

## Chapitre 10

# Règlement des différends entre les municipalités

Bien que le nombre de différends entre les municipalités dans la région de la capitale manitobaine ne soit pas important, ces différends peuvent provoquer de l'animosité et de la méfiance entre les administrations publiques s'ils ne sont pas réglés rapidement et efficacement. Comme le faisait remarquer le Comité de révision de la région de la capitale, le Manitoba n'a ni une structure ni un processus efficaces pour permettre plus de discussions entre les municipalités et la médiation des différends intersectoriels. Les mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends (RED) sont de plus en plus répandus d'un bout à l'autre de l'Amérique du Nord pour résoudre les différends entre les municipalités au sujet de l'occupation des sols, du partage des services, des fusions, des questions financières et d'autres aspects. Pour ces raisons, le CCPR recommande que le gouvernement du Manitoba crée un mécanisme officiel de règlement extrajudiciaire des différends.

### DIFFÉRENDS ENTRE LES MUNICIPALITÉS

La question de règlement des différends a été soulevée à la fois lors des réunions du CCPR avec des représentants des municipalités et lors des réunions publiques du Comité. De façon générale, le nombre de différends opposant les municipalités n'est pas important. Des désaccords quant aux répercussions réelles ou éventuelles que les décisions en matière d'occupation des sols prises par une municipalité ont sur une municipalité voisine surviennent périodiquement, tout comme les questions de partage des services et d'annexion. Dans la plupart des cas, ces questions sont résolues à la suite de discussions entre les municipalités concernées. Il est rare que des différends se prolongent et mènent à une détérioration des relations entre des municipalités voisines, surtout entre les municipalités à l'extérieur de Winnipeg.

Malheureusement, les relations entre la ville de Winnipeg et ses voisines immédiates ont été plus litigieuses qu'il n'aurait été souhaitable. Des différends de longue date ont donné lieu à une incompréhension réciproque,

une méfiance et une absence d'engagement de travailler ensemble. Les diverses questions comprennent notamment l'emplacement des lits de séchage de la ville, l'accès aux services municipaux, l'activité industrielle dans les municipalités voisines qui a une incidence sur les résidents de la ville et la concurrence pour attirer l'activité commerciale.

Compte tenu de la taille et de l'importance de Winnipeg pour la région, il est inévitable que la majorité des différends qui surviennent dans la région de la capitale manitobaine mette en cause la ville de Winnipeg et ses voisines immédiates. Étant donné que les administrations publiques concernées essaient d'avoir une croissance économique plus forte, des impôts fonciers moins élevés et une qualité de vie communautaire plus grande, il peut survenir des tensions et des irritations. Cette situation est le reflet de la nature dynamique et très interactive de la région. Une politique de blâme et d'accusation ne profite à personne. Des initiatives stratégiques positives constitueraient la base de relations harmonieuses et il est essentiel de canaliser les conflits inévitables dans une direction positive pour que la région parvienne à la cohésion et à la collaboration nécessaires pour connaître une plus grande prospérité économique et améliorer la qualité de vie.

## AMÉLIORER LA COMMUNICATION

Une meilleure communication entre les administrations de la région de la capitale peut accroître la compréhension et la confiance. On peut porter à l'attention de l'autre partie des faits dès qu'ils surviennent avant que le conflit ne dégénère, que les émotions s'enflamment et que les divisions s'affermissent. Le CCPR formule plusieurs

recommandations ailleurs dans le présent rapport destinées à améliorer la communication entre toutes les administrations aux prises avec des questions reliées à la région de la capitale. La principale recommandation est la création du Partenariat des administrations publiques de la région de la capitale manitobaine.

La désignation officielle d'une personne chargée de la liaison intergouvernementale pour chaque administration publique et la compilation d'une liste de ces personnes-ressources constitueraient certes un petit pas vers de meilleures relations entre les administrations, mais un pas utile. Les dirigeants politiques des municipalités sont les maires et les préfets, mais leurs calendriers chargés signifient qu'ils ne sont pas toujours disponibles pour agir en tant que première personne-ressource et personne-ressource de travail entre les administrations publiques. Certaines questions nécessiteront des mesures ultérieures sur le plan politique mais, lorsque survient pour la première fois un différend entre des municipalités, les fonctionnaires administratifs sont les plus susceptibles d'être en possession de tous les faits pertinents. Dans les municipalités rurales plus petites, le directeur général serait de toute évidence la personne chargée de la liaison intergouvernementale. En ce qui concerne la ville de Winnipeg, il serait utile de désigner une personne du secrétariat du directeur général comme personne chargée de la liaison à plein temps avec les autres administrations. Cette personne devrait travailler étroitement avec le cabinet du maire et le conseiller du Comité exécutif politique du conseil municipal désigné par le maire comme personne chargée des affaires intergouvernementales.

La création d'un seul point de contact à la ville de Winnipeg réduirait les préoccupations exprimées par d'autres administrations régionales selon qui l'hôtel de ville de Winnipeg est à la fois un dédale compliqué et ne prête pas attention aux municipalités rurales. Le fonctionnaire administratif :

- assurerait un service d'aiguillage vers les autres composantes de l'administration municipale;
- maintiendrait la continuité qui mènerait à la connaissance des questions et des personnalités en cause pour ce qui est de relations intergouvernementales dans la région de la capitale manitobaine;
- servirait de « mécanisme d'alerte rapide » dans le cas des questions qui prennent de l'ampleur dans la région.

Les négociations continues entre les autorités établiraient une base factuelle commune et un ensemble d'ententes pour guider le comportement. Cette question a également été soulevée en rapport avec la communication au sujet des changements proposés aux plans de mise en valeur et fait l'objet du chapitre 11 du présent rapport. On trouvera au chapitre 14 une recommandation portant sur les deux préoccupations.

## RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Le CCPR ne tient pas à exagérer les avantages qui peuvent découler d'une meilleure communication. Il continuera d'y avoir des problèmes lorsque les intérêts fondamentaux de différentes administrations seront en conflit. Dans de telles situations, des mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends pourraient s'avérer précieux. Par RED, on entend toute méthode permettant

de régler des différends sans l'intervention des tribunaux. L'arbitrage (en vertu duquel un arbitre convenu ou un conseil d'arbitrage impose un règlement) et la médiation (en vertu de laquelle un médiateur travaille avec les deux parties pour parvenir à une entente) sont les types de RED les plus courants. Ils offrent aux parties à un différend une solution de rechange aux tribunaux, sans éliminer le droit de chacune d'entamer des poursuites si cela devient nécessaire.

En 2000, la ville de Niverville et la municipalité rurale de Ritchot ont été capables de résoudre une affaire d'annexion grâce au règlement extrajudiciaire des différends. La proposition d'annexion a découlé du fait que Niverville avait essayé d'annexer une partie de Ritchot dans le cadre d'un agrandissement de ses dispositifs de lutte contre les inondations. Le personnel du gouvernement du Manitoba a travaillé avec les deux municipalités dans le cadre d'un processus de RED afin de faire la lumière sur la proposition. Il en est résulté une solution acceptable pour les deux parties, accompagnée d'une demande conjointe d'annexion présentée à la Commission municipale.

La médiation peut être la forme la plus appropriée de RED pour résoudre les différends intermunicipaux. Pour ce qui est de la médiation, l'objectif est de trouver un règlement acceptable pour les deux parties, dont la teneur incombe aux parties mêmes. Comparativement aux règlements ordonnés par les tribunaux, les règlements faisant suite à une médiation peuvent déboucher davantage sur des accords de collaboration et être plus durables, en plus d'aider à entretenir des rapports de travail permanents entre les parties. Idéalement, le processus de médiation :

- encourage les échanges d'information;
- fournit de nouvelles informations;
- aide les parties à comprendre leurs points de vue respectifs;
- aide les parties à évaluer de façon réaliste les solutions de rechange à un règlement;
- encourage la flexibilité;
- met l'accent sur l'avenir plutôt que sur le passé;
- incite les parties à suggérer des règlements créatifs;
- invente des solutions qui répondent aux intérêts fondamentaux de toutes les parties;
- augmente la confiance chez le public à l'effet que des solutions sont recherchées.

## LE MODÈLE DE L'ALBERTA

Il existe de nombreux exemples du recours au règlement des différends entre des municipalités en Amérique du Nord, mais le service albertain de règlement de différends entre des municipalités est unique à divers égards. Non seulement le gouvernement de l'Alberta a-t-il officialisé le programme de médiation, mais il offre aussi un soutien financier, une équipe de médiateurs expérimentés du secteur privé et d'autres services de soutien (c.-à-d. convoquer des réunions) afin d'aider les municipalités à régler leurs conflits. (On peut obtenir des précisions au sujet du programme sur le site Web des Affaires municipales de l'Alberta dont l'adresse est donnée à l'annexe 8).

Le ministère des Affaires municipales de l'Alberta collabore avec les municipalités afin de déterminer si les différends peuvent se prêter à la médiation. Le ministère collabore

avec les municipalités afin de concevoir des programmes de formation précis pour le règlement des différends (y compris la préparation à la médiation), tient des discussions sur le moment où recourir à la médiation et aide à établir des pratiques exemplaires pour les municipalités. Le ministère dispose d'une équipe de médiateurs spécialisés du secteur privé qui sont prêts à intervenir et, le cas échéant, il assure le financement sur une base proportionnelle pour retenir les services d'un médiateur du secteur privé. Cet arrangement permet à la province d'éviter d'avoir à assumer le coût d'une capacité de médiation à l'interne. L'impartialité de la médiation en est rehaussée parce que le gouvernement provincial n'y participe pas directement, étant donné que la sélection du médiateur est laissée aux parties en cause. Le programme de l'Alberta facilite l'évaluation précoce de différends potentiels et énonce une procédure à quatre volets que les municipalités peuvent utiliser pour régler les problèmes. Le processus peut faire intervenir d'autres parties intéressées, notamment des promoteurs, des résidents, des groupes de défense et d'autres organismes gouvernementaux.

Les résultats du processus de règlement des différends sont exécutoires dans la mesure où toutes les parties sont d'accord. Si on ne peut parvenir à un consensus, les municipalités peuvent se présenter devant la Commission municipale (où cette option est offerte sur le plan juridique), ou devant les tribunaux. Ce stade d'appel est souvent amélioré parce que le travail de médiation antérieur a permis de mieux définir et préciser les problèmes et les différences.

Le site Web du mécanisme albertain de règlement des différends entre les

municipalités présente plusieurs cas de réussite impressionnants. En mai 2003, on avait eu recours au programme créé en 1998 pour 29 différends. Dix-huit étaient terminés, trois avaient été réglés dans le cadre des discussions préalables à la médiation. Les huit autres étaient en cours. Le programme donne aux municipalités un incitatif et le soutien dont elles ont besoin pour régler de façon constructive leurs différends. Le gouvernement de l'Alberta consacre environ 220 000 \$ par année au programme. La part provinciale des coûts d'une médiation donnée est déterminée par le nombre d'administrations municipales en cause.

Le CCPR recommande l'adoption du modèle de l'Alberta pour la région de la capitale manitobaine et pour toute la province. Le programme a fait la preuve que la médiation est un processus efficace et efficient de règlement des différends entre les municipalités, et ce, en temps opportun.

Le CCPR recommande :

- 10.1 Que le gouvernement du Manitoba mette en place un service de règlement des différends entre les municipalités à l'image du service de règlement des différends intermunicipal de l'Alberta.

