

Droit municipal, principes généraux et contentieux

Jean HÉTU, Yvon DUPLESSIS, Dennis PAKENHAM, *Droit municipal, Principes généraux et contentieux*, Montréal, Hébert Denault, 1998, 1398 pages, ISBN 2-9805971-0-4

Jacques L'Heureux

Volume 30, Number 1, 1999–2000

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1027602ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1027602ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

L'Heureux, J. (1999). Review of [Droit municipal, principes généraux et contentieux / Jean HÉTU, Yvon DUPLESSIS, Dennis PAKENHAM, *Droit municipal, Principes généraux et contentieux*, Montréal, Hébert Denault, 1998, 1398 pages, ISBN 2-9805971-0-4]. *Revue générale de droit*, 30(1), 125–130. <https://doi.org/10.7202/1027602ar>

CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE

Droit municipal, principes généraux et contentieux

JACQUES L'HEUREUX

Professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval

Jean HÉTU, Yvon DUPLESSIS, Dennis PAKENHAM,
Droit municipal, Principes généraux et contentieux,
Montréal, Hébert Denault, 1998, 1398 pages,
ISBN 2-9805971-0-4.

Le regretté juge Louis-Philippe Pigeon de la Cour suprême du Canada nous conseillait, voilà plusieurs années, d'orienter nos recherches et nos publications vers un autre domaine que le droit municipal, ce domaine étant, disait-il, trop changeant. L'honorable juge Pigeon avait parfaitement raison de souligner les continuelles modifications apportées à ce droit. La situation, loin de s'améliorer, est d'ailleurs devenue encore pire depuis. Nous n'avons pourtant pas suivi sa recommandation, étant profondément attaché à ce monde tellement vivant et tellement proche de la vie de chaque citoyen. Nous ne l'avons pas fait non plus parce que le côté changeant du droit municipal, même s'il peut être très frustrant, est aussi très stimulant et présente un défi constant. Sans doute, notre autre spécialité, l'histoire du droit, a-t-elle joué aussi puisqu'elle nous fait bien comprendre la relativité des choses...

D'autres juristes partagent heureusement notre point de vue, même si ce n'est peut-être pas exactement pour les mêmes raisons. Tel est le cas des professeurs Héту et Duplessis, comme le montrent à l'évidence leurs publications en ce domaine¹.

1. Soulignons, en particulier : Y. DUPLESSIS et J. HÉTU, *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Chambre des notaires du Québec, 1991, 284 p.; Y. DUPLESSIS et J. HÉTU, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1994, 429 p.

Leur intéressant dernier ouvrage, rédigé avec la collaboration de M^e Dennis Pakenham, est intitulé *Droit municipal, principes généraux et contentieux*.

Après avoir traité, dans un chapitre préliminaire, de la source des pouvoirs des municipalités, les auteurs étudient successivement l'organisation municipale, les pouvoirs généraux des municipalités, puis la responsabilité extracontractuelle de celles-ci.

La partie de l'ouvrage consacrée à l'organisation des municipalités considère les différentes sortes de municipalités, le conseil municipal, les élections, le traitement des élus, les fonctionnaires et l'accès aux documents municipaux. Celle consacrée aux pouvoirs généraux examine les pouvoirs d'une municipalité en tant que personne morale de droit public, le pouvoir réglementaire et les contrats. Enfin, celle consacrée à la responsabilité extracontractuelle touche les règles de forme et de procédure, la faute et l'exécution des jugements.

Certains sujets sont beaucoup plus développés que d'autres. Tel est le cas des élections municipales, de l'accès aux documents municipaux, des contrats et de la responsabilité extracontractuelle. D'autres font l'objet de développements très brefs, comme la compétence législative, les pouvoirs des municipalités régionales de comté (donnés presque sous forme de schémas) et le contrôle judiciaire des actes de l'administration municipale (sauf en ce qui concerne la responsabilité extracontractuelle).

L'ouvrage définit la municipalité, mais ne se penche pas vraiment sur le fondement des institutions municipales, ne dit rien de l'importance de celles-ci et ne donne pas la conception qu'ont les auteurs de ce que sont et de ce que devraient être ces institutions.

L'ouvrage exclut, en outre, les parties essentielles du droit municipal que constituent la fiscalité municipale et l'aménagement et l'urbanisme. Il n'examine pas non plus les importants pouvoirs des municipalités en matière de services publics, sauf, en partie, en relation avec la responsabilité extracontractuelle. Il ne parle pas enfin, sauf incidemment, des organismes supramunicipaux.

Le titre, *Droit municipal*, est, en conséquence, trop ambitieux et peut induire en erreur, même si on y ajoute le sous-titre, *Principes généraux et contentieux*. L'ouvrage traite de certains aspects du droit municipal, mais non pas du droit municipal dans son entier.

L'ouvrage est peu critique et contient peu d'analyses détaillées des buts du législateur, des motifs des juges et des opinions de la doctrine. Il est plutôt conçu comme un exposé de l'état du droit. Comme le disent les auteurs dans leur avant-propos, leur objectif est « de servir de guide à toute personne intéressée par le droit municipal », « d'exposer de façon simple l'essentiel du droit municipal québécois en espérant qu'il puisse être utile non seulement aux étudiants et aux juristes intéressés par ce domaine du droit, mais également à tous les intervenants du monde municipal »². L'ouvrage n'expose pas « l'essentiel du droit municipal québécois » puisque certaines parties essentielles de ce droit ont été omises, comme nous l'avons déjà souligné. Sous cette réserve toutefois, l'objectif des auteurs a été atteint. Leur ouvrage est très intéressant et sera grandement utile. Il est certainement très heureux que des ouvrages davantage axés sur l'information existent à côté d'ouvrages plus critiques.

Il y a lieu d'ajouter que les auteurs ont choisi de ne donner aucune note de bas de page. Leurs références sont données entre parenthèses dans le corps du texte. On peut regretter ce choix qui a pour effet d'alourdir le texte et de rendre plus difficile la consultation des références.

L'ouvrage des professeurs Hétu et Duplessis et de M^e Pakenham ne constitue pas uniquement un exposé général. Plusieurs parties du texte sont précédées ou suivies d'une liste de jugements ainsi que d'une bibliographie particulière distincte de la bibliographie générale du volume.

Les listes de jugements sont souvent accompagnées de résumés des jugements donnés ou de mots-clés concernant ces jugements. Ces listes seront très utiles comme point de départ pour une recherche.

2. Pages V-VI.

Les bibliographies particulières seront aussi utiles, mais, contrairement à la bibliographie générale, sont malheureusement souvent incomplètes. En premier lieu, elles réfèrent rarement aux ouvrages généraux, même lorsque les pages de ces ouvrages qui sont consacrées aux parties de texte visées par elles sont aussi ou plus importantes que les articles de doctrine qu'elles mentionnent. Ainsi, l'important ouvrage du professeur Lorne Giroux sur le règlement de zonage³ est mentionné dans la bibliographie générale, mais non dans les bibliographies particulières. Malgré son âge, cet ouvrage demeure pourtant grandement utile (c'est d'ailleurs là un des très grands intérêts d'un ouvrage critique) à qui fait une recherche et une réflexion sur les limites du pouvoir réglementaire des municipalités, non seulement en matière de zonage, mais d'une manière générale. De même, il y aurait eu grand intérêt à référer davantage aux ouvrages généraux de droit administratif sur le même sujet. Enfin, des articles importants et utiles, pourtant inclus dans la bibliographie générale, sont omis.

L'ouvrage se termine par un index qui, comme dans toutes les publications des professeurs Héту et Duplessis, est excellent.

Il serait trop long d'expliquer tous les points sur lesquels nous sommes en accord ou en désaccord avec les affirmations faites dans l'ouvrage sur l'état du droit municipal. Qu'il nous suffise de dire que l'exposé est intéressant, utile et sérieux.

Nous désirons toutefois manifester notre profond désaccord sur un point qui nous paraît fondamental puisqu'il touche le fondement même des institutions municipales.

Les auteurs n'étudient pas vraiment le fondement des institutions municipales, comme nous l'avons déjà dit, mais affirment, à propos de la compétence législative relative aux affaires municipales que, comme la « Constitution canadienne ne garantit aucunement l'existence d'un troisième

3. L. GIROUX, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1979, 543 p.

ordre de gouvernement qui serait celui des municipalités ni ne protège les pouvoirs que ces dernières peuvent exercer », l'autonomie municipale « est donc un faux concept dans notre droit ». Ils ajoutent qu'il « s'agit essentiellement d'un discours tenu par certains politiciens »⁴.

Ces affirmations ne nous paraissent pas fondées. Il est vrai que, contrairement aux recommandations du célèbre rapport Durham, l'*Acte d'Union* n'a pas protégé les institutions municipales et que, par la suite, la *Loi constitutionnelle de 1867* ne l'a pas fait non plus. Toutefois, ceci ne veut pas dire que l'autonomie municipale est « un faux concept dans notre droit ». Les institutions municipales ne sont pas protégées par la Constitution, mais le Québec et les autres provinces canadiennes ont créé de telles institutions et les ont rendues autonomes. Comment peut-on dire que l'autonomie municipale est « un faux concept dans notre droit » quand les lois municipales au Québec et dans les autres provinces canadiennes donnent, depuis le XIX^e siècle, une grande autonomie aux municipalités? Il est vrai que les municipalités pourraient théoriquement, au strict point de vue juridique, être abolies ou perdre toute autonomie, mais, dans les faits, tel n'est pas le sens de la législation municipale.

On peut ajouter que le droit ne doit pas être séparé artificiellement des autres disciplines et que l'abolition ou la suppression de l'autonomie des municipalités est impensable politiquement parlant et n'est proposée par personne. Même les politiciens les plus centralisateurs sont favorables à l'existence de municipalités et à un certain degré d'autonomie pour celles-ci. À ce sujet, il est étonnant de lire que l'autonomie municipale serait essentiellement « un discours tenu par certains politiciens ». On aurait aimé que les auteurs disent quels sont les politiciens qui se prononcent contre l'existence de municipalités ou contre toute forme d'autonomie municipale!

4. Pages 9-10.

En conclusion, l'ouvrage des professeurs Hétu et Duplessis et de M^e Pakenham sera grandement utile à toutes les personnes qui sont intéressées par le droit municipal. Il a sa place dans la bibliothèque de celles-ci.

Jacques L'Heureux
Faculté de droit
Cité universitaire
Université Laval
QUÉBEC (Québec) G1K 7P4
Tél. : (418) 653-6588
Courriel : jacques.lheureux@fd.ulaval.ca