

**LES MUNICIPALITÉS AU QUÉBEC ET AU CANADA : D'ADMINISTRATION LOCALE À
VÉRITABLE ORDRE DE GOUVERNEMENT ?**

**ATELIER ORGANISÉ PAR LE RÉSEAU VILLES RÉGIONS MONDE DANS LE CADRE DU
CONGRÈS DE L'ACFAS 2005**

MARDI, LE 10 MAI 2005

**LA RECONNAISSANCE ET LA VALORISATION DES AGGLOMÉRATIONS URBAINES :
UN DÉFI DE LA RÉORGANISATION MUNICIPALE AU QUÉBEC**

La réforme de 2000

Depuis les années 2000, le Québec a connu une transformation majeure de ses structures municipales à l'enseigne de laquelle s'inscrivent la reconnaissance et la valorisation des agglomérations urbaines. La réforme de l'organisation municipale s'est traduite notamment par :

- le regroupement, en une seule ville, des municipalités comprises dans 15 des 25 agglomérations urbaines de recensement (AR) ;
- des regroupements majeurs autour des villes principales situées dans les six régions métropolitaines de recensement (RMR). Ces regroupements ont donné naissance aux nouvelles villes de Montréal, Québec, Longueuil, Gatineau, Sherbrooke, Saguenay, Trois-Rivières, Lévis ;
- la création, au sein de certaines nouvelles villes, d'arrondissements dont le territoire est le plus souvent calqué sur la limite des anciennes municipalités;
- la mise en place de deux communautés métropolitaines, dont le territoire épouse à peu près celui des régions métropolitaines de recensement de Montréal et de Québec.

Cette réforme se voulait une réponse au problème de non correspondance entre le territoire socio-économique des agglomérations et le territoire des municipalités. Les mesures adoptées visaient une organisation plus efficace des services municipaux, la prise en charge des responsabilités collectives à l'échelle de l'agglomération, une meilleure équité fiscale entre les citoyens, l'amélioration de la concertation entre les municipalités et le développement d'une vision commune du devenir de l'agglomération. Ces mesures avaient pour objectifs, en définitive, de permettre un renforcement des

institutions municipales pour qu'elles soient mieux en mesure de répondre aux défis des années futures.

Par ailleurs, la création d'arrondissements dans les grandes villes a, entre autres, permis de préserver le sentiment d'appartenance des citoyens à leur communauté immédiate et à certaines de leurs particularités locales tout en octroyant à ces derniers une emprise sur les décisions qui les concernent au premier chef, c'est-à-dire, les services de proximité.

Finalement, la mise en place de communautés métropolitaines assure que les grands enjeux qui dépassent les frontières de l'agglomération, tels que l'aménagement du territoire, le transport en commun, le réseau artériel, la planification des matières résiduelles et la promotion économique internationale, soient pris en charge au palier supralocal.

Les changements depuis 2003

La reconnaissance et la valorisation des agglomérations urbaines demeurent et, à bien des égards, ont été consolidées à la suite des derniers événements qui ont marqué la scène municipale.

Pour donner suite à son engagement de permettre aux citoyens des municipalités regroupées de façon non volontaire de se prononcer sur l'avenir de leur municipalité, le gouvernement a adopté, en décembre 2003, la Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités (Loi 9).

La Loi 9 vient établir les règles de la consultation des citoyens sur l'avenir de leur municipalité et énoncer les principes selon lesquels la reconstitution des municipalités pourra être possible. La Loi 75 vient, pour sa part, reconduire les principes énoncés dans la Loi 9 et définir plus précisément le cadre de l'exercice des compétences des agglomérations urbaines.

Ces deux lois établissent clairement que le retour à la situation d'avant le regroupement ne sera pas possible. Les municipalités pourront être reconstituées, si tel est le désir de la majorité des citoyens des anciennes villes, mais ces dernières devront fonctionner dans un cadre où les compétences touchant l'ensemble de l'agglomération, c'est-à-dire le territoire de la municipalité centrale et celui des municipalités reconstituées, continueront d'être exercées et financées à l'échelle de l'agglomération.

La loi confie à cet égard la gestion des services et des compétences d'agglomération à la ville centrale, soit la ville actuelle amputée des parties qui auront décidé de se reconstituer, alors que le pouvoir décisionnel à l'égard de ces compétences sera confié à un nouvel organe délibérant de la municipalité centrale, soit le conseil d'agglomération. La représentation de chaque municipalité devra être assurée au sein du conseil d'agglomération. Chaque municipalité disposera d'un poids politique proportionnel à son poids démographique. Le conseil d'agglomération aura le pouvoir d'imposer des taxes et des tarifs sur l'ensemble du territoire de l'agglomération pour financer les dépenses

découlant de l'exercice de ses compétences et agira par le biais de la structure administrative de la ville centrale.

Certains pourraient voir dans ce modèle d'organisation une occasion pour les villes centrales d'imposer leurs vues aux autres municipalités de l'agglomération. Il s'agit plutôt, à notre avis, d'un cadre qui permettra de préserver les acquis de la restructuration municipale de 2000 quant à la gouvernance et au financement des compétences qui se doivent d'être exercées à cette échelle, tout en permettant aux communautés qui le souhaitent d'avoir prise, à travers une municipalité reconstituée selon les paramètres des lois 9 et 75, sur leurs services de proximité.

La loi 75 prévoit en outre, que certains règlements adoptés par le conseil d'agglomération sont opposables par une municipalité liée, auquel cas la ministre des Affaires municipales et des Régions, ou un arbitre qu'elle désigne, pourra prendre la décision de les refuser. Ces règlements concernent notamment l'établissement de règles de gestion, de financement et de partage de revenus à l'égard des équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif, l'établissement de critères permettant de partager des dépenses mixtes entre l'agglomération et les municipalités (par exemple, heures de travail des cols bleus affectés à la voirie) et surtout, les règlements portant sur le financement des compétences d'agglomération (taxation et tarification).

Cette procédure amènera la ministre, ou son mandataire, à arbitrer les différends qui pourraient survenir entre les municipalités liées et le conseil d'agglomération à la suite de l'adoption d'un règlement visé. Certains pourraient y voir une tutelle du gouvernement sur les décisions du conseil d'agglomération. Au contraire, les règlements soumis à l'attention de la ministre seront examinés en regard de leur respect des critères énoncés dans la Loi. Ce droit d'appel à la ministre est nécessaire pour éviter que des règlements ne soient adoptés par le conseil d'agglomération au détriment des municipalités liées et en contravention des règles fixées par le législateur. Ces dispositions de la Loi devraient également faire en sorte que les conseils d'agglomération cherchent à obtenir l'assentiment des municipalités liées avant d'adopter de tels règlements.

Les prochaines étapes

Les référendums qui ont été tenus dans la foulée de l'adoption de la Loi 9 mèneront à la reconstitution de 31 municipalités situées sur le territoire de 11 agglomérations urbaines. Ces municipalités seront reconstituées le 1^{er} janvier 2006. D'ici là, plusieurs décisions restent encore à être prises par le gouvernement, à la suite notamment des recommandations qui lui seront formulées par les mandataires et les comités de transition qui ont été formés pour préparer la reconstitution des villes.

D'ici la fin de la présente année, le gouvernement devra adopter un décret de reconstitution pour chacune des 31 villes concernées, un décret pour modifier les chartes ou les décrets des villes qui seront démembrées ainsi qu'un décret pour constituer chacune des 11 agglomérations urbaines.

Ces derniers décrets contiendront notamment les règles sur la nature, la composition et le fonctionnement des conseils d'agglomération, les modalités selon lesquelles les conseils d'agglomération pourront créer des commissions d'agglomération, l'identification des voies de circulation et, dans le cas des agglomérations de Montréal, de Québec et de Longueuil, les réseaux d'aqueduc et d'égout sur lesquelles le conseil d'agglomération aura compétence, la liste des équipements, des infrastructures et des activités d'intérêt collectif ainsi que les modalités du partage des actifs et passifs entre les municipalités de l'agglomération.

Le gouvernement devra également, pour tenir compte du nouveau contexte, se pencher sur les ajustements susceptibles d'être apportés, dans les organismes à caractère supralocal tels les communautés métropolitaines, les Sociétés de transport et les Conférences régionales des élus (CRÉ).

Finalement, tel que prévu dans la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal, le gouvernement sera amené à se pencher, cinq ans après la création de cette instance, sur la mise en œuvre de cette loi et sur les compétences de cet organisme.

Céline Soucy, urbaniste
Adjointe exécutive
Sous-ministériat aux politiques
Ministère des Affaires municipales et des Régions