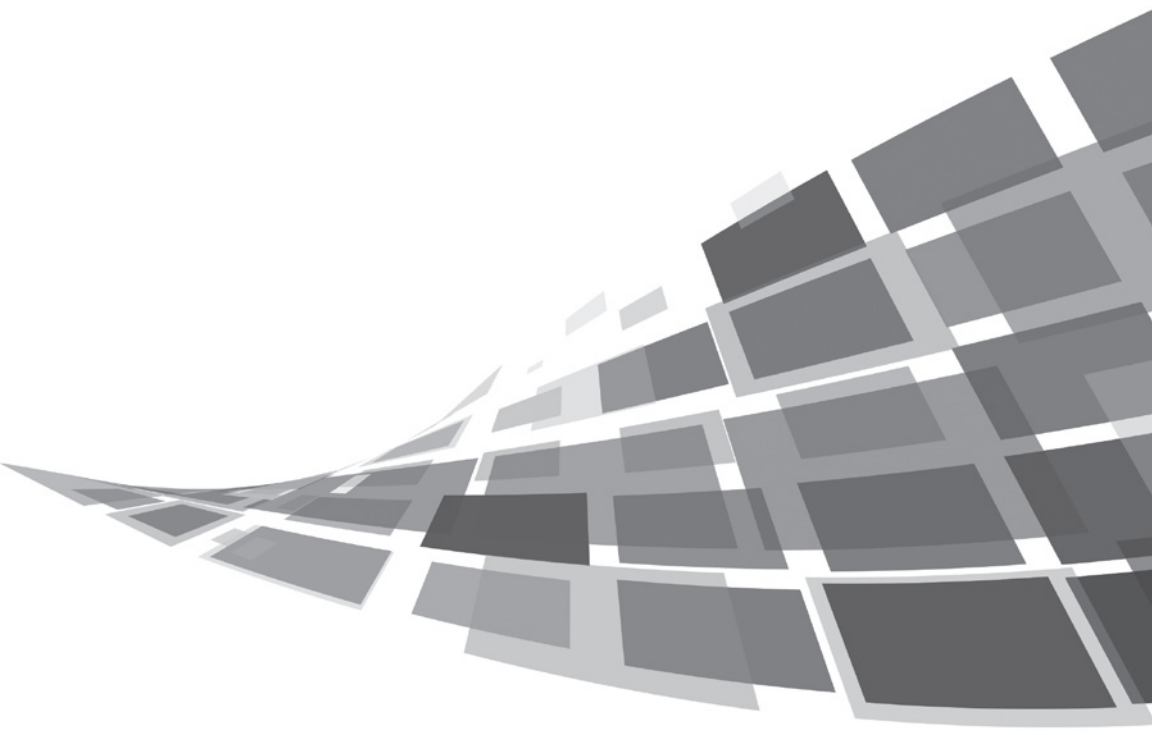


1 | **Qu'est-ce que le système municipal de gouvernement?**



Cette première partie vise à composer un portrait du monde municipal en tant que système d'administration publique et de « gouvernement » local. Il est assez rare qu'un tel point de vue soit adopté pour décrire le milieu municipal, mais quand on y réfléchit, il est logique de se référer à cet écosystème en mettant l'accent sur ce qu'il est, sa mission, ses rôles, ses acteurs, et aussi ses interactions avec la société, notamment avec les autres paliers d'administration publique.

Ce point de vue permettra par la suite d'introduire et de mieux situer, dans les deuxième et troisième parties, les composantes majeures que seront le volet politique et le volet administratif.

1 Qu'est-ce que le « système municipal de gouvernement »?

Le « système municipal de gouvernement » est constitué d'un ensemble d'organismes (municipalités locales de toutes dénominations, municipalités régionales de comté, communautés métropolitaines, régies intermunicipales, sociétés et conseils de transport collectif) et il s'étend sur l'ensemble des compétences accordées aux municipalités.

Ce système complexe et diversifié s'insère dans l'édifice des pouvoirs publics et couvre essentiellement les besoins locaux de la population en matière de services publics et, jusqu'à un certain point, ceux parmi ces besoins qui ne sont pas considérés comme faisant partie des services devant être fournis à la population suivant une logique d'universalité. Des parties de territoire, généralement non habitées, peuvent rester en dehors du système municipal, selon les juridictions.

2 Qu'est-ce qu'une municipalité?

Une municipalité est, en termes légaux, un organisme de droit public, et constitue en fait une entité administrative destinée à gérer un territoire faisant l'objet d'une définition légale. Au Québec, elle est créée par législation de l'Assemblée nationale et dispose des pouvoirs et compétences inscrits dans les lois habilitantes.

Sauf pour de rares exceptions, elle exerce ses compétences et ses pouvoirs uniquement sur son propre territoire. Comme indiqué en introduction, diverses dénominations les désignent (villes, villages, paroisses, cantons...). La réflexion soutenue par ce livre s'intéresse

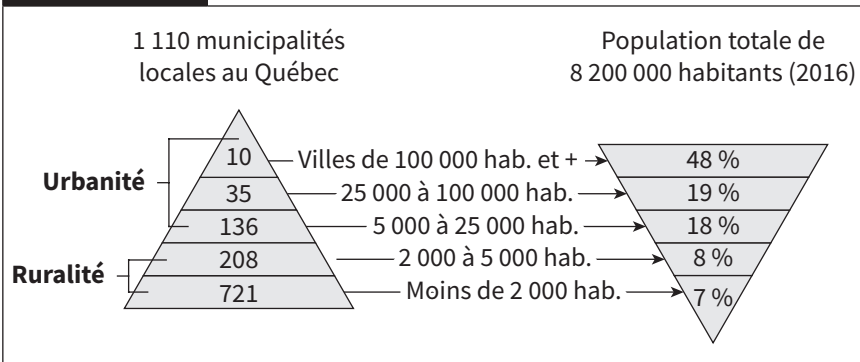
au « grand nombre », soit celles qui exercent leurs compétences hors de la réalité particulière des territoires faisant l'objet d'ententes avec les Premières Nations¹.

3

Qu'est-ce qu'une municipalité « locale » et combien y en a-t-il au Québec?

Une municipalité locale est, parmi les instances municipales, ce que l'on entend généralement par le terme « municipalité », c'est-à-dire une entité qui élit son conseil lors d'élections générales, qui impose des taxes et qui adopte les règlements définissant le cadre local de vie (zonage, construction, nuisances, etc.). On cite aussi les municipalités locales comme étant des municipalités de premier palier. Il y en a actuellement 1 110 au Québec, dont la répartition, par strates de population, est illustrée par la figure 1.1 ci-après.

Figure 1.1 Typologie générale des municipalités locales



Nous avons librement accolé les étiquettes « urbanité » et « ruralité » à des groupes de municipalités en fonction du nombre d'habitants; cette façon de faire est forcément imparfaite, mais elle permet d'esquisser la réalité organisationnelle sur le terrain. Comme on le voit, le Québec est une société fortement urbanisée, puisque 85 % de sa population (selon le décret de population de 2016) habite des municipalités qui, sauf de rares exceptions, ont un tissu d'urbanisation assez diversifié, comprenant plusieurs zones parmi les suivantes : des zones résidentielles (à plus ou moins forte densité d'occupation), commerciales, institutionnelles, industrielles ou encore des zones mixtes regroupant, dans un même tissu urbain, des fonctions variées.

¹ Sur ces territoires, les conseils de bande jouent un rôle élargi en comparaison des conseils municipaux.

Les nombreuses municipalités qui forment la ruralité, bien qu'elles ne représentent que peu de population, hébergent néanmoins des activités primaires importantes pour toute société (agriculture, foresterie, villégiature, etc.) et parfois étroitement intégrées aux activités industrielles situées en milieu urbain. Elles représentent également une part très majoritaire du territoire lui-même.

Pour approfondir :

- Le site du MAMOT, *L'organisation municipale au Québec* (édition annuelle).

VOX POP 1.1

Pourquoi y a-t-il autant de municipalités?

Le nombre de municipalités découle des lois qui ont présidé à l'organisation municipale. Au fil des ans, au Québec, les municipalités se sont créées là où une population suffisante l'exigeait et le justifiait soit sur le « patron » des paroisses ecclésiastiques, soit en suivant les patrons de concession des terres cultivables, dans les zones initialement peuplées sous le régime anglais. Par la suite, elles se sont souvent scindées entre elles à cause de rigidités dans l'administration fiscale. Plus récemment, un mouvement de regroupement s'est formé mais rencontre chaque fois des difficultés, si bien que la plupart des regroupements ont fini par être imposés par un gouvernement ou un autre.

4

Qu'est-ce qu'une MRC/CM et pourquoi a-t-on besoin de créer ces instances?

Les municipalités régionales de comté (MRC) et les communautés métropolitaines (CM) sont des municipalités de second palier, que l'on appelle parfois « supralocal », un peu pour le différencier des diverses instances qui peuvent exister à l'échelle régionale. Elles sont les versions actualisées des municipalités de second palier imaginées dès le XIX^e siècle, que l'on appelait alors « comtés municipaux », pour s'occuper de certaines problématiques qui débordent souvent le territoire des municipalités locales, comme les chemins intermunicipaux et les cours d'eau, tellement importants dans une société à prédominance rurale.

La version « moderne » de ce second palier se compose des MRC (municipalités régionales de comté), instituées en 1979 et qui ont hérité à ce moment des compétences des anciens comtés municipaux tout en intégrant une nouvelle compétence partagée avec le gouvernement du Québec : l'aménagement du territoire. Quant aux deux CM (communautés métropolitaines), elles ont été instituées pour la région métropolitaine de Montréal (CMM) et de Québec (CMQ) au début des années 2000, pour mieux tenir compte de problématiques d'aménagement dont les répercussions atteignaient des superficies équivalentes à l'ensemble de la zone urbanisée (et donc au-delà des territoires de MRC ou de villes-MRC). Ailleurs au Québec, le gouvernement de l'époque a jugé que les fusions municipales décrétées à cette époque (ou la présence des 87 MRC actuelles) suffisaient à internaliser ce type de problématique. Au Québec, ce que l'on appelle des territoires non organisés (TNO), très peu habités mais immenses, sont pris en charge par les MRC pour la fourniture de certains services locaux.

Il convient de noter une particularité propre aux deux communautés métropolitaines, soit l'existence d'une représentation déléguée des plus petites municipalités qui, à cause de leur nombre (28 à Québec et 82 à Montréal), ne peuvent pas toutes désigner d'office un représentant (normalement le maire, d'office, comme dans les MRC) au conseil de la CM. Ainsi, dans les conseils de CM, la représentation et le vote sont-ils plus fortement influencés par le prorata de la population représentée; les grandes villes y délèguent d'office leur maire et quelques conseillers, alors que les petites municipalités s'y font représenter soit par leur préfet de MRC (CMQ), soit par un élu choisi par collège électoral (CMM). Toute cette gymnastique découle d'un nombre important de municipalités qui pourraient légitimement requérir d'être directement représentées au conseil d'une instance dont les décisions ont un impact certain sur leur développement.

5

La structure organisationnelle du système municipal s'arrête-t-elle à l'existence des deux paliers (local et supralocal)?

NON! La figure 1.2 à la page 23 fournit une arborescence détaillée des différents paliers qui forment le « système municipal » au Québec. On y constate que les municipalités locales sont essentiellement de deux types (rural ou urbain), et que celles d'entre elles qui partagent une continuité territoriale sont réunies au sein d'une MRC, dont les territoires ont été définis souvent par consensus au moment de leur

création, au début des années 1980. À la suite des récentes fusions, 14 municipalités ont désormais le double statut de ville et de MRC, laissant comprendre que ces municipalités sont désormais assez étendues territorialement pour assumer le double mandat de proximité et de supralocalité.

Dans les deux grandes régions métropolitaines que compte le Québec (Montréal et Québec), on a créé récemment des communautés métropolitaines, sorte de « super-MRC », qui viennent chapeauter les MRC entièrement ou partiellement présentes sur ces territoires.

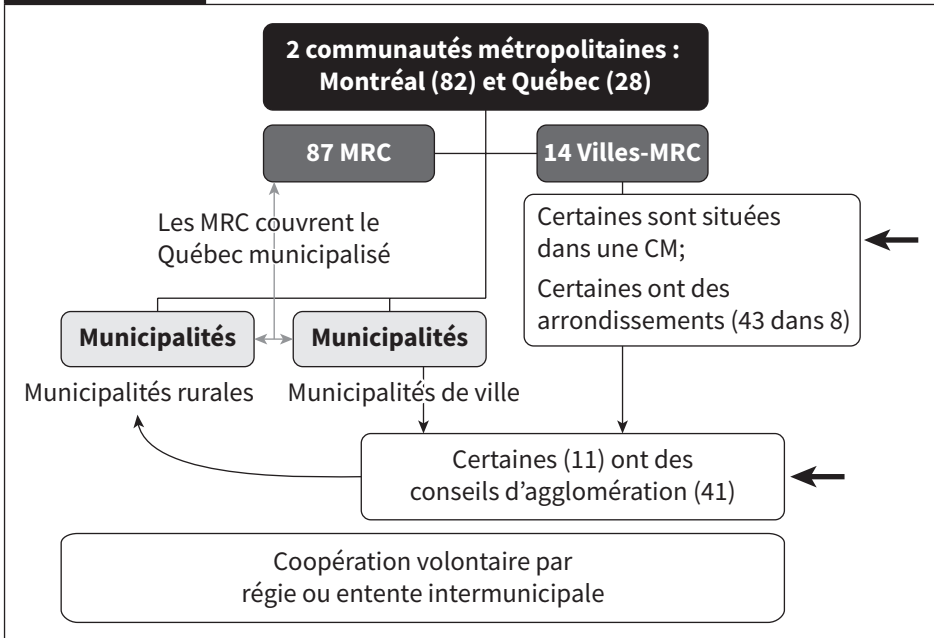
Les municipalités et MRC peuvent également, de façon volontaire, mettre leurs efforts en commun par le biais d'une coopération volontaire (voir les flèches en grisé sur la figure) qui prend la forme d'ententes intermunicipales de services et, parfois, de régies intermunicipales, qui sont dans les faits des organismes municipaux unisectoriels (exerçant une seule compétence : police, incendie, loisirs, approvisionnement en eau, etc.).

Le portrait global des instances municipales doit encore être complété de deux façons (voir les flèches plus épaisses sur la figure). D'abord, par l'évocation des quelques villes récemment fusionnées qui bénéficient de la présence d'instances de décentralisation en leur sein, sous la forme des conseils d'arrondissement. Les arrondissements reprennent les territoires d'anciennes municipalités dissoutes dans les villes fusionnées et assurent une certaine forme de gouvernance locale.

Ensuite, ce portrait est complété par une réalité particulière, celle des conseils d'agglomération, qui sont des instances décisionnelles regroupant des villes fusionnées et certaines parties de ces mêmes villes, lesquelles se sont prévaluées de la possibilité de se défusionner en 2005-2006, pour administrer en commun les services ne faisant pas partie de l'offre de défusion.

Les conseils d'agglomération sont, dans les faits, l'équivalent d'un conseil des maires de MRC, sans l'existence de la structure indépendante qu'est la MRC (puisque les services dits « d'agglomération » sont fournis par la ville centrale et les frais partagés selon différentes formules de répartition).

Figure 1.2 Schématisation du système municipal au Québec



VOX POP 1.2

Pourquoi les municipalités ont-elles des dénominations différentes?

Historiquement, cela comptait, car les instances municipales reflétaient leur milieu. Dans une société largement agricole, l'organisation municipale était plus rudimentaire et les pouvoirs et outils de gestion étaient limités. L'homogénéité de la société agricole (une majorité de propriétaires fonciers étaient agriculteurs et partageaient les mêmes besoins à l'égard d'une municipalité) ne requérait pas beaucoup d'interventions municipales et, en corollaire, des taxes très peu élevées. Par contre, en milieu urbain, la société était plus hiérarchisée et plus diversifiée (on pourrait dire aussi plus hétérogène par contraste avec la société rurale); les municipalités urbaines devaient disposer de moyens, de pouvoirs réglementaires et fiscaux plus étendus pour capter cette diversité et la servir efficacement. Typiquement, les pouvoirs accordés aux municipalités de « cité » et de « ville » à travers la Loi sur les cités et villes reflétaient ce besoin. Aujourd'hui, toutefois, ces diverses dénominations ne veulent plus dire grand-chose...

6

Quel est exactement le rôle de la municipalité?

Le rôle d'une municipalité est d'administrer un territoire défini, dans les domaines de compétences et en vertu des pouvoirs qui lui sont attribués, au bénéfice de la population. Ce rôle d'administration comprend le pouvoir d'adopter des règlements pour définir les règles du « vivre ensemble » au niveau local : voisinage, nuisances, etc. Il comprend aussi le pouvoir d'organiser une série de services rendus aux individus ou aux immeubles situés sur son territoire. De plus, il comprend le pouvoir de financer par la voie de la fiscalité l'ensemble de ses activités.

7

Quels sont les compétences et les pouvoirs des municipalités?

Les compétences d'une municipalité réfèrent aux juridictions qui lui sont déléguées totalement ou partiellement par le gouvernement du Québec dans les lois habilitantes : urbanisme, gestion de l'eau potable et des eaux usées, gestion des matières résiduelles, sécurité publique, approvisionnement en eau, transport, développement communautaire et culturel, etc. Les pouvoirs d'une municipalité réfèrent aux outils dont elle dispose pour s'acquitter de ses compétences : le pouvoir d'agir de plein droit et d'adopter des règlements pour détailler les caractéristiques locales des règles du « vivre ensemble » dans chaque volet requis : règlement sur les nuisances, règlement sur la consommation d'eau, règlement sur les tarifs, règlements de zonage, de lotissement et de construction, etc.

Pour approfondir :

- *Loi sur les compétences municipales* (chapitre C-47.1);
- *Loi sur les cités et villes* (chapitre C-19).

8

De quoi une municipalité est-elle responsable sur son territoire?

La responsabilité première de la municipalité est de veiller aux intérêts de la population de son territoire, notamment en ce qui a trait aux services qui lui sont rendus. La municipalité est aussi responsable, comme toute autre intervenante dans la société, du bon état et du fonctionnement sécuritaire de ses installations et équipements, ainsi que de fournir de façon opérationnelle les services que la loi