition.org/developpementdurable/11274 (consulté le 28 juillet 2019).
[771] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION, *La rétribution des biens et services environnementaux en milieu agricole : éléments d'analyse pour le Québec*, Québec, Direction des politiques agroenvironnementales, juillet 2005, en ligne :

Guillaume Rousseau affirme que cet instrument d'action publique pourrait être davantage pris en compte par les municipalités québécoises :

> « À l'heure où le gouvernement prétend relancer la décentralisation municipale et où le Québec fait face à d'immenses défis environnementaux, en matière d'eau et dans d'autres domaines tels les gaz à effet de serre, l'innovation doit devenir une priorité dans le monde municipal. La rétribution des BSE peut être un moyen pour les municipalités de faire des gains environnementaux autrement que par l'approche traditionnelle consistant à réglementer de manière uniforme. »[772]

En ce sens, la légistique prévoit le choix des moyens d'intervention et selon Alexandre Flückiger : « [l]'État dispose d'un éventail d'instruments d'action lui permettant d'orienter les comportements des individus sans devoir nécessairement recourir au droit légiféré »[773]. De ce qui précède, même si des règlements locaux existent déjà sur une matière en particulier, il demeure utile de remettre en question le choix de cet instrument de mise en œuvre des politiques publiques même dans un contexte de concertation des municipalités locales.

Si l'action publique locale se traduit par le recours à un instrument réglementaire pour s'attaquer à un problème présent sur le territoire de plusieurs municipalités locales, toutes doivent s'entendre sur sa teneur. Des règlements locaux étant possiblement en vigueur sur leurs territoires respectifs, il s'agira d'une occasion de partager les connaissances et les expériences des municipalités locales dans leur façon de régir une situation particulière. Ces « cas vécus » serviront d'examen prospectif d'un éventuel règlement local harmonisé qui s'en inspirera, puisqu'il est très pertinent de tenter de prévoir les répercussions qu'aura un éventuel règlement en la forme projetée aux fins de s'assurer que les objectifs

---

https://www.agrireseau.net/agroenvironnement/documents/BSEenmilieuagricole.pdf (consulté le 28 juillet 2019).

[772] G. ROUSSEAU, préc., note 769, p. 19.

[773] Alexandre FLÜCKIGER, « L'essor des actes étatiques incitateurs : le glas de la loi? », *LeGes : Législation & évaluation*, 2001, vol. 1, 45, 45. Sur les différents types d'instruments, voir notamment C.-A. Morand, préc., note 77 et J.-D. DELLEY, préc., note 75, p. 103 à 108.

seront vraisemblablement atteints. Par ailleurs et tel que mentionné précédemment, il est possible que le groupe de travail soit amené à concevoir un droit nouveau si le dénominateur commun des règles en vigueur localement ne permet pas de concevoir une norme susceptible d'atteindre l'objectif établi en concertation.

Cependant, il faut garder à l'esprit le fait que toutes les municipalités impliquées dans l'harmonisation ont la possibilité d'adopter des variantes aux normes harmonisées. Ainsi, la phase de conception devrait anticiper, autant que possible, les variantes qui pourront être apportées et la présence d'un représentant de chacune des municipalités locales au sein de groupe de travail peut aider à les prévoir. Selon la quantité et la nature des variantes potentielles, il est possible que le groupe de travail suggère d'emblée que certaines puissent immédiatement être converties en règles harmonisées pour minimiser la quantité de divergences entre les réglementations locales sur le territoire de la MRC.

4.2.1.3. Rédiger et expliquer un projet

Une fois l'intention commune des législateurs locaux dégagée, le groupe de travail est ensuite impliqué dans la phase de mise en forme des projets de règlements harmonisés. Il s'agit de la troisième étape de la méthode. Bien entendu, tous les membres ne peuvent efficacement « tenir le crayon », c'est pourquoi il est suggéré que ce travail de rédaction législative soit effectué par le juriste membre du groupe chargé de la rédaction du projet de règlement, à partir des consensus qui découleront des délibérations du groupe de travail. Les éléments du projet de règlement seront donc le fruit des délibérations du groupe de travail et le juriste participant les aura colligés au fur et à mesure des discussions. Puisque le juriste est lui-même membre de ce groupe, il aura été témoin et participant aux discussions et sera donc en mesure de communiquer l'intention dégagée par les travaux du groupe de travail en la forme

réglementaire. Les suggestions liées à la légistique formelle pour la rédaction des règlements locaux harmonisés seront vues plus loin[774].

Quand le projet de règlement est complété, il est transmis aux membres du groupe de travail pour leurs commentaires. Les délégués locaux retourneront auprès de leurs municipalités respectives afin de recueillir des commentaires sur ce premier projet. Une copie sera également transmise à toutes les municipalités locales concernées par l'harmonisation et qui n'ont pas pu participer aux travaux du groupe. Des ajustements au texte sont possibles donc des navettes rédactionnelles sont à prévoir entre le groupe de travail et les municipalités locales[775].

Par ailleurs, ce moment où le projet de règlement est examiné par les municipalités locales est également propice aux décisions d'adopter des variantes étant donné que le texte est arrêté. Le cas échéant, il est important que ces dernières en avisent le groupe de travail puisque s'il s'avère que plusieurs municipalités emboîtent le pas, le groupe devra se pencher sur la possibilité, comme évoquée précédemment, de convertir les variantes en règles harmonisées. Toutefois, si cette exception ne concerne que quelques municipalités au sein desquelles une particularité locale nécessite une règle divergente, il serait pertinent que la rédaction de cette variante soit elle-même harmonisée. En d'autres termes, le texte de la variante adoptée par quelques municipalités locales pourrait être uniforme si la particularité locale et la solution normative sont similaires. Une telle mécanique a été observée dans la MRC de Beauharnois-Salaberry alors qu'une variante en matière de nuisances, rédigée de façon uniforme, a été adoptée par deux municipalités locales[776]. Le groupe de travail pourrait aider à cet exercice en réunissant les municipalités concernées

---

[774] *Infra*, 4.2.3.
[775] « La navette rédactionnelle est une série d'échanges entre les corédacteurs et les chargés de projet », voir Karine McLaren, « Bilinguisme législatif : l'importance des méthodes de production des textes législatifs », (2017) *Revue de droit d'Ottawa /Ottawa Law Review*, vol. 49, nº 1, 165, 175. Dans ce contexte, il s'agira du groupe de travail comme étant le rédacteur vis-à-vis des municipalités locales qui sont, en quelque sorte, toutes des chargées de projet.
[776] *Infra*, 2.2.2.6.

dans le cadre de ses travaux afin qu'il y ait également une harmonisation des variantes qui seront adoptées, autant que possible.

Tout au long des travaux de ce groupe, le responsable de la MRC devra rendre compte à cette dernière sur une base régulière, au moins mensuellement, auprès des ressources désignées au moment où le groupe de travail aura été créé. La MRC pourra elle aussi apporter des commentaires au projet de règlement local harmonisé avec sa vision régionale, laquelle viendra s'ajouter aux perspectives locales. Le groupe de travail doit donc prendre en considération les commentaires de toutes les municipalités locales de même que ceux de la MRC et mener des consultations supplémentaires, au besoin. Si des changements significatifs sont apportés au libellé initial du projet de règlement au cours des rondes de consultations avec les législateurs locaux, une autre évaluation prospective du projet est souhaitable afin de s'assurer qu'il sera vraisemblablement en mesure d'atteindre les objectifs convenus.

Les municipalités locales pourraient documenter le fait que le groupe de travail sur l'harmonisation de la MRC les a consultées dans le cadre du processus de mise en place de l'harmonisation par l'adoption d'une résolution selon laquelle elles reconnaissent avoir pris connaissance du projet de règlement local harmonisé proposé et avoir fourni des commentaires, le cas échéant. Il s'agirait d'une façon de communiquer aux citoyens les pourparlers qui ont cours entre leur municipalité et les autres sur le territoire de la MRC en vue de l'exercice concerté de leurs pouvoirs réglementaires sur une matière spécifique.

Quant à une possible participation citoyenne à titre de « co-législateurs » dans la production des réglementations locales harmonisées, elle est ainsi décrite par Ariane Vidal-Naquet :

> « Les processus de co-législation reposent non seulement sur la volonté de donner la parole aux citoyens, mais aussi sur la volonté d'améliorer le contenu des lois. La co-législation citoyenne se présente comme une véritable avancée légistique, permettant d'améliorer tant les qualités formelles que les qualités matérielles de la loi. D'un point

> de vue formel, elle permet d'accroitre la lisibilité et l'accessibilité des lois, désormais écrites par leurs destinataires, (…). D'un point de vue matériel, la co-écriture citoyenne améliore l'efficacité des lois, qui bénéficient de l'expérience voire de l'expertise citoyennes, tout en renforçant leur effectivité, en promettant une meilleure acceptation de ces lois. La diversité des opinions, l'expression du pluralisme, le savoir-faire pratique, la valorisation des réalités de terrain, le recours au bon sens sont autant d'arguments avancés à l'appui de la co-législation. Il y a, au-delà, la valorisation d'une vision procédurale de la démocratie, l'élargissement du débat et des points de vue permettant d'arriver à la bonne décision, mais aussi d'un certain positivisme sociologique, avec l'idée que pourront émerger des propositions de loi ou d'amendements qui répondent le mieux aux aspirations de la société. »[777]

Ainsi, lors de la mise en place de l'harmonisation normative, l'implication des citoyens serait certainement utile au moment où le projet de règlement a pris forme. Même si la réalisation de l'opération d'harmonisation normative est un travail de révision des réglementations existantes, l'apport citoyen pourrait contribuer à « tester » les potentielles règles communes quant à leur intelligibilité et même leur réceptivité ou acceptabilité, ce qui pourrait avoir un impact sur leur observance. Donc, sans être membres officiels du groupe de travail puisque cela requiert beaucoup de temps, quelques citoyens pourraient être consultés à titre d'administrés éventuellement assujettis à ces nouvelles règles. Leurs commentaires pourraient sûrement informer utilement le groupe de travail sur la perspective citoyenne quant aux potentiels règlements locaux harmonisés, et ce, tant sur le fond que sur la forme. Cet apport citoyen à la production normative sera également bienvenu lors du maintien de l'état d'harmonisation puisqu'il y aura certainement création de « droit nouveau », les réglementations locales harmonisées devant continuer de répondre aux besoins des citoyens.

---

[777] Ariane VIDAL-NAQUET, « Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats? », dans Michel BARDIN, Marthe FATIMA-ROUGE STEFANINI, Prescilla JENSEL-MONGE et Caterina SEVERINO (dir.), *La démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalité*, UMR Droits International, Comparé et Européen (DICE), coll. « Confluence des droits », 2018, p. 17, à la p. 26, en ligne : https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01996129/document (consulté le 28 juillet 2019).

Cette étape de la méthode de mise en forme comprend également la rédaction de la documentation connexe à l'élaboration du projet de règlement local harmonisé, notamment le calendrier d'adoption permettant la mise en œuvre la plus synchronisée possible du règlement par chacun des conseils municipaux. De même, le groupe de travail peut faire appel à l'expertise des personnes responsables des communications de la MRC pour concevoir des documents d'information destinés aux citoyens aux fins d'expliquer les nouveaux règlements harmonisés qui seront adoptés par leur municipalité locale. Il faut rappeler que le processus d'adoption des réglementations locales impose le dépôt d'un projet de règlement[778]. La documentation explicative de ce projet de règlement permettra d'informer les citoyens sur sa teneur avant et après son adoption.

Enfin, le groupe de travail pourrait également concevoir la documentation d'appui à la mise en œuvre des règlements locaux harmonisés pour assurer une cohérence dans l'application sur tout le territoire de la MRC. L'agent d'application qui aura été présent au sein du groupe de travail pourrait certainement jouer un rôle utile dans le développement de tels outils compte tenu du fait qu'il aura activement collaboré à l'élaboration de la réglementation locale harmonisée. Cette documentation est fournie par la MRC à toutes les municipalités locales impliquées dans cette opération d'harmonisation réglementaire en même temps que le projet de règlement finalisé, une fois que le conseil de la MRC aura adopté une résolution recommandant l'harmonisation des réglementations locales. Bien entendu, ce type de guide d'application pourra subir des modifications une fois le règlement local harmonisé en vigueur. Des suivis entre la MRC et les agents d'application sont donc à prévoir.

4.2.1.4. Valider et proposer le projet

Une fois le consensus atteint au sein du groupe de travail sur le libellé final du projet de règlement, la quatrième étape est l'acheminement au conseil de la

[778] *Infra*, 3.3.1.3.

MRC avec la documentation connexe, notamment le calendrier d'adoption. Le projet est validé par le conseil qui adopte une résolution recommandant l'adoption du projet final de règlement harmonisé par les municipalités locales de la MRC. Ce geste est important pour cristalliser la volonté de concertation de l'exercice des pouvoirs réglementaires puisque le conseil de la MRC est composé de tous les maires des municipalités locales du territoire. Ces derniers retourneront auprès de leurs conseils municipaux respectifs pour proposer l'adoption des projets de règlements locaux harmonisés selon le calendrier proposé afin qu'ils deviennent applicables sur le territoire de leur municipalité locale.

Cette résolution prévoit la procédure pour permettre la préservation de l'état d'harmonisation de ce règlement local : le conseil de la MRC demande aux municipalités locales d'informer la MRC de toute modification qu'elles souhaiteraient apporter aux règlements locaux harmonisés, préalablement à leur adoption, que ce soit des changements aux dispositions harmonisées ou aux variantes qu'elles pourraient avoir adopté, de même qu'en cas d'ajout de règles nouvelles aux règles harmonisées et de variantes. En d'autres termes, la MRC demande aux municipalités locales ne pas modifier les règlements harmonisés ni d'adopter des variantes ou de modifications à celles-ci sans l'avoir avisée au préalable.

Cette demande d'informer la MRC ne se limite pas aux modifications des règles actuellement prévues aux règlements harmonisés, mais comprend également toute règle nouvelle portant sur une matière touchant les règlements harmonisés. Comme le mentionne le premier chapitre, une variante peut être une modification aux règles harmonisées, donc une variante par dérogation, mais peut également être une variante par addition qui ajoute des règles sur un élément pour lequel l'harmonisation normative est silencieuse[779]. Il s'agira donc, pour les municipalités locales, de présenter à la MRC la norme proposée avant

[779] *Infra*, 1.1.1.1.

son adoption, et cette dernière doit transmettre ses commentaires avec diligence.

4.2.1.5. Coordonner l'adoption du projet

Une fois la résolution adoptée par le conseil de la MRC, les municipalités locales reçoivent le libellé final du projet de règlement, le calendrier d'adoption, la documentation d'information entourant l'adoption du projet de règlement harmonisé, les procédures pour assurer le maintien de l'état d'harmonisation et la documentation à l'appui de la mise en œuvre destinée aux agents d'application. Elles auront donc tout en main pour procéder à l'adoption du règlement local harmonisé.

La cinquième étape est donc celle où le projet de règlement local harmonisé est adopté individuellement par les municipalités locales et le conseil municipal doit respecter, autant que possible, le calendrier d'adoption transmis par la MRC pour coordonner l'entrée en vigueur des règlements harmonisés dans les différentes municipalités locales impliquées.

4.2.1.6. Faire connaître la réglementation

Le règlement local harmonisé étant maintenant adopté, la dernière étape de la méthode proposée comporte deux aspects de sa mise en œuvre : d'abord sa communication aux citoyens à qui l'on enjoint de l'observer et ensuite, son application par les personnes qui en sont chargées.

Premièrement, la méthode d'harmonisation des réglementations locales optimale devrait se préoccuper de faire connaître aux citoyens les réglementations auxquelles ils sont assujettis. Cet exercice concerté des pouvoirs réglementaires vient mutualiser l'activité normative en créant un partage des ressources entre les municipalités locales impliquées. La MRC, à titre de coordonnateur de cette opération d'harmonisation, pourrait être mise à

contribution dans la création et la diffusion d'information à l'intention des citoyens afin de les renseigner sur les nouvelles règles locales harmonisées en vigueur sur le territoire de la MRC. La publicité entourant l'adoption de réglementations locales harmonisées peut donc aussi être faite par la MRC comme le démontre l'exemple de la MRC de Lotbinière[780]. La MRC pourrait également signaler l'existence de particularités locales afin que ces variantes soient portées à la connaissance des citoyens. En somme, cette dernière pourrait jouer un rôle accru dans la diffusion des règles locales harmonisées et des variantes applicables sur son territoire.

Incidemment, l'accès à un règlement local ne dépend pas que du message et de sa communication. Il dépend aussi de la capacité des destinataires à le recevoir, comme l'explique Charles-Albert Morand :

> « (…) le message législatif s'adresse à des catégories de personnes très diverses : aux individus, aux organes chargés de contrôler la bonne application du droit et de sanctionner ses violations, aux avocats, notaires et autres intermédiaires chargés de conseiller leurs clients. Ces destinataires du message ont une capacité variable de prendre connaissance et de comprendre les textes légaux. Cette aptitude peut aussi varier considérablement à l'intérieur de chaque catégorie de personnes concernées. »[781]

Les réglementations locales ont un lectorat varié, selon les sujets réglementaires abordés. Alors qu'un lectorat plus spécialisé est visé par des normes techniques telles que pour la construction de bâtiments, le lectorat général présente des degrés variables d'alphabétisation et peut être limité par certaines contraintes physiques. Le constat de la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec sur ce point est probant :

> « Avec 33% des Québécois en situation de handicap et le vieillissement important de la population dans les prochaines années, il s'avère essentiel pour les villes de s'assurer d'offrir un accès équitable à leurs infrastructures, mais aussi à leurs services et à

[780] MRC DE LOTBINIÈRE, préc., note 244.
[781] C.-A. MORAND, préc., note 34, p. 63.

l'information qu'elles diffusent en fonction de la diversité des besoins des citoyens. »[782]

Les règlements locaux font partie de l'information diffusée par les administrations locales et la mutualisation des tâches liées à l'élaboration des réglementations locales harmonisées vient ajouter des ressources supplémentaires à celles que les municipalités possèdent déjà pour réaliser ces tâches. Pourquoi donc ne pas profiter de ces ressources nouvelles pour rendre plus accessibles les réglementations locales aux citoyens, quelle que soit leur condition, en éliminant les obstacles qui limitent leur accès? Après tout, il s'agit de citoyens qui doivent également connaître les règles applicables sur le territoire de leur municipalité afin qu'ils puissent adapter leurs comportements en conséquence.

En ce sens, le *Recueil des bonnes pratiques – volet municipalités*[783] présente des obstacles et des solutions concrètes que des municipalités ont mises en place pour rendre leurs communications plus accessibles. Par exemple, la ville de Mascouche peut fournir, sur demande, un document en format Word afin que des logiciels de lecture puissent être utilisés et la ville de Montréal est en mesure d'offrir aux citoyens ayant une déficience intellectuelle, des documents rédigés en langage simplifié, en orthographe alternative de même qu'en version sonore[784].

« Fondée sur une approche d'inclusion, l'accessibilité universelle permet à toute personne, quelles que soient ses capacités, l'utilisation identique ou similaire,

---

[782] Nathalie ROUSSEL et Karine LAPRISE, « L'accessibilité universelle : une stratégie au service d'une expérience-citoyen optimale », *Carrefour*, vol. 41, nº 2, Été 2017, COMAQ, p. 22.
[783] OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, *Recueil des bonnes pratiques – volet municipalités*, en ligne : https://www.ophq.gouv.qc.ca/publications/guides-de-loffice/guides-pour-les-ministeres-les-organismes-publics-et-les-municipalites/recueil-de-bonnes-pratiques-volet-municipalites/communications.html?L=0%252527A%25253D0%252527A%25253D0%253F1%253D1 (consulté le 20 mai 2019).
[784] *Id*. Voir un exemple de document rédigé selon l'« ortograf altêrnativ » sur le site internet de la Ville de Montréal, en ligne : http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2496,115541579&_dad=portal&_schema=PORTAL (consulté le 24 février 2019). Plus généralement sur « la loi en langage facile », voir A. FLÜCKIGER, préc., note 639, p. 592 à 594.

autonome et simultanée des services offerts à l'ensemble de la population »[785]. Ces propos, énoncés en contexte municipal, soulignent l'importance d'un accès inclusif et le partage des ressources qu'implique l'harmonisation des règlements locaux pourrait y donner suite : les municipalités locales auraient les moyens d'adopter certaines « bonnes pratiques » visant à rendre plus accessible leur réglementation harmonisée à tous leurs citoyens, alors qu'elles n'ont peut-être pas les ressources nécessaires sur une base individuelle.

Deuxièmement, la mise en œuvre des réglementations locales harmonisées implique la coordination de leur application. En effet, une règle similaire est en vigueur dans plusieurs municipalités locales. Selon l'assignation des tâches par les administrations locales, à savoir si chacune d'entre elles aura son propre agent d'application ou s'il s'agira d'une équipe qui se partagera la tâche sur tout le territoire de la MRC, il serait utile que ce personnel connaisse bien les règlements à appliquer. La documentation d'appui à la mise en œuvre préparée par le groupe de travail sur l'harmonisation des règlements locaux doit être accessible à toutes les personnes qui sont chargées de leur application et, selon le degré de complexité de la matière réglementée, la MRC pourrait offrir à ces personnes des séances de formation pour les aider à accomplir leur travail.

En outre, il serait pertinent de créer un réseau de contacts entre collègues des municipalités locales concernées par l'harmonisation normative ayant les mêmes fonctions d'application des règlements, de même qu'avec une personne-ressource à la MRC. L'établissement d'un tel canal de communication permettrait aux agents d'application d'informer rapidement leurs collègues et l'entité dont ils relèvent, la municipalité locale ou la MRC, selon le cas, de toute difficulté d'application ou de transmettre tout autre commentaire utile afin que soient apportés les correctifs nécessaires, le cas échéant. Un des avantages de l'harmonisation normative souligné avec insistance est justement une application plus cohérente des règles. Il est donc impératif que la

[785] VILLE DE MONTRÉAL, *Accessibilité universelle*, en ligne : http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=8258,90439645&_dad=portal&_schema=PORTAL (consulté le 20 mai 2019).

communication entre les agents d'application ainsi qu'entre les municipalités locales et la MRC soit optimale.

En terminant, il faut rappeler que la dernière phase du processus de production normative préconisé par la légistique propose un examen rétrospectif de la norme en vigueur pour en observer les effets et faire les modifications nécessaires, au besoin. Il est bien évidemment suggéré de maintenir cette phase essentielle, mais elle sera exécutée lors du maintien de l'état d'harmonisation dont la méthode est proposée ci-après.

4.2.2. Comment préserver les résultats de l'harmonisation

Comme l'a si bien dit Francis St-Pierre, préfet de la MRC de Rimouski-Neigette et maire de Saint-Anaclet-de-Lessard, « [a]près l'exercice d'harmonisation, nous aurons très certainement à nous donner une discipline pour s'assurer que les règlements restent harmonisés »[786]. Cette discipline est, de toute évidence, nécessaire au maintien de l'état d'harmonisation normative et sera facilitée si un processus clair est établi dès la fin des travaux de mise en place de l'harmonisation des réglementations locales.

La méthode proposée pour préserver les résultats de l'harmonisation des réglementations locale repose sur le fait que la MRC doit être informée promptement par les municipalités locales de leurs besoins concernant les matières sur lesquelles portent les règlements locaux harmonisés. Essentiellement, la MRC demande aux municipalités locales de ne pas modifier leurs règlements locaux harmonisés sans l'avoir avisée au préalable. Cette méthode de maintien de l'harmonisation comporte les mêmes six étapes que celles suggérées pour la réalisation d'une opération d'harmonisation, mais la description de certaines d'entre elles est adaptée au contexte spécifique du maintien de l'état d'harmonisation réglementaire.

[786] A. MANTYK, préc., note 248.

En effet, il y a d'abord la création d'une instance (4.2.2.1) qui assure le suivi de l'activité réglementaire locale (4.2.2.2). Les étapes trois à six, comme on l'a vu pour la réalisation de l'harmonisation, concernent respectivement la gestion des projets de modifications (4.2.2.3), la validation et la proposition des modifications (4.2.2.4), la coordination de l'adoption des modifications par les municipalités locales (4.2.2.5) et enfin leur mise en œuvre par la communication des modifications réglementaires (4.2.2.6).

4.2.2.1. Créer une instance de suivi

Une des clés du maintien de l'harmonisation normative est la capacité de réagir rapidement et efficacement aux besoins évolutifs des municipalités locales. Pour ce faire, la création d'une instance permanente au sein de la MRC, vouée au suivi de l'état d'harmonisation des réglementations locales, serait optimale aux fins d'établir une harmonisation normative durable. Cette entité pourrait développer une expertise en ce sens et être apte à répondre avec célérité aux besoins changeants des localités qui pourraient nécessiter des modifications à la réglementation locale harmonisée.

La composition de cette instance pourrait être similaire à celle suggérée pour réaliser l'opération d'harmonisation avec un employé de la MRC comme coordonnateur, mais dont les membres varieront selon les tâches dont sera saisie cette instance. Deux catégories d'intervention sont anticipées pour cette instance. D'une part, elle pourra assurer la révision périodique des règlements harmonisés, ou en effectuer une révision ponctuelle, par exemple dans les cas où une modification de la loi habilitante devrait être répercutée dans ces règlements. Dans ce cas, toutes les municipalités locales seraient conviées. D'autre part, il pourra s'agir de traiter une requête ponctuelle faite par une municipalité locale ou la MRC sur une question spécifique ou une modification aux règles harmonisées et dans ce type de situation, un nombre plus restreint de participants pourrait suffire. Tout comme le groupe de travail pour la mise en

place de l'harmonisation, cette instance permanente pourrait faire rapport au conseil de la MRC.

4.2.2.2. Assurer le suivi de l'activité réglementaire locale

Le travail de l'instance permanente est essentiellement de préserver l'état d'harmonisation des réglementations locales une fois celle-ci mise en place en assurant le suivi de l'activité réglementaire locale. Les tâches suivantes pourraient faire partie de son mandat :

a) répondre aux demandes des municipalités locales au sujet de potentielles modifications aux règlements harmonisés;

b) concevoir, rédiger et présenter les modifications au conseil de la MRC;

c) proposer des modifications ponctuelles aux règlements harmonisés;

d) fournir un appui pour la conception et la rédaction de variantes;

e) procéder à des révisions générales périodiques;

f) examiner toutes questions relatives aux règlements locaux harmonisés.

D'abord, les municipalités locales qui souhaiteraient proposer des modifications aux normes harmonisées pourraient s'adresser à cette instance que ce soit pour un changement potentiel aux règles harmonisées en vigueur ou l'ajout de nouvelles règles. Toutefois, il est impératif que cette instance puisse traiter rapidement les demandes de modifications aux règlements harmonisés formulées par les municipalités locales. Le temps de réaction est déterminant dans la discipline requise pour maintenir l'état d'harmonisation normative. Si l'instance tarde à répondre à une municipalité locale, celle-ci pourra entreprendre sa démarche sans obtenir l'aval de la MRC étant donné que la municipalité conserve intact son pouvoir réglementaire, même si elle avait initialement accepté de l'exercer de façon concertée. C'est exactement la situation qu'il faut chercher à éviter puisque l'harmonisation normative pourrait dès lors se déconstruire graduellement.

Si la modification proposée peut bénéficier à toutes les municipalités locales, l'instance verra à sa conception et à sa rédaction. Elle transmettra ensuite le projet de règlement aux autres municipalités locales pour obtenir leurs commentaires et si un consensus est atteint quant à sa teneur, le projet sera présenté au conseil de la MRC. Ce dernier recommandera son adoption aux municipalités locales concernées. Toutefois, si la modification proposée par une municipalité s'avère nécessaire uniquement sur son territoire en raison d'une particularité locale, la municipalité pourra l'adopter sous forme de variante.

L'instance peut également formuler des propositions de modifications aux règlements locaux harmonisés de façon ponctuelle, par exemple, sur la base de commentaires reçus notamment de la part des agents d'application. Elle peut accepter volontiers de recevoir tout commentaire afin d'assurer une vigie constante des réglementations locales harmonisées. Si le commentaire reçu nécessite de modifier un règlement, l'instance conçoit et rédige un projet de modification réglementaire en consultation avec les municipalités locales, de même que la documentation connexe. Une fois le projet et la documentation finalisés, l'instance les achemine au conseil de la MRC qui recommandera aux municipalités locales de se concerter pour l'exercice de leur pouvoir d'adopter cette modification au règlement harmonisé.

En ce qui a trait aux variantes locales, il est important que l'instance permanente de la MRC puisse, autant que possible, être impliquée dans leur conception et leur rédaction. De cette façon, elle est non seulement informée de leur existence, mais son apport peut éventuellement servir à transformer une variante en norme harmonisée ou même, à créer une variante harmonisée que pourraient adopter plusieurs municipalités locales qui partageraient la même particularité. Le fait que l'instance permanente puisse participer à la formulation de variantes permettrait une meilleure coexistence entre les normes harmonisées et les variantes.

Quant à la révision générale périodique des règlements locaux harmonisés, il s'agit en quelque sorte de procéder à examen rétrospectif pour vérifier si la problématique visée par les règles est toujours actuelle et s'assurer que les objectifs convenus au moment de leur adoption sont atteints. Il s'agit d'un exercice d'« apprentissage », selon Alexandre Flückiger qui s'exprime en ces termes :

> « Il ne s'agit fondamentalement ni de contrôler la loi, ni de vérifier sa mise en œuvre, mais bien de donner l'occasion au législateur de prendre en compte les *expériences*, d'*apprendre* de celles-ci et d'*adapter son action* de manière réflexive en fonction de l'évaluation des impacts provoqués par la mise en œuvre afin de résoudre au mieux le problème ayant suscité initialement son intervention. »[787]

La première révision périodique pourrait avoir lieu deux ans après avoir réalisé l'opération d'harmonisation des règlements locaux au sein de la MRC et à tous les quatre ans par la suite, période qui correspond à la durée d'un mandat des élus municipaux[788]. Cette dernière période, relativement longue, tient compte du fait qu'un mécanisme rigoureux de suivi des modifications aux règles locales harmonisées est en place. Le but premier de cette révision générale est donc principalement l'évaluation rétrospective des réglementations locales harmonisées et non pas de faire un suivi sur les modifications qui ont pu être apportées individuellement par les municipalités locales. L'instance permanente doit connaître les changements apportés au fur et à mesure aux règlements locaux harmonisés et aux variantes par les municipalités locales sur une base individuelle, le cas échéant.

Enfin, des questions ponctuelles liées aux réglementations locales harmonisées peuvent se poser et provenir d'une municipalité locale, des agents d'application et de la MRC elle-même. Il pourra s'agir, par exemple, d'une difficulté d'application ou d'une question de légalité d'une disposition harmonisée qui

---

[787] A. FLÜCKIGER, préc., note 639, p. 622. Sur les critères et les méthodes d'analyses, voir *id*., p. 630 à 635 et L. MADER, préc., note 40.
[788] *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 2.

pourrait nécessiter l'obtention d'un avis juridique. Selon la nature de la question, l'instance pourra réunir les personnes utiles à sa résolution.

4.2.2.3. Gérer les projets de modification

Une procédure similaire à celle pour la réalisation de l'opération d'harmonisation des règlements locaux est proposée dans le cas d'une modification : la rédaction d'un projet de règlement modificatif par l'instance permanente avec l'appui d'un juriste, les consultations auprès des municipalités locales de même que l'élaboration de documents connexes que sont le calendrier d'adoption, les outils de communication destinés aux citoyens et les informations à l'intention des agents d'application du règlement modifié. Tel que mentionné, ce moment est propice pour consulter des citoyens et entendre leur point de vue sur les projets de règles locales harmonisées, tant sur le fond que sur la forme, avant d'en arriver à une version finale du projet.

4.2.2.4. Valider et proposer les modifications

De la même façon, la procédure prévue à cette même étape lors de la réalisation de l'opération d'harmonisation réglementaire s'applique au projet de règlement modificatif harmonisé. Ce dernier est acheminé au conseil de la MRC qui en recommandera l'adoption par les municipalités locales. Il n'est toutefois pas nécessaire de réitérer le processus permettant le maintien de l'état d'harmonisation de ce règlement, comme lors de sa mise en place. Le conseil effectue les rappels en ce sens, au besoin.

4.2.2.5. Coordonner l'adoption des modifications

Le projet de règlement modificatif de même que la documentation connexe, dont le calendrier d'adoption, sont transmis aux municipalités locales en vue de l'adoption. Les municipalités locales adoptent ensuite individuellement le projet de règlement modifiant le règlement harmonisé. Le conseil municipal doit

respecter, autant que possible, le calendrier d'adoption transmis par la MRC afin de coordonner l'entrée en vigueur des modifications aux règlements harmonisés dans les différentes municipalités locales qui les auront adoptées.

4.2.2.6. Faire connaître la réglementation modifiée

Lors de l'adoption d'un règlement modifiant un règlement harmonisé par une municipalité locale, ce sont au moins deux règlements qui doivent être lus afin de connaître l'état du droit sur la question. En fait, le règlement modificatif vient changer partiellement le contenu du règlement initial, donc il est essentiel de prendre connaissance des deux textes pour avoir le tableau normatif complet. L'adoption de règlements modificatifs subséquents vient complexifier davantage la lisibilité du texte du règlement local en vigueur puisque plusieurs instruments réglementaires se superposent et ce « tableau » réglementaire peut rapidement devenir flou!

C'est pourquoi les municipalités locales doivent faire connaître la réglementation modifiée en mettant à la disposition des citoyens un texte comportant toutes les modifications apportées au règlement initial. Les personnes chargées de l'application de ce règlement trouveront aussi certainement utile de pouvoir consulter un tel document dans le cadre de leur travail. Également, la connaissance de la teneur d'un règlement local harmonisé peut être indirecte telle qu'évoqué au chapitre 3[789]. Ainsi, la documentation de communication élaborée à propos d'un règlement par l'instance peut être une source utile d'information pour le citoyen. Rappelons les propos de Charles-Albert Morand sur ce point : « (…) [l]a culture juridique s'acquiert par divers canaux. Les principaux vecteurs sont la formation, les médias généraux ou spécialisés, les informations diffusées par le gouvernement. »[790] Cependant, la municipalité ne saurait compenser un piètre accès au texte du règlement local par la diffusion d'une documentation connexe.

---

[789] *Supra*, 3.3.1.4.
[790] C.-A. MORAND, préc., note 34, p. 75.

Les processus de réalisation d'une opération d'harmonisation des réglementations locales et le maintien de ses résultats décrits précédemment sont inspirés des pratiques observées et prennent appui sur des préceptes de légistique matérielle. La mise en forme de ces réglementations, c'est-à-dire la rédaction des textes qui concrétisent l'exercice concerté du pouvoir réglementaire local, fait appel aux éléments de légistique formelle.

4.2.3. Comment rédiger la réglementation en fonction de l'harmonisation

Dans le processus de production normative, les préceptes et procédés de la légistique formelle interviennent dans la phase de mise en forme[791]. Ils constituent des outils pour « améliorer la communication législative »[792]. Le contexte particulier de l'exercice concerté du pouvoir réglementaire des législateurs locaux requiert l'utilisation de certains d'entre eux notamment pour distinguer les réglementations locales harmonisées des règlements locaux adoptés en solo.

Plusieurs corpus réglementaires locaux québécois comportent à la fois des règlements harmonisés et des règlements particuliers à une municipalité locale. Il est utile d'identifier clairement lesquels de ces textes sont le fruit d'une concertation des pouvoirs réglementaires surtout pour les administrations locales elles-mêmes afin d'éviter la déconstruction de l'harmonisation normative. Les conseils municipaux se renouvellent d'élection en élection et il importe que les règlements locaux harmonisés soient aisément repérables par les législateurs locaux au moment d'envisager une modification, puisque s'il s'agit d'un texte harmonisé ils doivent tenir compte de certaines procédures impliquant la MRC et, par ricochet, les autres municipalités locales concernées par l'harmonisation.

[791] *Supra*, Chapitre préliminaire.
[792] C.-A. Morand, préc., note 16, p. 18.

De son côté, le citoyen peut certainement bénéficier d'une meilleure accessibilité physique de ces réglementations par un repérage facilité. La légistique formelle et ses préceptes peuvent être mis à contribution pour améliorer l'intelligibilité des règlements et ainsi rendre plus aisée la compréhension par ces lecteurs, d'autant plus qu'ils sont les destinataires de cette communication législative que sont les réglementations locales harmonisées.

Selon les pratiques d'harmonisation observées, six procédés de légistique formelle sont particulièrement pertinents pour la rédaction de telles réglementations locales. Le premier a trait à la localisation des règles, c'est-à-dire au choix de l'aménagement des textes regroupant les règles harmonisées : le règlement unique est-il préférable aux textes multiples (4.2.3.1)? À ce sujet, le chapitre trois a établi, à propos de l'un et l'autre de ces choix d'aménagement, certains constats à partir d'exemples concrets, notamment quant au repérage de ces textes dans le corpus réglementaire local[793]. Puisque les normes harmonisées peuvent coexister avec des variantes locales, l'organisation du texte du règlement peut certes jouer un rôle utile dans la compréhension des règles. Le deuxième procédé concerne donc la structure du règlement la plus susceptible de favoriser la clarté du texte (4.2.3.2).

De même, dans le but de faciliter l'accès physique au règlement local harmonisé, le troisième procédé porte sur son identification dans le corpus réglementaire local afin de signaler sa présence. Il est utile de pouvoir le distinguer des autres règlements (4.2.3.3). Au même effet, la présence d'un préambule est un quatrième procédé particulièrement pertinent pour expliquer le contexte dans lequel un règlement harmonisé a été adopté par le conseil d'une municipalité locale (4.2.3.4). Il pourra renseigner le lecteur sur le fait que le règlement en question résulte de l'action concertée de plusieurs législateurs locaux.

Par ailleurs, la cohérence est un des objectifs que doit atteindre la communication législative : « [c]haque norme doit être conçue par rapport à

[793] *Supra*, 3.2.1.

toutes les autres normes d'un texte légal (cohérence interne) et par rapport à toutes les règles pertinentes figurant dans d'autres textes (cohérence externe). »[794] Ainsi, la coexistence des normes harmonisées et des variantes doit être aménagée de façon à éviter les ambiguïtés sur la règle à laquelle le citoyen est assujetti. Il s'agit d'arrimer le texte harmonisé et les variantes locales (4.2.3.5). À cette même fin, des dispositions d'abrogation claires viennent assurer une cohérence externe, c'est-à-dire dans le corpus réglementaire local, alors que les règlements harmonisés peuvent remplacer certaines règles locales adoptées antérieurement. Le but est de clarifier l'état du droit local, ce qui évite tout conflit de règles portant sur les mêmes objets (4.2.3.6).

4.2.3.1. Localiser les règles

D'entrée de jeu, il faut proposer un aménagement des normes harmonisées : doivent-elles être contenues au sein d'un texte unique ou séparées selon la matière traitée dans des règlements multiples? Ces derniers s'avèrent préférables puisque les règlements harmonisés multiples pourront accueillir plus aisément les variantes de sorte que le citoyen pourra, en un seul endroit, trouver tout ce qui concerne une matière donnée. Les règlements complémentaires, contenant des variantes aux règlements locaux harmonisés, sont adoptés indépendamment de ces derniers. La compréhension des règles applicables est moins aisée si elles sont localisées dans deux règlements distincts plutôt qu'un seul. Ainsi, les textes multiples facilitent l'accès matériel aux règles applicables sur le territoire d'une municipalité locale relativement à une matière précise de même que leur intelligibilité étant donné que le lecteur peut prendre connaissance de l'ensemble du tableau normatif à ce sujet en un seul règlement. En d'autres termes, cette forme d'aménagement des normes harmonisées et des

[794] C.-A. MORAND, préc., note 56, p. 23.

variantes sur une matière donnée est la plus susceptible de « fournir au sujet de droit une information suffisamment précise sur ce qui est attendu de lui »[795].

Par ailleurs, la cohérence normative est plus aisée au sein d'un même texte notamment en raison du rapprochement des règles et définitions portant sur une seule matière et de leur mise en relation grâce à la structure interne du texte. De plus, les règlements individuels seront moins volumineux, donc plus faciles à lire, qu'un règlement unique traitant de toutes les matières. Bref, les réglementations multiples portant sur des matières bien circonscrites paraissent être une forme de regroupement des normes locales harmonisées susceptible d'aider le citoyen à retrouver plus facilement l'ensemble des règles qui régissent une même matière puisqu'elles contiendront à la fois les normes harmonisées et les variantes relatives à une même matière. Les MRC de Beauharnois-Salaberry et de Vaudreuil-Soulanges ont d'ailleurs choisi cet aménagement de leurs règlements locaux harmonisés.

4.2.3.2. Structurer les textes

Les textes multiples étant préférés au règlement unifié, les dispositions harmonisées de même que les variantes y coexisteront. Étant donné que ces règlements « contiennent nécessairement un nombre considérable d'informations, (…) celles-ci doivent être organisées, sous peine d'être incohérentes et donc peu ou pas intelligibles »[796]. Ainsi, les règlements locaux harmonisés pourraient être divisés en parties ou chapitres, où seraient regroupées les normes harmonisées d'une part, et les variantes d'autre part. Ce découpage aurait l'avantage de bien démarquer le contenu normatif qui est le fruit de l'exercice concerté des pouvoirs réglementaires de celui qui aura été élaboré en solo. Cette structure du texte pourrait également être utile au partage des tâches de mise en œuvre. Par exemple, l'application des

---

[795] Jacques Carl MORIN et Richard TREMBLAY, « Les critères de légalité des règlements », dans dans R. TREMBLAY (dir.), *Éléments de légistique – Comment rédiger les lois et les règlements*, préc., note 35, p. 151, à la p. 173 (Section II l'obligation d'intelligibilité).
[796] Jacques LAGACÉ, « La structuration des textes normatifs », dans R. TREMBLAY (dir.), *Éléments de légistique – Comment rédiger les lois et les règlements*, préc., note 35, p. 217, à la p. 221.

dispositions de la partie du règlement comportant les normes harmonisées pourrait être du ressort de certains agents alors que les variantes prévues à une autre partie pourraient être appliquées par d'autres personnes. Les réglementations locales harmonisées observées au sein de la MRC de Vaudreuil-Soulanges sont une illustration d'un partage d'application entre la SQ et les municipalités locales :

> « Chacun de ces règlements comprend une partie commune à toutes les municipalités de manière à en permettre l'application par la Sûreté du Québec. Ces règlements peuvent également comprendre des dispositions particulières dont l'application relève alors de chacune des municipalités en cause. »[797]

Dans un tel cas, pour ajouter à la clarté du texte, les divisions du règlement portent des titres évocateurs de leur contenu. Il peut s'agir simplement d'un titre comme « Dispositions harmonisées » et, dans le cas des variantes, de « Dispositions particulières à la municipalité locale ». L'identification de ces portions de règlement a pour but de guider le lecteur sur la nature des règles adoptées par le conseil municipal. En outre, le fait que la MRC puisse fournir un appui aux municipalités locales dans la formulation de leurs variantes peut certainement aider à une meilleure cohérence interne entre les normes harmonisées et les variantes qui coexistent au sein d'un même instrument réglementaire.

4.2.3.3. Signaler l'harmonisation

Dans un tout autre ordre d'idées, le règlement local harmonisé devrait comporter certaines caractéristiques qui le distinguent des autres règlements adoptés par la municipalité locale. Tel qu'indiqué précédemment, il est pertinent de pouvoir identifier facilement les règlements adoptés à la suite d'une concertation des législateurs locaux, et ceux adoptés par le conseil municipal agissant seul. Il est également utile que ce règlement puisse être facilement repérable dans le corpus

[797] VILLE DE SAINT-LAZARE, préc., note 276. Également, *supra*, 2.3.3.1 et 3.2.2.1.

réglementaire municipal. Un exemple utile observé dans les pratiques est l'utilisation du préfixe « RMH » pour « règlement municipal harmonisé » devant l'identification numérique du règlement, lequel vient différencier les règlements qui l'indiquent des autres : la ville de Saint-Lazare, dans la MRC de Vaudreuil-Soulanges, a intitulé un de ses règlements harmonisés comme suit : « Règlement relatif aux colporteurs et aux commerçants itinérants – RMH 220 » [798].

Par ailleurs, lorsque les règles harmonisées coexistent avec les variantes au sein d'un même règlement, il apparaît inexact que le titre du règlement contienne une mention décrivant sa nature harmonisée, même si c'est le cas en partie. Le choix du titre du règlement doit évoquer, avec le plus de précision possible, la matière sur laquelle portent les règles qu'il contient. Ainsi, les mots du titre évoquent la matière réglementée et l'identification numérique indiquent que le règlement contient des normes harmonisées.

L'identification d'un règlement comportant des règles harmonisées est importante puisqu'elle permet de signaler, notamment aux éventuels nouveaux élus et fonctionnaires municipaux, que plusieurs dispositions, et dans certains cas l'entièreté du règlement, sont le fruit de l'exercice concerté des pouvoirs réglementaires du conseil municipal. Cet avertissement est d'autant plus utile si ce dernier y apporte des modifications ou même lorsque son abrogation est envisagée, car il est possible que le conseil doive suivre le processus établi par la MRC avant de pouvoir procéder. Si aucune mention n'apparaît dans le nom ou le numéro du règlement, ou en l'absence d'un préambule explicatif, comment peut-on savoir, à la face même du règlement, qu'il s'agit d'un règlement adopté de concert avec d'autres législateurs locaux?

---

[798] Par exemple, *Règlement relatif aux colporteurs et aux commerçants itinérants – RMH 220* (codification administrative), Conseil municipal de Saint-Lazare, en ligne : https://ville.saint-lazare.qc.ca/doc/reglements/pdf/220RMH.pdf (consulté le 20 mai 2019). Voir également VILLE DE SAINT-LAZARE, préc., note 276.

4.2.3.4. Expliquer l'harmonisation

La présence d'un préambule explicatif est particulièrement importante dans le cas de la réglementation locale harmonisée. Il s'agit d'un « texte qui n'énonce pas de règle portant force obligatoire directe, mais plutôt les principes généraux d'ordre politique qui sous-tendent la législation qui suit. La rédaction des préambules est donc plus un exercice de rhétorique politique qu'un exercice de rédaction de la norme juridique. »[799]

Ainsi, le préambule informe le lecteur que des règles contenues au règlement local sont le fruit de l'exercice concerté du pouvoir réglementaire de la municipalité. Il peut aussi renseigner sur le territoire d'application des règles harmonisées. Un exemple intéressant est celui de la municipalité de Saint-Agapit dans la MRC de Lotbinière évoquant les éléments-clés ayant mené à l'harmonisation normative[800]. Il apparaît donc nécessaire d'ajouter un préambule explicatif du contexte dans lequel les dispositions harmonisées du règlement ont été adoptées, ce qui le distinguera clairement d'un règlement adopté par l'exercice individuel du pouvoir réglementaire de la municipalité locale.

4.2.3.5. Arrimer texte harmonisé et variantes locales

Quant à l'aménagement des normes harmonisées, les textes multiples ont été préférés au règlement harmonisé unique afin que soient regroupées toutes les règles adoptées par un conseil municipal qui portent sur une même matière. Il y a donc lieu de procéder à un « arrimage » cohérent des dispositions harmonisées et des variantes qui se trouvent en un même texte. La suggestion énoncée précédemment veut qu'elles soient séparées en parties ou chapitres

---

[799] Michel SPARER et Wallace SCHWAB, *Rédaction des lois : rendez-vous du droit et de la culture,* 2e éd., Québec, Éditeur officiel, Conseil supérieur de la langue française, 1984, au chapitre 1 (A. Le préambule), en ligne : http://www.cslf.gouv.qc.ca/bibliotheque-virtuelle/publication-html/?tx_iggcpplus_pi4%5bfile%5d=publications/pubb101/b101ch1.html#retour52 (consulté le 20 juillet 2019).

[800] *Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés*, Conseil municipal de Saint-Agapit, préc., note 490.

distincts au sein du règlement pour s'assurer que le lecteur puisse connaître les règles qui sont harmonisées avec d'autres municipalités locales et celles qui sont propres à la municipalité ayant adopté le règlement. Leur localisation séparée aidera à les distinguer plus facilement.

De plus, lorsqu'une municipalité choisit de ne pas adopter l'une des dispositions d'un projet de règlement harmonisé, l'emplacement physique et le numéro de cette disposition devraient être conservés intacts dans le corps du règlement harmonisé, avec la mention « sans objet » dans l'espace vide laissé par l'absence de la disposition non retenue. À titre d'exemple, ce type d'indication apparaît dans le règlement de la ville de Saint-Lazare sur les ventes de garage[801]. Cette formulation réserve à la municipalité locale la possibilité éventuelle d'adopter la norme harmonisée tout en respectant la numérotation des dispositions harmonisées du règlement.

En outre, pour améliorer la clarté du texte du règlement, l'utilisation de notes marginales peut être envisagée pour informer le lecteur de la teneur de chacune des dispositions. Cet outil est particulièrement utile lorsqu'une disposition harmonisée n'aura pas été adoptée par la municipalité locale, puisque la lecture de la note marginale, qui devrait demeurer intacte tout comme la numérotation et l'emplacement vide de la disposition, tel que suggéré ci-haut, permettra de connaître le sujet sur lequel porte la règle harmonisée non adoptée. Le règlement précité de la ville de Saint-Lazare comporte de telles dispositions accompagnées de leur note marginale[802].

4.2.3.6. Clarifier l'état du droit local

Un dernier procédé de légistique formelle important dans le cas des réglementations locales harmonisées concerne les dispositions d'abrogation qui se trouvent généralement à la fin d'un règlement. Certaines formulations assez

---

[801] *Règlement sur les ventes de garage et ventes temporaires RMH*-299 (codification administrative), Conseil municipal de Saint-Lazare, préc., note 563 et *supra*, 3.2.2.1.
[802] *Id*.

vagues donc peu aidantes pour le lecteur ont été observées, notamment « [l]e présent règlement remplace et/ou abroge toute disposition ou partie de dispositions de règlements incompatibles avec celles des présentes »[803]. Or, selon les préceptes de légistique :

> « Les formules d'abrogation générale ou celles qui donnent primauté à la loi nouvelle sur « toute autre loi qui lui serait contraire » sont à déconseiller. On tentera plutôt de repérer chacune des dispositions incompatibles avec la loi qu'on rédige pour les abroger, les remplacer ou les modifier. »[804]

Ainsi, ces dispositions devraient être beaucoup plus explicites dans les règlements, particulièrement lorsqu'il s'agit de l'adoption d'un règlement local harmonisé pour informer le lecteur de l'ampleur exacte des changements réglementaires apportés et ainsi clarifier l'état du droit local.

Il est impératif que l'ordre soit maintenu dans le corpus réglementaire local non seulement pour les personnes chargées d'appliquer les règlements, mais surtout pour les citoyens tenus de s'y conformer. L'adoption de toutes nouvelles règles, qu'elles soient harmonisées ou non, devrait être précédée d'une vérification, par la municipalité locale, de l'ensemble de ses règlements pour repérer les dispositions préexistantes avec lesquelles les nouvelles règles entrent en conflit. Les travaux menant à l'harmonisation de plusieurs réglementations locales ont permis, dans bon nombre de cas, de réduire la quantité de règlements d'une municipalité locale puisque l'adoption de règles harmonisées a entraîné sinon l'abrogation de règlements existants, du moins leur modification afin de supprimer certaines dispositions reprises dans le nouveau règlement. Il en va de la cohérence externe[805] du règlement local harmonisé, c'est-à-dire de sa coordination avec d'autres règlements pour éviter les recoupements pouvant résulter en des conflits de règles.

---

[803] *Règlement général numéro G-100*, Conseil municipal de Sainte-Clothilde-de-Horten, préc., note 592, art. 140.1.
[804] R. TREMBLAY, R. JOURNEAULT-TURGEON et J. LAGACÉ, préc., note 36, p. 34.
[805] C.-A. MORAND, préc., note 56, p. 23.

En somme, l'utilisation de plusieurs procédés de forme contribue à faciliter le repérage et la compréhension d'un règlement local harmonisé. Son identification, sa structure, la présence d'un préambule et de notes marginales évocatrices sont parmi les procédés qui peuvent améliorer son intelligibilité. Il existe évidemment bien d'autres procédés, fondés sur des préceptes de légistique formelle, mais ceux présentés ici paraissent les plus pertinents dans un environnement normatif harmonisé. Des ouvrages portant sur les éléments de légistique formelle peuvent certainement être utiles pour la rédaction des règlements locaux[806]. Bien sûr, il faut faire preuve de déférence à l'égard des pratiques actuelles de rédaction des règlements au sein des municipalités locales en ce qui a trait à la forme, aux fins de garder une cohérence interne au sein de leur propre corpus réglementaire. Ces constantes quant à la forme sont autant de repères pour le lecteur qui cherchera des informations parmi les règlements d'une municipalité locale en particulier.

[806] Notamment R. TREMBLAY (dir.), préc., note 35 et R. TREMBLAY, R. JOURNEAULT-TURGEON et J. LAGACÉ, préc., note 36, en plus des divers outils sur le langage clair dont celui-ci, spécifique au milieu municipal : Ruth BALDWIN et Sally MCBETH, *Clair et simple! Communiquer plus efficacement dans le secteur municipal*, Association canadienne des administrateurs municipaux et Syndicat canadien de la fonction publique, 2007, en ligne : http://www.bdaa.ca/biblio/apprenti/clair/1/cover.htm (consulté le 20 mai 2019) et *supra*, chapitre préliminaire.

Conclusion du chapitre 4

Tout indique que les pratiques d'harmonisation atteignent l'objectif de faciliter l'application des règlements locaux portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique. Par ricochet, la concertation dans l'exercice des pouvoirs réglementaires des législateurs locaux a eu pour effet de créer une mutualisation de l'activité normative pour ces matières au bénéfice des administrations locales. Par ailleurs, ces pratiques d'harmonisation normative et le partage des ressources qu'elles impliquent ne semblent pas porter atteinte à l'autonomie réglementaire locale. Dans l'espace normatif qui résulte de l'harmonisation, les municipalités locales conservent la possibilité d'exprimer par des variantes le particularisme de leur situation et leur appréciation propre de l'intérêt public. En outre, cet esprit de concertation et la démarche de production normative par laquelle elle s'exprime laissent entrevoir des possibilités plus étendues d'harmonisation des normes locales.

Les résultats observés jusqu'ici ne permettent plus de douter de la faisabilité d'une certaine harmonisation des réglementations locales au Québec, du moins en matière de paix, d'ordre et de sécurité publique. Une harmonisation normative paraît également envisageable dans d'autres domaines de l'action publique municipale. Cet état de choses incite à préconiser une approche plus méthodique, tant pour la réalisation initiale d'une harmonisation de réglementations locales que pour son maintien une fois qu'elle est réalisée. De même, les préceptes et procédés de légistique formelle inspirent diverses suggestions quant à la forme optimale de ce produit normatif. Parmi elles, la rédaction de textes réglementaires multiples portant chacun sur une matière spécifique et au sein desquels coexisteraient les normes harmonisées et les variantes propres à une municipalité locale. Ainsi, les règles contenues au corpus réglementaire local pourraient être réparties de façon cohérente dans les différents règlements visant une seule matière, sans recoupements susceptibles de créer des conflits de règles. Ces éléments légistiques à la fois matériels et

formels semblent devoir conserver leur pertinence, quelle que soit la matière qui sera l'objet d'une réglementation locale élaborée en concertation.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

La deuxième partie de cette thèse a présenté des éléments d'optimisation des pratiques d'harmonisation des réglementations locales. D'abord, le troisième chapitre a analysé ces pratiques en faisant appel aux connaissances de la légistique tant matérielle que formelle. Les quatre phases du processus de production normative ont été le fil d'Ariane de cet examen des pratiques telles qu'elles ont été observées sur le territoire québécois. Le regard sur la conception, la mise en forme, la mise en œuvre et l'évaluation des règlements locaux dans le cadre des pratiques d'harmonisation observées dans plusieurs régions a révélé un certain nombre d'expériences de production normative fort instructives.

Ainsi, les divers exemples observés au sein de MRC sur le territoire québécois ont fourni des données utiles sur les répercussions de cette façon de créer le droit positif municipal. Ils constituent autant de modèles qui ont inspiré, au chapitre 4, une proposition de méthode pour l'élaboration concertée des réglementations locales. Cette méthode pourra être mise à contribution non seulement pour optimiser les pratiques actuelles d'harmonisation des réglementations locales en matière de paix, d'ordre et de sécurité publique, mais aussi pour guider d'éventuelles initiatives d'harmonisation normative dans d'autres domaines d'action publique municipale, par exemple la protection de l'environnement. En définitive, il est à souhaiter que les municipalités locales puissent compter sur cet instrument d'action publique, qu'est l'harmonisation des règlements locaux, parmi les autres moyens à leur disposition dans la mise en œuvre de leur politique publique.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Somme toute, les pratiques d'harmonisation des réglementations locales se sont révélées, dans les domaines où elles ont cours au Québec, justifiables et souhaitables à partir de préoccupations administratives et citoyennes. On peut donc s'attendre à ce qu'elles continuent de se développer. Ce développement probable a imposé une réflexion sur l'apport de ce phénomène à la compréhension du processus de production des normes juridiques locales. C'est dans ce but que la présente thèse a voulu rassembler les éléments épars et peu documentés d'une connaissance générale de ce phénomène normatif, tel qu'il se présente au Québec.

Puisque « la recherche juridique peut influer directement sur l'intérêt public »[807], cette thèse vise à susciter la réflexion sur le phénomène qu'elle aborde et sur les propositions qu'elle avance. Les pratiques actuelles d'harmonisation des réglementations locales au Québec ont été étudiées et interprétées ici à la lumière du modèle théorique de la communication législative, élaboré par la légistique. Ces pratiques, observées dans plusieurs régions du Québec, ont démontré la faisabilité de l'exercice concerté des pouvoirs réglementaires locaux à l'échelle des MRC et des régies intermunicipales. Le souci d'optimiser ces pratiques de réglementation concertée doit, lui aussi, mobiliser les ressources de la légistique, notamment les préceptes qu'elle formule en matière de conception, de rédaction et d'évaluation de textes normatifs.

Ainsi, devant cette démonstration de la faisabilité de l'harmonisation normative locale, il y a lieu de se demander s'il est souhaitable et possible de donner un encadrement législatif à ces pratiques *(i)*. Par ailleurs, certains des constats relatés tout au long de cette thèse à propos de ces pratiques soulèvent ou remettent en lumière des préoccupations de portée plus générale quant à l'action publique locale, notamment celles relatives à l'accès des citoyens à la

[807] GROUPE CONSULTATIF SUR LA RECHERCHE ET LES ÉTUDES EN DROIT, *Le droit et le savoir*, Ottawa, CRSH - Division de l'information, 1983, p. 80.

connaissance des réglementations locales *(ii)*. Cette question d'accès au droit a été abordée ici à propos des réglementations locales harmonisées portant sur la paix, l'ordre et la sécurité publique, mais elle se pose généralement pour tous les règlements locaux, qu'ils soient harmonisés ou non. De même, certains éléments de l'analyse des pratiques d'harmonisation observées suscitent une réflexion quant aux ressources dont disposent les administrations municipales pour exercer leurs pouvoirs réglementaires et à la préparation des décideurs locaux aux exigences du processus de production normative *(iii)*. Un autre constat de portée générale dégagé par la présente étude est l'accès inégal des citoyens aux services d'un ombudsman municipal. Bien que ce thème soit un peu plus éloigné du propos central de la thèse, l'idée de mettre en commun la fonction d'ombudsman pour desservir plusieurs municipalités locales se présente comme un prolongement assez naturel de l'harmonisation des réglementations locales, l'une comme l'autre impliquant un partage de ressources dans un but commun *(iv)*.

Enfin, l'analyse légistique des pratiques d'harmonisation des réglementations locales fait ressortir ce qui est à la fois un constat et un vœu : le développement d'une culture de réseau dans l'exercice des pouvoirs municipaux. Les municipalités locales et régionales disposent d'un choix d'instruments d'action publique leur permettant de répondre adéquatement aux besoins évolutifs des citoyens. Un usage concerté de ces instruments ne peut que renforcer la portée et l'efficacité de cette action, sans sacrifier pour autant l'autonomie réglementaire des collectivités locales et régionales. L'harmonisation des réglementations locales, poursuivie sur les bases et par les moyens qu'offre la légistique, en serait une illustration particulièrement convaincante *(v)*.

(i) L'encadrement législatif des pratiques d'harmonisation des réglementations locales

Compte tenu de cette possibilité maintenant démontrée de recourir à l'harmonisation des réglementations locales et des répercussions positives

observées, la question se pose de savoir s'il est souhaitable et possible d'institutionnaliser ces pratiques au moyen d'un cadre législatif prescrivant les modalités essentielles de leur réalisation.

À première vue, puisque les municipalités locales peuvent d'ores et déjà entreprendre de telles opérations sans assise législative explicite, il est possible que d'imposer législativement une façon de faire soit susceptible de refroidir les élans, parfois hésitants, vers un exercice concerté des pouvoirs réglementaires locaux si cette opération est assortie d'une procédure trop contraignante. En effet, il y a un risque qu'un éventuel encadrement ne puisse tenir compte de la grande variété de scénarios possibles en fonction des diverses combinaisons d'acteurs impliqués, des échelles territoriales variables de l'harmonisation ou des domaines matériels de réglementation. Il faut laisser place à une certaine flexibilité, voire créativité, dans les modalités de réalisation de l'harmonisation normative, puisqu'il y aura certainement des situations où, par exemple, l'entité chargée de conduire une opération d'harmonisation devra présenter une composition particulière ou recevoir un mandat différent par rapport au modèle institué par une loi. Il est difficile de prévoir les multiples possibilités, surtout si l'on envisage que l'harmonisation des réglementations locales puisse s'étendre au-delà du domaine matériel de la paix, de l'ordre et de la sécurité publique. Il semble donc préférable de laisser libre cours au déroulement de ces opérations sans les encadrer législativement de manière explicite.

Un autre point de vue serait d'envisager un encadrement législatif incitatif plutôt que coercitif. Par exemple, une loi pourrait prévoir l'adoption d'une politique de concertation par les municipalités locales et parmi les moyens de mise en œuvre, le recours à une harmonisation réglementaire pourrait être proposé. Bien que cette idée paraisse attrayante au premier abord, elle soulève une intéressante question de légistique : est-il opportun que la loi tienne un discours d'incitation, plutôt que de commandement, d'habilitation et d'interdiction? Il est à souhaiter qu'une étude approfondie vienne contribuer à l'avancement des connaissances de la légistique sur ce point.

Au demeurant, cette possibilité de concertation de l'exercice des pouvoirs réglementaires manque de visibilité auprès des décideurs municipaux et c'est peut-être davantage la promotion de cet outil d'action publique locale qui devrait être mise en lumière, notamment par le biais de la formation des élus et des fonctionnaires municipaux. Cette question de la formation des acteurs municipaux est d'ailleurs abordée plus loin.

(ii) L'accès des citoyens à la connaissance des réglementations locales

L'étude des pratiques d'harmonisation des réglementations locales a amené à observer plus attentivement les conditions de connaissance par les citoyens du droit positif municipal, plus particulièrement leur accès aux règlements locaux auxquels ils sont assujettis. La première partie de la thèse a décrit l'inégalité d'accès aux règlements, d'une municipalité locale à l'autre. Il est apparu que, bien souvent, le citoyen doit prendre connaissance non seulement du texte réglementaire initialement adopté, mais aussi de toutes ses modifications successives adoptées par des règlements modificatifs ultérieurs. Un travail de reconstitution d'une version à jour est donc imposé au citoyen qui veut connaître la norme en vigueur au jour de sa consultation. Les « codifications administratives », qui présentent en un seul document le texte mis à jour du règlement avec toutes ses modifications, ne sont pas toujours réalisées par les administrations locales et mises à la disposition des citoyens. Des différences importantes ont été remarquées, d'une municipalité à l'autre, en ce qui a trait à l'accès aux réglementations applicables sur le territoire des municipalités locales et l'on ne peut que souhaiter un meilleur accès aux règlements locaux de toutes les municipalités afin que le citoyen puisse être en mesure de prendre connaissance du texte à jour de chaque règlement qu'il est tenu d'observer[808].

---

[808] Cette inégalité d'accès aux réglementations municipales a également été soulignée dans la discipline de l'administration publique : voir Gérard DIVAY, « Les proximités du milieu de vie », dans Gérard DIVAY, Serge BELLEY, Linda CARON, Étienne CHARBONNEAU et Marie-Claude PRÉMONT, *Le management municipal - Un gouvernement de proximité?*, t. nº 1, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2019, p. 11, à la p. 19.

Il ne faut pas perdre de vue qu'un règlement local a la même force contraignante vis-à-vis d'un citoyen qu'une loi adoptée par l'Assemblée nationale, et ce, peu importe la taille de la municipalité. Tous les citoyens sont assujettis aux règlements applicables sur le territoire de leur municipalité locale et par conséquent, ils doivent être en mesure de les connaître. Il n'est pas acceptable, pour une municipalité locale, d'invoquer le manque de ressources pour justifier un accès difficile aux règlements qu'elle adopte. De plus, les règlements sont vraisemblablement mis en œuvre sur le terrain par des agents d'application qui se doivent de travailler avec des textes tenus à jour et ayant une valeur juridique. À l'instar des citoyens, les personnes chargées de l'application des réglementations locales doivent évidemment être en mesure d'en connaître exactement la teneur.

L'adoption d'un règlement est un acte public de la part des autorités locales. Cet acte enjoint aux citoyens d'observer des règles qui, dans le cas de celles dont traite la présente thèse, assurent un milieu de vie paisible et sécuritaire. Les moyens technologiques étant désormais disponibles, l'apparente indifférence de beaucoup d'administrations locales à l'égard de la diffusion de leur réglementation n'est plus tenable. Si, véritablement, pour certaines d'entre elles, des ressources ne peuvent être dévolues au maintien d'un corpus réglementaire ordonné et facilement accessible, tant par les citoyens que par les personnes chargées de leur mise en œuvre, il faut se questionner sur la capacité de ces municipalités d'exercer adéquatement leurs pouvoirs de réglementation.

Si le citoyen est au cœur des préoccupations des administrations locales, l'accès à une réglementation locale à jour est un strict minimum. Comment, en effet, le citoyen peut-il se conformer à une règle qu'il ne connaît pas? Sur cette base, il y a d'ailleurs lieu de s'interroger, comme le fait le chapitre 3 de la présente thèse, sur les obligations si peu exigeantes contenues au *Code municipal* et à la *Loi sur les cités et villes* relatives à la publication des réglementations locales. La technologie actuelle permet de gérer l'information de manière de plus en plus raffinée et d'effectuer des transactions en ligne, notamment des paiements

sécurisés, ce dont se prévalent déjà plusieurs municipalités locales. Eu égard à la disponibilité de tels outils, il est surprenant que le législateur se contente encore d'exiger des municipalités locales la publication d'un simple avis de l'adoption d'un règlement, et non la communication de l'intégralité de son contenu, pour informer directement les citoyens des nouvelles règles en vigueur sur le territoire de la municipalité.

(iii) La préparation des décideurs locaux à l'exercice des pouvoirs réglementaires

La réglementation de certaines matières locales se révèle de plus en plus complexe; c'est un lieu commun de le constater. Pourtant, les élus et les officiers municipaux, qui peuvent être appelés à agir par voie réglementaire, n'ont souvent que peu de ressources à leur disposition. Ils ne sont généralement pas soutenus dans cette tâche par des collaborateurs chevronnés, comme c'est le cas pour les décideurs du gouvernement du Québec. Les décideurs locaux doivent exercer leurs pouvoirs réglementaires sans ressources comparables et sans formation préalable. Les propos de Daniel Bouchard et de Sarah Leclerc le confirment :

> « Dans le cadre de multiple mandat que nous avons à réaliser pour des municipalités, nous sommes toujours quelque peu étonnés de constater à quel point les élus municipaux hésitent à adopter des règlements et à faire des interventions en raison de leur méconnaissance de la portée de leurs pouvoirs.
>
> (…)
>
> Face aux enjeux environnementaux, notamment, tout élu doit être en mesure de réfléchir, de se documenter et de prendre des décisions concrètes, par exemple, pour favoriser la préservation d'un milieu naturel local. Or, sans formation spécifique, cet exercice de gestion est beaucoup plus difficile. »[809]

[809] Daniel BOUCHARD et Sarah LECLERC, « Réflexion sur la sous-utilisation des pouvoirs municipaux en environnement », dans S.F.C.B.Q., vol. 418, *Développements récents en droit de l'environnement (2016)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 31, aux p. 57 et 58.

Un exemple d'enjeu local susceptible de poser des défis pour les administrations municipales est l'exploitation d'une ressource naturelle présente sur le territoire d'une municipalité locale, comme les hydrocarbures. La réglementation d'une telle matière ne vient pas d'emblée à l'esprit quand il s'agit de l'exercice « traditionnel » des pouvoirs des législateurs locaux, lesquels sont plus généralement liés à des questions d'urbanisme, de voirie, de gestion des matières résiduelles et de l'assainissement des eaux usées. Pourtant, des problématiques comme celle de la réglementation des ressources naturelles peuvent se poser à l'échelon local et les municipalités doivent y faire face dans l'intérêt de leurs citoyens. S'il est un palier de gouvernement dont les interventions ont des impacts sur le quotidien des personnes et la préservation du milieu de vie, ce sont clairement les administrations locales. Il est donc essentiel qu'elles puissent disposer de plus de connaissances dans l'accomplissement de leur mission, qui présente des défis de plus en plus diversifiés et complexes.

Cette complexité entourant l'action publique locale et des matières extrêmement variées qu'elle gouverne est ainsi décrite par Bernard Sévigny :

> « En soi, la nécessaire adaptation aux réalités contemporaines n'est pas une mauvaise chose sauf que la nature, l'amplitude et la vitesse avec laquelle s'exercent les pressions, qui proviennent autant de l'intérieur que de l'extérieur du territoire, commandent une grande agilité et des marges de manœuvre suffisantes pour que les élus locaux puissent agir convenablement. Qu'il s'agisse des exigences en matière d'éthique ou de l'appétit des citoyens en matière de transparence, des nouvelles règles du commerce international, des impacts des changements climatiques, de la gestion des matières résiduelles, des effets du vieillissement de la population, des enjeux économiques ou de l'immigration dans les régions, le monde municipal est engagé dans une évolution accélérée qui complexifie autant les administrations municipales qu'elle « challenge » les élus municipaux.

> Pas étonnant que les élus municipaux réclament les outils appropriés pour s'acquitter de la mission, toujours plus complexe, que leur confient les citoyens. »[810]

Parmi les ressources vers lesquelles les municipalités locales peuvent se tourner dans l'exercice de leurs pouvoirs figure le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Celui-ci est disposé à fournir un appui aux municipalités locales, comme en fait état sa *Déclaration de services à la clientèle* : « [l]e Ministère a pour mission de soutenir l'administration municipale ainsi que l'aménagement, le développement et l'occupation durables du territoire au bénéfice des citoyens », ajoutant que le ministère « vise à être un partenaire déterminant des municipalités dans le développement de milieux de vie durables, dynamiques et attrayants pour l'ensemble des citoyens »[811]. Il convient de noter aussi le soutien que peuvent apporter à une municipalité locale la Fédération québécoise des municipalités et l'Union des municipalités du Québec, de même que certains groupements professionnels, comme la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec ou le Barreau du Québec. Le partage des connaissances et des expériences entre tous ces acteurs du milieu municipal peut servir à optimiser l'exercice des pouvoirs réglementaires conférés aux municipalités locales.

(iv) L'accès des citoyens à un ombudsman municipal

L'analyse des pratiques d'harmonisation des réglementations locales dans le cadre de cette thèse a permis de constater l'absence généralisée d'évaluation des règlements locaux, harmonisés ou non. Cette évaluation des normes réglementaires viserait à constater leurs répercussions sur le terrain et à s'assurer qu'elles répondent à l'objectif en vue duquel elles ont été adoptées. Ce constat du peu, voire de l'absence, de mécanismes formels d'examen

---

[810] Bernard SÉVIGNY, « Conclusion », dans Jean-Patrick BRADY (dir.), *Introduction à la vie municipale québécoise*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2019, p. 215, aux p. 216 et 217.
[811] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Déclaration de service à la clientèle*, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/ministere/declaration-de-services-a-la-clientele/ (consulté le 15 juin 2019).

rétrospectif des réglementations locales justifie par un nouvel argument que la loi impose à toutes les municipalités locales de fournir les services d'un ombudsman à leurs citoyens. Parce qu'il traite les situations d'insatisfaction relatives à l'application des règlements locaux, un ombudsman est en mesure de fournir aux décideurs un instrument au moins rudimentaire d'évaluation de ces règlements. La fonction d'ombudsman municipal peut n'avoir qu'un titulaire unique ou, comme à la ville de Québec, constituer une entité formée de plusieurs personnes.

Les coûts liés à la création d'un ombudsman municipal pourraient certainement être partagés entre plusieurs municipalités, grâce à la mise en commun de cet ombudsman. L'absence de cette institution dans la majorité des municipalités locales du Québec semble justement s'expliquer en grande partie par le manque de ressources. Seules quelques villes québécoises offrent présentement ce service à leurs citoyens. Comme l'a fait valoir Jean-Claude Paquet, cette institution pourrait voir le jour dans le cadre d'ententes intermunicipales ou être créée à l'échelle d'une MRC[812].

Les bienfaits de l'accès aux services d'un ombudsman municipal sont évidents, notamment sur le plan légistique puisqu'il est à même de poser un regard externe sur la réglementation locale en vigueur et de l'évaluer rétrospectivement quant à ses effets. Le recours par les citoyens à ce service gratuit peut certes contribuer à une meilleure communication avec l'administration locale et établir, en quelque sorte, un certain équilibre dans le rapport de forces entre cette dernière et le citoyen. Une plainte au sujet d'une réglementation locale permettra de mesurer ses véritables répercussions sur le terrain au bénéfice non seulement du citoyen, mais également du législateur local qui pourra comparer les effets réels avec ceux escomptés. L'ombudsman municipal viendrait ainsi combler au moins en partie le déficit d'évaluation des règlements par les administrations locales, contribuer à l'amélioration du produit normatif et accroître l'efficacité de l'action publique locale.

---

[812] J.-C. PAQUET, préc., note 665, p. 189.

(v) Le développement d'une culture de réseau dans l'exercice des pouvoirs municipaux

Dans le cadre des compétences législatives du Québec, les administrations locales et l'État québécois sont les titulaires de pouvoirs qui viennent automatiquement à l'esprit dans le choix du palier le mieux à même de régir une matière donnée. Il y a lieu cependant de prendre en compte les paliers régionaux chaque fois que les réalités l'imposent. Ces instances bénéficient souvent de ressources plus importantes que les municipalités locales qui les composent et ont donc une « capacité administrative » plus adaptée au traitement de certaines problématiques.

Pour le vérifier, il serait opportun d'entreprendre une étude du processus de création du droit positif par les instances régionales. Rappelons ici qu'il est possible de déléguer certains pouvoirs locaux à la MRC en vue de l'adoption d'un règlement régional. Plus généralement, la répartition des compétences locales et supralocales constitue un objet d'étude digne d'attention : il paraît s'imposer comme point de départ de toute réflexion sur le niveau décisionnel le plus apte à exercer une compétence donnée, compte tenu de la complexité de la problématique à traiter et du découpage actuel du territoire québécois.

En plus des territorialités normatives correspondant aux paliers décisionnels local, régional et provincial, plusieurs territorialités normatives ont été mises en lumière par les travaux de Catherine Choquette sur les compétences en matière environnementale[813]. À titre d'exemple, une ressource naturelle que l'on voudrait protéger peut constituer un territoire normatif en soi, bien que sa localisation ne corresponde à aucune échelle d'organisation territoriale reconnue par la loi et ressortissant à la compétence réglementaire d'un titulaire unique. Dans ce type d'hypothèse, l'impératif de protection de cette ressource devrait

[813] C. CHOQUETTE, préc., note 15. Voir également GROUPE DE RECHERCHE SUR LES STRATÉGIES ET LES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE, préc., note 707.

amener les municipalités locales concernées à se concerter pour adopter des normes cohérentes en fonction de leur objectif commun de préservation de cette ressource naturelle présente sur leurs territoires respectifs.

Quant aux pratiques d'harmonisation des réglementations locales analysées dans la présente thèse, elles ont révélé une territorialité normative qui ne correspond pas forcément à un palier décisionnel prédéterminé, mais qui s'institue plutôt contractuellement. En effet, l'entente entre le ministre de la Sécurité publique et une MRC pour la prestation des services de la SQ, prévue par la *Loi sur la police*, envisage un territoire correspondant à la cartographie de la desserte policière. En vertu de l'entente, les policiers appliquent certains règlements de plusieurs municipalités locales; l'harmonisation de ces règlements vient, autant que faire se peut, faciliter le travail de leur mise en œuvre. Le même souci de faciliter l'application des règlements des municipalités locales par leur harmonisation anime la création de régies intermunicipales de police, également instituées par voie d'entente et opérant sur un territoire à géométrie variable.

Les pratiques d'harmonisation analysées dans le cadre de cette thèse se présentent donc comme un moyen d'atténuer certains inconvénients du fractionnement territorial, dans l'intérêt d'une application optimale des réglementations locales. Les implications de ces pratiques se traduisent par une mutualisation de l'activité normative, à travers la concertation dans l'exercice des pouvoirs réglementaires locaux. Cette mutualisation vient à son tour atténuer les inégalités de ressources entre les municipalités locales québécoises. Cette concertation évoque ainsi une sorte d'économie collaborative, dans laquelle les tâches liées à l'activité réglementaire locale, soit la conception, la rédaction, la mise en œuvre et l'évaluation des règlements harmonisés, sont partagées entre plusieurs municipalités locales pour le plus grand bénéfice de celles dont les ressources sont plus limitées.

Chaque jour le fait voir un peu plus : l'action publique locale doit se saisir de questions de plus en plus complexes. Certaines municipalités sont mieux

outillées que d'autres pour y faire face, en raison des ressources auxquelles elles ont accès. Le découpage territorial actuel a pour résultat que de nombreuses municipalités locales ont des ressources plus limitées, alors qu'elles sont confrontées aux mêmes enjeux que les mieux nanties. L'autonomie réglementaire locale sous-entend une capacité d'action et, pour reprendre les mots de Bernard Sévigny, « [ê]tre autonome sans avoir les moyens ne permet pas d'aller très loin et dénature même le concept de l'autonomie »[814]. Sur ce même point, Gérard Divay renchérit :

> « Le discours sur l'autonomie municipale tend à perpétuer une image du monde municipal qui en ferait un agglomérat de petits fiefs pouvant régler, chacun à leur manière, leurs propres affaires. Cette image empêche de prendre une pleine mesure de l'encastrement de la proximité et des municipalités à la fois dans les flux et les courants qui transforment la société dans l'ensemble de l'action publique sous encadrement central.
>
> Dans une conception purement hiérarchique de la relation gouvernement-municipalités, l'autonomie est le résultat d'une soustraction dans un jeu à somme nulle : ce qui est accordé au local est retranché des prérogatives centrales. Le mode de fonctionnement actuel où l'encadrement hiérarchique est doublé de mécanismes de collaboration répond à un autre modèle : celui de l'interdépendance dans un jeu créatif où il s'agit pour l'État, tous paliers de gouvernement confondus, de garder une emprise sur l'évolution de la société et de produire plus de valeur publique sans ponction fiscale additionnelle pour les contribuables. »[815]

Ainsi, l'émergence d'une « culture administrative partenariale »[816], dans ce contexte de multiplicité d'acteurs locaux disposant de ressources très variables pour rendre les services publics à leurs citoyens, pourrait créer un environnement propice à un partage de ressources favorisant l'exercice concerté des pouvoirs réglementaires. Cette mutualisation de l'activité normative peut, là où elle est praticable, aider les municipalités locales, et avec elles leurs

---

[814] B. SÉVIGNY, préc., note 810, p. 226.
[815] Gérard DIVAY, « La proximité n'est pas qu'une affaire locale », dans Gérard DIVAY, Serge BELLEY, Linda CARON, Étienne CHARBONNEAU et Marie-Claude PRÉMONT, *Le management municipal, Un gouvernement de proximité?*, t. nº 1, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2019, p. 43, à la p. 69.
[816] *Id.*, p. 68.

populations, à maîtriser, sans renoncer à leur autonomie réglementaire, les retombées locales des problématiques contemporaines.

Dans l'accomplissement de leur mission, plusieurs instruments d'action publique sont à la disposition des administrations locales; la recherche, de même que la diffusion de connaissances sur ces outils d'intervention peuvent certes contribuer à optimiser cette action. Parmi ces instruments, l'harmonisation des réglementations locales offre d'intéressantes perspectives. Cette façon de créer le droit positif a fait ses preuves dans le domaine de la sécurité, de la paix et de l'ordre. Elle a notamment révélé l'aptitude de décideurs locaux de différentes municipalités à devenir de véritables partenaires en vue de renforcer la cohérence et l'efficacité de leur action normative. Les constats, analyses et propositions que formule la présente thèse sous l'angle juridique à propos de l'harmonisation des réglementations locales cadrent parfaitement avec la description que fait, de la collaboration intermunicipale, un spécialiste de la gestion publique locale :

> « La coopération municipale a déjà pris de l'ampleur au cours des dernières années, entre autres dans les services communs offerts par les unions de municipalités, et par la dynamique des multiples associations professionnelles. Ces efforts sont toutefois freinés par la persistance d'une mentalité d'autosuffisance, du chacun pour soi dans son propre fief, alors que le monde municipal de l'avenir, en mesure de trouver des solutions aux nouveaux défis, devrait sans doute fonctionner en mode réseau, avec une répartition des responsabilités de développement de nouvelles expertises, davantage de services communs et un apprentissage collectif par le partage accru des expériences. »[817]

Dans cette perspective de mouvance municipale « en mode réseau », la concertation normative paraît devoir figurer désormais dans le répertoire des instruments d'action publique dont disposent les administrations locales. La récente légalisation du cannabis, par exemple, présente une occasion de

[817] Gérard DIVAY, « La spécificité municipale et ses enjeux de management public », dans Gérard DIVAY, Serge BELLEY, Linda CARON, Étienne CHARBONNEAU et Marie-Claude PRÉMONT, *Le management municipal, Un gouvernement de proximité?*, t. nº 1, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2019, p. 294, à la p. 303.

réfléchir à la pertinence d'une telle approche pour l'encadrement par les municipalités québécoises de ce nouvel objet d'activité commerciale. Ce mode d'action publique semble également pertinent pour traiter la problématique des chiens dangereux. Enfin, les impératifs d'actions nées de la crise environnementale et de l'urgence climatique invitent à prêter la plus grande attention au potentiel d'action publique qu'offre l'exercice concerté de leurs pouvoirs réglementaires par les décideurs locaux.

La méthode proposée dans la présente thèse pour réaliser une opération d'harmonisation des réglementations locales et pour préserver ses résultats a fait appel aux connaissances de la légistique matérielle et formelle. La rationalisation de la création du droit positif municipal à l'aide du modèle théorique de la communication législative permet, à notre avis, de concevoir un processus optimal d'élaboration de normes locales harmonisées. Le développement des études de légistique en contexte local est hautement souhaitable. L'action publique locale visant à « répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de [la] population »[818] des municipalités a tout à gagner au perfectionnement de son instrument réglementaire à l'aide des produits de la recherche juridique. Puisse la présente thèse avoir convaincu de l'apport de la légistique à la vitalité des institutions municipales québécoises et à leur capacité de relever les défis de notre époque.

[818] *Loi sur les compétences municipales*, préc., note 6, art. 2.

BIBLIOGRAPHIE

1. Textes constitutionnels

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (R-U)

2. Lois

A) Canada

Loi canadienne sur la santé, L.R.C. 1985, c. C-6

Loi d'harmonisation n° 1 du droit fédéral avec le droit civil, L.C. 2001, c. 4

Loi d'harmonisation n° 2 du droit fédéral avec le droit civil, L.C. 2004, c. 25

Loi d'harmonisation n° 3 du droit fédéral avec le droit civil, L.C. 2011, c. 21

Loi sur le cannabis, L.C. 2018, c. 18

Régime de pensions du Canada, L.R.C. 1985, c. C-8

B) Québec

Code civil du Québec, L.Q. RLRQ, c. CCQ-1991

Code de la sécurité routière, RLRQ, c. C-24.2

Code municipal du Québec, RLRQ, c. C-27.1

Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques, L.Q. 1999, ch. 40

Loi concernant l'organisation des services policiers, L.Q. 2001, c. 19

Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière, L.Q. 2018, c. 19

Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics, RLRQ, c. D-11.1

Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec, L. Q. 2018, c. 8

Loi modifiant la Loi de police et d'autres dispositions législatives, L.Q. 1996, c. 73

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, RLRQ, c. A-2.1

Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, c. A-18.1

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, RLRQ, c. A-19.1

Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, RLRQ, c. E-15.1.0.1

Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations, RLRQ, c. E-20.001

Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, RLRQ, c. O-1.3

Loi sur l'organisation territoriale municipale, RLRQ, c. O-9

Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal, RLRQ, c. C-37.01

Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec, RLRQ, c. C-37.02

Loi sur la police, L.R.Q., c. P-13.1

Loi sur la sécurité incendie, RLRQ, c. S-3.4

Loi sur la sécurité des piscines résidentielles, RLRQ, c. S-3.1.02

Loi sur le Centre de services partagés du Québec, RLRQ, c. C-8.1.1

Loi sur le développement durable, RLRQ, c. D-8.1.1

Loi sur le Recueil des lois et des règlements du Québec, RLRQ, c. R-2.2.0.0.2

Loi sur le régime de rentes du Québec, RLRQ, c. R-9

Loi sur le vérificateur général, RLRQ, c. V-5.01

Loi sur les cités et villes, RLRQ, c. C-19

Loi sur les compétences municipales, RLRQ, c. C-47.1

Loi sur les cours municipales, L.R.Q., c. C-72.01

Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, RLRQ, chap. E-2.2

Loi sur les régimes complémentaires de retraite, RLRQ, c. R-15.1

Loi sur les règlements, RLRQ, c. R-18.1

Loi sur les villages cris et le village naskapi, RLRQ, c. V-5.1

Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik, RLRQ, c. V-6.1

Loi visant à favoriser la protection des personnes par la mise en place d'un encadrement concernant les chiens, RLRQ, c. P-38.002

Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs, L.Q. 2017, c. 13

C) Ontario

Loi de 2005 modifiant des lois en ce qui concerne la sécurité publique relative aux chiens, L.O. 2005, c. 2

3. Règlements gouvernementaux

A) Canada

Règlement sur la salubrité des aliments au Canada (projet), (2017) 151, nº 3, Gaz. Can. I, 21 janvier 2017, p. 259

B) Québec

Règlement d'application de la Loi visant à favoriser la protection des personnes par la mise en place d'un encadrement concernant les chiens, (2019) 151 G.O. II, 4904

Règlement de procédure civile, C-25.01, r. 4

Règlement modifiant le Règlement sur les normes de sécurité des véhicules routiers, (2016) 148 G.O. II, 2595

Règlement sur la Gazette officielle du Québec, RLRQ, c-8.1.1.1, r.1

Règlement sur la sécurité des piscines résidentielles, RLRQ, c. S-3.1.02, r. 1

Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels, RLRQ, c. A-2.1, r. 3

4. Règlement municipaux

A) Municipalités régionales

MRC de Charlevoix-Est

Règlement numéro 231-11-12 relatif aux animaux sur le territoire de la MRC Charlevoix-Est (codification administrative), Conseil de la MRC de Charlevoix-Est, en ligne : http://www.mrccharlevoixest.ca/media/7355/reglement-numero-231-11-12-relatif-aux-animaux-sur-le-territoire-de-la-mrc-a-jour-au-31-octobre-2018.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MRC de Lotbinière

Règlement de modification du SADR (foresterie et déboisement en forêt privée), Conseil de la MRC de Lotbinière, règlement nº 254-2013, adopté le 27 novembre 2013, en ligne : http://www.mrclotbiniere.org/wp-content/uploads/2017/05/R_245-2013.pdf (consulté le 30 juin 2019)

MRC de Matawinie

Règlement numéro 170-2015 concernant les alarmes intrusion et applicable par la Sûreté du Québec, Conseil de la MRC de Matawinie, adopté le 22 décembre 2015

MRC de Témiscamingue

Règlement sur les animaux de compagnie, Conseil de la MRC de Témiscamingue, règlement nº 190-11-2017, adopté le 22 novembre 2017, en ligne : http://www.mrctemiscamingue.org/wp-content/uploads/2018/03/20180309-Reg-190-animaux-MRCT.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MRC des Appalaches

Règlement 141 relatif au contrôle de l'abattage des arbres en forêt privée, remplacement du règlement 108, Conseil de la MRC des Appalaches, adopté le 8 mai 2013, en ligne : http://www.mrcdesappalaches.ca/doc/Reglement%20141.pdf (consulté le 31 mars 2019)

B) Municipalités locales

Municipalité de Chelsea

Règlement pour abroger et remplacer le règlement portant le numéro 06-RM-02 concernant les animaux dans les limites de la municipalité de Chelsea, Conseil municipal de Chelsea, règlement nº 13-RM-02, adopté le 9 septembre

2013, en ligne : http://www.chelsea.ca/sites/default/files/13-rm-02_animaux.pdf (consulté le 31 mars 2019)

Municipalité de Côteau-du-Lac

Règlement relatif au stationnement RMH-330, conseil municipal de Côteau-du-Lac, adopté le 14 octobre 2014, en ligne : http://coteau-du-lac.com/wp-content/uploads/2016/08/RMH_330.1_Stationnement.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Municipalité de Deschambeault-Grondines

Règlement uniformisé (RMU-2016) relatif à la sécurité et à la qualité de vie, Conseil municipal de Deschambault-Grondines, règlement nº 190-16, adopté le 13 juin 2016, en ligne : http://deschambault-grondines.com/wp-content/uploads/2016/06/190-16-Qualit%C3%A9-de-vie.pdf (consulté le 31 mars 2019)

Municipalité de Lotbinière

Règlement nº 231-2014 aux fins de remplacer les articles 6.3.7 et 6.3.8 du Règlement des permis, certificats et d'administration numéro 181-2008 afin d'harmoniser ledit règlement avec le schéma d'aménagement de la MRC de Lotbinière concernant le déboisement en forêt privée, Conseil municipal de Lotbinière, adopté le 4 août 2014, en ligne : https://www.municipalite-lotbiniere.com/wp-content/uploads/downloads/2014/10/REGLEMENT-231-2014.pdf (consulté le 30 juin 2019)

Municipalité de Mayo

Règlement concernant les nuisances applicable par la Sûreté du Québec, règlement nº SQ 06-003, Conseil municipal de Mayo, adopté le 5 février 2007, en ligne : https://mayo.ca/data/documents/nuisances-SQ06-003.pdf (consulté le 11 mai 2019)

Règlement numéro 2009-001 relatif aux nuisances causées par le déversement de la neige, Conseil municipal de Mayo, adopté le 12 janvier 2009, en ligne : https://mayo.ca/data/documents/2009-001Nuisances-deversement-neige.pdf (consulté le 11 mai 2019)

Municipalité de Napierville

Règlement numéro RM-103-3 concernant les animaux applicable par la Sûreté du Québec, Conseil municipal de Napierville, adopté le 5 novembre 2015, en ligne : https://www.napierville.ca/sites/24523/REG_RM-103-3%20-%20animaux%20applicable%20par%20SQ.pdf (consulté le 11 mai 2019)

Règlement numéro 427 concernant les animaux domestiques, Conseil municipal de Napierville, adopté le 5 juillet 2018, en ligne : https://www.napierville.ca/sites/24523/REG_427%20-%20Reglement%20concernant%20les%20animaux%20domestiques%20(Version%20ICO)(1).pdf (consulté le 11 mai 2019)

Municipalité de Notre-Dame-du-Sacré-Cœur-D'Issoudun

Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés (RHSPPPP), Conseil municipal de Notre-Dame-du-Sacré-Cœur-D'Issoudun, règlement nº 2017-05, adopté le 11 septembre 2017, en ligne : http://www.issoudun.qc.ca/wp-content/uploads/2017/09/Reglement-RHSPPPP-2017-05-securite-protection-personnes.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Municipalité de Saint-Agapit

Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés, Conseil municipal de Saint-Agapit, règlement nº 433-08-17, adopté le 5 septembre 2017, en ligne : http://st-agapit.qc.ca/wp-content/uploads/2015/03/reglement-final-original-signe-433-08-17-avec-les-annexes-modifies-en-date-du-7-mai-2018.pdf (consulté le 11 mai 2019)

Municipalité de Saint-Apollinaire

Règlement sur l'utilisation de l'eau potable, Conseil municipal de Saint-Apollinaire, règlement nº 679-2012, adopté le 2 avril 2012, en ligne : http://www.st-apollinaire.com/wp-content/uploads/2014/02/679-2012-eau-potable.pdf (consulté le 20 avril 2019)

Municipalité de Saint-Christophe d'Arthabaska

Règlement général numéro G-100, Conseil municipal de Saint-Christophe d'Arthabaska, adopté le 4 juillet 2011, en ligne : https://www.saint-christophe-darthabaska.ca/medias/doc/projet_g-100.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Municipalité de Saint-Elzéar

Règlement sur la qualité de vie, Conseil municipal de Saint-Elzéar, règlement nº 2016-212, adopté le 3 octobre 2016, en ligne : http://st-elzear.ca/wp-content/uploads/2016/10/2016-212-Qualit%C3%A9-de-vie-version-a-jour.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Municipalité de Saint-Étienne-de-Beauharnois

Règlement municipal harmonisé RMH-399 portant sur la circulation, Conseil municipal de Saint-Étienne-de-Beauharnois, Règlement nº 2010-170, adopté le 19 avril 2011, en ligne : https://www.st-etiennedebeauharnois.qc.ca/wp-

content/uploads/2018/02/Règlement-no.-2010-170.pdf? (consulté le 6 avril 2019)

Règlement portant sur la sécurité, la paix et l'ordre dans les endroits publics – RMH-460, Conseil municipal de Saint-Étienne-de-Beauharnois, Règlement nº 2010-171, adopté le 19 avril 2011, tel que modifié par le Règlement nº 2010-171-1, adopté le 15 août 2017

Règlement portant sur le stationnement – RMH-330, Conseil municipal de Saint-Étienne-de-Beauharnois, Règlement nº 2010-172, adopté le 19 avril 2011, tel que modifié par le Règlement nº 2010-172-1, adopté le 29 novembre 2011, par le Règlement nº 2010-172-2, adopté le 11 septembre 2012 et par le Règlement nº 2010-172-3, adopté le 15 août 2017

Règlement portant sur les colporteurs – RMH-220, Conseil municipal de Saint-Étienne-de-Beauharnois, règlement nº 2010-173, adopté le 19 avril 2011, en ligne : https://www.st-etiennedebeauharnois.qc.ca/wp-content/uploads/2018/02/Règlement-no.-2010-173.pdf? (consulté le 6 avril 2019)

Règlement portant sur les nuisances – RMH-450, Conseil de la municipalité de Saint-Étienne-de-Beauharnois, adopté le 19 avril 2011, tel que modifié par le Règlement nº 2010-174-1, adopté le 8 mais 2012 et par le Règlement nº 2010-174-2, adopté le 15 août 2017

Municipalité de Saint-Henri

Règlement sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés, (version administrative), Conseil municipal de Saint-Henri, règlement nº 568-15, adopté le 12 janvier 2015, en ligne : https://www.saint-henri.ca/wp-content/uploads/2018/02/R%C3%A8glement-568-15_S%C3%A9curit%C3%A9-publique-et-protection-des-personnes-et-des-propri%C3%A9t%C3%A9s_version-administrative.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Municipalité de Saint-Lambert-de-Lauzon

Règlement numéro 765-16 relatif aux feux en plein air, Conseil municipal de Saint-Lambert-de-Lauzon, adopté le 3 octobre 2016, en ligne : https://mun-sldl.ca/mod/file/BlockFile/7f100b7b36092fb9b06dfb4fac360931.pdf (consulté le 11 mai 2019)

Règlement numéro 770-16 portant sur la qualité de vie, Conseil municipal de Saint-Lambert-de-Lauzon, adopté le 3 octobre 2016, en ligne : https://mun-sldl.ca/mod/file/BlockFile/39059724f73a9969845dfe4146c5660e.pdf (consulté le 11 mai 2019)

Municipalité de Saint-Stanislas-de-Kostka

Règlement numéro 248-2011, règlement municipal harmonisé (RMH-110) portant sur les systèmes d'alarme, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, adopté le 6 juin 2011

Règlement numéro 249-2011, règlement municipal harmonisé (RMH-220) portant sur les colporteurs, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, adopté le 6 juin 2011

Règlement numéro 250-2011, règlement municipal harmonisé (RMH-299) portant sur les ventes de garage et ventes temporaires, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, adopté le 6 juin 2011

Règlement numéro 251-2011, règlement municipal harmonisé (RMH-330) portant sur le stationnement, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, adopté le 6 juin 2011, tel que modifié par le Règlement nº 327-2017, adopté le 4 juillet 2017

Règlement numéro 252-2011, règlement municipal harmonisé (RMH-399) portant la circulation, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, Règlement nº 252-2011, adopté le 6 juin 2011

Règlement numéro 253-2011, règlement municipal harmonisé (RMH-450) portant sur les nuisances, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, adopté le 6 juin 2011, tel que modifié par le Règlement nº 263-2012, adopté le 4 juin 2012, par le Règlement nº 273-2014, adopté le 3 mars 2014 et par le Règlement nº 326-2017, adopté le 4 juillet 2017

Règlement numéro 254-2011, règlement municipal harmonisé (RMH-460) portant sur la sécurité, la paix et l'ordre dans les endroits publics, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, adopté le 6 juin 2011, tel que modifié par le *Règlement numéro 328-2017 modifiant le règlement numéro 254-2011 portant sur la sécurité, la paix et l'ordre (RMH-460)*, règlement nº 328-2017, adopté le 4 juillet 2017

Municipalité de Saint-Urbain-Premier

Règlement municipal harmonisé RMH-399 portant sur la circulation, Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, règlement nº 284-11, adopté le 2 mai 2011, en ligne : http://www.saint-urbain-premier.com/wa_files/R_C3_A8glement_20284-11_20Circulation.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Règlement numéro 345-15 modifiant le règlement 290-11– RMH-299 – portant sur les ventes de garage et les ventes temporaires, Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, adopté le 17 mars 2015, en ligne : http://www.saint-urbain-premier.com/wa_files/Reglement_345-15_Vente_de_garage.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Règlement portant sur la sécurité, la paix et l'ordre dans les endroits publics – RMH-460, Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, Règlement nº 287-11, adopté le 2 mai 2011, tel que modifié par le Règlement nº 378-17, adopté le 14 août 2017

Règlement portant sur le stationnement – RMH-330, Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, Règlement nº 288-11, adopté le 2 mai 2011, tel que modifié par le Règlement nº 312-12, adopté le 4 septembre 2012 et par le Règlement nº 379-17, adopté le 14 août 2017

Règlement portant sur les colporteurs – RMH-220, Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, règlement nº 285-11, adopté le 2 mai 2011, en ligne : http://www.saint-urbain-premier.com/wa_files/R_C3_A8glement_20285-11_20Colporteurs.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Règlement portant sur les nuisances – RMH-450, Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, Règlement nº 286-11 adopté le 6 juin 2011, tel que modifié par le Règlement nº 307-12, adopté le 4 juin 2012 et par le Règlement nº 377-17, adopté le 14 août 2017

Règlement portant sur les systèmes d'alarme – RMH-110, Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, règlement nº 289-11*,* adopté le 2 mai 2011, en ligne : http://www.saint-urbain-premier.com/wa_files/R_C3_A9glement_20289-11_20Syst_C3_A8mes_20d_27alarme.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Règlement portant sur les ventes de garage et ventes temporaires – RMH-299, Conseil municipal de Saint-Urbain-Premier, règlement nº 290-11, adopté le 2 mai 2011, en ligne : http://www.saint-urbain-premier.com/wa_files/R_C3_A8glement_20290-11_20Ventes_20de_20garage.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Municipalité de Saint-Vallier

Règlement sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés, Conseil municipal de Saint-Vallier, règlement nº 175-2015, adopté le 12 janvier 2015, en ligne https://cdn-weblex.commerscale.com/files/l8YytNGqkb (consulté le 20 avril 2019)

Municipalité de Sainte-Clothilde-de-Horten

Règlement général numéro G-100, Conseil municipal de Sainte-Clothilde-de-Horten, adopté le 3 octobre 2011, en ligne : http://steclotildehorton.ca/wp-content/uploads/2014/10/100-General-rgl1.pdf (consulté le 20 mai 2019)

Municipalité de Sainte-Clotilde-de-Beauce

Règlement concernant le colportage et applicable par la Sûreté du Québec, Conseil municipal de Sainte-Clotilde-de-Beauce, règlement nº 2017-RM-SQ-2, adopté le 5 juin 2017, en ligne : https://apps-weblex.commerscale.com/doc-list/handlers/document.ashx?documentid=0f8ed006-36a4-4f59-8c0b-7aef6bc3fe8b (consulté le 6 avril 2019)

Municipalité de Sainte-Martine

Règlement portant sur la circulation - RMH-399, Conseil municipal de Sainte-Martine, règlement nº 2011-180, adopté le 7 juin 2011, en ligne : http://www.municipalite.sainte-martine.qc.ca/cgi-bin/index.cgi?page=p1_7_11&langue= (consulté le 6 avril 2019)

Règlement portant sur la sécurité, la paix et l'ordre dans les endroits publics - RMH-460 (codification administrative), Conseil municipal de Sainte-Martine, règlement nº 2011-181, en ligne : http://www.municipalite.sainte-martine.qc.ca/web/doc/reglements2018/CA-2011-181-SecuritePaixOrdre_2018613145735.pdf (consulté le 20 avril 2019)

Règlement portant sur le stationnement - RMH-330 (codification administrative), Conseil municipal de Sainte-Martine, règlement nº 2011-198, en ligne : http://www.municipalite.sainte-martine.qc.ca/web/doc/reglements2018/CA-2011-198-stationnement-RMH-330_2018613144932.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Règlement portant sur les colporteurs - RMH-220, Conseil municipal de Sainte-Martine, règlement nº 2011-186, adopté le 7 juin 2011, en ligne : http://www.municipalite.sainte-martine.qc.ca/cgi-bin/index.cgi?page=p1_7_6&langue= (consulté le 6 avril 2019)

Règlement portant sur les nuisances - RMH-450 (codification administrative), Conseil municipal de Sainte-Martine, règlement nº 2011-185, en ligne : http://www.municipalite.sainte-martine.qc.ca/web/doc/reglements2018/CA-2011-185-nuisances_2018613145620.pdf (consulté le 20 avril 2019)

Règlement portant sur les systèmes d'alarme - RMH-110, Conseil municipal de Sainte-Martine, règlement nº 2011-184, adopté le 7 juin 2011, en ligne : http://www.municipalite.sainte-martine.qc.ca/cgi-bin/index.cgi?page=p1_7_4&langue= (consulté le 6 avril 2019)

Règlement portant sur les ventes de garage et ventes temporaires – RMH-299, Conseil municipal de Sainte-Martine, règlement nº 2011-183, adopté le 7 juin 2011, en ligne : http://municipalite.sainte-martine.qc.ca/cgi-bin/index.cgi?page=p1_7_1&langue=fra (consulté le 6 avril 2019)

Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague

Règlement municipal harmonisé RMH 399 portant sur la circulation, Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, règlement nº 11-85, adopté le 2 mai 2011, en ligne : http://saint-louis-de-gonzague.com/sldg/wp-content/uploads/2015/07/Reglement-11-85-Circulation-RMH-399.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Règlement numéro 11-80-1 modifiant le Règlement numéro 11-80 portant sur la sécurité, la paix et l'ordre – (RMH-460), Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, adopté le 12 juillet 2017

Règlement 11-84-3 modifiant le Règlement portant sur le stationnement – (RMH-330), Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, adopté le 12 juillet 2017

Règlement portant sur la sécurité, la paix et l'ordre dans les endroits publics – RMH-460 (codification administrative), Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, règlement nº 11-80, en ligne : http://saint-louis-de-gonzague.com/sldg/wp-content/uploads/2015/07/Reglement-11-80-Securite-paix-et-ordre-RMH-460.pdf (consulté le 20 avril 2019)

Règlement portant sur le stationnement – RMH-330 (codification administrative), Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, règlement nº 11-84, en ligne : http://saint-louis-de-gonzague.com/sldg/wp-content/uploads/2015/07/Reglement-11-84-Stationnement-RMH-330.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Règlement portant sur les colporteurs – RMH-220, Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, règlement nº 11-82, adopté le 2 mai 2011, en ligne : http://saint-louis-de-gonzague.com/sldg/wp-content/uploads/2015/07/Reglement-11-82-Colporteurs-RMH-220.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Règlement portant sur les nuisances – RMH-450 (codification administrative), Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, Règlement nº 11-86, en ligne : http://saint-louis-de-gonzague.com/sldg/wp-content/uploads/2015/07/Reglement-11-86-Nuisances-RMH-450.pdf (consulté le 20 avril 2019)

Règlement portant sur les systèmes d'alarme - RMH-110, Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, règlement nº 11-81, adopté le 2 mai 2011, en ligne : http://saint-louis-de-gonzague.com/sldg/wp-content/uploads/2015/07/Reglement-11-81-Systemes-dalarme-RMH-110.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Règlement portant sur les ventes de garage et ventes temporaires – RMH-299, Conseil municipal de la Paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, règlement nº 11-83, adopté le 2 mai 2011, en ligne : http://saint-louis-de-

gonzague.com/sldg/wp-content/uploads/2015/07/Reglement-11-83-Ventes-garage-et-temporaires-RMH-299.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Ville d'Asbestos

Règlement relatif aux animaux, Conseil municipal d'Asbestos, règlement nº 2014-206, adopté le 13 janvier 2014, en ligne : https://ville.asbestos.qc.ca/wp-content/uploads/2019/03/Règlement-2014-206-relatif-aux-animaux.pdf (consulté le 20 avril 2019)

Ville de Candiac

Règlement concernant les nuisances, la paix et le bon ordre (codification administrative), Conseil municipal de Candiac, règlement nº 1010-01, en ligne : http://ville.candiac.qc.ca/uploads/html_content/1010-01%20codif%20adm%20nuisance,%20paix%20et%20bon%20ordre.pdf (consulté le 31 mars 2019)

Ville de Donnacona

Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie, Conseil municipal de Donnacona, adopté le 13 juin 2016, en ligne : https://villededonnacona.com/fr/centre-documentaire/c72/reglements-municipaux/page-1 (consulté le 6 avril 2019)

Ville de Forestville

Règlement HCN-1005 relatif au colportage (codification administrative), Conseil municipal de Forestville, en ligne : https://ville.forestville.ca/wp-content/uploads/2017/03/HCN-1004-1014-Colportage.pdf (consulté le 31 mars 2019)

Ville de La Malbaie

Règlement général sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés (compilation administrative), Conseil municipal de La Malbaie, règlement nº 912-10, adopté le 10 mai 2010, en ligne : http://www.ville.lamalbaie.qc.ca/public_upload/files/reglements/reg912-10_omnibus_sec.civile_avecannexes.2.pdf (consulté le 20 avril 2019)

Ville de Marieville

Règlement complémentaire aux règlements harmonisés numéros 1111-08, 1112-08, 1113-08, 1114-08, 1115-08, 1116-08 et 1117-08 et concernant diverses dispositions réglementaires dans la Ville de Marieville (codification administrative), Conseil municipal de Marieville, règlement nº 1118-08, en ligne : https://www.ville.marieville.qc.ca/sites/default/files/images/1118-08%20compl%C3%A9mentaire%20ca.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Règlement harmonisé relatif à l'utilisation extérieure de l'eau provenant de l'aqueduc public dans la Ville de Marieville (codification administrative), Conseil municipal de Marieville, règlement n° 1113-08, adopté le 2 septembre 2008, en ligne : http://www.ville.marieville.qc.ca/sites/default/files/images/1113-08%20eau%20ca_0.pdf (consulté le 20 avril 2019)

Ville de Matane

Règlement sur la qualité de vie, Conseil municipal de Matane, Règlement n° VM-256, adopté le 18 août 2014, en ligne : http://www.ville.matane.qc.ca/images/Upload/Vie_municipale/Budget_et_reglements/REGLEMENT_VM-256_SUR_LA_QUALITE_DE_VIE.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Ville de Québec

Règlement sur la rédaction et la refonte des règlements de la ville de Québec (codification administrative), Conseil de la ville de Québec, R.R.V.Q., c. R-1.

Ville de Saint-Basile

Règlement complémentaire au RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie, Conseil municipal de Saint-Basile, règlement n° 05-2017, adopté le 28 mars 2017, en ligne : https://saintbasile.qc.ca/wp-content/uploads/2017/05/Reglement05-2017.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie, Conseil municipal de Saint-Basile, adopté le 23 juin 2016, en ligne : https://saintbasile.qc.ca/wp-content/uploads/2017/05/RMU-2016.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Ville de Saint-Lazare

Règlement concernant la sécurité, la paix et l'ordre – RMH 460-2018 (codification administrative), Conseil municipal de Saint-Lazare, https://ville.saint-lazare.qc.ca/doc/reglements/pdf/460RMH2018.pdf (consulté le 11 mai 2019)

Règlement omnibus numéro 874 ayant pour objet de mettre à jour la réglementation municipale en abrogeant plusieurs règlements et en effectuant certaines modifications, Conseil municipal de Saint-Lazare, adopté le 20 décembre 2011, en ligne : https://www.ville.saint-lazare.qc.ca/doc/reglements/pdf/874.pdf (consulté le 27 avril 2019)

Règlement relatif à la circulation – RMH 399 (codification administrative), Conseil municipal de Saint-Lazare, en ligne : https://www.ville.saint-lazare.qc.ca/doc/reglements/pdf/399RMH.pdf (consulté le 31 mars 2019)

Règlement relatif aux colporteurs et aux commerçants itinérants – RMH 220 (codification administrative), Conseil municipal de Saint-Lazare, en ligne : https://ville.saint-lazare.qc.ca/doc/reglements/pdf/220RMH.pdf (consulté le 20 mai 2019)

Règlement sur les systèmes d'alarme – RMH 110, Conseil municipal de Saint-Lazare (codification administrative), en ligne : https://ville.saint-lazare.qc.ca/doc/reglements/pdf/110RMH.pdf (consulté le 11 mai 2019)

*Règlement sur les ventes de garage et ventes temporaires RMH-*299 (codification administrative), Conseil municipal de Saint-Lazare, règlement nº 827, en ligne : https://ville.saint-lazare.qc.ca/doc/reglements/pdf/299RMH.pdf (consulté le 11 mai 2019)

Ville de Saint-Marc-des-Carrières

Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie, Conseil municipal de Saint-Marc-des-Carrières, adopté le 13 juin 2016, en ligne : http://st-marc-des-carrieres.qc.ca/media/documents/pdf/RMU-2016-MRC.pdf (consulté le 11 mai 2019)

Ville de Saint-Raymond

Règlement complémentaire au Règlement uniformisé relatif à la sécurité et à la qualité de vie – *Chapitre 7 Nuisances, paix et bon ordre*,, Conseil municipal de Saint-Raymond, règlement RC-2016 B, adopté le 8 août 2016, en ligne : http://villesaintraymond.com/wp-content/uploads/2013/11/RC-2016-B.pdf (consulté le 20 mai 2019)

Règlement uniformisé numéro RMU-2016 relatif à la sécurité et à la qualité de vie (codification administrative), Conseil municipal de Saint-Raymond, en ligne : http://villesaintraymond.com/wp-content/uploads/2018/03/RMU-2016-B.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Ville de Salaberry-de-Valleyfield

Règlement portant sur la circulation – (RMH-399), Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, règlement nº 217, adopté le 17 mai 2011, en ligne : https://www.ville.valleyfield.qc.ca/sites/default/files/pdf/Administration_municipale/conseil_municipal/reglements/Reglement217Circulation.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Règlement portant sur la sécurité, la paix et l'ordre dans les endroits publics – (RMH-460) (codification administrative), Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, règlement nº 219, en ligne : https://www.ville.valleyfield.qc.ca/sites/default/files/reglements/reglement_219_et_ses_amandements.pdf (consulté le 20 avril 2019)

Règlement portant sur le stationnement – (RMH-330) (codification administrative), Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, règlement nº 216, en ligne : https://www.ville.valleyfield.qc.ca/reglement-216-et-ses-amendements (consulté le 6 avril 2019)

Règlement portant sur les colporteurs – (RMH-220) (codification administrative), Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, règlement nº 214, en ligne : https://www.ville.valleyfield.qc.ca/sites/default/files/reglements/reglement_214_portant_sur_les_colporteurs_-_rmh-220.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Règlement portant sur les nuisances – (RMH-450) (codification administrative), Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, règlement nº 218, en ligne : https://www.ville.valleyfield.qc.ca/sites/default/files/reglements/reglement_218_et_ses_amandements.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Règlement portant sur les systèmes d'alarme – (RMH-110), Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, règlement nº 213, adopté le 17 mai 2011, en ligne : https://www.ville.valleyfield.qc.ca/sites/default/files/pdf/Administration_municipale/conseil_municipal/reglements/Reglement213Systemesd%27alarme.pdf (consulté le 6 avril 2019)

Règlement portant sur les ventes de garage et ventes temporaires – (RMH-299), Conseil municipal de Salaberry-de-Valleyfield, règlement nº 215, adopté le 17 mai 2011, en ligne : https://www.ville.valleyfield.qc.ca/sites/default/files/pdf/Administration_municipale/conseil_municipal/reglements/Reglement215Ventesdegarage.pdf (consulté le 6 avril 2019)

5. Jurisprudence

114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage)* c. *Hudson (Ville),* [2001] 2 R.C.S. 241

Conseil du Patronat du Québec Inc. c. *Québec (Procureur Général)*, 2003 CanLII 33352 (QC CS)

La Municipalité de la Paroisse Saint-Dominique de Jonquière c. *Tremblay*, (1976) R.L. 416

Montréal (Ville) c. *2952-1366 Québec Inc.*, [2005] 3 RCS 141

R. c. *Nova Scotia Pharmaceuticals*, [1992] 2 R.C.S. 606

Robitaille c. *Municipalité d'Ange-Gardien*, 2018 QCCAI 203

Ste-Brigitte-de-Laval (Municipalité de) c. *M.M.*, 2013 QCCAI 285

Takeda Canada Inc. c. *Canada (Santé)*, 2013 CAF 13

Y.B. c. *Lac-Sergent (Ville de)*, 2016 QCCAI 7

6. Documents gouvernementaux

A) Canada

GOUVERNEMENT DU CANADA, *Le cannabis dans les provinces et les territoires*, 22 octobre 2018, en ligne : https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/drogues-medicaments/cannabis/lois-reglementation/provinces-territoires.html (consulté le 20 mai 2019)

GOUVERNEMENT DU CANADA, BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ, *Lois et règlements : L'essentiel*, 2001, 2e éd., en ligne : https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/services/publications/lois-reglements-essentiel.html (consulté le 24 mars 2019)

GOUVERNEMENT DU CANADA, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Directive du Cabinet sur la réglementation*, en ligne : https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/gestion-reglementation-federale/lignes-directrices-outils/directive-cabinet-reglementation.html (consulté le 17 mars 2019)

GOUVERNEMENT DU CANADA, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Guide de rédaction du REIR,* en ligne : https://www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/priorities-priorites/rtrap-parfa/guides/riaswg-grrier/riaswg-grrier-fra.pdf (consulté le 17 mars 2019)

GOUVERNEMENT DU CANADA, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Évaluation, choix et mise en œuvre d'instruments d'action gouvernementale,* en ligne : https://www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/priorities-priorites/rtrap-parfa/guides/asses-eval/asses-eval-fra.pdf (consulté le 17 mars 2019)

B) Québec

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 2e sess., 36e légis., 5 juin 2001, sous « Projet de loi no 19 – *Loi concernant l'organisation des services policiers* » et « Adoption de principe », 22h00 (M. Ménard), en ligne : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/36-2/journal-debats/20010605/9505.html#_Toc516469703 (consulté le 31 mars 2019)

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire*, 1re sess., 41e légis., 9 février 2017, en ligne :

http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cat-41-1/journal-debats/CAT-170209.html#_Toc523210980 (consulté le 20 mai 2019)

COUR DU QUÉBEC, *Cours municipales - Rapport annuel 2016*, 2017, en ligne : https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr__francais_/centredoc/rapports/systeme-judiciaire/rap_cours_muni2016.pdf (consulté le 20 mai 2019)

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Décret concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif* (codification administrative), en ligne : https://www.mce.gouv.qc.ca/publications/decret-mce.htm (consulté le 23 mars 2019)

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, GROUPE DE TRAVAIL MIS SUR PIED PAR LA MINISTRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS, *Rapport sur la sécurité des piscines résidentielles*, janvier 2007, en ligne : http://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/288157?docref=Jf-EZHtjQ94XWganFndq2A&docsearchtext=Rapport%20sur%20la%20s%C3%A9curit%C3%A9%20des%20piscines%20r%C3%A9sidentielles,%20janvier%202007 (consulté le 31 mars 2019)

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION, *La rétribution des biens et services environnementaux en milieu agricole : éléments d'analyse pour le Québec*, Québec, Direction des politiques agroenvironnementales, juillet 2005, en ligne : https://www.agrireseau.net/agroenvironnement/documents/BSEenmilieuagricole.pdf (consulté le 28 juillet 2019)

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION, *Agriculture urbaine – Poules et poulets en ville – Fiche d'information à l'intention des municipalités*, 2011, mis à jour en 2016, en ligne : https://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Pages/Details-Publication.aspx?guid=%7B785aaaf3-e17e-4896-9859-3b1f47afd17d%7D (consulté le 31 mars 2019)

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Historique des modifications à l'organisation policière depuis 2002*, en ligne : https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/quebec/services-de-police/desserte-policiere/historique-organisation-police.html (consulté le 31 mars 2019)

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Rapport annuel 1996-1997*, Les publications du Québec, 1997, en ligne : https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/rapports_annuels/1996-1997.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Rapport final du comité de travail sur l'encadrement des chiens dangereux*, en ligne :

http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/rapports/rapport-comite-chiens-dangereux.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Sûreté du Québec, Qui dessert-elle?*, en ligne : https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/quebec/services-de-police/sq.html (consulté le 31 mars 2019)

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Vers une nouvelle carte policière, Document de consultation ministérielle sur l'organisation policière*, en ligne : http://bibvir2.uqac.ca/archivage/12238184.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE en coll. avec le MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Guide d'aide à la décision pour la mise en commun d'équipements, d'infrastructures, de services ou d'activités en matière de sécurité incendie*, 2016, en ligne : https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/securite_incendie/publications/guide-aide-decision/Guide_aide_decision_mise__commun_equipements_infra_services_act.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Muni-Express*, nº 4, 10 mars 2014, en ligne : http://www.mamot.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2014/n-4-10-mars-2014/ (consulté le 31 mars 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale - Décembre* 2012, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/plaintes/Rapport_2012_oeuvre_loi_ethique.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Déclaration de service à la clientèle*, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/ministere/declaration-de-services-a-la-clientele/ (consulté le 15 juin 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, « Règlements sur l'environnement, la salubrité, la sécurité et les nuisances », dans *Guide - La prise de décision en urbanisme*, 2010, en ligne : https://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/protection-de-lenvironnement/reglements-sur-lenvironnement-la-salubrite-la-securite-et-les-nuisances/ (consulté le 24 mars 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Guide : La prise de décision en urbanisme – Outils de réglementation*, en ligne : http://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/ (consulté le 24 mars 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *La municipalité régionale de comté - Compétences et responsabilités*, 2e éd., 2019, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/documentation/competences_mrc.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Régime municipal général*, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/organisation-municipale/organisation-territoriale/organisation-territoriale-municipale/regime-municipal-general/ (consulté le 24 mars 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Muni-Express*, nº 21, 25 octobre 2018, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2018/n-21-25-octobre-2018/ (consulté le 20 mai 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Outil de réglementation – Plantation et abattage des arbres*, en ligne : http://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/plantation-et-abattage-des-arbres/ (consulté le 31 mars 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Sécurité des piscines résidentielles - Actions du gouvernement*, en ligne : https://www.mamot.gouv.qc.ca/ministere/securite-des-piscines-residentielles/actions-du-gouvernement/ (consulté le 31 mars 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *L'organisation municipale au Québec en 2018*, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/organisation_municipale/organisation_territoriale/organisation_municipale_2018.pdf (consulté le 17 mars 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *La mise en commun en milieu municipal – Guide pour l'élaboration des ententes intermunicipales*, 2016, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/documentation/guide_elaboration_ententes_intermunicipales.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Modèle – Règlement d'emprunt*, juin 2018, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/financement_municipal/modele_consolidation_deficit.docx (consulté le 24 mars 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Muni-Express*, nº 3, 6 mars 2018, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2018/n-3-06-mars-2018/ (consulté le 20 mai 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Population (décret 2017) 700 – MRC de Beauharnois-Salaberry*, avril 2017, en ligne : https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/cartes/mrc/700.pdf (consulté le 13 novembre 2017)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Richesse foncière uniformisée – Données détaillées pour chaque municipalité (en $)*, exercice financier 2016, en ligne : https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/information_financiere/publications_electroniques/2016/richesse_fonciere_uniformisee_2016_donnees_detaillees_pour_chaque_mun.xls (consulté le 6 avril 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Stratégie québécoise d'économie d'eau potable, Modèle de règlement municipal sur l'utilisation de l'eau potable*, août 2015, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/grands_dossiers/strategie_eau/modele_reglement_usage_eau_potable.doc (consulté le 24 mars 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE, *Guide des bonnes pratiques municipales. Les résidences privées pour personnes âgées*, Direction des politiques municipales et urbaines, avril 2003, en ligne : http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs57248 (consulté le 24 mars 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS, *Loi sur les compétences municipales commentée article par article*, janvier 2006, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/legislation/loi_competences_municipales_commentee.pdf (consulté le 24 mars 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS, *Modèle de règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires – Municipalités locales et autres organisations municipales qui disposent d'un règlement de délégation – Loi sur les cités et villes*, 15 novembre 2006, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/information_financiere/modele_RCSB_deleg.doc (consulté le 24 mars 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS, *Muni-Express*, nº 10, 29 septembre 2005, en ligne : http://www.mamot.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2005/n-10-29-septembre-2005/ (consulté le 31 mars 2019)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS, *Projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale : La décentralisation,* en ligne : http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs52259 (consulté le 20 mai 2019)

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Analyse d'impact réglementaire du règlement d'application de la Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres* polluants, 2017, en ligne : http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/vze/AIR-reglement201712.pdf (consulté le 11 mai 2019)

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Modèle de Règlement relatif aux rejets dans les réseaux d'égout des municipalités du Québec*, octobre 2015, en ligne : http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/consultation/documents/modele-reglement.pdf (consulté le 24 mars 2019)

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Modèle de Règlement relatif aux rejets dans les réseaux d'égout des municipalités du Québec – Guide explicatif*, octobre 2015, en ligne : http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/consultation/documents/guide-explicatif.pdf (consulté le 24 mars 2019)

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, *Guide en matière de stationnement pour personnes handicapées à l'intention des municipalités, Drummondville*, mars 2010, en ligne : https://www.ophq.gouv.qc.ca/fileadmin/centre_documentaire/Guides/Guide_en_matiere_de_stationnement_pour_personnes_handicapees_a_l_intention_des_municipalites_20130913_Acc.pdf (consulté le 24 mars 2019)

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, *Recueil des bonnes pratiques – volet municipalités*, en ligne : https://www.ophq.gouv.qc.ca/publications/guides-de-loffice/guides-pour-les-ministeres-les-organismes-publics-et-les-municipalites/recueil-de-bonnes-pratiques-volet-municipalites/communications.html?L=0%252527A%25253D0%252527A%25253D0%253F1%253D1 (consulté le 20 mai 2019)

SOCIÉTÉ D'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC, « Harmonisation de la réglementation sur les normes de sécurité pour les véhicules lourds », *Communiqué de presse*, 18 mai 2016, Québec, en ligne : https://saaq.gouv.qc.ca/salle-de-presse/communique/harmonisation-de-la-reglementation-sur-les-normes-de-securite-pour-les-vehicules-lourds/ (consulté le 31 mars 2019)

SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Application des règlements municipaux par les membres de la SQ*, Réseau d'information municipale du Québec, 10 janvier 2011, en ligne : http://www.rimq.qc.ca/chronique/municipal/361664/Application-des-reglements-municipaux-par-les-membres-de-la-SQ.html (consulté le 31 mars 2019)

SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Guide d'information à l'intention des membres des comités de sécurité publique*, 2018, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2016/11/csp-guide-information-pour-membres.pdf (consulté le 31 mars 2019)

SÛRETÉ DU QUÉBEC, « 1997 Les débuts de la réorganisation », *Historique, 1997-2004 Réorganisation des services policiers et renouvellement de la Sûreté*, en ligne : http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs51987 (consulté le 31 mars 2019)

SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel d'activités – Comité de sécurité publique de la MRC de Joliette du 1er avril 2015 au 31 mars 2016*, en ligne : https://www.mrcjoliette.qc.ca/upload/File/SQ_RAP-ANNUEL-ACTIVITES_2015-2016.pdf (consulté le 31 mars 2019)

SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel d'activités – Poste de la MRC de Drummond de la Sûreté du Québec du 1er avril 2014 au 31 mars 2015*, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2016/11/portrait-poste-mrc-de-drummond.pdf (consulté le 27 avril 2019)

SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel d'activités – Poste de la MRC de Haute-Gaspésie du 1er avril 2015 au 31 mars 2016*, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2017/05/portrait-poste-mrc-de-la-haute-gaspesie.pdf (consulté le 31 mars 2019)

SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel d'activités – Poste de la MRC de l'Ile d'Orléans du 1er avril 2014 au 31 mars 2015*, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2016/11/portrait-poste-mrc-de-l-ile-d-orleans.pdf (consulté le 31 mars 2019)

SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel d'activités – Poste de la MRC de l'Ile d'Orléans du 1er décembre au 31 janvier 2017*, en ligne, https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2018/03/16-17-ile-d-orleans.pdf (consulté le 20 mai 2019)

SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel d'activités - Poste de la MRC de Vallée-de-l'or de la Sûreté du Québec du 1er avril 2015 au 31 mars 2016*, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2017/05/portrait-poste-mrc-de-la-vallee-de-l-or.pdf (consulté le 31 mars 2019)

SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel d'activités – Poste de la MRC des Appalaches du 1er avril 2015 au 31 mars 2016*, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2017/05/portrait-poste-mrc-des-appalaches.pdf (consulté le 27 avril 2019)

SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel d'activités - Poste de la MRC des Jardins-de-Napierville du 1er avril 2015 au 31 mars 2016*, en ligne :

https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2017/05/portrait-poste-mrc-des-jardins-de-napierville.pdf (consulté le 27 avril 2019)

SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel d'activités – Poste de la MRC du Granit du 1er avril 2014 au 31 mars 2015*, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2016/11/portrait-poste-mrc-du-granit.pdf (consulté le 27 avril 2019)

SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Relations avec les municipalités*, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/organisation/relations-avec-les-municipalites/ (consulté le 31 mars 2019)

SÛRETÉ DU QUÉBEC, UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC et FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Acte du 3e Forum des comités de la sécurité publique*, St-Hyacinthe, 8 au 10 novembre 2006, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2016/11/csp-forum-actes-2006.pdf (consulté le 31 mars 2019)

SÛRETÉ DU QUÉBEC, UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC et FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, « La communication - Le défi des partenaires », *Actes du 4e Forum des comités de sécurité publique*, Saint-Hyacinthe, 29 au 31 mars 2010, en ligne : https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2016/11/csp-forum-actes-2010-1.pdf (consulté le 31 mars 2019)

C) Ontario

ONTARIO, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DU LOGEMENT, *Liste des municipalités de l'Ontario*, en ligne : http://www.mah.gov.on.ca/Page3829.aspx (consulté le 15 juin 2019)

ONTARIO, MINISTÈRE DES FINANCES, *Rapport démographique trimestriel de l'Ontario : Faits saillants du premier trimestre 2019*, en ligne : https://www.fin.gov.on.ca/fr/economy/demographics/quarterly/dhiq1.html (consulté 15 juin 2019)

D) Autres pays

BELGIQUE, CONSEIL d'État, *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, en ligne : http://www.raadvst-consetat.be/?lang=fr&page=technique_legislative (consulté le 24 mars 2019)

CONFÉDÉRATION SUISSE, DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE, *Guide de législation – Guide pour l'élaboration de la législation fédérale*, 4e éd., Berne, Office fédéral de la justice, 2019, en ligne : https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-f.pdf (consulté le 28 septembre 2019)

CONFÉDÉRATION SUISSE, OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, *Guide de législation – Module « loi », « ordonnance » et «initiative parlementaire »*, Berne, 2013, en ligne : https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/module-f.pdf (consulté le 28 septembre 2019)

FRANCE, SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Guide de légistique*, 3e éd., Paris, La documentation française, 2017, LÉGIFRANCE en ligne : https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique2 (consulté le 24 mars 2019)

7. Documents municipaux

BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE LA VILLE DE QUÉBEC, *Rapport annuel* 2017, en ligne : http://www.ombudsman-villedequebec.qc.ca/wp-content/uploads/2018/07/RapportAnnuel_OmbudsmanLowRes2017_VF.pdf (consulté le 20 mai 2019)

MRC D'ARGENTEUIL, *Schéma révisé de couverture de risques en sécurité incendie de la MRC d'Argenteuil*, 14 septembre 2016, en ligne : https://argenteuil.qc.ca/docs/schema_incendie/Version_2016_Officielle.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MRC DE BEAUHARNOIS-SALABERRY, *Desserte policière, rapport annuel et RMH*, en ligne : http://www.mrc-beauharnois-salaberry.com/fr/services-de-la-mrc/securite-publique/sureteduquebec (consulté le 6 avril 2019)

MRC DE BEAUHARNOIS-SALABERRY, *Portrait socioéconomique et territorial*, Service de l'aménagement et du développement du territoire de la MRC de Beauharnois-Salaberry, août 2014, en ligne : http://www.mrc-beauharnois-salaberry.com/sites/default/files/MRC/PSET/mrc_lr.pdf (consulté le 6 avril 2019)

MRC DE BEAUHARNOIS-SALABERRY, *Rapport annuel d'activités 2010*, en ligne : http://www.mrc-beauharnois-salaberry.com/sites/default/files/PDF/Communication/rapportannuelmrc-2010-web.pdf (consulté le 6 avril 2019)

MRC DE BEAUHARNOIS-SALABERRY, *Rapport annuel d'activités 2011*, en ligne : http://www.mrc-beauharnois-salaberry.com/sites/default/files/PDF/Communication/rapportannuelmrc-2011_3.pdf (consulté le 6 avril 2019)

MRC DE BEAUHARNOIS-SALABERRY, *Rapport annuel 2012*, en ligne : http://www.mrc-beauharnois-salaberry.com/sites/default/files/PDF/Communication/mrc_ra_2012_web.pdf (consulté le 20 mai 2019)

MRC DE CHARLEVOIX-EST, *Refonte de la réglementation municipale appliquée par la Sûreté du Québec : recommandation du Comité de sécurité publique*, Conseil de la MRC de Charlevoix-Est, résolution nº 08-09-18, adoptée le 30 septembre 2008, p. 211, en ligne : http://www.mrccharlevoixest.ca/media/3200/pv_2008.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MRC DE DRUMMOND, *Harmonisation des règlements* municipaux, Conseil de la MRC de Drummond, résolution nº MRC11748/06/17, adoptée le 21 juin 2017, p. 343, en ligne : http://www.mrcdrummond.qc.ca/wp-content/uploads/2017/09/pv-conseil-21-juin-2017-doc.pdf (consulté le 20 avril 2019)

MRC DE LA MATANIE, « Harmonisation des règlements municipaux applicables par la Sûreté du Québec », *Actualité*, Matane, 16 février 2015

MRC DE LA NOUVELLE-BEAUCE, « Refonte de règlements municipaux applicables par la Sûreté du Québec en Nouvelle-Beauce », *Communiqué*, Ville de Sainte-Marie, le 14 décembre 2012, en ligne : http://mrc.nouvellebeauce.com/site.asp?page=evenement&nIDEvenement=2182 (consulté le 31 mars 2019)

MRC DE LA VALLÉE-DE-LA-GATINEAU, *Règlements uniformisés applicables par la Sûreté du Québec*, Conseil de la MRC de La Vallée-de-la-Gatineau, résolution nº 2011-R-AG281, adoptée le 20 septembre 2011, p. 330, en ligne : http://www.mrcvg.qc.ca/images/proces-verbaux/PV_2011-09.pdf (consulté le 31 mars 2019).

MRC DE LA VALLÉE-DE-LA-GATINEAU, *Autorisation - Évaluation – Système de suivi aux infractions émises en contravention des règlements* uniformisés, Conseil de la MRC de La Vallée-de-la-Gatineau, résolution nº 2013-R-AG155, adoptée le 21 mai 2013, p. 70, en ligne : http://www.mrcvg.qc.ca/images/proces-verbaux/PV_2013-05.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MRC DE LA VALLÉE-DE-LA-GATINEAU, *Recommandation d'adoption aux municipalités locales – Règlements uniformisés applicables par la Sûreté du* Québec, résolution du conseil nº 2017-R-AG012, adoptée le 17 janvier 2017, p. 181, en ligne : http://www.mrcvg.qc.ca/images/proces-verbaux/PV2017-01.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MRC DE LOTBINIÈRE, « Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés en Lotbinière », *Communiqué de presse*, Sainte-Croix, 11 octobre 2017, en ligne : http://www.mrclotbiniere.org/communique-de-presse-rhspppp/ (consulté le 31 mars 2019)

MRC DE LOTBINIÈRE, *Création d'un comité de travail temporaire pour l'élaboration d'un règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés*, Conseil de la MRC de Lotbinière, résolution nº 147-05-2016, adoptée le 18 mai 2016, p. 8, en ligne : http://www.mrclotbiniere.org/wp-content/uploads/2017/09/pv_conseil_160518.pdf (consulté le 6 avril 2019)

MRC DE MATAWINIE, *Harmonisation des règlements municipaux – Décision*, Conseil de la MRC de la Matawinie, résolution nº CM-310-2017, adoptée le 13 septembre 2017, p. 189, en ligne : https://www.mrcmatawinie.org/wp-content/uploads/2017/11/pvcm-2017-09-13.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MRC DE MEMPHRÉMAGOG, *Procès verbal de la session d'une assemblée régulière*, Conseil de la MRC, 9 août 2015, en ligne : https://www.mrcmemphremagog.com/download/Proces-verbaux/2015/PV-conseil-08-15.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MRC DE TÉMISCAMINGUE, *Autorisation de signature pour l'application du règlement sur les animaux de compagnie, avec le Refuge pour animaux du* Témiscamingue, Conseil de la MRC de Témiscamingue, résolution 11-17-333, adoptée le 22 novembre 2017, p. 11978, en ligne : http://www.mrctemiscamingue.org/wp-content/uploads/2017/11/2017-11-22-PV-Conseil-Projet.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MRC DE TÉMISCAMINGUE, « Bilan du Conseil de février pour la MRC Témiscamingue », *Communiqué de presse*, Ville-Marie, 22 février 2018, en ligne : http://www.mrctemiscamingue.org/wp-content/uploads/2018/02/2018-02-22-Communiqué-de-presse-Conseil-de-la-MRC-du-21-février-2018.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MRC DE TÉMISCAMINGUE, *Déclaration de compétence en matière de réglementation sur les animaux de compagnie (chiens et chats) et en ce qui concerne les ententes pour faire appliquer une telle réglementation*, Conseil de la MRC de Témiscamingue, résolution nº 11-17-332, adoptée le 22 novembre 2017, p. 11956 et 11957, en ligne : http://www.mrctemiscamingue.org/wp-content/uploads/2017/11/2017-11-22-PV-Conseil-Projet.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MRC DE TÉMISCAMINGUE, *Plan d'action 2014-2017*, en ligne : http://www.mrctemiscamingue.org/wp-content/uploads/2015/06/plan_action_mrct_2014-2017_version_20_juin_2014.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MRC DE TÉMISCAMINGUE, *Répertoire des infractions – Application des règlements municipaux par la Sûreté du Québec*, révisé au 5 février 2018, en ligne : http://www.mrctemiscamingue.org/wp-content/uploads/2015/06/R%C3%A9pertoire-infractions-Libell%C3%A9-2018-02-05.pdf (consulté le 27 avril 2019)

MRC DE VAUDREUIL-SOULANGES, *Procès-verbal du comité administratif de la municipalité régionale de Comté de Vaudreuil-Soulanges*, séance tenue le 14 mars 2012, en ligne : https://mrcvs.ca/wp-content/uploads/2018/08/2012-03-14.pdf (consulté le 15 avril 2019)

MRC DE VAUDREUIL-SOULANGES, *Procès-verbal du comité administratif de la Municipalité régionale de comté de Vaudreuil-Soulanges*, séance tenue le 16 novembre 2016, en ligne : https://mrcvs.ca/wp-content/uploads/2018/08/2016-11-16.pdf (consulté le 27 avril 2019)

MRC DE VAUDREUIL-SOULANGES, *Procès-verbal du comité administratif de la municipalité régionale de comté de Vaudreuil-Soulanges*, 7 novembre 2018, en ligne https://mrcvs.ca/wp-content/uploads/2018/12/2018-11-07.pdf (consulté le 27 avril 2019)

MRC DE VAUDREUIL-SOULANGES, *Réalisations 2016*, en ligne : https://mrcvs.ca/wp-content/uploads/2018/08/mrc_cld_realisations2016_web.pdf (consulté le 6 avril 2019)

MRC DES COLLINES-DE-L'OUTAOUAIS, « Les sept municipalités de la MRC Des Collines-de-l'Outaouais ont toutes adopté le règlement portant le numéro 16-RM-05 - Pour édicter les normes relatives à la sécurité incendie et souhaitent en informer la population », *Communiqué*, 1er novembre 2016, en ligne : https://www.mrcdescollinesdeloutaouais.qc.ca/upload/userfiles/files/file_reglement-16-rm-05-concernant-les-normes-relatives-a-la-securite-incendie-adopte.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MRC DES COLLINES-DE-L'OUTAOUAIS, *La cour en bref*, en ligne : https://www.mrcdescollinesdeloutaouais.qc.ca/22-la-cour-en-bref (consulté le 31 mars 2019)

MRC DES COLLINES-DE-L'OUTAOUAIS, « Nouveauté à la cour municipale », *Nouvelles*, Chelsea, 7 novembre 2016, en ligne : https://www.mrcdescollinesdeloutaouais.qc.ca/news/article/184-nouveaute-a-la-cour-municipale (consulté le 31 mars 2019)

MRC DES APPALACHES et SÛRETÉ DU QUÉBEC, POSTE DE LA MRC DES APPALACHES, *Répertoire des infractions aux règlements municipaux*, 2017, en ligne : http://stadriendirlande.ca/doc/REPERTOIREDESINFRACTIONSAUXRÈGLEMENTSMUNICIPAUX2017.pdf (consulté le 27 avril 2019)

MRC DES SOURCES, « Les règlements municipaux des 7 municipalités desservies par la Sûreté du Québec de la MRC des Sources sont maintenant harmonisés », *Communiqué*, Asbestos, 3 juillet 2014, en ligne : http://www.mrcdessources.com/les-reglements-municipaux-des-7-municipalites-desservies/ (consulté le 31 mars 2019)

MRC DES SOURCES, *Règlements uniformisés*, Conseil de la Municipalité régionale de comté des Sources, 17 juin 2013, Conseil de la MRC, résolution nº 2013-06-8505, p. 525, en ligne : http://www.mrcdessources.com/wp-content/uploads/sites/3/2014/10/2013-06-17-2C-s--ance.pdf (consulté le 27 avril 2019)

MRC DU GRANIT, *Procès verbal de la 61e réunion du Comité de sécurité publique*, 8 novembre 2012, en ligne : http://www.mrcgranit.qc.ca/fichiersUpload/fichiers/20130214143307-min-csp-2012-11-08.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MUNICIPALITÉ DE CHERTSEY, *Délégation de compétence à la MRC de Matawinie – Réglementation sur les alarmes d'intrusion sur le territoire de la MRC*, résolution nº 2015-273, le 20 octobre 2015, en ligne : http://www.municipalite.chertsey.qc.ca/wp-content/uploads/p_-v_-_sa_ance_du_20_octobre_2015.pdf (consulté le 6 avril 2019)

MUNICIPALITÉ DE DOSQUET, *Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés (RHSPPPP)*, Conseil municipal de Dosquet, résolution nº 17-02-8236, adoptée le 7 février 2017, en ligne : http://www.municipalitedosquet.com/wp-content/uploads/2017/05/pv_2017-02-07.pdf (consulté le 5 mai 2019)

MUNICIPALITÉ DE DOSQUET, *Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés (RHSPPPP)*, Conseil municipal de Dosquet, résolution nº 17-06-8303, adoptée le 6 juin 2017, en ligne : http://www.municipalitedosquet.com/wp-content/uploads/2014/04/pv_2017-06-06.pdf (consulté le 5 mai 2019)

MUNICIPALITÉ DE SAINT-ADELME, « Harmonisation des règlements municipaux applicables par la Sûreté du Québec dans La Matanie », *L'Éveil de St-Adelme*, vol. 38, nº 7, mars 2015, p. 15, en ligne : http://municipalite.st-adelme.ca/images/Upload/2015-mars-journal-eveil.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MUNICIPALITÉ DE SAINT-ADRIEN-D'IRLANDE, *Adoption du Répertoire des infractions des règlements municipaux Sûreté du Québec Poste MRC des Appalaches*, conseil municipal de Saint-Adrien-d'Irlande, résolution nº NO-17-086, adoptée le 5 juin 2017, en ligne : http://stadriendirlande.ca/doc/pv05062017.pdf (consulté le 27 avril 2019)

MUNICIPALITÉ DE SAINT-LOUIS-DE-GONZAGUE, *Le Gazouilleur*, vol. 4, nº 6, 21 décembre 2017, en ligne : http://saint-louis-de-gonzague.com/sldg/wp-content/uploads/2017/12/Gazouilleur-Decembre-version-finale.pdf (consulté le 20 avril 2019)

MUNICIPALITÉ DE SAINT-PATRICE-DE-BEAURIVAGE, *Prise de connaissance du règlement harmonisé RHSPPPP par les élus municipaux*, Conseil municipal de Saint-Patrice-de-Beaurivage, résolution nº 1199-02-2017, adoptée le 13 février 2017, en ligne : https://docs.wixstatic.com/ugd/1730df_9c320fe3b70c4aa5a4fc5cbb3f283d73.pdf (consulté le 5 mai 2019)

MUNICIPALITÉ DE SAINT-PATRICE-DE-BEAURIVAGE, *Règlement harmonisé sur la sécurité publique et la protection des personnes et des propriétés (RHSPPPP)*, Conseil municipal de Saint-Patrice-de-Beaurivage, résolution nº 1346-06-2017, adoptée le 12 juin 2017, en ligne : https://docs.wixstatic.com/ugd/1730df_b50019608c0a4916913c21f07ca56269.pdf (consulté le 5 mai 2019)

MUNICIPALITÉ DE SAINT-PAUL-D'ABBOTSFORD, *Qu'est-ce que des règlements uniformisés*, 21 janvier 2016, en ligne : http://www.saintpauldabbotsford.qc.ca/faq/quest-reglements-uniformises/ (consulté le 31 mars 2019)

MUNICIPALITÉ SAINTE-PRAXÈDE, *Adoption du règlement numéro 2017-RM-SQ-1 : Concernant les* alarmes, Conseil municipal de Sainte-Praxède, résolution nº 2017-06-152, adoptée le 5 juin 2017, en ligne : http://www.ste-praxede.ca/doc/06PV5JUIN2017.pdf (consulté le 31 mars 2019)

MUNICIPALITÉ DE SAINT-STANISLAS-DE-KOSTKA, *Nomination – Agents de la paix*, Conseil municipal de Saint-Stanislas-de-Kostka, résolution nº 2015-294, adoptée le 8 septembre 2015, en ligne : http://www.st-stanislas-de-kostka.ca/sites/default/files/pv_8_septembre_20151corrige.pdf (consulté le 27 avril 2019).

OMBUDSMAN DE MONTRÉAL, *Cultiver la bienveillance. Rapport annuel 2017*, en ligne : https://ombudsmandemontreal.com/wp-content/uploads/2018/06/RA-ODM-2017-Francais.pdf (consulté le 20 mai 2019)

OMBUDSMAN DE MONTRÉAL, *Le pouvoir de changer les choses. Rapport annuel 2016*, en ligne : https://ombudsmandemontreal.com/wp-content/uploads/2011/03/OdM-RA2016-VERSION-FRANCAISE.pdf (consulté le 20 mai 2019)

RÉGIE INTERMUNICIPALE DE POLICE DE THÉRÈSE-DE-BLAINVILLE, *Bilan annuel 2016*, en ligne : http://www.riptb.qc.ca/wp-content/uploads/2017/07/20170630_bilan_ann_-2016_VF.pdf (consulté le 31 mars 2019)

RÉGIE INTERMUNICIPALE DE POLICE RICHELIEU-ST-LAURENT et VILLE DE VARENNES, *La régie intermunicipale de police Richelieu-Saint-Laurent présente ses objectifs*, en ligne : http://www.ville.varennes.qc.ca/une/20100126-police (consulté le 31 mars 2019)

RÉGIE INTERMUNICIPALE DE POLICE ROUSSILLON, *Rapport d'activités 2016*, en ligne : http://www.ripr.ca/wp-content/uploads/2017/08/Rapport-dactivit%C3%A9s-2016.pdf (consulté le 31 mars 2019)

RÉGIE DE POLICE DU LAC DES DEUX-MONTAGNES, *Guider le citoyen*, en ligne : http://www.rpldm.ca/services-aux-citoyens/principaux-reglements/ et http://www.rpldm.ca/a-propos/territoire-desservi/ (consultés le 31 mars 2019)

SERVICE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DE LA MRC DES COLLINES-DE-L'OUTAOUAIS, *Rapport annuel 2016*, en ligne : http://sp.mrcdescollinesdeloutaouais.qc.ca/upload/userfiles/files/Bilan%20annuel%202016%20-%20Version%20finale(1).pdf (consulté le 31 mars 2019)

VILLE DE BOISBRIAND, *Urbanisme et permis, Qualité de vie, Règlement sur la qualité de vie (RV-1355-2)*, en ligne : http://www.ville.boisbriand.qc.ca/services-aux-citoyens/reglements-et-permis/qualite-de-vie.html (consulté le 31 mars 2019)

VILLE DE MONTRÉAL, *Politique pour un environnement paisible et sécuritaire à Montréal*, Service des communications et des relations avec les citoyens de la Ville de Montréal, février 2008, en ligne : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOCCONSULT_20070322.PDF (consulté le 20 juillet 2019)

VILLE DE MONTRÉAL, *Accessibilité universelle*, en ligne : http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=8258,90439645&_dad=portal&_schema=PORTAL (consulté le 20 mai 2019)

VILLE DE SAINT-LAZARE, « Foire aux questions », *Règlements municipaux*, en ligne : https://www.ville.saint-lazare.qc.ca/reglementsfaqs (consulté le 31 mars 2019).

VILLE DE SAINT-RAYMOND, *Municipalités desservies par la cour municipale*, en ligne : http://villesaintraymond.com/ville/services-municipaux/greffe-et-cour-municipale/ (consulté le 20 mai 2019)

VILLE DE SAINT-SAUVEUR, *Projet de règlement SQ-03-2017 concernant la circulation et le stationnement*, Conseil municipal de Saint-Sauveur, résolution nº 010-01-2018, adoptée le 22 janvier 2018, p. 8, en ligne : http://www.ville.saint-sauveur.qc.ca/DATA/TEXTEDOC/2018-01-22---Proces-verbal.pdf (consulté le 31 mars 2019)

VILLE DE SHERBROOKE, « Sherbrooke harmonisera ses règlement de zonage et de lotissement », *Communiqué*, Sherbrooke, 16 mars 2015

8. Documents d'organisme non gouvernementaux

AGENCE RÉGIONALE DE MISE EN VALEUR DES FORÊTS PRIVÉES DE LA CHAUDIÈRE, *Rapport technique présenté à la Conférence régionale des élu(e)s de la Chaudière Appalaches – Projet d'harmonisation des réglementations municipales et régionales des MRC des Appalaches, de Beauce-Sartigan, de la Nouvelle-Beauce, de Lotbinière, et Robert-Cliche*, 13 septembre 2013

AGENCE RÉGIONALE DE MISE EN VALEUR DES FORÊTS PRIVÉES DE LA CHAUDIÈRE, *Rapport annuel 2012-2013*, 19 juin 2013, en ligne : http://www.arfpc.ca/uploads/documents/RAPPORT%20ANNUEL%202012-2013_ENLIGNE.pdf (consulté le 31 mars 2019)

BALDWIN, R. et S. MCBETH, *Clair et simple! Communiquer plus efficacement dans le secteur municipal*, Association canadienne des administrateurs municipaux et Syndicat canadien de la fonction publique, 2007, en ligne : http://www.bdaa.ca/biblio/apprenti/clair/1/cover.htm (consulté le 20 mai 2019)

COMMISSION DES NATIONS UNIES POUR LE DROIT INTERNATIONAL COMMERCIAL, *Origine, mandat et composition de la CNUDCI*, en ligne : http://www.uncitral.org/uncitral/fr/about/origin.html (consulté le 31 mars 2019)

COMMISSION DES NATIONS UNIES POUR LE DROIT INTERNATIONAL COMMERCIAL, *Guide de la CNUDCI – L'essentiel de la Commission des Nations Unies pour le droit international*, Nations Unies, Vienne, 2013

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS, *Modèle de règlement encadrant l'usage de cannabis*, 9 octobre 2018, en ligne : https://www.fqm.ca/wp-content/uploads/2018/10/VF_Modele_Reglement_usage_cannabis.pdf (consulté le 20 mai 2019)

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISES DES MUNICIPALITÉS, *On voit loin pour notre monde – Mémoire sur le projet de loi no 155 Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*, 16 janvier 2018, en ligne : https://www.fqm.ca/wp-content/uploads/2018/01/Mémoire_FQM_2018-01-16_PL-155.pdf (consulté le 20 mai 2019)

GUAY, P., *La rédaction du règlement municipal, aspects juridiques*, Formation professionnelle de la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec, Montréal, Université de Montréal, Faculté de l'éducation permanente, 2010

LEGRIS, C. avec la collab. de LA SECTION QUÉBÉCOISE DE L'INTERNATIONAL DARK SKY ASSOCIATION (IDA), *Règlement type sur l'éclairage extérieur – Document préparé à l'intention des municipalités et MRC du Québec*, (pour la Fédération des astronomes amateurs du Québec), 2009, en ligne :

http://www.faaq.org/cielnoir/reglement_eclairage_exterieur_final2009.doc (consulté le 24 mars 2019)

OCDE, *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, OCDE, Paris, 2012, en ligne : https://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/Recommendation%20with%20cover%20FR.pdf (consulté le 20 juillet 2019)

RECYC-QUÉBEC, *Informations à l'intention des municipalités du Québec qui envisagent un bannissement des sacs d'emplettes à usage unique*, Québec, avril 2016, en ligne : https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/document-municipalites-bannissement-sacs.pdf (consulté le 24 mars 2019)

ROUSSEL, N. et K. LAPRISE, « L'accessibilité universelle : une stratégie au service d'une expérience-citoyen optimale », *Carrefour*, vol. 41, nº 2, Été 2017, COMAQ, 22

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Clair et simple! Communiquer plus efficacement dans le secteur municipal*, en ligne : https://scfp.ca/sites/cupe/files/Trousse_Clair_et_simple_-_Partie_2.pdf (consulté le 20 mai 2019)

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *À la source - Rapport annuel 2011*, en ligne : https://umq.qc.ca/wp-content/uploads/2016/03/rapportannuelumq2011.pdf (consulté le 31 mars 2019)

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Mission et historique*, en ligne : https://umq.qc.ca/a-propos/mission-et-historique/ (consulté le 31 mars 2019)

9. Dictionnaires et encyclopédie

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, en ligne : http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/legistique.html, (consulté le 24 mars 2019)

CORNU, G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, 11e édition, Paris, Presses universitaires de France, 2016

DUPONT, A., *Dictionnaire pratique : difficultés linguistiques du monde municipal,* Boucherville, Les Publications Proteau, 1988

GOUVERNEMENT DU CANADA, TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA, *Termium Plus*, en ligne : https://www.btb.termiumplus.gc.ca/tpv2guides/guides/juridi/index-

eng.html?lang=eng&lettr=indx_catlog_l&page=9HyCfHdriQGY.html (consulté le 24 mars 2019)

Larousse, « légiste », en ligne : *https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/l%c3%a9giste/187867?q=l%c3%a9giste#11051818* (consulté le 24 mars 2019)

Larousse, « légistique », en ligne : https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/l%c3%a9gistique/188363?q=l%c3%a9gistique#11073225 (consulté le 10 août 2020)

Le Grand Robert de la langue française, version numérique (consulté le 24 mars 2019)

PICOTTE, J., *Juridictionnaire, Recueil des difficultés et des ressources du français juridique*, Moncton, Faculté de droit Université de Moncton, 2015

REID, H., *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 5e édition, Montréal, Wilson et Lafleur, 2015, en ligne : https://dictionnairereid.caij.qc.ca/recherche%20-%20q=l%C3%A9gistique&t=edictionnaire&sort=relevancy&m=search&nq=true#q=l%C3%A9giste&t=edictionnaire&sort=relevancy&m=search (consulté le 23 mars 2019)

Wikipédia, « légistique », en ligne : https://fr.wikipedia.org/wiki/L%C3%A9gistique (consulté le 23 mars 2019)

Wiktionary, « légistique », en ligne : https://fr.wiktionary.org/wiki/l%C3%A9gistique (consulté le 24 mars 2019)

10. Monographies et ouvrages collectifs

BABOT A., A. BOUCAUD-MAÎTRE et P. DELAIGUE, *Dictionnaire d'histoire du droit et des institutions publiques*, 2e éd., Paris, Ellipses, 2007

BATSELÉ, D., *Initiation à la rédaction des textes législatifs, réglementaires et administratifs*, 3e éd., Bruxelles, Bruylant, 2013

BAUDOIN, J.-L. et Y. RENAUD, *Code civil annoté (2017)*, 21e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2018, « art. 2807 », en ligne : https://edoctrine.caij.qc.ca/wilson-et-lafleur-ccq-annote/ccqa-2018/ccqa-2018-loi-article-2807/ (consulté le 2 septembre 2019)

BRADY, J.-P. (éd.), *Introduction à la vie municipale québécoise*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2019

BRIÈRE, J.-Y., F. MORIN, D. ROUX et J.-P. VILLAGGI, *Droit de l'emploi au Québec*, 4e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2010

DIVAY, G., S. BELLEY, L. CARON, É. CHARBONNEAU et M.-C. PRÉMONT, *Le management municipal - Un gouvernement de proximité?*, t. no 1, Presses de l'Université du Québec, Québec, 2019

DRIEDGER, E., A. *The composition of Legislation*, 2e éd., Ottawa, ministère de la Justice, 1976

DUCHARME, L., *Précis de la preuve*, 6e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2005, en ligne : https://edoctrine.caij.qc.ca/wilson-et-lafleur-livres/7/756989775/ (consulté le 2 septembre 2019)

DUSSAULT, R. et L. BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2e éd., t. no 1, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1984

FLÜCKIGER, A., (*Re)faire la loi : traité de légistique à l'ère du droit souple*, Berne, Stämfli, 2019

GAUTRAIS, V., *Neutralité technologique. La rédaction et l'interprétation des lois face aux changements technologiques*, Montréal, Éditions Thémis, 2012

HÉTU, J. et Y. DUPLESSIS, *Loi sur les compétences municipales et Loi sur les cités et villes – Textes explicatifs et références législatives*, Brossard, Publications CCH, 2006

HÉTU, J. et Y. DUPLESSIS avec la collaboration de L. VÉZINA, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, 2e éd., Brossard, Wolters Kluwer, feuilles mobiles, à jour au 1er janvier 2017

HOULE, F., *Analyses d'impact et consultations réglementaires au Canada. Étude sur les transformations du processus réglementaire fédéral : de la réglementation pathogène à la réglementation intelligente*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012

ISSALYS, P. et D. LEMIEUX, *L'action gouvernementale – Précis de droit des institutions administratives*, 3e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009

KEYES, J.M., *Executive Legislation*, 2e éd., Markham, Lexis Nexis, 2010

L'HEUREUX, J., *Droit municipal québécois*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1984

LAMARI, M., J. BOUCHARD et E. ANSTETT (dir.), *Analyse d'impact réglementaire : balises méthodologiques pour mieux évaluer les réglementations*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015

LOUGHLIN, M., *Legality and Locality. The Role of Law in Central-Local Government Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1996

MAKUCH, S.M., N. CRAIK, et S.B. LEISK, *Canadian Municipal and Planning Law*, 2e éd., Toronto, Thomson Carswell, 2004

MATTILA, H., *Jurilinguistique comparée,* Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012

MCLEOD, I., *Principles of Legislative and Regulatory Drafting,* Oxford, Hart Publishing, 2009

MORAND, C.-A., *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Coll. « Droit et société », Paris, L.G.D.J., 1999

MORAND, C.-A., *Legistique formelle et matérielle. Formal and Material Legistic*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseilles, 1999

PÉPIN, G. et Y. OUELLETTE, *Précis de contentieux* administratif, Montréal, Éditions Thémis, 1974

PAQUET, J.-C., *L'ombudsman au Québec : Agir selon ce qui est légal, raisonnable et équitable*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014

PENVEN, F., *Le nouveau guide de la communication municipale,* 2e éd., Québec, Publications du Québec, 1997

PIGEON, L.-P., *Rédaction et interprétation des lois*, 3e éd., Les publications du Québec, 1986.

PRÉVOST, P., La gestion municipale au Québec : perspectives nouvelles, Montréal, Gaétan Morin Éditeur Ltée, 1999

ROYER, J.-C. et S. LAVALLÉE, *La preuve civile*, 4e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008

SALEMBIER, P., *Legal and Legislative Drafting,* Markham, Lexis Nexis, 2009

SANSFAÇON, S. (dir.), *Le règlement municipal : modèles : règles de rédaction et d'adoption : exécution et contrôle judiciaire*, St-Jérôme, Prévost, Fortin, D'Aoust et Fédération québécoise des municipalités, 1995, feuilles mobiles, à jour au 1er décembre 2014

SHACHTER, I. M. (ed.), *O'Brien's Encyclopedia of Forms: Division IX: Municipal Corporations: vol. 2 et 3*, 11e éd., Aurora, Canada Law Book, 1987, feuilles mobiles

SPARER, M. et W. SCHWAB, *Rédaction des lois : rendez-vous du droit et de la culture,* 2e éd., Québec, Éditeur officiel, Conseil supérieur de la langue

française, 1984, en ligne : http://www.cslf.gouv.qc.ca/bibliotheque-virtuelle/publication-html/?tx_iggcpplus_pi4%5bfile%5d=publications/pubb101/b101ch1.html#retour52 (consulté le 20 juillet 2019)

TREMBLAY, A. et R. SAVOIE, *Précis de droit municipal*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1973

TREMBLAY, R. (dir.), *Éléments de légistique : comment rédiger les lois et les règlements*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010

TREMBLAY, R., *L'essentiel de l'interprétation*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004

TREMBLAY, R., R. JOURNEAULT-TURGEON et J. LAGACÉ, *Guide de rédaction* législative, SOQUIJ, 1984

WINTGENS, L. J., *Les temps modernes. Droit, loi et légisprudence*, Bruxelles, Larcier, 2011

WINTGENS, L. J., *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, Aldershot, Ashgate, 2005

WINTGENS, L. J. et A. D. OLIVIER-LALANA, *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence*, Dordrecht, Springer, 2013

WINTGENS, L. J. et P. THION, *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, Aldershot, Ashgate, 2007

XANTHAKI, H., *Drafting Legislation. Art and Technology of Rules for Regulations,* Oxford, Hart Publishing, 2014

11. Chapitres d'ouvrages collectifs

BARRAUD, B., « La légistique », dans *La recherche juridique (les branches de la recherche juridique*), coll. Logiques juridiques, L'Harmattan, 2018, , p. 8, en ligne : https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-01367740/document (consulté le 11 mai 2019)

BÉLAND, L., « Le contentieux municipal », dans Collection de droit 2014-2015, École du Barreau du Québec, vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 401

BELLEY, S., G. DIVAY et M.-C. PRÉMONT, « Le secteur municipal au Québec : enjeux juridiques, politiques et administratifs », dans N. MICHAUD (éd.), *Secrets d'États? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2017, p. 555

BOUCHARD, D., « L'affaire Spraytech et le pouvoir des municipalités de réglementer les matières environnementales « nouvelles » », dans S.F.P.B.Q., vol. 175, *Développements récents en droit de l'environnement (2002)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 3

BOUCHARD, D., « Quelques impacts de la nouvelle *Loi sur les compétences municipales* sur les pouvoirs municipaux en matières environnementales », dans S.F.P.B.Q., vol. 241, *Développements récents en droit municipal (2006)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 121

BOUCHARD, D. et S. LECLERC, « Réflexion sur la sous-utilisation des pouvoirs municipaux en environnement », dans S.F.C.B.Q., vol. 418, *Développements récents en droit de l'environnement (2016)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 31

CHÉNARD, D., « Les techniques de renvoi et la rédaction des règlements municipaux », dans S.F.P.B.Q., vol. 60, *Développements récents en droit municipal (1995)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 177

CHEVALLIER, J., « La rationalisation de la production juridique », dans C.-A. MORAND, *L'État propulsif, Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État* », Paris, Publisud, 1991, p. 11

CÔTÉ, J. et M. QUENNEVILLE, « La révision judiciaire des décisions et des règlements municipaux », dans S.F.C.B.Q., vol. 361, *Développements récents en droit municipal (2013)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 163

DELLEY, J.-D., « Du miroir tendu au miroir tenu. L'administration face à l'obligation d'évaluer », dans J. KELLERHALS, D. MANAÏ et R. ROTH (dir.), *Pour un droit au pluriel. Études offertes au professeur Jean-François Perrin*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 2002, p. 303

DELNOY, P. « De la légistique conçue comme la science de la création du droit écrit », dans A. AUER, J.-D. DELLEY, M. HOTTELIER et G. MALINVERNI (dir.), *Aux confins du droit. Essais en l'honneur du professeur Charles-Albert Morand*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 2001, p. 65

DOWD, M.-A., « Plainte à l'ombudsman municipal », dans G. Rousseau (dir.), *Droit municipal: recours et modes de règlement des différends*, Montréal, LexisNexis, 2016, p. 81

DUBUC, C., « Les fusions municipales au Québec », S.F.P.B.Q., *Développements récents en droit municipal (1991)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 125

FERNBACH, N., « La simplification du texte juridique : étude comparative », dans G. SNOW et J. VANDERLINDEN (dir.), *Français juridique et sources du droit,* Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 105

FERREIRA, N. « L'efficacité du droit… pourquoi faire? », dans P. HAMMJE, L. JANICOT et S. NADAL (dir.), *L'efficacité de l'acte normatif. Nouvelle norme, nouvelles normativités*, Cergy-Pontoise, Université de Cergy-Pontoise, Laboratoire d'études juridiques et politiques, 2013, p. 23

FLÜCKIGER, A., « Qu'est-ce que mieux légiférer? Enjeux et instrumentalisation de la notion de qualité législative, dans A. FLÜCKIGER et C. GUY-ECABERT (dir.), *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer : le rôle des guides de légistique*, coll. « Pratique du droit administratif », Genève, Schulthess, 2008, p. 11

DELLEY, J.-D. et FLÜCKIGER, A., « La légistique : une élaboration méthodique de la législation », dans R. DRAGO (dir.), *Confection de la loi*, coll. « Cahiers des sciences morales et politiques », Paris, Presses universitaires de France, 2005, p. 83

FONTENEAU, A., « Les fautes de nos lois – Anglicismes et autres erreurs de vocabulaire dans les lois du Québec », dans CONFÉRENCE DES JURISTES DE L'ÉTAT, *Conférence des juristes de l'État 2011*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, p. 351

FRÉMONT, J., « Transformation du texte, transformation du droit », dans D. BOURCIER et C. THOMASSET (dir.), *L'écriture du droit. Législation et technologie de l'information,* Paris, Diderot Éditeur, 1996, p. 81

GÉLINAS, F., « La coopération municipale. S'unir pour mieux servir », dans G. Mercier, C. Bélanger et M. Bédard (dir.), *L'avenir municipal : dynamiques québécoises et canadiennes*, Québec, Éditions Sylvain Harvey, 1999, p. 81

GIRARD, J.-F., « Dix ans de protection de l'environnement par les municipalités depuis l'arrêt Spraytech : constats et perspectives », dans S.F.C.B.Q., vol. 329, *Développements récents en droit de l'environnement (2010)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 53

GIRARD, J.-F., « La protection des milieux naturels par les municipalités : effervescence d'un droit en développement » dans S.F.C.B.Q., vol. 270, *Développements récents en droit de l'environnement (2007),* Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 20

HAY, G., « Le processus législatif québécois », dans CONFÉRENCE DES JURISTES DE L'ÉTAT, *Actes de la XIVe Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2000, p. 343

HOULE, F., « La réglementation intelligente et la gouvernance publique contemporaine », dans CONFÉRENCE DES JURISTES DE L'ÉTAT, *Conférence des juristes de l'État 2011*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, p. 173

ISSALYS, P., « Histoire de la technique législative au Québec », dans *Actes de la XIIIe Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 323

ISSALYS, P., « L'analyse d'impact des lois et règlements : impératif d'efficacité ou condition de légitimité? » dans Stéphane BEAULAC et Mathieu DEVINAT (dir.), *Interpretatio non cessat. Mélanges en l'honneur de Pierre-André Côté,* Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, p. 133

ISSALYS, P., « Le texte et l'action : leurs rapports dans le langage des lois », dans K. BENYEKHLEF (dir.), *Le texte mis à nu*, Montréal, Éditions Thémis, 2009, p. 153

JESTAZ, P., « Le langage et la force contraignante du droit », dans L. INGBER et P. VASSART (dir.), *Le langage du droit,* Bruxelles, Nemesis, 1991, p. 69

KOUBI, G., « Lire et comprendre: quelle *intelligibilité* de la loi? », dans G. FAURE et G. KOUBI (dir.), *Le Titre préliminaire du Code civil*, Paris, Economica, 2003, p. 215

LAFOND, N. et K. BOLEN, « Les pouvoirs délégués aux municipalités », dans C. CHOQUETTE et A. LÉTOURNEAU (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, Éditions MultiMondes, 2008, p. 125

MARINESE, V., « Légistique et effectivité », dans D. CHAMPEIL-DESPLATS et D. LOCHACK (dir.), *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Nanterre, Presses Universitaires de Paris Ouest, 2008, p. 89, en ligne : http://books.openedition.org/pupo/1166?lang=fr (consulté le 2 septembre 2019)

MARTEL, E., « Droits acquis en matière de réglementation municipale en environnement », dans S.F.P.B.Q., vol. 395, *Développements récents en droit municipal (2015)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2015, p. 1

MAYRAND, H. et J. RIOUX COLLIN, « Le partage des compétences en environnement au Canada », dans A. CHALOUX (dir.), *L'action publique environnementale au Québec*, Montréal, PUM, 2017, p. 75

MORAND, C.-A., « Éléments de légistique formelle et matérielle », dans Charles-Albert MORAND (dir.), *Légistique formelle et matérielle - Formal and Material Legistic,* Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1999, p. 17

OUELLET, J., « La Cour municipale : Une compétence méconnue que le praticien aurait intérêt à explorer », dans S.F.P.B.Q., *Congrès annuel du Barreau du Québec (2011)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, en ligne : https://edoctrine.caij.qc.ca/congres-du-barreau/2011/1754943454 (consulté le 31 mars 2019)

ROUSSEAU, G., « Rétribution des biens et services environnementaux : le droit permet-il aux municipalités d'innover ? », dans S.F.C.B.Q., vol. 426, *Développements récents en droit municipal (2017)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 1

SANSFAÇON, S., « Quelques difficultés rencontrées en matière de règlements municipaux portant sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables », dans S.F.C.B.Q., vol. 265, *Développements récents en droit municipal (2007)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 39

SAVARD, J., « À la Ville de Montréal, un ombudsman apolitique, autonome et indépendant au service des citoyens », dans S.F.C.B.Q., vol. 247, *Développements récents en droit municipal (2006)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 163.

STEFANOU, C., « Drafting as a form of Communication », dans L. MADER et M. TAVARES DE ALMEIDA (dir.), *Quality of Legislation. Principles and Instruments,* Baden-Baden, Nomos, 2011, p. 308

TREMBLAY, F., « Le pouvoir réglementaire pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de la population, source nouvelle et confirmée d'intervention pour les municipalités », dans S.F.C.B.Q., vol. 331, *Développements récents en droit municipal 2011*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 3

TREMBLAY, R., « L'abstraction au service de la clarté en rédaction législative », dans A. WAGNER et S. CACCIAGUIDI-FAHY (dir.), *Legal Language and the Search for Clarity*, Berne, Peter Lang, 2006, p. 105

VAN HOECKE, M., « Comment les normes juridiques sont-elles formulées dans les textes législatifs? », dans L. INGBER et P. VASSART (dir.), *Le langage du droit,* Bruxelles, Nemesis, 1991, p. 107

VIDAL-NAQUET, A., « Évaluation et qualité normative », dans Delphine DERO-BUGNY et Aurore LAGUET-ANNAMAYER, *L'évaluation en droit public*, Paris, HAL archives-ouvertes.fr, 2015, en ligne : https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01794758 (consulté le 2 septembre 2019)

VIDAL-NAQUET, A., « Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats? », dans M. BARDIN, M. FATIMA-ROUGE STEFANINI, P. JENSEL-MONGE et C. SEVERINO (dir.), *La démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalité*, UMR Droits International, Comparé et Européen (DICE), coll. « Confluence des droits », 2018, p. 17, en ligne : https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01996129/document (consulté le 28 juillet 2019)

12. Articles de périodique scientifiques

BERTRAND, J.-L., « L'accès du citoyen québécois à la loi », (1976) 22:3 *McGill L.J.* 496

BOY, L., « Normes techniques et normes juridiques », (2007) *Cahiers du Conseil constitutionnel*, nº 21, en ligne : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-21/normes-techniques-et-normes-juridiques.50558.html (consulté le 11 mai 2019)

CARTIER, E., « Publicité, diffusion et accessibilité de la règle de droit dans le contexte de la dématérialisation des données juridiques », (2005) *AJDA* 1092

CHOQUETTE, C., avec la collab. d'Anne-Marie ROBICHAUD, Anne PAILLART et Marie-Pier GOYETTE NOËL, « Analyse de la validité des règlements municipaux sur les bandes riveraines », (2008-2009) 39 *R.D.U.S.* 261

CUMYN, M., « Les notes marginales dans les lois », *Chaire de rédaction juridique Louis-Philippe Pigeon*, 6 décembre 2017, en ligne : https://www.redactionjuridique.chaire.ulaval.ca/les-notes-marginales-dans-les-lois (consulté le 11 mai 2019)

DIVAY, G., « L'engagement civique local : de l'incantation générique à la valorisation segmentée », (2012) 55 *Administration publique du Canada* 505

ÉTRILLARD, C., « Paiements pour services environnementaux : nouveaux instruments de politique publique environnementale », *Développement durable et territoires*, vol. 7, nº 1, Avril 2016, en ligne : https://journals.openedition.org/developpementdurable/11274 (consulté le 28 juillet 2019)

FETZE KAMDEM, I., « Harmonisation, unification et uniformisation. Plaidoyer pour un discours affiné sur les moyens d'intégration juridique », (2009) 43 *R.J.T.* 605

FLÜCKIGER, A., « L'essor des actes étatiques incitateurs : le glas de la loi? », *LeGes : Législation & évaluation*, 2001, vol. 1, 45, 45

FLÜCKIGER, A., « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV-138/2007, 83

FLÜCKIGER, A., « Le droit administratif en mutation : l'émergence d'un principe d'efficacité », *Revue de droit administratif et de droit fiscal*, *Partie 1*, *Droit administratif*, 2001, vol. 57, nº 1-2, 93

FLÜCKIGER, A., « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », (2007) 21 *Cahiers du Conseil constitutionnel*, en ligne : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-

conseil/cahier-n-21/le-principe-de-clarte-de-la-loi-ou-l-ambiguite-d-un-ideal.50557.html (consulté le 24 mars 2019)

GOODMAN, J., « Contrôle du respect de la règlementation municipale », (2002) 81 *R. du B. can*. 189

GUY-ESCABERT, C. et A. FLÜCKIGER, « La bonne loi ou le paradis perdu? » (2015) *LeGes*, vol. 26-1, 21, en ligne : https://archive-ouverte.unige.ch/unige:73929 (consulté le 11 mai 2019)

HÉTU, J., « La réglementation municipale : conditions de validité et moyens de défense », (1995-96) 98 *R. du N.* 203

HOWES, D., « E-legislation: Law-Making in the Digital Age », (2001) 47 *R.D. McGill* 39

ISSALYS, P., « L'harmonisation du droit dans le système canadien et québécois de sécurité sociale », (1991) 32 *C. de D.* 845

JOCHUM, M. et S. LEDERMANN, « La démarche légistique entre théorie et pratique », (2009) 1 *LeGes* 87

KAUFFMANN, C., « Le coût économique d'une loi de mauvaise qualité », (2014) 48 *R.J.T.U.M.* 233

KONG, H., « Something to Talk About: Regulation and Justification in Canadian Municipal Law », (2010) 48 *Osgoode Hall L.J.* 499

LALONDE, M., « Qui frappe à la porte? : La réglementation municipale sur le colportage », dans *Chroniques juridiques*, Bélanger Sauvé, mars 2013, en ligne : http://www.belangersauve.com/fr/publications/qui-frappe-a-la-porte-la-reglementation-municipale-sur-le-colportage (consulté le 11 mai 2019)

LAUZIÈRE, L., « L'élaboration des lois et des règlements au Québec », *Chaire de rédaction juridique Louis-Philippe-Pigeon*, Septembre 2011, en ligne : http://www.redactionjuridique.chaire.ulaval.ca/sites/redactionjuridique.chaire.ulaval.ca/files/lauziere-lelaboration_des_lois_et_des_reglements_au_quebec_2011.pdf (consulté le 11 mai 2019)

LAVIGNE, A., « Élus, Communicateurs et publics : discours et arguments sur l'information municipale », *Hermès, La Revue*, 1995/2 nº 16, 259

LAVIGNE, A., « L'information des gouvernements municipaux québécois en contexte électoral », dans *Communication, Information Médias Théories*, vol. 13 nº 1, printemps 1992, Éthique, 153

MACDONALD, R. A., « The Fridge-door Statute », (2001) 47 *R.D. McGill* 11

MADER, L., « Evaluating the Effects: A contribution to the Quality of Legislation », *Statute Law Review*, vol. 22, nº 2, 2001, 119

MCLAREN, K., « Bilinguisme législatif : l'importance des méthodes de production des textes législatifs », (2017) Revue de droit d'Ottawa /Ottawa Law Review, vol. 49, nº 1, 165

MATTHEWS GLENN, J., « L'aménagement du territoire en droit public québécois », (1977) 23 *R.D. McGill* 242

MELKEVIK, B., « Un regard sur la culture juridique chinoise : l'École des légistes, le confucianisme et la philosophie du droit », (1996) 37 : 3 *C. de D.* 603

MOCKLE, D., « La réglementation intelligente : réglementer mieux ou réglementer moins », *Revue française de droit administratif*, (2015) 31(6), 1225

MOCKLE, D., « Le principe général du bon gouvernement », (2019) 60 *C. de D.* 1031

MORAND, C.-A., « Vers une méthodologie de la communication législative », (1994) 2 *Législation d'aujourd'hui* 11

MORIN, M., « Réflexions sur la qualité de la loi au Québec et au Canada – ou ce qui est bon pour les francophones ne l'est pas pour les anglophones du Québec », (2014) 48 *R.J.T.U.M.* 247

ROUSSEAU, G., « La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme 30 ans plus tard : toujours entre centralisation et décentralisation », (2011) 52 *C. de D.* 197

ROUSSEAU, G., « Le vice de forme et le droit municipal », (1982) 23 *C. de D.* 407

SABOURIN, F., « L'harmonisation des lois provinciales et territoriales canadiennes et le droit civil québécois », (2013) 43 *R.D.U.S.* 511

SULLIVAN, R., « The Promise of Plain Language Drafting » (2001) 47 *R.D. McGill* 97

WINTGENS, L. J., « Legisprudence as a New Theory of Legislation », 2 *Int'l J. Educ. L. & Pol'y* (2006), 85

XANTHAKI, H., « Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born », *IALS Student Law Review*, vol. nº 1, Issue 1, Autumn 2013, 57

13. Rapports de recherche, mémoires et thèses

DELLEY, J.-D., M. T. JOCHUM CHRISTIN et S. LEDERMANN, *La conception des lois : la démarche légistique entre théorie et pratique*, Genève, CETEL, nº 56, 2009, en ligne : http://archive-ouverte.unige.ch/unige:2026 (consulté le 24 mars 2019)

FERNBACH, N., *La lisibilité dans la rédaction juridique au Québec*, Ottawa, Centre canadien d'information juridique, 1990

GROUPE CONSULTATIF SUR LA RECHERCHE ET LES ÉTUDES EN DROIT, *Le droit et le savoir*, Ottawa, CRSH - Division de l'information, 1983

ISSALYS, P., avec la collab. de M. BOURQUE, *Répartir les normes - Le choix entre les formes d'action étatique*, Rapport de recherche, Québec, Société de l'assurance automobile du Québec, 2001

LITHWICK, D., « Le bien-être d'un pays : origine de l'expression « paix, ordre et bon gouvernement» », *Notes de la colline*, Recherche et analyse de la Bibliothèque du Parlement du Canada, 26 avril 2017, en ligne : https://notesdelacolline.ca/2017/04/26/le-bien-etre-dun-pays-origine-de-lexpression-paix-ordre-et-bon-gouvernement/ (consulté le 20 mai 2019)

OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, *Les institutions objets de décentralisation politique*, Hiver 2012, en ligne : http://cerberus.enap.ca/Observatoire/docs/Etat_quebecois/a-territorial.pdf (consulté le 24 mars 2019)

SAINT-AMOUR, J.-P., *La dimension territoriale de la compétence municipale – Schéma de systématisation en droit québécois*, thèse de doctorat en droit, Montréal, Faculté des études supérieures, Université de Montréal, 1999

VOISARD, C., *Reconnaître et protéger le statut constitutionnel des municipalités: critique de l'état du droit et perspectives d'avenir*, mémoire de maîtrise en droit, Montréal, Faculté des études supérieures, Université de Montréal, 2009

14. Séminaires, conférences et colloques

CHEVALLIER, J., « L'apport et le statut de la légistique », dans P. ALBERTINI (dir.), *La qualité de la loi. Expériences française et européenne, Actes du colloque organisé par le CUREJ à la Faculté de droit, sciences économiques et gestion de l'université de Rouen les 13 et 14 novembre 2014*, Paris, Mare & Martin, 2015, p. 31

COUTURE, J.-F., « Le Secrétariat à la législation – Partenaire incontournable du légiste », dans CONFÉRENCE DES JURISTES DE L'ÉTAT, *Conférence des juristes de*

l'État 2013, XXe conférence – Redéfinir la gouvernance publique, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 569

FLÜCKIGER, A., *Les racines historiques de la légistiques en Suisse*, Séminaire Commission européenne, Bruxelles, 19 octobre 2007, Bruxelles, en ligne : http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/seminars/ch_fluckiger.pdf (consulté le 24 mars 2019)

FLÜCKIGER, A. et J.-D. DELLEY, « L'élaboration rationnelle du droit privé : de la codification à la légistique », dans C. CHAPPUIS, B. FOËX et L. THÉVENOZ, *Le législateur et le droit privé : colloque en l'honneur du professeur Gilles Petitpierre*, Genève, Schulthess, 2006, p. 123

GROUPE DE RECHERCHE SUR LES STRATÉGIES ET LES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE, *L'harmonisation des règlements municipaux : but, limites et possibilités*, Conférence prononcée par Catherine Choquette dans le cadre du Conseil régional de l'environnement de l'Estrie, Lac-Mégantic, 20 mai 2011, en ligne : http://www.environnementestrie.ca/imports/pdf/activites/ppt/choquette.pdf (consulté le 20 mai 2019)

GROUPE DE RECHERCHE SUR LES STRATÉGIES ET LES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE, « Les pouvoirs municipaux en matière de protection de l'eau », présentation par Catherine Choquette et Guillaume Rousseau dans le cadre de la journée portes ouvertes COGESAF, Dudswell, 25 avril 2014, en ligne : http://www.environnementestrie.ca/imports/pdf/journeemun/choquette_rousseau.pdf (consulté le 20 mai 2019)

MORAND, C.-A., « L'apport de la légistique à une meilleure connaissance de la loi », dans *L'accès aux normes*, *Actes de la Réunion multilatérale – Activités pour le développement et la consolidation de la stabilité démocratique (Adacs)*, Borovets, Bulgarie, 25-27 novembre 1998, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2000, p. 57

MORAND, C.-A., « L'obligation d'évaluer les effets des lois », dans Charles-Albert Morand (dir.), *Séminaire en Valais*, 7-9 octobre 1992, Presses de l'Université d'Aix-Marseilles, 1993, p. 84.

15. Articles de journaux

ALLARD, M., « Le Québec détient le record canadien des noyades en piscines », Montréal, *La Presse*, 9 juin 2003, p. E-8, en ligne : http://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2197124?docsearchtext=record%20canadien%20des%20noyades%20en%20piscines (consulté le 31 mars 2019)

DELAND, M., « La Montréalaise Christiane Vadnais bel et bien tuée par le pitbull », *TVA Nouvelles*, 17 juin 2016, en ligne : https://www.tvanouvelles.ca/2016/06/17/la-montrealaise-a-bel-et-bien-ete-tuee-par-le-pitbull (consulté le 31 mars 2019)

DESJARDINS, F., « L'autopublication des avis publics par les villes inquiète des entreprises de presse », *Le Devoir*, 15 décembre 2016, en ligne : https://www.ledevoir.com/economie/487081/avis-legaux (consulté le 20 mai 2019)

FORTIER, D., « Légalisation du cannabis : tour d'horizon des règlementations municipales dans l'Est-du-Québec », *L'Avantage gaspésien*, 17 octobre 2018, en ligne : https://www.lavantagegaspesien.com/article/2018/10/17/legalisation-du-cannabis-tour-d-horizon-des-reglementations-municipales-dans-l-est-du-quebec (consulté le 20 mai 2019)

GOURDE, E., « Cannabis : Bellechasse à la recherche d'un règlement harmonisé », *La Voix du Sud*, 21 octobre 2018, en ligne : https://www.lavoixdusud.com/actualite/societe/cannabis-bellechasse-a-la-recherche-dun-reglement-harmonise/ (consulté le 20 mai 2019)

GRENIER, D., « L'harmonisation des règlements municipaux », *Le Soleil de Salaberry-de-Valleyfield*, 6 juillet 2011.

GUILLET, K., « Toujours pas de règlement dans la Vallée-du-Richelieu », *Le Journal de la Vallée du Richelieu*, 17 octobre 2018, en ligne : https://www.oeilregional.com/toujours-pas-de-reglement-dans-la-vallee-du-richelieu/ (consulté le 20 mai 2019)

LABRECQUE, M., « La consommation de cannabis sera réglementée », *Le Peuple Lotbinière*, 11 octobre 2018, en ligne : http://www.lepeuplelotbiniere.ca/1120/Soci%C3%A9t%C3%A9_.html?id=40741 (consulté le 20 mai 2019)

LACROIX, S., « Cannabis : les municipalités se préparent à uniformiser les réglementations », *Le Courrier Sud*, 17 octobre 2018, en ligne : https://www.lecourriersud.com/cannabis-les-municipalites-se-preparent-a-uniformiser-les-reglementations/ (consulté le 20 mai 2019)

LANGLAIS, J.-P., « Cannabis : vers une règlementation uniformisée dans La Mitis », *L'Avantage Rimouski*, 11 octobre 2018, en ligne : https://www.lavantage.qc.ca/article/2018/10/11/cannabis-vers-une-reglementation-uniformisee-dans-la-mitis (consulté le 20 mai 2019)

LAROCHELLE, J., « Cinq policiers du détachement de Napierville de la Sûreté du Québec honorés », *Coup d'œil*, 13 novembre 2012, en ligne :

https://www.coupdoeil.info/cinq-policiers-du-detachement-de-napierville-de-la-surete-du-quebec-honores/ (consulté le 31 mars 2019)

LAVOIE, J., « Où pourra-t-on fumer du cannabis en public le 17 octobre? », *Radio-Canada*, 15 octobre 2018, en ligne : https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1129436/cannabis-reglementation-consommation-lieux-publics-quebec-levis-mrc (consulté le 20 mai 2019)

LE GUEN, F., « Pas de pot dans les lieux publics à Sainte-Adèle », *Journal Accès*, 2 octobre 2018, en ligne : https://www.journalacces.ca/de-pot-lieux-publics-a-sainte-adele/ (consulté le 20 mai 2019)

MAJOR, J.-P., « La SQ de Beauharnois-Salaberry dresse son bilan annuel », *Infosuroit*, 30 juin 2011, en ligne : http://www.infosuroit.com/la-sq-beauharnois-salaberry-dresse-son-bilan-annuel/ (consulté le 31 mars 2019)

MAJOR, J.-P., « Bilan annuel de la SQ de la MRC Beauharnois-Salaberry – Baisse importante des accidents avec blessés », *INFOSuroit*, 3 juillet 2012, en ligne : https://www.infosuroit.com/bilan-annuel-de-la-sq-de-la-mrc-beauharnois-salaberry-baisse-importante-des-accidents-avec-blesses/ (consulté le 27 avril 2019)

MANTYK, A., « Rimouski-Neigette veut harmoniser tous ses règlements municipaux », *L'Avantage Rimouski*, 18 octobre 2018, en ligne : https://www.lavantage.qc.ca/article/2018/10/18/rimouski-neigette-veut-harmoniser-tous-les-reglements-municipaux (consulté le 31 mars 2019)

MARIN, S., « Couillard contredit Coiteux et annonce la formation d'un groupe de travail », *Le Devoir*, 9 juin 2016, en ligne : http://www.ledevoir.com/societe/justice/473087/pitbulls-couillard-contredit-coiteux-et-annonce-la-formation-d-un-groupe-de-travail (consulté le 31 mars 2019)

NEVEU, T., « La MRC Témiscamingue hérite de la réglementation sur les animaux de compagnie », *Radio-Canada*, 23 novembre 2017, en ligne : http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1069098/animaux-abitibi-temiscamingue-mrc-reglementation (consulté le 31 mars 2019).

NEVEU, T., « Près de la moitié des municipalités du Témiscamingue adhèrent au nouveau règlement sur les animaux », *Radio-Canada*, 22 février 2018, en ligne : http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1085219/reglement-animaux-conseil-maires-temiscamingue-mrc (consulté le 31 mars 2019)

RADIO-CANADA, *Les 23 municipalités de la MRC d'Arthabaska harmonisent leur réglementation municipale*, 16 mars 2011, en ligne : http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/508018/harmonisation-reglements-arthabaska (consulté le 31 mars 2019)

RICHER, J., « Québec songe à l'interdiction », *Le Devoir*, 16 juin 2016, en ligne : http://www.ledevoir.com/politique/quebec/473477/pitbulls-et-autres-chiens-dangereux-sentiment-d-urgence-a-quebec (consulté le 31 mars 2019)