Et si les municipalités n'étaient plus des « créatures » ...

À l'heure où le gouvernement du Québec remet en question l'existence et la pertinence de plusieurs structures et organismes publics et parapublics, l'occasion est propice afin de réfléchir au « statut » que la municipalité du Québec telle qu'on la connaît devrait revêtir.

Me Martin Bouffard
Morency, société d'avocats, s.e.n.c.r.l.

Morency, société d'avocats

L'objectif de cette chronique dont les propos n'engagent que son auteur n'est pas de créer une polémique et encore moins d'ouvrir un débat constitutionnel sur le statut juridique de la municipalité au Canada; et particulièrement au Québec.

En effet, l'article 92 (8) de la Loi constitutionnelle de 1867 indique que la législature des provinces pourra faire des lois concernant « les institutions municipales dans la province ». Cette juridiction conférée aux provinces dans la loi suprême du pays explique pourquoi il est devenu courant et usuel de désigner la municipalité comme une « créature » de la loi.

Le plus haut tribunal du pays, en l'occurrence la Cour suprême du Canada a fait référence à plus d'une reprise dans différents jugements, à ce statut de « créature de la loi »; afin de qualifier la municipalité.

Ainsi, dans l'affaire *Godbout vs Ville de Longueuil*, la Cour suprême du Canada s'exprimait ainsi en 1997 :

« Les municipalités sont des créatures des provinces dont elles tirent leur pouvoir de légiférer; c'est-à-dire qu'elles exercent des pouvoirs et des fonctions confiés par les législatures provinciales dont ces dernières devraient autrement se charger. »

D'un point de vue pratique, tel que le rappel la Cour suprême du Canada, si les municipalités n'existaient pas, cela signifierait que l'ensemble des pouvoirs et responsabilités qui leurs sont actuellement confiés devraient être exercés par le gouvernement du Québec.

Encore récemment, lors de la grande conférence qui a eu lieu le 26 septembre dernier dans le cadre du Congrès de la FQM, laquelle était animée par M. Jean-Luc Mongrain, il était manifeste que la façon de qualifier la municipalité, soit à titre de « gouvernement de proximité » ou de « créature de la Loi », laisse bien peu d'élus municipaux indifférents.

Puisqu'il ne fait aucun doute que le pouvoir de créer, fusionner ou abolir une municipalité appartient à l'Assemblée nationale du Québec, la véritable question est plutôt de savoir s'il serait possible de mettre en place un régime juridique en vertu duquel la municipalité ne serait plus définie et traitée comme une « créature » de la loi, mais bien comme un véritable palier de gouvernement.

Même si la reconnaissance de la municipalité à titre de véritable palier de gouvernement n'était pas une panacée à tous les problèmes que vivent les municipalités, il apparait pour le moins difficile de concevoir que l'État québécois puisse vanter les mérites de la municipalité à titre de véritable palier de gouvernement si cela n'est pas enchâssé quelque part dans les lois qui dictent les structures municipales.

Dit autrement, s'engager à favoriser l'autonomie municipale et reconnaître les municipalités comme un gouvernement de proximité implique bien sûr l'octroi d'un certain nombre de compétences et de moyens financiers aux municipalités, mais cela implique d'abord et indéniablement la reconnaissance d'un statut qui, même s'il ne pourra jamais être identique à celui de l'État québécois, devra à tout le moins protéger la municipalité à titre de véritable palier de gouvernement.

Comment pourrait-on envisager que le législateur québécois passe de la parole aux actes?

CONSTITUTION

À moins d'amender la Constitution canadienne (rappelons que tel n'est pas le contenu de notre propos), les municipalités devront inévitablement accepter une certaine forme de « contrôle » de l'Assemblée nationale sur la structure municipale.

Toutefois, si la volonté actuellement exprimée par le gouvernement du Québec est réelle, une forme de reconnaissance de ce statut de « palier de gouvernement » devra être non seulement affirmé haut et fort, mais également faire l'objet d'un mécanisme de reconnaissance et de protection afin d'éviter que celui-ci puisse être remis en question au gré des programmes et orientations des décideurs.

Ainsi, dans le cadre de l'élaboration d'une charte des municipalités qui

constitue l'un des mandats confiés par le premier ministre du Québec à son ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, la mise en place de ce mécanisme de reconnaissance et de protection du statut juridique de la municipalité est un incontournable.

Le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, M. Pierre Moreau, lors d'une entrevue publiée dans l'édition de juin 2014 du magazine QUORUM mentionnait ceci :

« Le moment est venu de redéfinir de nouvelles bases dans la relation entre le gouvernement et le niveau municipal de gouvernance, qui est un palier de proximité qui doit être pleinement reconnu. C'est un mandat emballant. »

AUTRE RÉGIME

À cet égard, de la même manière que certaines lois du Québec ont un caractère quasi constitutionnel (exemple : la Charte des droits et libertés de la personne) ou de la même manière que la nomination à certains postes névralgiques nécessite l'assentiment des deux tiers des députés de l'Assemblée nationale (exemple : le vérificateur général), les décisions qui affectent les structures et l'existence d'une municipalité ne devraient pas obéir au même régime juridique que celui qui existe pour de simples amendements aux lois.

> « Le moment est venu de redéfinir de nouvelles bases dans la relation entre le gouvernement et le niveau municipal de gouvernance, qui est un palier de proximité qui doit être pleinement reconnu. » — Pierre Moreau

Par conséquent, puisque les gouvernements changent et que les lois peuvent être amendées ou remplacées sur la base de convictions politiques variables, le partenariat qui sera proposé au monde municipal par l'Assemblée nationale devra, si l'on désire que le signal envoyé aux élus municipaux soit pris au sérieux, instaurer un mécanisme par lequel la reconnaissance de ce gouvernement dit « de proximité » fera l'objet d'un véritable statut gouvernemental, le plaçant ainsi à l'abri des humeurs ou des priorités du législateur.

Loin d'être cosmétique ou symbolique, cette reconnaissance apparaît comme un préalable essentiel à toute redéfinition des nouvelles bases dans la relation entre l'État québécois et le niveau municipal de gouvernance.

MORENCY
SOCIÉTÉ D'AVOCATS

QUÉBEC 418 651-9900
MONTRÉAL 514 845-3533
LÉVIS 418 833-4443
LONGUEUIL 450 670-9533
SAINT-JEAN-SUR-RICHELIEU 450 347-5317
LAVAL 450 688-3440

POUR UN PARTENARIAT DURABLE.

Des services juridiques spécialisés et une approche distinctive à la mesure des besoins du monde municipal.

SUIVEZ-NOUS SUR:

MORENCYAVOCATS.COM