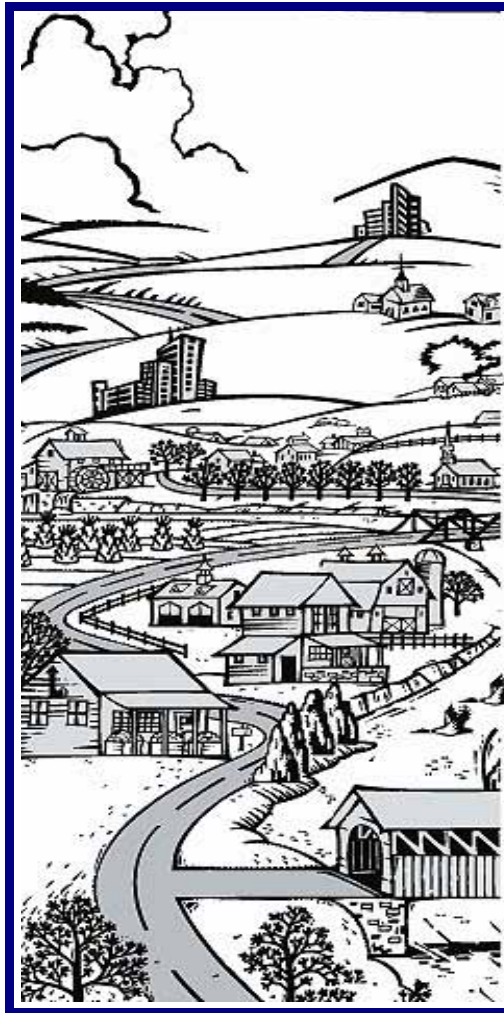


*Possibilités d'améliorer  
l'administration locale au Nouveau-Brunswick*



**RAPPORT du GROUPE D'ÉTUDE DE  
LA LOI SUR LES MUNICIPALITÉS**

*Septembre 1999*

**Also available in English.**

# Lettre d'accompagnement

Le 17 septembre 1999

**Madame L. Joan M<sup>ac</sup>Alpine**  
**Ministre des Municipalités**  
**Gouvernement du Nouveau-Brunswick**  
**C.P. 6000**  
**Fredericton (N.-B.)**  
**E3B 5H1**

**Madame la Ministre,**

Les membres du Groupe d'étude de la *Loi sur les municipalités* sont heureux de soumettre à votre examen un rapport intitulé *Possibilités d'améliorer l'administration locale au Nouveau-Brunswick* qui fait état de leurs observations, de leurs commentaires et de leurs conclusions concernant les modifications proposées à la *Loi sur les municipalités*.

Le Groupe d'étude a sollicité les points de vue des citoyens, des municipalités et d'autres parties intéressées dans le cadre d'une série de 25 audiences publiques tenues dans 17 localités du Nouveau-Brunswick, du 20 avril au 10 juin 1999.

L'exercice de consultation s'est avéré instructif et intéressant, en plus de fournir au Groupe d'étude toute une masse de renseignements à analyser. Les exposés présentés dans le cadre des audiences ont nettement fait ressortir la nécessité d'améliorer la loi en vigueur.

Le Groupe d'étude propose d'adopter une approche réglée par des principes pour élaborer une nouvelle *Loi sur les municipalités* qui s'appuiera sur les recommandations du Comité consultatif de révision de la *Loi sur les municipalités* et répondra aux grandes questions et préoccupations soulevées pendant les consultations.

Le Groupe d'étude conclut que l'accroissement de la transparence, de la responsabilisation, de la réceptivité et de l'accessibilité constitue un élément essentiel de tout renouvellement législatif qui encouragera l'autonomie locale à l'échelle municipale.

Pour renforcer le rôle des districts de services locaux et favoriser une évolution progressive vers une prise de décision plus démocratique dans les régions rurales de la province, le Groupe d'étude recommande un nouveau modèle d'administration axé sur les districts ruraux.

Nous serions heureux d'avoir l'occasion de vous rencontrer pour pouvoir passer nos conclusions en revue et éclaircir toute question que vous pourriez avoir.

Nous vous remercions de cette occasion de participer à l'élaboration de la nouvelle *Loi sur les municipalités* et attendons impatiemment votre réponse.

**Veillez agréer, Madame la Ministre, nos salutations distinguées.**

**Germain Blanchard**  
COPRÉSIDENT

**Nancy McKay**  
COPRÉSIDENTE

**Richard Gorham**  
MEMBRE

**Patrick Woods CGA**  
MEMBRE

***Possibilités d'améliorer l'administration  
locale au Nouveau-Brunswick***

Septembre 1999



# TABLE DES MATIÈRES

<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>1</b>
<b>MANDAT DU GROUPE D'ÉTUDE</b> .....	<b>30</b>
<b>ORGANISATION DU RAPPORT</b> .....	<b>31</b>
<b>VUE D'ENSEMBLE</b> .....	<b>33</b>
<b>CONTEXTE</b> .....	<b>33</b>
<b>GROUPE D'ÉTUDE</b> .....	<b>33</b>
<b>PROCESSUS</b> .....	<b>34</b>
<b>SITUATION ACTUELLE</b> .....	<b>35</b>
<b>POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION</b> .....	<b>37</b>
<b>MESURES PRISES DANS D'AUTRES JURIDICTIONS</b> .....	<b>39</b>
<b>CONSIDÉRATIONS CLÉS</b> .....	<b>40</b>
<b>RÉSULTATS ESCOMPTÉS</b> .....	<b>41</b>
<b>APPROCHE RÉGLÉE PAR DES PRINCIPES</b> .....	<b>42</b>
<b>SECTION 1</b> .....	<b>46</b>
<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU GROUPE D'ÉTUDE CONCERNANT L'ADMINISTRATION DES MUNICIPALITÉS CONSTITUÉES EN CORPORATION</b> .....	<b>46</b>
<b>LANGAGE SIMPLE</b> .....	<b>46</b>
<b>ÉLECTIONS MUNICIPALES</b> .....	<b>47</b>
<i>QUARTIERS</i> .....	<i>47</i>
<i>COMPOSITION DU CONSEIL</i> .....	<i>51</i>
<i>QUESTIONS DE PROCÉDURE</i> .....	<i>54</i>
<i>VACANCES ET ÉLECTIONS COMPLÉMENTAIRES</i> .....	<i>56</i>
<i>SUSPENSION DES POUVOIRS DU CONSEIL</i> .....	<i>59</i>
<i>SERMENT D'ENTRÉE EN FONCTION</i> .....	<i>61</i>
<b>CONSEIL MUNICIPAL</b> .....	<b>65</b>
<i>RÔLE DU MAIRE ET DES MEMBRES DU CONSEIL</i> .....	<i>65</i>
<i>VOTE AUX RÉUNIONS DU CONSEIL</i> .....	<i>71</i>
<i>REMISE EN CAUSE</i> .....	<i>74</i>
<i>RÉUNIONS EXTRAORDINAIRES DU CONSEIL</i> .....	<i>76</i>
<i>RÉUNIONS À HUIS CLOS</i> .....	<i>79</i>
<i>DROIT D'ÊTRE ENTENDU</i> .....	<i>87</i>
<i>EXIGENCES EN MATIÈRE DE PUBLICATION</i> .....	<i>89</i>
<i>AUTRES QUESTIONS DE PROCÉDURE</i> .....	<i>90</i>
<b>FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX</b> .....	<b>93</b>
<i>NOMINATION DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX</i> .....	<i>93</i>
<i>FONCTIONS DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX</i> .....	<i>95</i>
<i>DÉLÉGATION DE L'AUTORITÉ</i> .....	<i>99</i>
<i>SUSPENSION ET RENVOI</i> .....	<i>102</i>
<i>CAUTIONNEMENT DES FONCTIONNAIRES ET DES EMPLOYÉS</i> .....	<i>107</i>
<b>ACCÈS À L'INFORMATION</b> .....	<b>108</b>
<b>CONFLITS D'INTÉRÊT</b> .....	<b>117</b>
<b>POUVOIRS MUNICIPAUX</b> .....	<b>123</b>
<i>CHAMPS DE COMPÉTENCE MUNICIPALE</i> .....	<i>123</i>
<i>POUVOIRS À L'INTÉRIEUR D'UN CHAMP DE COMPÉTENCE</i> .....	<i>133</i>

<i>POUVOIRS DE DÉLIVRANCE DES PERMIS MUNICIPAUX</i> .....	137
<b>SERVICES MUNICIPAUX</b> .....	<b>142</b>
<b>ACTIONS INTENTÉES PAR LES MUNICIPALITÉS</b> .....	<b>150</b>
<i>EXÉCUTION DES ARRÊTÉS</i> .....	150
<i>INSPECTIONS</i> .....	151
<i>DISPOSITIONS SUR LES AMENDES ET LES PAIEMENTS VOLONTAIRES</i> .....	154
<i>ARRÊTÉS RÉGISSANT LE STATIONNEMENT</i> .....	156
<i>INFRACTIONS RÉPÉTÉES</i> .....	159
<i>BIENS-FONDS GREVÉS</i> .....	161
<i>AGENTS CHARGÉS DE L'EXÉCUTION DES ARRÊTÉS</i> .....	164
<b>ACTIONS INTENTÉES CONTRE LES MUNICIPALITÉS</b> .....	<b>165</b>
<i>DEMANDES D'ANNULATION D'ARRÊTÉS MUNICIPAUX</i> .....	165
<i>RESPONSABILITÉ MUNICIPALE EN MATIÈRE DE NUISANCE</i> .....	169
<i>NÉGLIGENCE</i> .....	172
<i>PROTECTION PROCÉDURALE</i> .....	174
<i>RESPONSABILITÉ DES MEMBRES DU CONSEIL ET DES FONCTIONNAIRES</i> <i>MUNICIPAUX</i> .....	176
<b>FINANCES</b> .....	<b>179</b>
<b>REFONTE</b> .....	<b>189</b>
<b>LOI SUR LE CONTRÔLE DES MUNICIPALITÉS</b> .....	<b>191</b>
<b>AUTRES QUESTIONS</b> .....	<b>196</b>
<i>RESSOURCES</i> .....	196
<i>MUNICIPALITÉS COMME TROISIÈME ORDRE DE GOUVERNEMENT</i> .....	197
<i>RELATIONS MUNICIPALES AVEC LES DSL</i> .....	198
<i>INITIATIVES DE FUSIONNEMENT</i> .....	199
<i>NÉCESSITÉ D'ÉTABLIR UN PROCESSUS DE CONSULTATION PERMANENTE</i> .....	200
<i>DÉFINITIONS ET LANGAGE</i> .....	201
<b>DYNAMISME ET BESOIN D'AGIR</b> .....	<b>202</b>
<b>SECTION 2</b> .....	<b>204</b>
<b>OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS DU GROUPE D'ÉTUDE CONCERNANT</b> <b>L'ADMINISTRATION DES DISTRICTS DE SERVICES LOCAUX NON CONSTITUÉS EN</b> <b>MUNICIPALITÉS</b> .....	<b>204</b>
<i>INTRODUCTION</i> .....	204
<i>APERÇU HISTORIQUE</i> .....	204
<i>APPROCHE RÉGLÉE PAR DES PRINCIPES</i> .....	205
<i>REMARQUES GÉNÉRALES</i> .....	206
<i>ÉVENTAIL DES BESOINS</i> .....	207
<i>PARTICIPATION</i> .....	208
<i>RESSOURCES</i> .....	209
<i>AMÉNAGEMENT DES TERRES</i> .....	209
<i>NOMBRE DE DISTRICTS DE SERVICES LOCAUX</i> .....	212
<i>VIABILITÉ</i> .....	213
<i>LACUNES EN MATIÈRE D'ADMINISTRATION LOCALE</i> .....	214
<i>MODÈLE ACTUEL D'UNE COMMUNAUTÉ RURALE</i> .....	217
<i>AUTRES RÉVISIONS</i> .....	218
<b>NOUVEAU MODÈLE D'AMINISTRATION AXÉ</b> .....	<b>220</b>
<b>SUR LES COLLECTIVITÉS RURALES</b> .....	<b>220</b>
<i>OPTIONS EN MATIÈRE D'ADMINISTRATION</i> .....	224
<b>PREMIÈRE ANNEXE DE LA LOI SUR LES MUNICIPALITÉS</b> .....	<b>225</b>
<i>MÉTHODE DE PRESTATION DES SERVICES</i> .....	228
<i>ACQUISITION ET CESSION DE BIENS-FONDS</i> .....	230
<i>REQUÊTE AU MINISTRE</i> .....	234



EXIGENCES RELATIVES AU QUORUM ET À LA MAJORITÉ .....	236
SIGNATURE ET ADMISSIBILITÉ DES ÉLECTEURS.....	237
CONTESTATION DE L'ADMISSIBILITÉ D'UN ÉLECTEUR .....	240
OBLIGATION DE CONVOQUER OU DE REPORTER UNE ASSEMBLÉE PUBLIQUE...	241
HAUSSE DES NIVEAUX DE SERVICE .....	244
PRESTATION DU SERVICE D'ÉCLAIRAGE DES RUES .....	248
ÉLECTION DU COMITÉ CONSULTATIF DU DISTRICT DE SERVICES LOCAUX .....	249
RÔLE DU COMITÉ CONSULTATIF DU DISTRICT DE SERVICES LOCAUX.....	251
COMMENTAIRES DU GROUPE D'ÉTUDE .....	252
DÉSIGNATIONS DES DISTRICTS DE SERVICES LOCAUX .....	254
PÉRIODE D'ATTENTE .....	255
CONSULTATION MUNICIPALE AUPRÈS DES RÉSIDENTS DES DISTRICTS DE SERVICES LOCAUX AVANT L'ÉTABLISSEMENT D'UN SERVICE MUNICIPAL .....	257
<b>MOTS DE LA FIN.....</b>	<b>261</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>264</b>
<b>ANNEXE 1 LIEUX DES AUDIENCES PUBLIQUES SUR LA RÉVISION DE LA LOI SUR LES     MUNICIPALITÉS.....</b>	<b>264</b>
<b>ANNEXE 2 MÉMOIRES PRÉSENTÉS PAR ÉCRIT AU GROUPE D'ÉTUDE 238</b>	
<b>ANNEXE 3 ..... EXTRAITS CHOISIS DE LÉGISLATION MUNICIPALE DANS D'AUTRES     JURIDICTIONS .....</b>	<b>268</b>
<b>ANNEXE 4 COMPARAISON DES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES D'UN MODÈLE     D'ADMINISTRATION DE DISTRICT RURAL ET D'UN DISTRICT DE SERVICES     LOCAUX (DSL).....</b>	<b>275</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>281</b>
<b>RAPPORTS ET ARTICLES.....</b>	<b>282</b>
<b>LOIS .....</b>	<b>284</b>

**L'art de gouverner consiste à doser politique et  
administration, accommodement et logique,  
consentement et décision, dans un environnement  
pouvant évoluer avec le temps.**

***H. J. Whalen***

*The Development of Local Government  
in New Brunswick, 1963*

## **SOMMAIRE**

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a entrepris une révision globale de la *Loi sur les municipalités* au début de 1995. Dans une première étape, un questionnaire détaillé a été envoyé à toutes les municipalités dans le but de recueillir des renseignements sur les sujets de préoccupation des municipalités et les domaines qui leur posent des problèmes.

Le Comité consultatif de révision de la *Loi sur les municipalités*, formé de neuf membres représentant l'Union des municipalités du Nouveau-Brunswick, l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, l'Association des cités du Nouveau-Brunswick et le ministère des Municipalités et de l'Habitation, a ensuite utilisé les données recueillies et d'autres renseignements pour faire un examen exhaustif de la loi en vigueur.

Le Comité consultatif de révision a publié le *Rapport du Comité consultatif de révision de la Loi sur les municipalités*<sup>1</sup> à l'automne de 1998. Le rapport comporte 234 recommandations. Certaines traitent de questions très banales alors que d'autres pourraient changer fondamentalement le fonctionnement et le caractère de l'administration locale au Nouveau-Brunswick si elles étaient adoptées.

Le ministère des Municipalités et de l'Habitation a aussi entrepris une révision distincte des dispositions législatives ayant trait aux districts de services locaux. Cette révision était surtout axée sur le cadre administratif des activités des districts de services locaux et n'a pas tenu compte de la pertinence de la structure sous-jacente ou du rôle des comités consultatifs des districts de services locaux.

En janvier 1999, le ministère a publié le rapport intitulé *Une révision du cadre législatif des districts de services locaux*<sup>2</sup> qui renferme 33 propositions destinées à aborder les problèmes liés à l'administration et au fonctionnement des districts de services locaux.

**Mandat** - Le Groupe d'étude de la *Loi sur les municipalités* (**le Groupe d'étude**) a reçu le mandat d'entreprendre une consultation publique afin de solliciter des points de vue, une rétroaction et des suggestions concernant les recommandations formulées dans deux rapports antérieurs, soit le *Rapport du Comité consultatif de révision de la Loi sur les municipalités* (1998) et *Une révision du cadre législatif des districts de services locaux* (1999). Le Groupe

---

<sup>1</sup> Rapport du Comité consultatif de révision de la Loi sur les municipalités (Fredericton 1998).

<sup>2</sup> Une révision du cadre législatif des districts de services locaux (Fredericton 1999).

d'étude a aussi reçu le mandat de définir d'autres enjeux qui, selon les représentants municipaux, les représentants des districts de services locaux, les groupes intéressés et le grand public, devraient être abordés dans le processus de révision.

**Groupe d'étude** - Il a été jugé approprié de créer un Groupe d'étude formé de citoyens indépendants capables d'interpréter objectivement les avis reçus pendant les consultations publiques afin de bien refléter les préoccupations de tous les intervenants.

Le Groupe d'étude était constitué des quatre membres suivants :

GERMAIN BLANCHARD *Ancien maire et directeur d'école à la retraite, ville de Caraquet*

NANCY MCKAY *Physiothérapeute et associée, O'Keefe McKay and Associates, Bathurst*

RICHARD GORHAM *Président, Comité consultatif du district de services locaux de Kingston, Péninsule de Kingston*

PATRICK WOODS *Directeur municipal adjoint, Ville de Saint-Jean*

La vaste expérience et les divers antécédents des membres du Groupe d'étude ont permis de mettre à contribution les perspectives des citoyens, des représentants élus, des municipalités, des districts de services locaux et des administrateurs pendant le processus de consultation publique.

**Processus** - Le Groupe d'étude a ensuite entrepris une série d'audiences publiques dans chaque région de la province (Annexe 1) pour obtenir la réaction et les commentaires des citoyens, des fonctionnaires municipaux élus et nommés, ainsi que d'autres groupes intéressés. Un total de 25 séances ont été tenues dans 17 localités de la province sur une période de six semaines au printemps de 1999.

Les audiences ont été tenues dans un cadre structuré mais informel qui a favorisé la participation active des personnes présentes. Le Groupe d'étude a reçu 59 mémoires écrits et entendu plus de 50 exposés oraux dans le cadre des audiences (Annexe 2). Les commentaires, mémoires et points de vue des intervenants ont fait l'objet d'un examen détaillé pendant l'élaboration de ce rapport.

Pour aboutir à ses conclusions et recommandations, le Groupe d'étude a de plus passé en revue les ouvrages théoriques et professionnels pertinents, examiné

les recommandations des études et rapports antérieurs préparés par ou pour d'autres comités gouvernementaux et évalué des mesures législatives semblables prises récemment dans d'autres provinces.

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU GROUPE D'ÉTUDE CONCERNANT L'ADMINISTRATION DES MUNICIPALITÉS CONSTITUÉES EN CORPORATION**

**Situation actuelle** - Certaines remarques préliminaires sur la structure de l'administration locale au Nouveau-Brunswick s'imposent. La *Loi sur les municipalités* (1973) en vigueur découle des travaux de la Commission royale sur la finance et la taxation municipale du Nouveau-Brunswick<sup>3</sup> (*Rapport Byrne*) présenté en 1963 et du programme Chances égales pour tous qui a été lancé en 1967.

Selon le Groupe d'étude, le fait qu'un grand nombre des recommandations formulées dans le *Rapport Byrne* aient subi l'épreuve du temps et continuent de servir de modèle dans d'autres juridictions fait ressortir les avantages éventuels que présentent les approches progressives et innovatrices du renouvellement de la loi régissant les municipalités.

À l'heure actuelle, le Nouveau-Brunswick compte soixante-huit (68) villages, vingt-huit (28) villes et sept (7) cités. Le caractère de ces collectivités est aussi varié que leur taille. Les petites et grandes collectivités rurales, les villages agricoles et les villages de pêcheurs, les villes côtières et les régions touristiques saisonnières sont éparpillés entre les sept centres urbains relativement modestes de la province.

Le paysage urbain se compose de collectivités vivant d'une seule industrie, de collectivités insulaires, de zones industrielles concentrées et de centres commerciaux. Pendant que les forces économiques mondiales exercent leur influence, certaines collectivités profitent d'une période de croissance alors que d'autres font face à un déclin économique.

**Le Groupe d'étude conclut que cette diversité de la nature et des types de collectivités dans la province, ainsi que de leur taille, engendre des priorités et des besoins locaux très variés et souligne la nécessité d'une loi sur les municipalités qui tienne compte de cette pluralité d'une manière efficace.**

---

<sup>3</sup> Commission royale sur la finance et la taxation municipale du Nouveau-Brunswick, Fredericton 1963.

Malgré les nombreuses et diverses préoccupations exprimées dans le cadre des consultations, ni le Comité consultatif de révision ni le Groupe d'étude n'ont reçu de demandes réclamant des modifications substantielles à la division des pouvoirs entre le gouvernement provincial et les municipalités, ou de demandes visant la réorganisation du système d'imposition de la propriété foncière comme principal moyen de financer les services locaux.

**Le Groupe d'étude conclut qu'il n'est pas nécessaire de préconiser des changements structurels en matière de division des pouvoirs, d'évaluation foncière uniforme et de système d'imposition sur la propriété foncière dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle loi.**

**Possibilités d'amélioration** - Les mémoires et exposés reçus par le Groupe d'étude signalaient les nombreuses lacunes des dispositions actuelles de la loi. Le Groupe d'étude a remarqué que les commentaires et recommandations des participants portaient souvent sur la nécessité de s'assurer que la nouvelle loi tienne adéquatement et pleinement compte des exigences politiques et opérationnelles des collectivités locales. Le Groupe d'étude a donc pu cerner d'importantes possibilités d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'administration locale au Nouveau-Brunswick.

L'accroissement de l'autonomie locale, une plus grande transparence, une responsabilisation accrue, l'élimination du langage ambigu, des règles améliorées en matière de conflits d'intérêts, la capacité d'offrir des subventions au développement et l'élimination des créances fondées sur une nuisance sont quelques-uns des thèmes repris par les participants aux audiences publiques. Dans de nombreux cas, les personnes qui présentaient des exposés ont suggéré des mesures correctives précises alors que dans d'autres cas, elles indiquaient une approche générale qui, à leur avis, devrait être adoptée par la loi.

Il y a une trentaine d'années, les appareils de loterie vidéo, les gazoducs, les problèmes du passage à l'an 2000 et l'exploitation des aéroports n'étaient pas des sujets de préoccupation locale. En fait, le caractère prescriptif de la *Loi sur les municipalités*, qui oblige les municipalités à fonctionner dans le cadre de pouvoirs strictement définis pour faire face à des questions d'intérêt purement local a été cité comme la raison principale pour laquelle les collectivités sont incapables de réagir efficacement à ces nouveaux problèmes<sup>4</sup>.

Le Groupe d'étude croit qu'il est préférable d'élaborer une nouvelle loi plutôt que de passer par des révisions exhaustives, afin d'éviter un processus de renouvellement législatif long et parcellaire qui créerait sans aucun doute de l'incertitude et de la confusion à l'échelle municipale.

---

<sup>4</sup> Rapport du Comité consultatif de révision de la Loi sur les municipalités (Fredericton 1998), p. 51.

**Le Groupe d'étude convient qu'il est nécessaire d'élaborer et d'adopter en temps opportun une nouvelle loi sur les municipalités pour la province du Nouveau-Brunswick.**

**Le Groupe d'étude conclut que les dispositions de la nouvelle loi doivent prévoir un cadre administratif solide, tout en étant suffisamment souples pour tenir compte de la diversité des besoins et des priorités à l'échelle locale.**

**Mesures prises dans d'autres juridictions** - Le Nouveau-Brunswick n'est pas la seule province à déployer des efforts pour élaborer une nouvelle loi sur les municipalités. Une démarche semblable a été entreprise dans les provinces du Manitoba, de l'Alberta, de la Nouvelle-Écosse et de la Colombie-Britannique. Les nouvelles lois ont été adoptées récemment et font maintenant l'objet d'une mise en application.

Le fait que ces autres provinces aient déjà amorcé la révision et le renouvellement de la loi régissant l'administration municipale offre de nombreuses possibilités au gouvernement du Nouveau-Brunswick. En plus de s'inspirer du vocabulaire utilisé pour rédiger certaines dispositions des nouvelles lois (Annexe 3), le gouvernement peut bénéficier de l'expérience acquise par d'autres gouvernements provinciaux depuis la promulgation de leurs lois respectives.

**Le Groupe d'étude précise que le fait que de nombreuses autres juridictions aient adopté une approche particulière n'a aucune importance si les dispositions des lois de ces juridictions ne conviennent pas à l'expérience du Nouveau-Brunswick.**

**Le Groupe d'étude recommande que les solutions législatives adoptées au Nouveau-Brunswick reflètent véritablement les pratiques et les intérêts locaux plutôt que de simplement reproduire les efforts d'autres juridictions.**

**Communication** - Un effort concerté et délibéré pour diffuser les modifications apportées à la nouvelle loi permettra aux citoyens de mieux comprendre les rôles et responsabilités de leur administration locale. Dans le même ordre d'idées, des guides faciles à utiliser aideront les politiciens et le personnel à interpréter les modifications et à les mettre en œuvre de la façon appropriée au cours de cette période de transition initiale.

**Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement du Nouveau-Brunswick fournisse des guides complémentaires faciles à utiliser et des**

**documents d'explication lors de la mise en œuvre de la nouvelle *Loi sur les municipalités*.**

**Considérations clés** - Pour arriver à ses conclusions et recommandations, le Groupe d'étude a pris en considération un certain nombre de facteurs clés.

Il est bien connu que le gouvernement provincial et les municipalités ne disposent pas de ressources illimitées. Des solutions pratiques directes pouvant être mises en œuvre facilement et en temps utile sont préférables aux concepts théoriques qui pourraient nécessiter la mise en place de mécanismes élaborés, complexes et coûteux dont les avantages pourraient s'avérer assez limités.

Le simple fait que la *Loi sur les municipalités* doive, par nécessité, s'appliquer à toutes les municipalités de la province a été une autre considération importante. Les mesures législatives qui répondent aux exigences particulières d'une grande ville pourraient ne pas convenir à une petite collectivité rurale.

En outre, le Groupe d'étude a tenu compte de l'équilibre à rechercher entre les demandes parfois conflictuelles de certaines collectivités qui insistent sur une souplesse maximale et les demandes tout aussi nombreuses d'autres collectivités réclamant de nouvelles dispositions législatives précises.

La capacité des municipalités à assumer les responsabilités, non seulement financières mais aussi administratives et politiques, qui découleraient d'un cadre législatif plus large a constitué un autre sujet de préoccupation.

**Les principales considérations du Groupe d'étude dans la suite donnée aux commentaires recueillis ont été la nécessité d'élaborer des solutions pratiques et efficaces en terme de coûts, le fait que la nouvelle loi s'appliquera à toutes les municipalités malgré des besoins divergents, la nécessité de rechercher l'équilibre entre la souplesse et la précision des dispositions de la nouvelle loi et la capacité des collectivités à assumer de nouvelles responsabilités politiques et administratives.**

**Résultats escomptés** – Les objectifs établis par le Groupe d'étude par rapport à l'élaboration d'une nouvelle loi sur les municipalités pour le Nouveau-Brunswick sont les suivants :

- La *Loi sur les municipalités* devrait pleinement refléter les réalités dynamiques qui font partie intégrante de l'administration municipale au Nouveau-Brunswick.
- La nouvelle loi devrait d'emblée tenir compte des exigences politiques et opérationnelles changeantes des municipalités.



- La loi devrait fournir une stabilité à long terme, dans la mesure où il ne soit pas nécessaire de la modifier en plusieurs étapes.
- Il faudrait assurer la longévité de la loi en s'assurant qu'elle est suffisamment souple pour s'adapter aux nouvelles situations qui se dessinent à l'échelle locale.
- La nouvelle loi devrait être rédigée de manière à être facilement comprise, non seulement par les administrateurs professionnels et les politiciens, mais aussi par les citoyens qui ont le droit de connaître le fonctionnement de leur administration locale.
- Enfin, la nouvelle loi doit reconnaître que différentes collectivités ont des niveaux de développement et d'expertise différents en matière d'administration locale et elle doit permettre et favoriser une évolution soutenue vers une plus grande autosuffisance.

**Le Groupe d'étude conclut que la *Loi sur les municipalités* doit établir un cadre intégré pour l'administration municipale, tenir compte des exigences politiques et opérationnelles changeantes, assurer une stabilité à long terme, être durable, être facile à comprendre pour les citoyens et favoriser une autosuffisance accrue à l'échelle locale.**

**Approche réglée par des principes** - Étant donné la complexité générale et la très grande diversité de questions à examiner, ainsi que l'interdépendance de nombreuses questions et recommandations, le Groupe d'étude a jugé qu'il était nécessaire d'adopter une approche réglée par des principes pour évaluer et commenter les diverses recommandations de façon objective.

Plusieurs principes de base ont été mis de l'avant dans le cadre des audiences publiques pour évaluer les diverses recommandations. Quatre des principes, soit la responsabilisation, l'accessibilité, la réceptivité et le choix public, ont été tirés de l'ouvrage de Antoft et Novack intitulé *Grass Roots Democracy, Local Government in the Maritimes*<sup>5</sup>. Les auteurs ont présenté les principes comme les critères à utiliser pour juger de la pertinence et de l'efficacité de toute forme ou de toute variante de l'administration municipale<sup>6</sup>.

Le cinquième principe, la transparence, est parfois considéré comme un corollaire de la responsabilisation, mais le Groupe d'étude est d'avis que dans le contexte de l'administration municipale, ce principe est suffisamment important pour être considéré aussi comme un principe directeur.

---

<sup>5</sup> Kell Antoft et Jack Novak. *Grassroots Democracy, Local Government in the Maritimes*. Halifax Henson College, Université Dalhousie, 1998, p. 155-7.

<sup>6</sup> Ibid., p. 155.

Le Groupe d'étude conclut que les principes retenus reflètent adéquatement les idées et les perspectives actuelles sur le sujet et offrent un cadre de référence structuré et objectif pour évaluer les commentaires reçus concernant les modifications législatives proposées.

**RESPONSABILISATION** – Ce principe renvoie au lien étroit qui existe souvent entre les représentants élus et leurs électeurs à l'échelle locale. En fait, on dit souvent que l'administration locale est le palier de gouvernement qui est le plus " près du peuple ". Il ne suffit pas cependant d'être près du peuple; il faut aussi que l'administration locale soit responsable devant les citoyens des gestes qu'elle pose ou de son défaut d'agir. En augmentant les contacts individuels à l'échelle locale, les citoyens sont mieux placés pour demander aux élus de faire état de leurs positions ou de leurs décisions à l'égard de différents sujets, ou de les justifier. Le recours à une multitude de conseils ou de commissions à vocation spécifique, par exemple, soulève des interrogations sur la responsabilisation des représentants élus. Pour être efficace, la responsabilisation exige la transparence dans les affaires gouvernementales.

**ACCESSIBILITÉ** – Règle générale, ce principe tient compte de la capacité du public à faire connaître ses points de vue aux représentants élus. L'accès facile est considéré comme un élément positif, en autant qu'il renforce la responsabilisation et la réceptivité de l'entité chargée de l'administration locale. La question de savoir, par exemple, si le fait d'être entendu constitue un " droit " ou simplement un " privilège " est un enjeu important des changements proposés. L'accès des citoyens à l'information est un autre facteur important pour évaluer le rendement, la responsabilisation et la réceptivité de l'administration locale. Les questions de procédure, les dispositions relatives aux avis, l'heure et le lieu des réunions, etc. sont tous des éléments reliés à l'accessibilité. Comme dans le cas de la transparence, il faut trouver un juste équilibre entre l'accessibilité et la protection des intérêts financiers et juridiques de la municipalité, ainsi que du caractère confidentiel des renseignements personnels.

**RÉCEPTIVITÉ** – Ce principe découle de la prémisse voulant que l'administration locale, dans bien des cas, équivaille au choix local. La qualité et l'ampleur des programmes et services locaux doivent donc en général refléter la volonté collective. L'autonomie locale est un élément essentiel de l'exercice du choix local. Elle sert aussi de base pour insister sur la souplesse législative qui permettra à l'administration locale de réagir aux situations locales comme bon lui semble. La solution de rechange consiste à traiter toutes les administrations locales comme faisant partie intégrante de l'appareil gouvernemental provincial.

**CHOIX PUBLIC** - La décision de vivre dans une région quelconque est déterminée par de nombreux facteurs. L'évaluation foncière, la taxation, la proximité des lieux de travail et l'accessibilité des services sociaux sont seulement quelques-uns de ces facteurs. L'endroit où les gens choisissent de vivre correspondra à leurs priorités et leurs possibilités. Des différences réelles entre les municipalités offrent au public un choix véritable.

**TRANSPARENCE** – Ce principe est couramment reconnu comme étant un élément essentiel d'un gouvernement démocratique. La transparence ne se limite pas à décider des points qui seront ajoutés à l'ordre du jour d'une réunion ouverte d'un conseil particulier ou à avoir accès à un document spécifique. La

transparence englobe les structures et procédures qui permettent aux citoyens d'examiner rigoureusement les activités de leur administration locale. La transparence laisse sous-entendre que les citoyens sont au courant des faits, des débats et du vote liés à toute question législative dont le conseil est saisi. Les citoyens sont ensuite en mesure d'évaluer le rendement et la réceptivité des élus. Le besoin de transparence ne doit cependant pas compromettre les intérêts juridiques et financiers de la collectivité et de ses citoyens.

Le Groupe d'étude a remarqué que chaque principe appuie l'effort délibéré déployé pour centrer la législation en matière d'administration locale sur les citoyens. En fait, les principes énoncés sont pertinents dans la mesure seulement où ils appuient le respect des intérêts des citoyens. Ce qui est réellement proposé, c'est que l'administration locale soit responsable devant les citoyens, accessible aux citoyens, réceptive à l'égard des citoyens, choisie par les citoyens et transparente pour les citoyens.

**Le Groupe d'étude a adopté cinq principes de base, soit la responsabilisation, l'accessibilité, la réceptivité, le choix public et la transparence comme fondement objectif pour évaluer les commentaires et les propositions formulés pendant les consultations publiques.**

**Réaction aux recommandations** – La concision ne permet pas de passer en revue toutes les observations et conclusions du Groupe d'étude concernant les recommandations formulées dans le *Rapport du Comité consultatif de révision de la Loi sur les municipalités*. Deux points, soit les pouvoirs municipaux et la nécessité d'une transparence accrue, méritent cependant une mention particulière.

**Pouvoirs municipaux** : Le Groupe d'étude note la vigueur avec laquelle les participants appuient le passage proposé de l'approche prescriptive de la loi dans sa définition des pouvoirs municipaux au modèle facultatif qui servira à accroître la réceptivité, la responsabilisation, l'autonomie et l'autorité des gouvernements locaux élus. Ce changement est considéré comme un pas en avant important et positif. La capacité accrue de traiter des sujets d'intérêt local, de la manière jugée la plus pertinente par la collectivité locale, est envisagée comme un avantage considérable.

Il faut reconnaître que l'accroissement de l'autonomie législative et réglementaire des municipalités s'assortit d'un accroissement équivalent de leurs responsabilités, qui s'applique tant aux collectivités les plus grandes qu'aux plus petites. Le Groupe d'étude est conscient du fait que l'adaptation à ces nouveaux pouvoirs et à ces nouvelles responsabilités peut constituer un défi plus important pour certaines collectivités que pour d'autres en raison de leur manque de ressources et d'expertise.

Le Groupe d'étude note que dans tous les cas, les municipalités ne pourront plus invoquer l'excuse d'un manque d'autorité législative qui les empêche de réagir

aux situations nouvelles. L'autonomie locale signifie que le conseil devra accepter les défis politiques et les responsabilités législatives qui accompagnent les questions controversées.

Le Groupe d'étude est également d'avis que la souplesse qui en résultera encouragera l'expérimentation à l'échelle locale, ce qui devrait mener à l'élaboration de solutions nouvelles et audacieuses à des problèmes municipaux communs. Toutes les collectivités profiteront de la possibilité d'apprendre les unes des autres et, le cas échéant, d'adapter les idées novatrices d'autres municipalités à leur propre situation.

Le fait d'accroître l'autonomie et l'autorité à l'échelle locale constitue un changement important dans l'évolution actuelle du gouvernement municipal. Cette progression doit cependant s'accompagner d'une responsabilisation efficace envers l'électorat. Le public doit avoir la possibilité de savoir comment et pourquoi les mesures législatives sont élaborées et adoptées, particulièrement à la lumière de l'accroissement du pouvoir de gouverner par voie d'arrêté qui découle du modèle facultatif.

**Le Groupe d'étude appuie pleinement l'approche législative facultative en matière de délimitation des pouvoirs municipaux et conclut aussi que l'accroissement de l'autonomie des municipalités doit s'accompagner d'un accroissement de leur responsabilisation face à l'électorat par des dispositions législatives vigoureuses en matière de transparence et d'accès à l'information.**

La menace de la dévolution par la province aux municipalités de responsabilités supplémentaires en matière de services, avec ou sans compensation financière, continuera de planer quelles que soient les lois en place en tout temps, peu importe qu'elles soient de nature prescriptive ou facultative. En réalité, les provinces ont le pouvoir constitutionnel de dicter les pouvoirs, les fonctions et les responsabilités des municipalités. Les lois qui régissent les municipalités peuvent être modifiées unilatéralement par la province si elle le juge nécessaire ou pertinent.

La protection la plus significative dont les municipalités disposent est de travailler en relation étroite avec la province et de maintenir le dialogue dans un esprit de respect et de coopération mutuels. Il n'est pas réaliste de croire qu'on peut éviter tout affrontement, mais ce n'est pas l'affrontement qui devrait présider à l'ordre du jour.

**Le Groupe d'étude recommande vivement à la province de procéder à de vastes consultations avec les municipalités bien avant de planifier toute dévolution ou tout transfert de responsabilités en matière de services.**

**Transparence** - Le besoin d'une plus grande transparence du gouvernement local a rarement été contesté au cours des audiences publiques. Il y a un large

consensus sur le fait que la nouvelle loi doit fixer des règles claires et nettes sur la possibilité pour un conseil de mener ses affaires à huis clos.

Les intervenants aux audiences soulignent que la pratique actuelle des conseils de se servir de réunions à huis clos pour discuter et débattre des affaires municipales ne sert pas l'intérêt du public. Les citoyens se voient effectivement refuser le droit d'être informés de tous les aspects des sujets traités, y compris les faits pertinents, les points de vue et les positions de leurs représentants élus et le raisonnement qui sous-tend la décision finalement prise.

Le Groupe d'étude croit que la transparence est une caractéristique essentielle d'une bonne administration locale qui vise à accroître à la fois sa responsabilisation et sa réceptivité. Aucun autre aspect de la révision de la *Loi sur les municipalités* ne peut contribuer davantage à améliorer la nature et la qualité des gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick.

Le grand public devrait pouvoir facilement et couramment examiner les travaux du conseil municipal. En plus d'être protégée et conservée à titre de principe fondamental d'une bonne administration locale, la transparence doit aussi se refléter pleinement dans les dispositions législatives pertinentes.

Des dispositions législatives précises limitant le recours aux réunions à huis clos, prévoyant un accès facile à l'information municipale et accordant aux citoyens le droit d'être entendus par le conseil sont considérées comme des éléments essentiels à la responsabilisation, à l'accessibilité, à la transparence et à la réceptivité. Ils prennent toute leur importance à la lumière du passage à un cadre législatif facultatif.

L'adoption d'une exigence élémentaire de transparence dans tous les cas sauf pour l'étude de questions très restreintes accroîtra de beaucoup la responsabilisation des élus face à leurs électeurs, encouragera la tenue de débats pertinents et articulés à la table du conseil et donnera aux citoyens non seulement une meilleure compréhension des questions discutées, mais aussi un moyen d'évaluer le travail des dirigeants de leur ville et de connaître les raisons derrière les décisions prises. Elle aura aussi pour effet de rendre les conseils municipaux beaucoup plus réceptifs aux besoins et aux priorités de leurs citoyens.

Le Groupe d'étude fait une distinction entre le secret et la confidentialité. Le Groupe d'étude reconnaît qu'il est préférable d'aborder certaines questions confidentielles à huis clos afin de préserver les intérêts juridiques et financiers de la collectivité et la confidentialité des renseignements personnels. Les seuls sujets jugés dignes de discussions à huis clos en l'absence du public devraient être ceux qui sont réputés confidentiels de par leur nature même.

Les exemptions relatives à ces questions particulières devraient être établies de manière spécifique et explicite par la législation. Le Groupe d'étude ne peut

appuyer les exemptions générales envisagées par le Comité consultatif de révision puisqu'elles minent l'esprit et l'intention du principe fondamental voulant que les affaires publiques soient menées en public.

**Le Groupe d'étude recommande fortement l'utilisation d'un langage clair et net, qui ne puisse entraîner aucune interprétation trop générale ou donner lieu à des applications disparates à l'égard de la définition des exigences de transparence relatives à l'accès aux réunions du conseil, au droit du citoyen d'être entendu, à l'accès à l'information et aux exemptions qui s'y rapportent. L'exigence de transparence devrait s'appliquer au conseil, à tous les comités du conseil et à tous les conseils, commissions et organismes mis sur pied ou financés par une municipalité.**

**Ressources** - L'incapacité d'encourir des frais supplémentaires sans augmenter le taux d'imposition est une préoccupation qui a été mentionnée à plusieurs reprises par les municipalités, petites et grandes. Les petites communautés ont signalé que leur personnel est très restreint, ce qui veut dire que les responsabilités supplémentaires liées à l'accès à l'information, ainsi qu'à l'élaboration et à l'exécution des arrêtés, occasionneront des problèmes.

Les participants n'ont pas suggéré que les changements proposés soient abandonnés, mais plutôt que le gouvernement provincial offre un soutien de transition en élaborant des arrêtés types, en mettant sur pied des fonds transitoires pour la formation ou le recours à des services d'avocat et des séances d'études à l'échelle locale avant l'adoption de la nouvelle loi.

**Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement du Nouveau-Brunswick offre un soutien pendant la période de transition à la *Loi sur les municipalités* en offrant des programmes de formation et d'orientation approfondis, en élaborant des arrêtés types et en fournissant une aide financière uniquement en cas de difficulté financière.**

De nombreux participants ont aussi souligné la nécessité d'un mécanisme d'octroi de subventions inconditionnelles stables et suffisantes. La plainte la plus répandue est que la réduction des subventions inconditionnelles, combinée à une modification de la formule d'octroi de ces subventions, crée de très grandes pressions financières sur les municipalités.

**Le Groupe d'étude est d'accord que les municipalités ont besoin de subventions inconditionnelles suffisantes pour assumer leurs responsabilités administratives. Toutefois, l'examen du mécanisme d'attribution de ces subventions dépasse le mandat du Groupe d'étude.**

**Municipalités comme troisième ordre de gouvernement** - Certains participants ont indiqué que les gouvernements fédéral et provincial devraient pleinement reconnaître l'administration municipale comme un troisième ordre de

gouvernement légitime du Canada et non comme une soi-disant “ créature ” du gouvernement provincial.

Les participants ont indiqué que les municipalités seraient alors en mesure de prendre part aux discussions à titre de partenaires de même nature et de défendre adéquatement la panoplie d'intérêts qui concernent leurs électeurs.

Le Groupe d'étude est d'accord pour dire que la globalité des intérêts de la collectivité ne sera représentée adéquatement que lorsque les municipalités seront considérées comme de véritables partenaires des gouvernements fédéral et provinciaux (et non pas comme des organismes locaux de prestation de services).

**Le Groupe d'étude conclut que la question du statut constitutionnel des municipalités est importante et pertinente et doit être approfondie par les municipalités du Nouveau-Brunswick, de concert avec d'autres municipalités partout au pays, indépendamment de la présente révision législative. Elle soulève des enjeux juridiques et juridictionnels considérables qui dépassent la portée du mandat du Groupe d'étude.**

**Relations municipales avec les DSL** - Les représentants des districts de services locaux et des municipalités constituées en corporation ont exprimé la nécessité d'une collaboration plus efficace. Les représentants des municipalités et d'autres représentants ont prié le Groupe d'étude de recommander le partage obligatoire des coûts pour les DSL qui utilisent les installations et les services de loisirs municipaux. Ils ont aussi signalé le besoin de mener une étude détaillée pour déterminer la meilleure façon de résoudre le problème.

Les municipalités sont d'avis qu'elles subventionnent actuellement les DSL aux dépens des résidents des municipalités. Les possibilités de modèles de partage des coûts proposés par les participants allaient des taux basés sur des zones tampons aux montants négociés, en passant par des montants déterminés par le représentant des services municipaux en fonction des coûts municipaux engagés.

Les comités consultatifs des districts de services locaux se sont plaints du fait qu'ils ne sont pas consultés par les municipalités et doivent faire face à des exigences de dernière minute en matière de partage des coûts alors que les DSL ne participent aucunement aux projets régionaux, que ce soit sur le plan de leur qualité, de leur nature ou de leur portée. Ils soutiennent également que l'appui permanent qu'ils donnent aux entreprises établies dans les municipalités contribue à soutenir l'assiette fiscale municipale, ce qui permet en retour de financer des services couramment utilisés par les non-résidents.

**Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement du Nouveau-Brunswick entreprenne une analyse détaillée de tous les liens financiers**

**qui existent entre les municipalités et les secteurs non constitués en municipalités, ce qui comprend, sans exclure d'autres éléments, l'imposition fiscale et le partage des coûts pour les services communs.**

**Le Groupe d'étude recommande que les négociations et les décisions relatives au partage des coûts liés aux services demeurent des attributions d'ordre local en attendant qu'une telle analyse soit menée à terme.**

**Initiatives de fusionnement** - La nécessité de consulter les collectivités locales qui pourraient faire l'objet d'une fusion a été soulevée pendant les audiences publiques. Les participants ont suggéré la mise en place d'un processus bien défini et structuré qui permettrait d'établir une communauté d'intérêts appropriée avant d'entreprendre un tel projet. De plus, ils ont mentionné qu'il était nécessaire d'élaborer un guide destiné aux municipalités sur les méthodes et procédures nécessaires à la réussite d'un projet de fusion.

En lançant des initiatives locales qui auront des répercussions importantes sur la qualité et les caractéristiques d'une collectivité, le gouvernement provincial doit faire preuve de la même responsabilisation que les administrations municipales. Le Groupe d'étude est d'avis que les citoyens ont le droit de connaître et de comprendre le fondement des décisions liées à la restructuration municipale. Le Groupe d'étude conclut que le gouvernement provincial devrait élaborer les principes, les normes et les critères précis dont il faut tenir compte en menant un exercice de restructuration municipale.

**Le Groupe d'étude recommande que la loi définisse des exigences précises en ce qui concerne les initiatives de restructuration municipale, y compris les suivantes :**

- **mise en place d'un processus cohérent pour déterminer une communauté d'intérêts appropriée avant d'entreprendre un tel projet;**
- **avis et consultation;**
- **mise en place de procédures, principes, normes et critères pour évaluer les projets.**

**Pour aider les collectivités visées, il faudrait aussi élaborer un guide provincial décrivant la marche à suivre et le calendrier des étapes nécessaires à la mise en oeuvre d'un projet de fusion.**

**Nécessité d'établir un processus de consultation permanente** - Les différentes municipalités et les associations qui les représentent ont toutes signalé que le succès de l'actuel exercice de révision et l'appui qu'il suscite sont en grande partie attribuables à l'effort déployé par le gouvernement provincial



pour consulter les municipalités avant de prendre des décisions. L'importance actuelle que le Ministère accorde à la consultation est vue comme une pratique à la fois saine et positive, en plus d'être considérée comme le fondement d'une collaboration et d'une communication améliorées,

Ces groupes ont ensuite recommandé que le reste de l'exercice de révision de la *Loi sur les municipalités* fasse l'objet d'une consultation permanente en mentionnant la nécessité pour les municipalités d'examiner la version finale de la nouvelle loi avant sa promulgation.

**Le Groupe d'étude recommande fortement que la consultation permanente des municipalités et des secteurs non constitués en municipalités devienne un élément fondamental de l'élaboration de la nouvelle *Loi sur les municipalités*.**

**Définitions et langage** - Le Groupe d'étude a été amené à insister sur la nécessité d'utiliser un langage clair pour éviter la confusion, les problèmes juridiques ou les erreurs administratives coûteuses. Plusieurs exemples ont été présentés en ce qui concerne les termes utilisés dans le rapport du Comité consultatif de révision qui ne sont pas définis et peuvent donner lieu à plusieurs interprétations et à des conflits.

De même, plusieurs incohérences relevées dans les traductions ont été portées à l'attention du Groupe d'étude. Par exemple, l'expression française utilisée pour traduire « Head of Council », soit « chef du conseil », ne semble pas correspondre au sens donné à l'expression dans la version anglaise du rapport du Comité consultatif de révision. On a aussi souligné la nécessité d'apporter une attention rigoureuse aux détails et à la précision des versions française et anglaise de la loi.

Le Groupe d'étude considère que la clarté est un élément distinct, mais connexe, en ce qui concerne la recommandation d'utiliser un langage simple. Les dispositions législatives écrites dans un langage simple peuvent rester vagues ou imprécises pour l'utilisateur, à moins qu'un effort délibéré ne soit fait pour éviter de telles situations. Le recours à des dispositions interprétatives et à des manuels d'utilisateur pourrait aussi s'avérer utile à cet égard.

**Le Groupe d'étude recommande :**

- ◆ **que des définitions claires et précises soient données à toutes les expressions clés;**
- ◆ **que l'on fournisse tous les efforts nécessaires pour s'assurer que les versions des deux langues officielles de la nouvelle loi soient cohérentes sur le plan des définitions, de l'intention et de l'application.**

**Dynamisme et besoin d'agir** - La révision de la *Loi sur les municipalités* a été annoncée dans le discours du Trône de 1995 et le processus est en cours depuis cette date. Le Groupe d'étude est d'avis que les efforts entrepris jusqu'à maintenant ont créé une attente réelle par rapport à des changements importants et opportuns.

Personne n'a présenté d'exposés en faveur du maintien du *statu quo*. En fait, plusieurs se sont donné beaucoup de mal pour définir les problèmes concrets rencontrés au jour le jour en essayant de diriger ou d'administrer les affaires de leurs collectivités respectives conformément à la loi en vigueur. Par ailleurs, les médias et les particuliers ont raconté les frustrations qu'ils doivent supporter lorsqu'ils tentent de communiquer avec les représentants des administrations locales ou d'obtenir de l'information publique.

Vu la participation substantielle aux processus de révision et de consultation, les résultats du processus de renouvellement de la *Loi sur les municipalités* suscitent beaucoup d'intérêt. La consultation publique menée au cours de la plus récente étape du processus de révision a fait ressortir le besoin d'un changement et fait naître la volonté concrète de procéder à l'élaboration d'une nouvelle loi.

**Le Groupe d'étude recommande vivement au gouvernement provincial de profiter de l'intérêt et du dynamisme suscités jusqu'à maintenant par le processus de révision et de procéder en temps opportun à l'élaboration d'une nouvelle *Loi sur les municipalités*. Les risques sont minimes et les possibilités sont nombreuses.**

## **OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS DU GROUPE D'ÉTUDE CONCERNANT L'ADMINISTRATION DES DISTRICTS DE SERVICES LOCAUX NON CONSTITUÉS EN MUNICIPALITÉS**

**Contexte** – La *Loi sur les municipalités* prévoit l'établissement des districts de services locaux et les diverses procédures liées à leur fonctionnement ainsi qu'au paiement et à la prestation des services. Environ 40 p. 100 de la population provinciale vit dans ces secteurs ruraux non constitués en municipalités.

Les districts de services locaux (DSL) sont administrés par le gouvernement provincial et n'élisent pas de gouvernement responsable à l'échelle locale<sup>7</sup>. Le ministre des Municipalités est responsable de la prestation des services dans ces secteurs et peut demander des conseils aux comités consultatifs de DSL en la matière.

Des deux cent soixante et onze (271) districts de services locaux du Nouveau-Brunswick, cent soixante-huit (168) seulement sont dotés d'un comité consultatif de DSL.

Le ministère des Municipalités et de l'Habitation<sup>8</sup> a effectué une révision de la loi régissant les districts de services locaux (DSL) afin de s'assurer que la loi régissant la prestation des services dans les secteurs non constitués en municipalités est fonctionnelle, à jour et en conformité avec les exigences des résidents des districts de services locaux en matière de services.

Il est important de signaler que le Ministère a insisté sur le fait que la révision de la loi régissant les districts de services locaux se voulait uniquement un examen du cadre administratif des activités des DSL et ne visait pas à changer la structure ou l'orientation des DSL. Le rapport final du ministère, *Une révision du cadre législatif des districts de services locaux*, comportait 33 propositions à examiner dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle loi et destinées à améliorer les procédures et le fonctionnement des DSL.

**Remarques générales** – Les commentaires formulés par le public devant le Groupe d'étude concernant le rôle fondamental des districts de services locaux dépassaient de loin la teneur des commentaires faits à l'égard des 33 propositions présentées dans le document *Une révision du cadre législatif des districts de services locaux*.

---

<sup>7</sup> *A Guide to Municipal Government in New Brunswick* (Halifax, 1995), p. 6.

<sup>8</sup> Désigné ministère des Municipalités depuis juillet 1999.

En ce qui a trait à l'administration générale des districts de services locaux, les exposés et les commentaires présentés au Groupe d'étude partout dans la province portaient sur un même thème. Les représentants des DSL ont tous exprimé un sentiment de frustration par rapport au grand manque de participation des résidents à l'administration des districts. Cette frustration a été présentée sous plusieurs angles, étant donné la taille et le caractère diversifiés des districts de services locaux de la province.

Les présentations articulées et nombreuses des citoyens des secteurs non constitués en municipalités ont fait ressortir les grandes faiblesses du modèle d'administration des districts de services locaux. Parmi les lacunes importantes à combler, les personnes qui ont présenté des exposés ont mentionné l'absence d'un processus de consultation obligatoire, la faiblesse du pouvoir décisionnel par rapport aux affaires locales, la compréhension limitée des rôles et responsabilités, le manque de représentation au sein des organismes régionaux et une planification communautaire inefficace.

L'absence de pouvoir de décision et de véritable représentation sur les enjeux locaux crée une situation où 40 p. 100 de la population de la province vit au sein de collectivités dépourvues de tout semblant d'administration locale. La démocratie demeure une notion théorique et le confort administratif tient trop souvent lieu de "gouvernement" en matière d'administration locale dans les régions rurales de la province.

Les participants n'ont pas demandé d'obtenir le statut de municipalité constituée en corporation. En général, les commentaires appuyaient le maintien de l'actuelle structure consultative dénuée de formalités administratives et exprimaient la volonté de participer plus activement au processus local de prise de décision.

**L'évolution des besoins locaux, la divergence des priorités locales, la volonté des citoyens de travailler pour le bien-être de leur collectivité et les critiques concernant le manque de participation des résidents aux décisions locales constituent pour le Groupe d'étude des indications claires de la nécessité d'établir un nouveau modèle d'administration pour les secteurs non constitués en municipalités. Le *statu quo* n'est pas acceptable.**

**Éventail des besoins** - Les décideurs sont parfois prompts à mettre tous les districts de services locaux dans le panier des "collectivités rurales", comme s'il s'agissait de groupes homogènes aux prises avec les mêmes problèmes et prêts à accepter les mêmes solutions. Ils sont en réalité très différents. Les DSL englobent, entre autres, des collectivités côtières et agricoles, ainsi que des enclaves touristiques et des villages de pêcheurs.

Certaines de ces collectivités se trouvent à proximité de régions urbaines alors que d'autres sont éloignées. Certaines ont des comités consultatifs actifs, d'autres non. Certaines doivent faire face à une grande affluence de résidents saisonniers alors que d'autres doivent traiter avec des entreprises d'exploitation forestière à grande échelle. D'autres encore doivent composer avec les répercussions locales des décisions prises dans les régions urbaines avoisinantes. Cette réalité témoigne de la grande variété d'intérêts, de problèmes et de priorités des divers districts de services locaux.

**Le Groupe d'étude croit que la nouvelle loi sur les municipalités doit tenir compte des exigences administratives divergentes, favoriser le choix local et encourager le respect des décisions locales dans les secteurs du Nouveau-Brunswick non constitués en municipalités.**

**Participation** - Le Groupe d'étude a appris que, des 271 districts de services locaux du Nouveau-Brunswick, 168 seulement ont un comité consultatif de DSL en place. Les participants semblaient croire que les citoyens n'ont pas grand avantage à participer aux activités d'un comité consultatif de DSL qui n'a aucun pouvoir réel, en plus d'être rarement consulté et entendu par les autorités provinciales.

La compréhension du concept des districts de services locaux et des rôles et responsabilités des comités consultatifs de DSL est très limitée. Le Groupe d'étude conclut qu'il s'agit d'un facteur qui contribue à la fois à l'exclusion des secteurs non constitués en municipalités du processus politique et au sentiment de frustration général.

**Le Groupe d'étude recommande au gouvernement provincial d'élaborer, en consultation avec les comités consultatifs de DSL, du matériel éducatif (imprimés, vidéos, documents disponibles sur Internet) afin d'expliquer le rôle et le fonctionnement des districts de services locaux et des comités consultatifs de DSL.**

**Ressources** – Le Groupe d'étude a observé des écarts considérables dans la province par rapport au type et au niveau de financement accordé aux comités consultatifs de DSL pour leur permettre de s'acquitter de leur mandat. Le manque de ressources financières adéquates nuit en effet au fonctionnement des comités consultatifs de DSL.

**Le Groupe d'étude recommande fortement qu'un budget de soutien adéquat soit immédiatement accordé à chaque comité consultatif de DSL en place. Il recommande de plus que l'utilisation des fonds soit laissée à l'entière discrétion du comité consultatif de DSL, conformément à un plan budgétaire.**

**Aménagement des terres** - Au cours des consultations publiques, un certain nombre d'intervenants représentant un DSL se sont déclarés inquiets du manque d'information et de consultation de la part de la Commission du district d'aménagement rural ou de la commission du district d'aménagement dont ils faisaient partie. Certains d'entre eux ne savaient pas si leur secteur faisait partie de l'une ou l'autre de ces commissions.

Le Groupe d'étude ne soulignera jamais assez l'importance d'une planification efficace de l'utilisation des terres pour le développement à long terme de communautés saines et dynamiques dans les régions rurales du Nouveau-Brunswick. Si l'on veut que les citoyens appuient les plans d'utilisation des terres, on doit mener des consultations pour connaître leur opinion et ce, à toutes les étapes de l'élaboration du plan d'aménagement.

Il importe que les résidents puissent avoir leur mot à dire sur le choix de leurs représentants qui siègent à l'organisme de planification, qu'ils puissent donner leur avis sur l'élaboration de leur plan de mise en valeur par l'entremise de vastes consultations au sein de la communauté et qu'ils soient consultés sur la mise en oeuvre, au jour le jour, du plan par l'entremise d'organismes comme les comités consultatifs de planification locale. Ils doivent aussi avoir une bonne connaissance des processus et des mécanismes qui sont mis en place, de sorte qu'ils puissent bien comprendre et exercer leurs droits et obligations.

**Le Groupe d'étude conclut qu'il existe un important manque de communication entre les districts de services locaux et les commissions de districts d'aménagement. Il recommande ainsi au gouvernement de faire en sorte que les résidents des secteurs non constitués en municipalités soient pleinement informés de tous les aspects de la planification locale par les commissions de district d'aménagement, qu'ils jouissent d'une représentation importante et permanente à ces commissions et qu'ils puissent donner leur avis.**

**Nombre de DSL** - De nombreux intervenants ont remis en question la nécessité de maintenir un aussi grand nombre de districts de services locaux dans la province. Ainsi, certains ont précisé que la Péninsule acadienne, à elle seule, compte actuellement 57 DSL, alors qu'il y en aurait 271 dans l'ensemble de la province. En fait, 103 DSL n'ont même pas de comité consultatif.

Le Groupe d'étude est convaincu, comme beaucoup d'intervenants d'ailleurs, qu'un regroupement ou une rationalisation du nombre des districts de services locaux est nécessaire. Le but n'est pas de dessaisir les résidents de leur communauté mais de fournir aux communautés des occasions d'aborder ensemble les problèmes communs.

En premier lieu, il faudrait repérer les possibilités de regrouper les DSL inactifs avec ceux dont les comités consultatifs sont actifs ou de les arrimer à des régions urbaines avoisinantes. On obtiendrait ainsi un plus petit nombre de districts de services locaux, dont la plupart auraient un comité consultatif de DSL actif, des plans communautaires adaptés et des ressources suffisantes pour assurer la prestation des services nécessaires en milieu rural.

**Le Groupe d'étude recommande que la province prenne les mesures nécessaires afin de réduire de façon substantielle le nombre de districts de services locaux dans la province du Nouveau-Brunswick au cours des cinq prochaines années.**

**Le Groupe d'étude recommande de plus que les résidents des districts de services locaux fassent l'objet d'une consultation exhaustive pendant le processus de modification des limites des districts.**

**Viabilité** - L'objectif de créer des communautés vigoureuses, saines, viables et durables a autant d'importance dans les principaux secteurs ruraux de la province qui ne sont pas constitués en municipalités qu'il l'est dans les villes et villages de la province.

Dans la mesure où les dirigeants et les résidents constateront qu'ils peuvent influencer sur le processus décisionnel de façon réelle et efficace, ils seront motivés non seulement à chercher des solutions aux problèmes, mais aussi à les appuyer activement. Ces nouvelles attitudes constitueront un avantage durable pour la collectivité.

Ce principe s'étend jusqu'au rôle sous-jacent du comité consultatif de DSL. Ce comité peut être considéré comme un mal nécessaire qui présente l'apparence d'un choix local ou il peut devenir un moyen efficace de favoriser la mise en place de solutions locales à des problèmes locaux. Dans ce dernier cas, le Ministère respecte les désirs locaux, sauf en de rares occasions.

**La prospérité et la viabilité futures des communautés rurales du Nouveau-Brunswick dépendront énormément des possibilités offertes aux résidents des secteurs non constitués en municipalités de participer activement au processus décisionnel local. Les éléments suivants devraient faire partie intégrante du mandat de l'administration locale : la définition des problèmes, l'établissement des priorités et l'élaboration de solutions relatives aux enjeux locaux.**

**Lacunes de l'administration** – Pour diverses raisons, la population des municipalités s'est déplacée vers les secteurs non constitués en municipalités. Il est probable que cette tendance se poursuivra et pourrait même s'intensifier.

Ces tendances démographiques n'ont pas la même ampleur dans tous les secteurs non constitués en municipalités de la province. Ce facteur, combiné au caractère divergent des divers districts de services locaux, laisse entendre qu'une approche uniforme de l'administration locale pourrait ne pas être appropriée.

Pendant les consultations publiques, le Groupe d'étude n'a décelé aucun sentiment favorisant un retour à l'ancien système de conseils de comté, ni aucune volonté ferme de vouloir doter les districts de services locaux de pouvoirs municipaux.

Les représentants des districts de services locaux ont brièvement cerné les lacunes du modèle actuel d'administration des secteurs non incorporés :

- **Absence d'un rôle utile pour le comité consultatif du DSL** : En plus d'engendrer des sentiments de frustration, l'absence de pouvoir décisionnel et le fait de ne pas avoir voix au chapitre en ce qui concerne les affaires locales découragent la participation des citoyens au comité consultatif du DSL.
- **Imposition sans représentation** : Les comités consultatifs de DSL ont rarement, pour ne pas dire jamais, leur mot à dire sur l'élaboration ou l'approbation de leur budget de fonctionnement annuel ou sur la détermination du taux d'imposition local. Il arrive parfois que les représentants des services municipaux présentent le budget au comité consultatif du DSL après qu'il ait été approuvé par le ministère.
- **Absence d'un processus de consultation efficace** : Malgré le « rôle de conseiller » prévu pour les comités consultatifs de DSL en matière d'affaires locales, les organismes et ministères du gouvernement consultent rarement les comités. Ils sont occasionnellement consultés, sans être entendus, et souvent, on leur annonce simplement ce qui va se passer plutôt que de leur demander ce qui devrait ce passer.
- **Manque de participation relativement à l'aménagement des terres** : Les structures d'aménagement des terres dans les régions rurales sont relativement nouvelles et continuent d'évoluer. Les représentants des DSL soutiennent que les décisions en matière d'aménagement sont prises sans consultation adéquate des DSL touchés.
- **Absence de représentation au sein des organismes régionaux** : Souvent, les résidents des DSL ne sont pas directement représentés au sein des



organismes d'aménagement ou des commissions des déchets solides, mais ils doivent quand même contribuer aux coûts de fonctionnement de ces mêmes organismes. Des résidents de DSL peuvent être nommés à ces organismes sans que les DSL représentés le sachent ou donnent leur avis ou consentement.

- **Absence de pouvoir décisionnel** : Le Ministre n'est pas obligé de tenir compte des conseils ou des points de vue des comités consultatifs de DSL. De plus, le comité consultatif du DSL n'a aucun pouvoir de décision en ce qui concerne les affaires locales.
- **Délai des décisions** : Le « traitement » des décisions par une bureaucratie centralisée se traduit souvent par une attente de plusieurs mois pour obtenir une réponse à de simples demandes visant à résoudre des questions locales.

Il est intéressant de noter que ces problèmes ont été soulevés surtout par les citoyens et les représentants de districts de services locaux dotés de comités consultatifs de DSL qui participent activement aux affaires locales. Le modèle des DSL pourrait continuer à répondre adéquatement aux besoins de certaines collectivités alors qu'un autre modèle axé davantage sur l'autonomie locale pourrait mieux convenir à d'autres régions rurales.

**Le Groupe d'étude conclut que le système actuel de districts de services locaux ne répond pas aux besoins de tous les secteurs du Nouveau-Brunswick non constitués en municipalités.**

**Modèle actuel d'une communauté rurale** - Dans son rapport, la CUTER propose de regrouper les DSL actuels dans chaque district d'aménagement en unités appelées « communautés rurales ». La CUTER précise que les communautés rurales ne constitueraient pas des municipalités au sens des villes et villages, mais que leurs responsabilités se limiteraient, en premier lieu, aux questions de planification au sein de la communauté rurale.

Le gouvernement a par la suite adopté des modifications législatives prévoyant la création de communautés rurales. Le rôle d'une communauté rurale ne va pas au-delà de la participation à un processus de planification rurale. Comme les municipalités, les communautés rurales sont représentées par un organisme élu investi de pouvoirs décisionnels se limitant aux enjeux d'utilisation des terres ayant une incidence sur leur communauté. Au même titre que les districts de services locaux, les communautés rurales voient leurs services locaux assurés par la province et conseillent le ministre sur la prestation des services.

Jusqu'à présent, une seule communauté rurale, la Communauté rurale de Beaubassin-Est, a été créée à partir d'anciens DSL. Pour l'instant, le gouvernement ne semble pas avoir l'intention ni le désir de répéter cette expérience dans d'autres régions.

**Le Groupe d'étude conclut que les besoins de ces communautés en matière d'administration vont au-delà de ceux qui sont prévus dans la structure de communauté rurale actuellement définie dans la loi.**

**Autres révisions** - Au fil des ans, on a constaté certaines imperfections inhérentes au système des DSL liées à la prestation des services, au développement rural, à la gestion de l'environnement, à la protection des terres agricoles, à l'encouragement de l'étalement urbain et du développement tentaculaire, ainsi qu'aux relations tendues avec les municipalités avoisinantes. De nombreuses études ont été menées sur une période de vingt ans, entre 1971 et 1991, par des groupes de travail spéciaux, et des études et des documents ont été préparés à l'interne par le gouvernement, et à l'externe par des consultants.

Le Groupe d'étude a été étonné de constater à quel point les recommandations formulées dans ces rapports antérieurs répondaient aux préoccupations et aux besoins dont ont fait part les intervenants au cours de la présente série d'audiences publiques. Il a aussi été consterné par les changements superficiels apportés à l'administration des districts de services locaux jusqu'à présent, malgré les nombreuses recommandations formulées précédemment en vue d'une amélioration de la situation.

Il est difficile de tirer des conclusions définitives quant à la réticence manifeste des précédents gouvernements à appliquer les recommandations des nombreux rapports antérieurs. Le Groupe d'étude est fermement convaincu que cette inertie n'est plus soutenable.

**Le Groupe d'étude n'accepte pas la sempiternelle rengaine selon laquelle les ressources limitées, les populations restreintes et le manque de compétences à l'échelle locale empêchent la prise de décisions efficace au niveau local dans les communautés rurales.**

**Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement provincial élabore un cadre de travail plus efficace pour l'administration locale des secteurs de la province non constitués en municipalités.**

**Nouveau modèle d'administration axé sur les collectivités rurales** - Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement du Nouveau-Brunswick envisage la mise en place d'un modèle d'administration axé sur les districts ruraux. Le Groupe d'étude est d'avis que le rôle des districts ruraux doit

dépasser celui de la simple consultation et englober d'autres activités que les décisions en matière de planification.

Ce modèle permettrait de répondre aux préoccupations concernant l'absence d'un rôle utile pour le comité consultatif, l'imposition sans représentation, l'absence d'un processus de consultation efficace, le trop grand nombre de DSL, la protection du style de vie rural, le refus de la constitution en corporation, l'absence d'un aménagement efficace des terres et le manque de représentation au sein des organismes régionaux. À mesure que les collectivités croîtront et se développeront, ce nouveau modèle axé sur les districts ruraux servira aussi de base pour le développement futur, une indépendance, une viabilité et une prospérité accrues.

À prime abord, l'identité locale pourrait être préservée en autorisant des taux d'imposition différents et en maintenant le rôle joué par les DSL à titre d'entités administratives. En permettant aux districts ruraux de décider des services qui seront fournis et en les autorisant à adopter leur propre plan d'aménagement communautaire, on établirait une base solide pour assurer les services et l'expansion des districts de services locaux. Si les comités ruraux étaient tenus de nommer des représentants aux organismes de prestation des services régionaux, les secteurs non constitués en municipalités auraient voix au chapitre au sein des divers conseils et commissions.

Le Groupe d'étude recommande que le nouveau district rural possède les caractéristiques essentielles suivantes :

<b>CARACTÉRISTIQUES</b>	<b>OBJECTIFS</b>
Autorité de district rural	L'autorité est le corps administratif. L'autorité, et non la communauté, serait constitué en personne morale. Aucun statut municipal, aucune embauche de personnel autorisée afin de ne pas créer de bureaucratie coûteuse. Permet au district d'exercer des pouvoirs.
Les DSL deviennent des quartiers.	Protection de l'identité locale, taux d'imposition distincts, niveaux de service distincts. Possibilité de tabler sur la communauté d'intérêts existante.
Cinq à sept quartiers par district rural	Son rayon d'action limité rend le district rural plus facile à administrer; la mise en application du modèle sur une grande échelle entraînera une diminution du nombre de DSL. Le représentant des services municipaux aura moins de DSL à administrer.
Comités consultatifs non officiels	Le district rural assumera le rôle de conseiller des comités consultatifs des DSL. Les représentants des quartiers élus peuvent se servir des comités consultatifs non officiels pour connaître leur point de vue sur des questions d'intérêt local.
Un représentant élu par quartier	Crée un gouvernement représentatif, élimine les comités consultatifs, évite un gouvernement à deux niveaux, crée un organisme plus responsable.

*Possibilités d'améliorer l'administration locale au Nouveau-Brunswick*

Élections tous les trois ans	Des élections du conseil de district rural tenues simultanément avec les élections municipales augmenteront l'importance et la visibilité de l'événement.
Impôt foncier	Aucun changement. Les services de police et de transport seront compris dans le taux d'imposition de base
Assemblées publiques obligatoires	Augmentent la responsabilisation auprès des citoyens, permettent la tenue d'assemblées d'information et de réunions décisionnelles
Exigences relatives aux requêtes	Aucune modification, mais s'appliqueraient à une " région définie ", de façon à satisfaire les exigences relatives au quorum et à la requête
<b>RÔLES</b>	<b>OBJECTIFS</b>
Participer à la préparation du budget	Obtenir la participation de la population locale aux décisions relatives aux dépenses, aux niveaux de services et à l'établissement du taux d'imposition.
Convoquer tous les organismes de services régionaux (déchets solides, planification, etc.)	Permettre à la population locale de s'exprimer sur des questions d'intérêt local. Assure une représentation locale. Rôle plus important pour le comité.
Exercer les fonctions d'un comité consultatif de planification pour la commission du district d'aménagement	Permettre la participation des résidents aux décisions de planification locale.
Adopter et modifier le Plan d'utilisation des terres en milieu rural	Permettre la participation de la population à l'élaboration des plans d'utilisation des terres locales.
Négocier des ententes de partage des coûts	Participation de la population locale à l'acquisition de services et aux décisions en matière de coopération régionale.
Donner des avis au ministre	Continuer de fournir des conseils au ministre sur les services, les niveaux de services, les modes de prestation des services, les emprunts de capitaux, les acquisitions, les cessions et d'autres questions d'intérêt local.
Assumer les responsabilités en matière de services	Directement responsable de la prestation des services de planification, de lutte contre les incendies et de loisirs. Les services de police et de lutte contre les incendies continuent d'être fournis à l'échelle de la province.
Agir à titre d' « agent de liaison » pour tous les ministères et organismes gouvernementaux	Le fait d'exiger de tous les ministères et organismes gouvernementaux de conseiller le district rural et de solliciter son avis, s'il y a lieu, permettra d'accroître le rôle du comité et d'améliorer la communication avec la province.

Le Groupe d'étude est d'avis qu'avec ces caractéristiques de base, le nouveau modèle d'administration des districts ruraux permettra de régler les nombreux problèmes soulevés pendant les audiences. La force de ce modèle et du système des districts de services locaux repose entièrement sur la volonté du ministre de consulter les communautés, d'écouter et de respecter l'opinion des résidents sur les questions d'intérêt local et d'agir en conséquence.

Parmi les avantages immédiats de la création de districts ruraux, citons notamment une meilleure représentation, une responsabilisation accrue, une

meilleure planification de l'utilisation des terres, un pouvoir décisionnel local et des économies d'échelle éventuelles. À long terme, elle entraînera la baisse du nombre de DSL, un développement concerté et une participation accrue des citoyens, en plus de permettre aux résidents des secteurs ruraux de s'exprimer.

Enfin, le Groupe d'étude a tenté de décrire les caractéristiques essentielles d'un nouveau modèle d'administration des districts ruraux, mais il est préférable que les caractéristiques détaillées d'un tel modèle soient élaborées en consultation avec les représentants des districts de services locaux.

**Le Groupe d'étude recommande fortement que le gouvernement provincial amorce un processus de consultation des districts de services locaux en vue de l'adoption et de la mise en oeuvre du modèle axé sur les districts ruraux proposé pour l'administration locale des secteurs de la province non constitués en municipalités.**

**Options en matière d'administration** - Le Groupe d'étude ne vise pas la création d'un nombre précis de districts ruraux ou l'abandon du concept du district de services locaux. Il reconnaît que, étant donné la grande diversité des secteurs non constitués en municipalités, il peut convenir pour certaines communautés de continuer à utiliser le modèle d'administration des districts de services locaux dans sa forme actuelle.

Un cadre d'administration uniforme procurerait la stabilité nécessaire, mais il doit tenir compte de la diversité des besoins locaux et favoriser l'élaboration de solutions locales à des problèmes locaux. Un ensemble de modèles de complexité différente et adaptés aux divers stades de développement d'une collectivité serait approprié.

<b>Modèle d'administration</b>	District de services locaux	Autorité de district rural	Municipalité
<b>Rôle</b>	Rôle consultatif	Rôle consultatif et une certaine autorité en matière de décisions locales	Pleine autorité en matière de décisions locales

Le Groupe d'étude favorise une approche évolutive du développement de l'autonomie locale dans les secteurs de la province non constitués en municipalités. La première étape comprendrait la mise en place d'un district de services locaux sans comité consultatif de DSL, qui serait entièrement administré par le ministère des Municipalités, ou d'un district de services locaux doté d'un comité consultatif de DSL actif qui conseillerait le ministre sur les affaires d'ordre local. La prochaine étape verrait le regroupement de plusieurs districts de services locaux en un district rural administré par un corps élu doté d'un pouvoir

décisionnel sur certaines activités locales (service de lutte contre les incendies, loisirs, aménagement) et d'un rôle consultatif important à l'égard des autres questions locales. À long terme, les districts ruraux pourront chercher à obtenir le statut de municipalité à mesure qu'ils se développeront et deviendront plus autonomes (sur les plans politique, administratif et financier).

**Le Groupe d'étude préconise une approche évolutive du renforcement de l'autonomie des secteurs de la province non constitués en municipalités. Une telle approche doit respecter les intérêts et besoins divergents des collectivités des régions rurales de la province et en tenir compte. Le niveau du pouvoir décisionnel local de chacune distingue les divers modèles d'administration.**

## **Conclusion**

Les conclusions du Groupe d'étude sont basées sur un examen rigoureux du *Rapport du Comité consultatif de révision de la Loi sur les municipalités* (1998), du document *Une révision du cadre législatif des districts de services locaux* (1999) et des commentaires reçus dans le cadre du processus de consultation.

Le Groupe d'étude reconnaît la qualité et la minutie des deux rapports précédents. Les nombreuses recommandations visant des modifications législatives ont suscité un débat considérable et encouragé les citoyens à réfléchir sur le rôle et le fonctionnement de leur administration locale.

Dès le début des audiences publiques, le Groupe d'étude a pu constater que les citoyens s'intéressent véritablement et sincèrement au bien-être de leur collectivité. L'ampleur et la qualité des points de vue exprimés étaient impressionnantes et ont offert au Groupe d'étude de nouvelles perspectives valables au cours de ses travaux.

Trouver le juste équilibre entre les divers intérêts s'est avéré à la fois intéressant et difficile pour le Groupe d'étude. Évaluer les recommandations et les points de vue du public dans le contexte de principes d'administration locale reconnus a permis au Groupe d'étude de faire une évaluation objective des commentaires, des suggestions et des préoccupations exprimés dans le cadre des audiences publiques.

**Le rapport du Groupe d'étude vise à explorer les possibilités d'améliorer l'administration locale au Nouveau-Brunswick. Les recommandations du Groupe d'étude préconisent une nouvelle loi sur les municipalités qui :**

- **utilisera un langage simple pour permettre au public de mieux comprendre les rôles et les responsabilités de l'administration locale et**

- pour faciliter la mise en application des changements législatifs proposés;
- mettra l'accent sur une transparence et une responsabilisation accrues dans la conduite de l'administration locale;
  - fournira aux municipalités une plus grande autonomie et une plus grande souplesse par rapport aux questions d'ordre local;
  - établira un nouveau modèle d'administration pour les secteurs non constitués en municipalités.

Comme dans le cas de toute révision législative importante, il est inévitable que des sujets qui n'ont pas été abordés en profondeur susciteront des questions ou des différends sur la façon même de traiter ces sujets. Il est probable aussi que la valeur concrète de certaines dispositions législatives soit remise en question, une fois celles-ci entrées en vigueur. De telles questions constituent, de toute évidence, des aspects légitimes du renouvellement législatif.

Le Groupe d'étude est d'avis que, en donnant suite à ces préoccupations, le gouvernement doit d'abord et avant tout agir dans le meilleur intérêt de la collectivité, et non par pure commodité administrative ou confort politique.

**Le Groupe d'étude conclut que l'élaboration des dispositions de la nouvelle *Loi sur les municipalités* doit d'abord et avant tout se faire dans le meilleur intérêt des citoyens.**

Il faudra apporter des changements importants à la *Loi sur les municipalités* si l'on veut qu'elle tienne compte de la globalité des enjeux signalés par les divers intervenants. Le Groupe d'étude espère que les décideurs prêteront une oreille attentive à cette démarche collective de renouvellement législatif fondé sur une approche collégiale. Il espère aussi que cette approche fournira aux gens du Nouveau-Brunswick une *Loi sur les municipalités* évoluée et digne de faire son entrée dans le nouveau millénaire.

## Mandat du Groupe d'étude

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a officiellement mis sur pied le Groupe d'étude de la *Loi sur les municipalités* (**le Groupe d'étude**) en mars 1999, dans le cadre d'une révision globale de la *Loi sur les municipalités*.

Le Groupe d'étude a reçu le mandat d'entreprendre une consultation publique afin de solliciter des points de vue, une rétroaction et des suggestions concernant les recommandations formulées dans deux rapports antérieurs, soit le *Rapport du Comité consultatif de révision de la Loi sur les municipalités* (1998) et *Une révision du cadre législatif des districts de services locaux* (1999). Le Groupe d'étude a aussi reçu le mandat de définir d'autres enjeux qui, selon les représentants municipaux, les représentants des districts de services locaux, les groupes intéressés et le grand public, devraient être abordés dans le processus de révision.

Plus précisément, le rôle du Groupe d'étude consiste à :

- Organiser et animer des forums de consultation régionaux partout au Nouveau-Brunswick.
- Solliciter les réactions des participants concernant les recommandations présentées dans le rapport du Comité consultatif de révision de la *Loi sur les municipalités* et les enjeux et propositions mentionnés dans le document intitulé *Une révision du cadre législatif des districts de services locaux*.
- Élaborer pour la ministre des Municipalités et de l'Habitation un rapport contenant le résumé des commentaires recueillis pendant les consultations et les points de vue du Groupe d'étude concernant les questions ayant fait l'objet d'un débat public pendant les consultations.
- Réagir aux autres questions soulevées par le grand public et les fonctionnaires municipaux pendant les consultations.



## **ORGANISATION DU RAPPORT**

Le rapport comporte deux sections.

La première section traite des questions soulevées dans le cadre des audiences publiques sur les recommandations formulées dans le *Rapport du Comité consultatif de révision de la Loi sur les municipalités*, de telle sorte que les rubriques sont déterminées surtout en fonction des dispositions de la loi régissant les 103 villes, cités et villages du Nouveau-Brunswick qui sont constitués en municipalités.

La seconde section présente les observations et les conclusions du Groupe d'étude concernant les préoccupations exprimées dans le cadre des audiences publiques relativement au rôle et à l'administration des districts de services locaux et donne suite aux commentaires sur les changements législatifs proposés dans le document *Une révision du cadre législatif des districts de services locaux*.

Le Groupe d'étude a recueilli des commentaires sur chacune des recommandations des deux rapports susmentionnés. Par conséquent, le rapport du Groupe d'étude constitue une réponse exhaustive aux problèmes et préoccupations exprimés pendant les audiences publiques.

Pour faciliter la consultation, les deux sections suivent l'ordre de présentation utilisé dans les rapports initiaux. Les principaux éléments des dispositions législatives en vigueur sont suivis d'un résumé des conclusions formulées dans les rapports précédents. Viennent ensuite le résumé des commentaires du public, les commentaires du Groupe d'étude sur les questions soulevées et, enfin, les conclusions du Groupe d'étude concernant chaque recommandation. Les conclusions du Groupe d'étude doivent être lues dans le contexte des commentaires qui les accompagnent.

En outre, chaque section du rapport renferme des commentaires sur des questions clés soulevées pendant les audiences publiques mais non traitées dans les deux rapports précédents.

Le Groupe d'étude a décidé ne pas attribuer les commentaires recueillis dans le cadre des audiences publiques à des personnes ou à des municipalités spécifiques, étant donné que plusieurs des exposés abordaient les mêmes questions et préoccupations, quoique sous des formes différentes.



## VUE D'ENSEMBLE

### CONTEXTE

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a entrepris une révision globale de la *Loi sur les municipalités* au début de 1995. Dans une première étape, un questionnaire détaillé a été envoyé à toutes les municipalités dans le but de recueillir des renseignements sur les sujets de préoccupation des municipalités et les domaines qui leur posent des problèmes.

Le Comité consultatif de révision de la *Loi sur les municipalité* (**le Comité consultatif de révision**), formé de neuf membres représentant les trois associations municipales et le ministère des Municipalités et de l'Habitation, a ensuite utilisé les données recueillies et d'autres renseignements pour faire un examen exhaustif de la loi en vigueur. Le travail du comité consultatif des DSL s'est étendu sur une période de 13 mois, commençant en février 1996 et se terminant en mars 1997.

Le Comité consultatif de révision a publié un rapport à l'automne de 1998. Le rapport comporte 234 recommandations. Certaines traitent de questions très banales alors que d'autres pourraient changer fondamentalement le fonctionnement et le caractère de l'administration locale au Nouveau-Brunswick si elles étaient adoptées.

Le ministère des Municipalités et de l'Habitation<sup>9</sup> a aussi entrepris une révision distincte des dispositions législatives ayant trait aux districts de services locaux. Cette révision était surtout axée sur le cadre administratif des activités des districts de services locaux et n'a pas tenu compte de la pertinence de la structure sous-jacente ou du rôle des comités consultatifs des districts de services locaux.

En janvier 1999, le ministère a publié le rapport intitulé *Une révision du cadre législatif des districts de services locaux* qui renferme 33 propositions destinées à aborder les problèmes liés à l'administration et au fonctionnement des districts de services locaux.

### GROUPE D'ÉTUDE

Le Groupe d'étude de la *Loi sur les municipalités* a été formé en mars 1999. Il a, à ce moment, reçu le mandat d'entreprendre une série de consultations publiques dans le but de solliciter des points de vue, des réactions et des suggestions concernant les recommandations formulées dans le *Rapport du*

---

<sup>9</sup> Devenu le ministère des Municipalités en juillet 1999.

*Comité consultatif de révision de la Loi sur les municipalités* et dans le document intitulé *Une révision du cadre législatif des districts de services locaux*.

Il a été jugé approprié de créer un Groupe d'étude formé de citoyens indépendants capables d'interpréter objectivement les avis reçus pendant les consultations publiques afin de bien refléter les préoccupations de tous les intervenants.

Le Groupe d'étude était constitué des quatre membres suivants :

GERMAIN BLANCHARD	<i>Ancien maire et directeur d'école à la retraite, ville de Caraquet</i>
NANCY MCKAY	<i>Physiothérapeute et associée, O'Keefe McKay and Associates, Bathurst</i>
RICHARD GORHAM	<i>Président, Comité consultatif du district de services locaux de Kingston, Péninsule de Kingston</i>
PATRICK WOODS	<i>Directeur municipal adjoint, Ville de Saint-Jean</i>

La vaste expérience et les divers antécédents des membres du Groupe d'étude ont permis de mettre à contribution les perspectives des citoyens, des représentants élus, des municipalités, des districts de services locaux et des administrateurs pendant le processus de consultation publique.

Tout au long du processus, le Groupe d'étude a été soutenu dans ses efforts par le personnel administratif et technique du ministère des Municipalités et de l'Habitation.

## **PROCESSUS**

Le Groupe d'étude a amorcé ses travaux en participant à une série d'ateliers d'information qui lui ont permis d'examiner les recommandations formulées dans les deux rapports précédents, de même que d'autres questions connexes liées à la structure et au fonctionnement de l'administration locale au Nouveau-Brunswick.

Pendant cette même période, le ministère des Municipalités et de l'Habitation a tenu à l'échelle de la province des séances d'information destinées tant aux municipalités qu'aux secteurs non constitués en municipalités en vue des consultations publiques. Les séances ont permis aux représentants des communautés de se familiariser avec les recommandations présentées dans le *Rapport du Comité consultatif de révision de la Loi sur les municipalités* et le

document *Une révision du cadre législatif des districts de services locaux*, et de se préparer à exposer leur point de vue dans le cadre des audiences publiques.

Avant la tenue des audiences publiques, une campagne de publicité dans les journaux a été lancée à l'échelle de la province afin de sensibiliser les gens aux enjeux et de stimuler l'intérêt des citoyens et des parties concernées à l'égard des audiences publiques. Le Groupe d'étude a aussi envoyé des lettres d'invitation à chaque maire et conseil de la province pour les encourager à participer aux audiences prévues.

Le Groupe d'étude a ensuite entrepris une série d'audiences publiques dans chaque région de la province (Annexe 1) pour obtenir la réaction et les commentaires des citoyens, des fonctionnaires municipaux élus et nommés, ainsi que d'autres groupes intéressés. 25 séances ont été tenues dans 17 localités de la province sur une période de six semaines.

Les audiences ont été tenues dans un cadre structuré mais informel qui a favorisé la participation active des personnes présentes. Le Groupe d'étude a reçu 59 mémoires écrits et entendu plus de 50 exposés oraux (Annexe 2) dans le cadre des audiences. Les commentaires, mémoires et points de vue des intervenants ont fait l'objet d'un examen détaillé pendant l'élaboration de ce rapport.

Pour aboutir à ses conclusions et recommandations, le Groupe d'étude a de plus passé en revue les ouvrages théoriques et professionnels pertinents, examiné les recommandations des études et rapports antérieurs préparés par ou pour d'autres comités gouvernementaux et évalué des mesures législatives semblables prises récemment dans d'autres provinces.

## **SITUATION ACTUELLE**

Certaines remarques préliminaires sur la structure de l'administration locale au Nouveau-Brunswick s'imposent. La *Loi sur les municipalités* en vigueur résulte du rapport de la Commission Byrne présenté en 1963 et du programme Chances égales pour tous qui a été lancé en 1967. Sauf pour quelques modifications mineures apportées au cours des ans, la loi continue de refléter bon nombre des concepts et des recommandations mis en valeur dans le cadre du programme Chances égales pour tous.

Les recommandations exhaustives de la Commission Byrne étaient d'une portée considérable et ont donné lieu à une réorganisation complète du gouvernement du Nouveau-Brunswick. La loi mise en oeuvre a établi une division claire entre

les responsabilités du gouvernement provincial et des municipalités. L'élaboration des politiques relatives aux programmes sociaux, tels que la santé, l'éducation, la justice et le bien-être social, a été concentrée au palier provincial<sup>10</sup>.

À partir de ce moment-là, le rôle principal des cités, des villes et des villages consistait à fournir des services d'ordre local liés aux rues, aux trottoirs, à la lutte contre les incendies, à la police, au déneigement, ainsi que des services d'eau et d'égouts<sup>11</sup>. La *Loi sur les municipalités* établissait en fait une liste des services que les municipalités étaient autorisées à fournir<sup>12</sup>.

De pair avec la nouvelle division des responsabilités, le gouvernement a créé une source de revenu uniforme, intégrée et stable pour financer les services locaux en prélevant des impôts sur la propriété foncière. Depuis sa promulgation en 1967, la *Loi sur les municipalités* est le modèle d'administration utilisé au Nouveau-Brunswick. L'approche adoptée par le Nouveau-Brunswick était unique au Canada à l'époque et elle sert encore de référence pour d'autres juridictions.

Selon le Groupe d'étude, le fait qu'un grand nombre des recommandations formulées dans le rapport de la Commission Byrne aient subi l'épreuve du temps et continuent de servir de modèle dans d'autres juridictions montre bien la nécessité d'agir de façon réfléchie et rigoureuse face à l'élaboration d'une nouvelle *Loi sur les municipalités*. La réussite durable du modèle fait aussi ressortir les avantages éventuels que présentent les approches progressives et innovatrices du renouvellement de la loi régissant les municipalités.

À l'heure actuelle, le Nouveau-Brunswick compte soixante-huit (68) villages, vingt-huit (28) villes et sept (7) cités. La population de ces collectivités varie, allant de 226 dans le village de Lac Baker à 74 495 dans la ville de Saint-Jean. Tous les trois ans, les citoyens de chacune de ces collectivités élisent un maire et un conseil pour administrer leur municipalité.

Environ 40 p. 100 de la population de la province vit dans des secteurs ruraux non constitués en municipalités. Les districts de services locaux (DSL) sont administrés par le gouvernement provincial et ne disposent pas d'un palier de gouvernement responsable élu à l'échelle locale<sup>13</sup>. La ministre des Municipalités est responsable de leur fonctionnement et consulte occasionnellement les membres des comités consultatifs sur les questions d'intérêt local.

---

<sup>10</sup> Rankine M. Smith, *Equal Opportunity Revisited* (Sussex, 199??), p. 8.

<sup>11</sup> Ibid. p. 19.

<sup>12</sup> ANNEXE 1 (SERVICES), *Loi sur les municipalités*, L.R.N.-B. 1973.

<sup>13</sup> *Guide à l'intention des administrations municipales du Nouveau-Brunswick*, (Halifax, 1995), p. 7

Des deux cent soixante et onze (271) districts de services locaux du Nouveau-Brunswick, seulement cent soixante-huit (168) se sont dotés d'un comité consultatif local.

Le caractère des collectivités constituées ou non en corporations est aussi varié que leur taille. De petites et grandes collectivités rurales, des villages agricoles et des villages de pêcheurs, des villes côtières, ainsi que des secteurs axés sur des activités touristiques saisonnières sont éparpillés entre les sept centres urbains relativement modestes de la province.

Le paysage urbain se compose de collectivités vivant d'une seule industrie, de collectivités insulaires, de zones industrielles concentrées et de centres commerciaux. Pendant que les forces économiques mondiales exercent leur influence, certaines collectivités profitent d'une période de croissance alors que d'autres font face à un déclin économique.

**Le Groupe d'étude conclut que cette diversité dans la nature, les types et la taille des collectivités de la province engendre des priorités et des besoins locaux très variés et souligne la nécessité d'une loi sur les municipalités qui tienne compte de cette pluralité d'une manière efficace.**

Malgré les nombreuses et diverses préoccupations exprimées dans le cadre des consultations, ni le Comité consultatif de révision ni le Groupe d'étude n'ont reçu de demandes réclamant des modifications substantielles à la division des pouvoirs entre le gouvernement provincial et les municipalités, ou de demandes visant la réorganisation du système d'imposition de la propriété foncière comme principal moyen de financer les services locaux.

**Le Groupe d'étude conclut qu'il n'est pas nécessaire de préconiser des changements structurels en matière de division des pouvoirs, d'évaluation foncière uniforme et de système d'imposition sur la propriété foncière dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle loi.**

## **POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION**

Le Groupe d'étude a eu le privilège d'examiner les recommandations formulées dans le *Rapport du Comité consultatif de révision de la Loi sur les municipalités* et dans le document *Une révision du cadre législatif des districts de services locaux*, de même que les commentaires inhérents à plus de cent exposés oraux et écrits présentés au cours des audiences publiques.

Les mémoires et exposés reçus par le Groupe d'étude signalaient les nombreuses lacunes des dispositions actuelles de la loi où des modifications s'imposent. Le Groupe d'étude a donc pu cerner de nombreuses possibilités

d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'administration locale au Nouveau-Brunswick.

L'accroissement de l'autonomie locale, une plus grande transparence, une responsabilisation accrue, l'élimination du vocabulaire ambigu, des règles améliorées en matière de conflits d'intérêts, la capacité d'offrir des subventions au développement et l'élimination des créances fondées sur une nuisance sont quelques-uns des thèmes repris par les participants aux audiences publiques. Dans de nombreux cas, les personnes qui présentaient des exposés ont suggéré des mesures correctives précises alors que dans d'autres cas, elles indiquaient une approche générale qui, à leur avis, devrait être adoptée par la loi.

Le Groupe d'étude a constaté que, malgré les forces structurales de la loi en vigueur, les municipalités doivent fonctionner dans des environnements très dynamiques, et que les dispositions de la loi limitent leur capacité de réagir de façon efficace à des besoins et des priorités sans cesse changeants.

Il y a une trentaine d'années, les appareils de loterie vidéo, les gazoducs, les problèmes du passage à l'an 2000 et l'exploitation des aéroports n'étaient pas des sujets de préoccupation locale. En fait, la nature prescriptive de la loi en vigueur a été citée comme la raison principale pour laquelle les collectivités sont incapables de réagir efficacement devant ces nouvelles réalités<sup>14</sup>.

En outre, le Groupe d'étude reconnaît que, dans l'ensemble, les municipalités sont de plus en plus en mesure de régir et d'administrer les collectivités qu'elles desservent. Toutefois, le caractère prescriptif de la *Loi sur les municipalités* les oblige à fonctionner dans le cadre de pouvoirs strictement définis pour faire face à des questions d'intérêt purement local, comme la mise en vigueur d'arrêtés, la responsabilité relative aux animaux domestiques, la délivrance de permis commerciaux et les lieux inesthétiques.

Les présentations articulées et nombreuses des citoyens des secteurs non constitués en municipalités ont fait ressortir les grandes faiblesses du modèle d'administration des districts de services locaux. Parmi les lacunes importantes à combler, les personnes qui ont présenté des exposés ont mentionné l'absence d'un processus de consultation obligatoire, la faiblesse du pouvoir décisionnel par rapport aux affaires locales, la compréhension limitée des rôles et responsabilités, le manque de représentation au sein des organismes régionaux et une planification communautaire inefficace.

Il faudra effectuer une révision exhaustive de la loi si l'on veut tenir compte de la grande diversité des questions soulevées par les différents intervenants. Le Groupe d'étude croit qu'il est préférable d'élaborer une nouvelle loi plutôt que de

---

<sup>14</sup> *Rapport du Comité consultatif de révision de la Loi sur les municipalités*, (Fredericton 1998), réf. Champs de compétence municipale



passer par un processus de révision législative long et parcellaire qui créerait sans aucun doute de l'incertitude et de la confusion à l'échelle municipale.

Au terme de ses délibérations, le Comité consultatif de révision a conclu unanimement qu'une nouvelle loi devrait être rédigée. Étant donné le milieu dynamique dans lequel les municipalités mènent leurs activités, le vieillissement de la loi en vigueur et les nombreuses lacunes cernées, il n'est pas étonnant que la nécessité d'élaborer une nouvelle loi recueille un large consensus. Le Groupe d'étude est tout à fait d'accord pour dire qu'une nouvelle *Loi sur les municipalités* est nécessaire.

**Recommandation n° 1 :**            *Une nouvelle Loi sur les municipalités devrait être rédigée.*

**LE GROUPE D'ÉTUDE APPROUVE L'IDÉE D'ÉLABORER ET D'ADOPTER UNE NOUVELLE LOI SUR LES MUNICIPALITÉS.**

## **MESURES PRISES DANS D'AUTRES JURIDICTIONS**

Le Nouveau-Brunswick n'est pas la seule province à déployer des efforts pour élaborer une nouvelle loi sur les municipalités. Une démarche semblable a été entreprise dans les provinces du Manitoba, de l'Alberta, de la Nouvelle-Écosse et de la Colombie-Britannique. Les nouvelles lois ont été adoptées récemment et font maintenant l'objet d'une mise en application.

Tout comme le Comité consultatif de révision, le Groupe d'étude a pu tirer des leçons de ces autres mesures législatives au cours de ses délibérations. En général, on a tendance à simplifier le libellé de la nouvelle loi et à adopter une approche plus facultative par rapport à l'habilitation des municipalités. Bon nombre des recommandations spécifiques du Comité consultatif de révision sont analogues à celles qui ont été adoptées dans d'autres provinces.

Le fait que ces autres provinces aient déjà amorcé la révision et le renouvellement de la loi régissant l'administration municipale offre de nombreuses possibilités au gouvernement du Nouveau-Brunswick. En plus de s'inspirer du vocabulaire utilisé pour rédiger les dispositions des nouvelles lois, le gouvernement peut bénéficier de l'expérience acquise par d'autres gouvernements provinciaux depuis la promulgation de leurs lois respectives.

Le Groupe d'étude précise que le fait que de nombreuses autres juridictions aient adopté une approche particulière n'a aucune importance si les dispositions des lois de ces juridictions ne conviennent pas à l'expérience du Nouveau-Brunswick.

**Le Groupe d'étude recommande que les solutions législatives adoptées au Nouveau-Brunswick reflètent véritablement les pratiques et les intérêts locaux plutôt que de simplement reproduire les efforts d'autres juridictions.**

Le Groupe d'étude a été impressionné par l'effort délibéré mené en Nouvelle-Écosse pour fournir des guides complémentaires et des documents d'explication exhaustifs, lors de la mise en oeuvre de la nouvelle *Municipal Government Act*<sup>15</sup>.

Un effort concerté et délibéré pour diffuser les modifications apportées à la nouvelle loi permettra aux citoyens de mieux comprendre les rôles et les responsabilités de leur administration locale. Dans le même ordre d'idées, des guides faciles à utiliser aideront les politiciens et le personnel à interpréter les modifications et à les mettre en oeuvre de façon appropriée au cours de la période de transition.

**Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement du Nouveau-Brunswick fournisse des guides complémentaires faciles à utiliser et des documents d'explication lors de la mise en oeuvre de la nouvelle *Loi sur les municipalités*.**

## **CONSIDÉRATIONS CLÉS**

Pour arriver à ses conclusions et recommandations, le Groupe d'étude a pris en considération un certain nombre de facteurs clés.

Le Groupe d'étude avait pour principal objectif de s'assurer que la nouvelle *Loi sur les municipalités* favorise le développement de collectivités saines, vivantes et prospères dotées d'administrations locales qui répondent aux besoins des citoyens et qui soient entièrement responsables de leurs gestes devant l'électorat.

Dans ce contexte, la nécessité de trouver des solutions pratiques et efficaces pour résoudre les problèmes soulevés au cours des audiences a été une des principales préoccupations du Groupe d'étude. Il est bien connu que le gouvernement provincial et les municipalités ne disposent pas de ressources illimitées. Des solutions pratiques directes pouvant être mises en oeuvre facilement et en temps utile sont préférables aux concepts théoriques qui pourraient nécessiter la mise en place de mécanismes élaborés, complexes et coûteux dont les avantages pourraient s'avérer assez limités.

Le simple fait que la *Loi sur les municipalités* doive, par nécessité, s'appliquer à toutes les municipalités et secteurs non constitués en municipalités de la

---

<sup>15</sup> *Municipal Government Act*, S.N.S. 1998, c. 18.

province a été une autre considération importante. Malheureusement, les mesures législatives qui répondent aux exigences particulières d'une grande ville pourraient ne pas convenir à une petite collectivité rurale. Le Groupe d'étude a dû rechercher un équilibre entre le besoin de mettre en œuvre une approche structurale uniforme de l'administration locale au Nouveau-Brunswick et le besoin de tenir compte des exigences légitimes et divergentes de différentes collectivités.

En outre, le Groupe d'étude a tenu compte de l'équilibre à rechercher entre les demandes parfois conflictuelles de certaines collectivités qui insistent sur une souplesse maximale et les demandes tout aussi nombreuses d'autres collectivités réclamant de nouvelles dispositions législatives précises.

La capacité des municipalités à assumer les responsabilités, non seulement financières mais aussi administratives et politiques, qui découleraient d'un cadre législatif plus large a constitué un autre sujet de préoccupations.

Enfin, le Groupe d'étude a estimé qu'il était important d'établir un cadre objectif utilisant des principes d'administration locale reconnus pour évaluer les divers points de vue et opinions exprimés pendant l'exercice de consultation.

**Pour donner suite aux commentaires recueillis, le Groupe d'étude a surtout tenu compte de la nécessité d'élaborer des solutions pratiques et efficaces en termes de coûts, du fait que la nouvelle loi s'appliquera à toutes les municipalités malgré des besoins divergents, de la nécessité de rechercher un équilibre entre la souplesse et la précision des dispositions de la nouvelle loi, et de la capacité des collectivités à assumer de nouvelles responsabilités politiques et administratives.**

## **RÉSULTATS ESCOMPTÉS**

Cet exercice de révision législative n'a pas été fondé sur le désir de changement en soi. Il découle plutôt d'un besoin reconnu par les "sujets" visés par la loi de disposer une *Loi sur les municipalités* qui reflète pleinement les réalités dynamiques qui font partie intégrante de l'administration municipale au Nouveau-Brunswick.

Il est toutefois impossible d'apporter une amélioration efficace et en profondeur à coups de recommandations isolées. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il est important de ne pas traiter isolément les recommandations individuelles comprises dans ce rapport, mais de les traiter plutôt dans le contexte plus large d'un cadre d'administration municipale intégré.

La nouvelle loi devrait d'emblée tenir compte des exigences politiques et opérationnelles changeantes des municipalités. Elle devrait aussi fournir une

stabilité à long terme, dans la mesure où il ne soit pas nécessaire de la modifier souvent. Dans le même ordre d'idées, il faudrait assurer la longévité de la loi en s'assurant qu'elle est suffisamment souple pour s'adapter aux nouvelles situations qui se dessinent à l'échelle locale.

La nouvelle loi devrait être rédigée de manière à être facilement comprise, non seulement par les administrateurs professionnels et les politiciens, mais aussi par les citoyens qui ont le droit de connaître le fonctionnement de leur administration locale.

Enfin, la nouvelle loi doit reconnaître que différentes collectivités ont des niveaux de développement et d'expertise différents en matière d'administration locale et elle doit permettre et favoriser une évolution soutenue vers une plus grande autosuffisance.

**Le Groupe d'étude conclut que la nouvelle *Loi sur les municipalités* doit établir un cadre intégré pour l'administration municipale, tenir compte des exigences opérationnelles actuelles, assurer une stabilité à long terme, être durable, être facile à comprendre pour les citoyens et favoriser l'autosuffisance accrue à l'échelle locale.**

## **APPROCHE RÉGLÉE PAR DES PRINCIPES**

La démarche législative mise en œuvre pour aborder les questions connexes (p. ex. les règles de procédure, la transparence, l'accès à l'information, etc.) doit être uniforme et globale. Autrement, elle ferait naître la confusion et les critiques et, en fin de compte, minerait la nouvelle *Loi sur les municipalités* tant attendue.

L'approche réglée par des principes permet d'éviter que les modifications proposées soient traitées comme une série de recommandations indépendantes. Elle fournit plutôt l'occasion d'aborder les problèmes d'une manière cohérente, globale et intégrée. Par exemple, si on conclut qu'un gouvernement réceptif favorise l'accroissement de l'autonomie locale, il serait incohérent de recommander que le gouvernement provincial légifère sur des questions de procédure peu importantes, indépendamment de la volonté collective.

L'adoption d'une approche réglée par des principes pour évaluer les changements proposés fournit aussi un cadre de référence pour faire face aux enjeux spécifiques qui ont été soulevés pendant les consultations mais qui n'ont pas recueilli un large consensus (p. ex. les réunions à huis clos).

**Étant donné la complexité générale et la très grande diversité de questions à examiner, ainsi que l'interdépendance de nombreuses questions et**

**recommandations, le Groupe d'étude a jugé qu'il était nécessaire d'adopter une approche réglée par des principes pour évaluer et commenter les diverses recommandations de façon objective.**

Cinq principes de base ont été mis de l'avant dans le cadre des audiences publiques pour évaluer les diverses recommandations. Quatre des principes, soit la responsabilisation, l'accessibilité, la réceptivité et le choix public, ont été tirés de l'ouvrage de Antoft et Novack intitulé *Grass Roots Democracy, Local Government in the Maritimes*<sup>16</sup>. Les auteurs ont présenté les principes comme les critères à utiliser pour juger de la pertinence et de l'efficacité de toute forme ou de toute variante de l'administration municipale<sup>17</sup>.

Le cinquième principe, la transparence, est parfois considéré comme un corollaire de la responsabilisation, mais le Groupe d'étude est d'avis que dans le contexte de l'administration municipale, ce principe est suffisamment important pour être considéré aussi comme un principe directeur.

Le Groupe d'étude conclut que les principes retenus correspondent bien aux idées et aux perspectives actuelles sur le sujet, en plus d'offrir un cadre de référence structuré et objectif pour évaluer les commentaires reçus à l'égard des modifications législatives proposées.

**RESPONSABILISATION** – Ce principe renvoie au lien étroit qui existe souvent entre les représentants élus et leurs électeurs à l'échelle locale. En fait, on dit souvent que l'administration locale est le palier de gouvernement qui est le plus "près du peuple". Il ne suffit pas cependant d'être près du peuple; il faut aussi que l'administration locale soit responsable devant les citoyens des gestes qu'elle pose ou de son défaut d'agir. Un niveau élevé de contacts directs entre citoyens et administrateurs à l'échelle locale offre aux citoyens des possibilités additionnelles pour demander aux élus de faire état de leurs positions ou de leurs décisions à l'égard de différents sujets, ou de les justifier. Le recours à une multitude de conseils ou de commissions à vocation spécifique, par exemple, soulève des interrogations sur la responsabilisation des représentants élus. Pour être efficace, la responsabilisation exige la transparence dans les affaires gouvernementales.

**ACCESSIBILITÉ** – Règle générale, ce principe tient compte de la capacité du public à faire connaître ses points de vue aux représentants élus. L'accès facile est considéré comme un élément positif, en autant qu'il renforce la responsabilisation et la réceptivité de l'entité chargée de l'administration locale. La question de savoir, par exemple, si le fait d'être entendu constitue un "droit" ou simplement un "privilège" est un enjeu important des changements proposés. L'accès des citoyens à

---

<sup>16</sup> Kell Antoft et Jack Novak. *Grassroots Democracy, Local Government in the Maritimes*. Halifax Henson College, Université Dalhousie, 1998, p. 155-7.

<sup>17</sup> Ibid., p. 155.

l'information est un autre facteur clé qui permet d'évaluer le rendement, la responsabilisation et la réceptivité de l'administration locale. Les questions de procédure, les dispositions relatives aux avis, l'heure et le lieu des réunions, etc. sont tous des éléments reliés à l'accessibilité. Comme dans le cas de la transparence, il faut trouver un juste équilibre entre l'accessibilité et la protection des intérêts financiers et juridiques de la municipalité, ainsi que du caractère confidentiel des renseignements personnels.

**RÉCEPTIVITÉ** – Ce principe découle de la prémisse voulant que l'administration locale, dans bien des cas, équivaille au choix local. La qualité et l'ampleur des programmes et services locaux doivent donc en général refléter la volonté collective. L'autonomie locale est un élément essentiel de l'exercice du choix local. Elle sert aussi de base pour insister sur la souplesse législative qui permettra à l'administration locale de réagir aux situations locales comme bon lui semble. La solution de rechange consiste à traiter toutes les administrations locales comme faisant partie intégrante de l'appareil gouvernemental provincial.

**CHOIX PUBLIC** - La décision de vivre dans une région quelconque est déterminée par de nombreux facteurs. L'évaluation foncière, la taxation, la proximité des lieux de travail et l'accessibilité des services sociaux sont quelques-uns seulement de ces facteurs. L'endroit où les gens choisissent de vivre correspondra à leurs priorités et leurs possibilités. Des différences réelles entre les municipalités offrent au public un choix véritable.

**TRANSPARENCE** – Ce principe est couramment reconnu comme étant un élément essentiel d'un gouvernement démocratique. La transparence ne se limite pas à décider des points qui seront ajoutés à l'ordre du jour d'une réunion ouverte d'un conseil particulier ou à avoir accès à un document spécifique. La transparence englobe les structures et procédures qui permettent aux citoyens d'examiner rigoureusement les activités de leur administration locale. La transparence laisse sous-entendre que les citoyens sont au courant des faits, des débats et du vote liés à toute question législative dont le conseil est saisi. Les citoyens sont ensuite en mesure d'évaluer le travail et la réceptivité des élus. Le besoin de transparence ne doit cependant pas compromettre les intérêts juridiques et financiers de la collectivité et de ses citoyens.

Évidemment, ces principes sont tous très interdépendants. Plusieurs principes peuvent se rapporter à une même question. La mesure dans laquelle un principe est considéré ou ignoré peut avoir des répercussions directes sur la qualité et l'efficacité de la ligne de conduite recommandée. De même, les problèmes et recommandations présentés au Groupe d'étude sont interdépendants et ne pourraient et ne devraient pas être traités isolément.

Le Groupe d'étude a remarqué que chaque principe appuie l'effort délibéré déployé pour centrer la législation en matière d'administration locale sur les citoyens. En fait, les principes énoncés sont pertinents dans la mesure

seulement où ils appuient le respect des intérêts des citoyens. Ce qui est réellement proposé, c'est que l'administration locale soit responsable devant les citoyens, transparente pour les citoyens, accessible aux citoyens et réceptive à l'égard des citoyens.

Le Groupe d'étude conclut que les principes retenus doivent être utilisés de façon globale et intégrée pour évaluer les commentaires reçus et pour formuler une réaction aux recommandations afin d'assurer des résultats efficaces.

**Le Groupe d'étude a adopté cinq principes de base, soit la responsabilisation, l'accessibilité, la réceptivité, le choix public et la transparence comme fondement objectif pour évaluer les commentaires et les propositions formulés pendant les consultations publiques.**