

CHRONIQUE JURIDIQUE

LE 150^e ANNIVERSAIRE DES MUNICIPALITÉS QUÉBÉCOISES

Me Jean Hétu

Publié dans *Urba*, vol. 26, no. 4, septembre 2005.

Le 1^{er} juillet 2005 marque le 150^e anniversaire de nos institutions municipales, événement que peu de personnes ont souligné. C'est en effet Lord Durham qui, dans son rapport de janvier 1839, avait déploré l'absence d'institutions municipales dans le Bas-Canada et préconisé leur création. On essaya en 1840 et en 1845 de mettre en place des corporations locales mais elles furent très mal reçues par la population qui ne voyait là que des « machines à taxer ». Puisque ces premières expériences d'autonomie locale connurent un échec, on tenta de nouveau en 1847 d'établir un régime municipal basé sur des corporations de comté; mais cette nouvelle tentative ne connut pas plus de succès que les précédentes. Il a donc fallu attendre l'adoption le 30 mai 1855 de l'*Acte des Municipalités et des Chemins du Bas Canada de 1855* (1855, 18 Vict., c. 100) pour que des institutions municipales prennent véritablement racine dans la province. Le législateur, par cette dernière loi entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1855, a alors constitué sans autre forme de consultation en municipalités locales les paroisses religieuses et les townships (cantons) comportant une population d'au moins 300 personnes. Étonnamment, c'est le même critère que nous retrouvons encore aujourd'hui dans la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* (L.R.Q., c. O-9, art. 36). On a de plus, par cette loi de 1855, érigé en corporations de comté les comtés qui, à l'époque, servaient de districts électoraux au Parlement du Canada-Uni. Cette loi de 1855, en établissant une organisation municipale à deux paliers, est à la base de notre régime municipal actuel où on retrouve à la fois des municipalités locales et des municipalités de comté. Ainsi, le 1^{er} juillet 1855, on dénombrait dans le Bas-Canada 394 municipalités de paroisse ou de township, 29 villages, 2 cités et 3 villes, en plus des 61 corporations de comté.

Beaucoup d'eau a coulé sous les ponts « municipaux » depuis 1855. L'*Acte des Municipalités et des Chemins du Bas Canada de 1855* est d'abord devenu en 1870 le *Code municipal de la Province de Québec* applicable à l'ensemble des municipalités. En 1876, le gouvernement provincial a adopté une première loi d'application générale pour les cités et villes, soit l'*Acte des clauses générales des corporations de ville* (S.Q. 1876, c. 29). Cette loi deviendra en 1903 la *Loi des cités et villes*. Même s'il n'existe plus de cité depuis le regroupement des cités de Dorval et de Côte-Saint-Luc avec la Ville de Montréal en 2002, la loi est encore intitulée *Loi sur les cités et villes*!

En 1918, le gouvernement met sur pied le ministère des Affaires municipales qui, ces dernières années, changera souvent de nom. En 1998, il est désigné sous le nom de ministère des Affaires municipales et de la Métropole. En 2003, il change de nom pour devenir le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir. Depuis 2005, il est connu sous le nom de ministère des Affaires municipales et des Régions.

En 1932, le gouvernement constitue la Commission municipale du Québec. L'objectif premier de cet organisme est de surveiller les opérations financières des municipalités. Au fil des ans, d'autres responsabilités lui sont confiées, notamment les appels des fonctionnaires municipaux en cas de congédiement. Lorsque le gouvernement, dans la foulée de la réorganisation municipale, décide en décembre 2000 de lui enlever cette

dernière responsabilité, pour l'attribuer au Bureau général du travail, il commence à lui signifier son arrêt de mort. Mort qui s'éternise depuis. Le projet de loi numéro 76 a été déposé en novembre 2004 pour abolir la Commission mais il n'est pas encore adopté.

En 1969, trois lois sont adoptées pour créer, à l'instar de Toronto, trois communautés urbaines dans les régions de Montréal, de Québec et de l'Outaouais. Elles seront abolies en 2001 et 2002 pour être remplacées par la Communauté métropolitaine de Montréal et la Communauté métropolitaine de Québec à la suite de la création des nouvelles villes de Montréal, de Québec et de Gatineau. En 1979, l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* entraîne le remplacement des 71 anciennes corporations de comté composées uniquement de municipalités rurales par les municipalités régionales de comté regroupant maintenant aussi les villes.

C'est ainsi qu'au début de 2005, après les énormes efforts déployés par le gouvernement québécois pour regrouper les municipalités québécoises, on retrouvait encore 1087 municipalités locales, soit plus du double de l'Ontario, dont 198 villes, 50 villages, 220 paroisses, 51 cantons, 2 cantons-unis et 566 municipalités sans désignation (leur nom est simplement « Municipalité »). On pouvait aussi noter quatre municipalités dont la population était inférieure à 50 habitants, notamment la Municipalité de Saint-Benoît-du-Lac administrée non pas par un conseil municipal formé d'élus mais plutôt par la Corporation des Pères bénédictins.

L'organisation municipale, composée de deux paliers (soit les municipalités locales et les MRC ou les communautés urbaines), a présenté une structure relativement cohérente et stable pendant de nombreuses années. Mais force est de constater que la réorganisation municipale entreprise depuis 2001 a inutilement complexifié nos structures municipales, notamment avec le découpage de certaines villes en arrondissements. L'apparition prochaine des conseils d'agglomération pour prendre sous leur tutelle les municipalités qui ont voulu se défusionner ne facilitera certainement pas la compréhension que peuvent avoir les contribuables du monde municipal québécois.

Avocat et professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal où il enseigne principalement le droit municipal et le droit administratif général, le professeur Hétu est l'auteur de nombreux articles et ouvrages sur ces matières.

Conseiller juridique auprès de plusieurs municipalités et du gouvernement du Québec, il est aussi un conférencier recherché par les intervenants du monde municipal. En 1987, il a présidé à la réforme des Cours municipales au Québec. Depuis 1996, il est également président du Comité ermannent sur les affaires municipales du Bureau du Québec.

Le professeur Hétu est avocat-conseil auprès du cabinet d'avocats Dufresne Hébert Comeau.

