Jean Meynaud
et
Jacques Léveillé
(1973)

LA RÉGIONALISATION MUNICIPALE AU QUÉBEC

Un document produit en version numérique par Mme Marcelle Bergeron, bénévole
Professeure à la retraite de l'École Dominique-Racine de Chicoutimi, Québec
et collaboratrice bénévole

Courriel : Marcelle_Bergeron@uqac.ca

Dans le cadre de la collection : "Les classiques des sciences sociales"
dirigée et fondée par Jean-Marie Tremblay,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi
Site web: <http://classiques.uqac.ca/>

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi
Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

**L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs.
C'est notre mission.**

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
[LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.](#)

Un document produit en version numérique par Mme Marcelle Bergeron, bénévole, professeure à la retraite de l'École Dominique-Racine de Chicoutimi, Québec.

Courriel : mailto:marcelle_bergeron@uqac.ca

Jean MEYNAUD et Jacques Léveillé

La régionalisation municipale au Québec.

Montréal : Les Éditions Nouvelle Frontière, 1973, 239 pp.

[Autorisation formelle accordée par les ayant-droit de l'œuvre de Jean Meynaud, son épouse, Mme Meynaud-Zographos, Michel Meynaud (fils) et Hélène-Yvonne Meynaud (fille) le 19 octobre 2008 de diffuser toutes les œuvres de Jean Meynaud dans Les Classiques des sciences sociales.]

Courriels :

Mme Meynaud-Zographos (épouse) : meynaud-zographos@orange.fr

Hélène-Yvonne Meynaud (fille) : hymeynaud@free.fr.

Polices de caractères utilisés :

Pour le texte : Times New Roman, 12 points.

Pour les citations : Times New Roman 10 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 10 points.

Mise en page sur papier format : LETTRE (US letter), 8.5'' x 11''

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2007 pour Windows.

Édition réalisée le 30 juin 2010 et complétée le 28 juillet 2010 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, Québec.

**Jean Meynaud et Jacques Léveillé
(1973)**

La régionalisation municipale au Québec

Montréal : Les Éditions Nouvelle Frontière, 1973, 239 pp.

[p. 235]

Table des Matières

Avant-propos

Introduction : Le mouvement de fusion municipale

Chapitre I : Facteurs généraux du regroupement municipal

- I. Industrialisation, expansion démographique et urbanisation
- II. Administration, finances et croissance économique
 - A) Uniformisation des besoins de services administratifs
 - B) Crise de la fiscalité municipale
 - 1) Insuffisance générale des revenus municipaux
 - 2) Inégalité dans les revenus municipaux
 - 3) Propositions de réforme
- III. Mouvement de régionalisation
 - A) Mobiles du regroupement territorial
 - B) Étapes de la régionalisation

Chapitre II : Campagne pour le regroupement : thèmes et résultats

- I. Déroulement de la campagne
 - A) Action du Ministre et de ses collaborateurs
 - B) Positions des groupes d'appui
 - 1) Union des municipalités du Québec
 - 2) Bureau d'aménagement de l'Est du Québec
 - C) Comparaison des différents projets
- II. Un dispositif partiel : la loi sur la fusion volontaire
 - A) Traits caractéristiques du dispositif
 - B) Utilisation du dispositif
- III. Le retournement gouvernemental
 - A) Annonce du retournement
 - B) Interprétation du retournement

Chapitre III : État actuel du débat

I. Évolution du dossier sous l'Union nationale

A) Formation de communautés urbaines

B) Projet général de regroupement

II. Démarches du gouvernement libéral

A) Analyse du projet de restructuration

1) Cadre général de la réforme municipale

2) Ajustement des démarches municipales au programme gouvernemental

3) Portée du dispositif

a) Taille des SAM et capacité administrative des municipalités

b) Densité des SAM et hiérarchie urbaine

B) La première conférence provinciale-municipale

1) Attitudes à l'égard du livre blanc

2) Positions gouvernementales vis-à-vis de la fiscalité municipale

C) La décision gouvernementale

1) Période de révision

2) Loi favorisant le regroupement des municipalités

III. L'intervention d'Ottawa dans le domaine municipal

Conclusion

Annexes

I. Thèmes de la campagne du ministre Laporte

II. Loi de la fusion volontaire des municipalités

III. Tableau des fusions volontaires (1965-1971)

IV. Brève analyse de la fusion de Laval

V. Commission d'étude des problèmes métropolitains de Montréal

VI. Les Communautés urbaines et régionales selon le plan Remur

VII. Les Communautés municipales dans le Livre blanc de Maurice Tessier

VIII. Loi favorisant le regroupement des municipalités du 23 décembre 1971

La régionalisation municipale est à l'ordre du jour des préoccupations québécoises en ce début de l'année 1973.

Les Éditions Nouvelle Frontière sont heureuses de donner au public cette étude préparée avant la disparition de Jean Meynaud en 1972. Jacques Léveillé, aujourd'hui à l'Université du Québec à Montréal, a bien voulu revoir ce travail avant sa publication par nos soins. Qu'il en soit ici remercié.

[p. 5]

Ce livre est dédié à Sophie-Catherine, à Hugues-Robert, à tous les jeunes pour
lesquels nous donnons notre vie afin de construire un Québec
meilleur.

[p. 6, sans texte.]

[p. 7]

Avant-Propos

[Retour à la table des matières](#)

Cet ouvrage analyse la naissance et le développement du mouvement de fusion municipale au Québec. Mise en chantier au lendemain des efforts entrepris par Pierre Laporte pour obtenir le regroupement volontaire des municipalités, cette investigation s'achève au moment même où l'on s'interroge sur la volonté de Maurice Tessier de reprendre l'œuvre commencée en 1965. Entre temps, le dossier, tout en donnant lieu à quelques opérations concrètes, n'a pas fondamentalement évolué. Les problèmes que nous avons rencontrés au début de notre enquête demeurent encore à l'ordre du jour.

Durant la première phase de nos recherches (année universitaire 1966-1967), nous avons procédé à l'étude sur le terrain d'un certain nombre de fusions effectives. Bien que remontant à quelques années, les résultats de ces examens monographiques nous paraissent toujours d'actualité. La fusion des municipalités constitue un processus difficile dont l'accomplissement quoique lié à des causes générales dépend de particularités locales. Ce sont des traits propres à chacune des situations envisagées [p. 8] qui compliquent la mise en application des dispositifs de portée universelle¹.

Nous tenons à remercier le Conseil canadien des recherches urbaines et régionales dont le concours a permis la réalisation du premier stade de l'enquête. Nous remercions aussi le Centre de calcul de l'Université de Montréal qui a assuré le traitement des données recueillies lors des enquêtes monographiques. Il nous est impossible de mentionner ici les noms de tous ceux qui nous ont aidés lors des phases successives de notre investigation: nous voulons cependant les assurer de remerciements qui pour être collectifs n'en sont pas moins sincères.

Jean Meynaud et Jacques Léveillé,
Université de Montréal
Département de science politique
Février 1972

¹ (1) Les résultats de cette phase de la recherche ont été publiés en avril 1972. MEYNAUD (J.), LÉVEILLÉE (J.) *Quelques expériences de fusion municipale au Québec*, Série renéotée n° 6, Montréal, avril 1972, Éditions Nouvelle Frontière.

[p. 9]

Introduction

Le mouvement de fusion municipale

[Retour à la table des matières](#)

Les premiers éléments d'un mouvement de fusion municipale au Québec sont apparus voici une dizaine d'années. C'est en avril 1961 que trois municipalités de l'Île-Jésus (L'Abord-à-Plouffe, Renaud et St-Martin) reçoivent de la législature le pouvoir de fusionner leur territoire et de fonder une nouvelle municipalité sous le nom de Chomedey. Puis, en juillet 1962, l'on procède à une seconde fusion englobant quatre municipalités: Alma, Naudville, Riverbend et Isle Maligne. Enfin, lors de la création en février 1964 de la commission Sylvestre dont l'objet est l'étude des problèmes intermunicipaux de l'Île-Jésus, le gouvernement charge celle-ci d'examiner « les problèmes de regroupement des municipalités s'il y a lieu, et celui de la restructuration politique de l'Île-Jésus ». Les conclusions de cette commission d'enquête devaient conduire à la formation de la ville de Laval.

Durant ces années, l'idée de fusion municipale n'était donc pas absente de l'expérience québécoise mais sa diffusion restait limitée. Une nouvelle étape débute à l'été 1964 lorsque Pierre Laporte ayant obtenu, peu après [p. 10] son entrée à la Chambre, le portefeuille des Affaires municipales (octobre 1962) se déclare ouvertement partisan d'une remise en question du système municipal québécois et entreprend une tournée provinciale pour expliquer la nécessité de réduire le nombre des municipalités au Québec. Le mouvement de fusion bénéficie de la sorte d'une impulsion qui va susciter quelques réalisations et divers projets d'envergure. Depuis lors, avec des hauts et des bas, l'idée de fusion et de régionalisation municipale ne cessera d'exercer une influence, quoique limitée, sur la structure et la pratique municipale.

Cette remise en question du système municipal venait à son heure. On observe en effet une contradiction croissante entre l'esprit et les mécanismes d'un système reflétant les besoins d'une société traditionnelle d'une part, les exigences d'une société en pleine transformation de l'autre. La perception plus ou moins claire de cette contradiction en divers milieux politiques et gouvernementaux va provoquer des

demandes tendant à l'adaptation du vieux système aux impératifs nouveaux de la situation. Cette critique et cette volonté de contestation concernent l'ensemble du cadre territorial de l'action gouvernementale, engendrant un mouvement de régionalisation dont le regroupement municipal sera l'une des composantes. Loin d'être une démarche isolée, la fusion des municipalités s'inscrit dans un vaste processus de transformation sociale amorcé par plusieurs décisions tendant à la régionalisation du Québec. Nous consacrerons le chapitre premier de ce travail à l'analyse des causes et des modalités de cette évolution.

Tout en répondant à des exigences profondes, le mouvement de regroupement municipal ne pouvait manquer d'être consolidé, élargi et accéléré à compter du moment où l'un des dirigeants publics de la vie québécoise allait s'attacher à en promouvoir la réalisation avec les moyens nécessaires à cet effet. Pour rendre compte du phénomène nous pouvons utiliser la notion d'acteur privilégié, c'est-à-dire de l'acteur en mesure, grâce à sa position, d'influencer la marche des événements et désireux [p. 11] d'avoir un tel impact. Ce rôle, Pierre Laporte, ministre des Affaires municipales, l'exercera jusqu'aux élections de juin 1966 qui amènent la chute du gouvernement libéral. Durant cette période, le mouvement de regroupement municipal paraît s'affirmer avec une force grandissante et déjà l'on fait état d'un consensus qui permettrait de donner une solution générale à ces problèmes. Apparaissent alors des projets ambitieux de régionalisation municipale mais le changement de gouvernement montrera bientôt le caractère limité, la fragilité de ce consensus. Finalement, la conception traditionnelle de la gestion municipale s'avérera plus solide, plus tenace qu'on n'aurait pu le croire en observant les positions des milieux intéressés vis-à-vis des ambitions réformatrices générales de Pierre Laporte et de son équipe (en particulier le conseiller technique Julien Drapeau). Nous examinerons dans le chapitre deuxième la poussée du mouvement de fusion municipale et tenterons de préciser les facteurs qui, au moment de la chute du gouvernement Lesage, ont sinon définitivement bloqué du moins considérablement freiné l'élan de la régionalisation municipale au Québec.

Toutefois, malgré les vicissitudes de l'idée de regroupement, l'inadaptation du système municipal aux nécessités de la vie québécoise ne perdait rien de son acuité. Le gouvernement unioniste tentera de résoudre plusieurs des problèmes pendants par l'introduction dans la pratique québécoise de la formule de la communauté urbaine. En plus des applications de cette formule, le ministère des Affaires municipales poursuivra l'étude du regroupement municipal sans que les schémas ainsi élaborés (spécialement le plan Remur) fassent l'objet d'une mise en pratique. De nouveau au pouvoir à la suite des élections d'avril 1970, le Parti libéral retrouvera le dossier du regroupement municipal – un dossier dont le passage du temps ne cesse d'augmenter l'urgence. Le chapitre troisième sera consacré à l'étude de la question depuis 1966, jusqu'à ses manifestations les plus récentes.

*

*

*

[p. 12] En vue de retracer correctement cette évolution nous avons utilisé d'abord des documents écrits (discours, rapports de synthèse, projets) provenant du ministère des Affaires municipales, du ministère de l'Éducation, du ministère de l'Industrie et du commerce. Nous avons également employé les études et recommandations du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ), les prises de position et projets de l'Union des municipalités du Québec, les recommandations de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Bélanger). Enfin nous avons procédé à un dépouillement de presse aussi étendu que possible.

Nous avons vérifié et complété les informations ainsi acquises à l'aide d'entretiens plus ou moins structurés avec des fonctionnaires des principaux ministères concernés ou intéressés par le dossier du regroupement municipal.

[p. 13]

CHAPITRE PREMIER

Facteurs généraux du regroupement municipal

[Retour à la table des matières](#)

L'analyse du système municipal québécois constitue une tâche difficile. Le point se trouve affirmé dans l'édition 1971 de l'Annuaire du Québec selon lequel :

« Le régime municipal du Québec est, en raison de son organisation juridique, fort complexe. Les textes législatifs qui en forment la base sont nombreux et les particularismes auxquels chacun donne lieu sont multiples. C'est d'abord une des raisons pour lesquelles on ne peut encore trouver une seule publica-
[p. 14] tion présentant complètement et clairement ce régime municipal ¹. »

La formation du régime municipal remonte au milieu du 19^e siècle : on tient à cet égard pour une étape majeure l'adoption en 1855 de l'Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada (18, Vict. chap. 100) ². Les lois votées à cette époque ont été modifiées et remaniées à plusieurs reprises mais elles n'ont pas fait l'objet de transformations importantes à l'époque récente. En d'autres termes les profondes

¹ Gouvernement du Québec, ministère de l'industrie et du commerce, Bureau de la statistique du Québec, Centre d'information statistique, p. 5. Cette citation est extraite d'une étude de l'Annuaire : « La communauté urbaine : une formule d'organisation et de gestion des agglomérations » pp. 1-40. L'étude de notre système a fait l'objet d'une publication de diffusion très limitée : TREMBLAY (André) *Les institutions municipales du Québec* Faculté de droit, Université d'Ottawa, sans date, 120 p. On peut se référer aussi à : VIAU (Pierre) *Les municipalités du Québec* (structures). Les Éditions de la Place Inc., Montréal, 1968, 171 p. ; BUSSIÈRES (Roger) *Le régime municipal de la province de Québec*. Service de l'information du ministère des Affaires municipales, 1964.

² Voir à cet égard l'étude de Julien Drapeau « Histoire du régime municipal au Québec » publiée dans la *Revue canadienne d'urbanisme*, Vol. 18, n° 4, hiver 1968, pp. 12-15 ; Vol. 19, n° 1, printemps 1969, pp. 27-29 ; Vol. 19, n° 2, été 1969, pp. 24-27. Consulter également l'article de Danièle Routaboule « Aux sources de la morphologie urbaine au Québec », *Revue de géographie de Montréal*, Vol. 23, n° 1, 1969, pp. 88-97 (importance essentielle du système du rang dans le processus de distribution urbaine au Québec).

modifications du milieu urbain ne sont pas accompagnées de changements correspondants dans la structure et la gestion des municipalités.

Sans entrer ici, vu l'objet propre de notre travail, dans un exposé détaillé du régime municipal québécois, nous nous bornerons à signaler que, sous l'angle des modalités de gestion et des pouvoirs disponibles les municipalités du Québec se répartissent en trois catégories ¹ :

municipalités régies par le Code municipal dont la version initiale remonte à novembre 1871. Le Code prévoit l'existence de deux types de municipalités : les municipalités de comté et les municipalités locales. Les secondes comprennent d'une part les municipalités de village et [p. 15] les municipalités de campagne ou rurales (municipalités de paroisse, de canton, de cantons unis, sans désignation). À l'exception des municipalités de village pour lesquelles le Code institue un régime particulier, les municipalités locales doivent avoir en permanence une population minimum de 300 habitants (toute municipalité tombant au-dessous de cette limite devient « territoire non organisé »). Le territoire québécois est au surplus distribué entre les municipalités de comté (actuellement 74), lesquelles gèrent directement la partie de leur territoire situé hors des municipalités locales et les groupements humains inférieurs à trois cents personnes.

municipalités régies par la Loi des Cités et Villes dont le texte initial remonte à 1876. Les municipalités des villes et des cités disposent des mêmes compétences, la différence entre ces deux types de groupes urbains tenant au chiffre de la population (une municipalité locale peut devenir ville quand sa population atteint le chiffre de 2,000 ; le titre de cité est réservé aux municipalités ayant au moins 6,000 habitants) ².

municipalités régies par des lois spéciales. Tel est essentiellement le cas de Montréal et de Québec qui possèdent une charte spéciale amendée chaque année par l'Assemblée nationale. On peut mentionner aussi les quelques villes et villages miniers régis par la loi des villages miniers, la loi des villes minières et par certaines dispositions de la loi des mines.

Telle est la composition du système municipal dont l'évolution économique et sociale du Québec a compromis la qualité et l'efficacité. Nous analyserons les grandes causes d'ébranlement de ce système sous trois rubriques : industrialisation, expansion démographique et urbanisation ; administration, finances et croissance économique ; régionalisation administrative et économique et régionalisation scolaire.

¹ Nous suivons sur ce point la description faite par l'*Annuaire du Québec*, op. citée, pp. 5-9.

² Depuis le 18 décembre 1968, soit depuis la sanction de la Loi n° 285 modifiant la Loi des Cités et Villes, la Loi ne distingue plus entre ville et cité. Le nom de ville prévaut partout en français.

[p. 16]

I Industrialisation, expansion démographique et urbanisation

[Retour à la table des matières](#)

Il serait faux d'attribuer le processus d'urbanisation québécois à une cause unique, soit celle de l'industrialisation. L'urbanisation du Québec n'a pas été uniquement de nature industrielle. Les transports, le commerce, l'exploitation des ressources naturelles ont contribué, pour une large part, à faire que les centres urbains ne soient pas tous des centres industriels : il suffit d'établir une nomenclature rapide des centres urbains commerciaux, miniers, portuaires, administratifs, religieux pour bien marquer l'existence de causes multiples à l'urbanisation du Québec.

Pourtant ces causes multiples peuvent et doivent être jointes à la notion d'industrialisation si l'on veut saisir ce qu'il y a de fondamental dans l'urbanisation au Québec. Les centres urbains se sont développés de telle façon qu'ils possédaient à un moment donné les caractéristiques propres à l'implantation d'industries de transformation. Et c'est en définitive l'évolution industrielle qui a imprimé à l'urbanisation du Québec ses caractéristiques majeures, à savoir un taux élevé d'urbanisation, une concentration urbaine de plus en plus poussée, une dispersion des centres urbains.

Il faut souligner ces caractéristiques puisque, parmi les facteurs d'environnement ayant le plus contribué à la remise en question du système municipal, l'évolution démographique et l'urbanisation occupent une place spéciale. C'est à ce niveau de l'infrastructure sociale que se situe le point de départ des projets de réforme car c'est là que naissent les exigences nouvelles et les besoins urbains nouveaux. En somme, c'est d'abord et surtout parce que le Québec a connu un processus d'urbanisation particulier que la nécessité de réorganiser les effectifs urbains s'est manifestée au grand jour.

Considérons la distribution de la population entre [p. 17] effectifs urbains et effectifs ruraux (tableau de la population québécoise de 1871 à 1961, établi d'après les recensements fédéraux lesquels considèrent comme urbaine toute municipalité de 1,000 habitants et plus). Ce tableau * permet de constater que la province de Québec, depuis 1871 et surtout depuis le début du siècle, est progressivement devenue essentiellement urbaine : l'indice d'augmentation de la population urbaine est de 1,437.0 alors que l'indice d'augmentation de la population rurale n'est que de 147.2. En l'espace de soixante ans, la proportion de ruraux par rapport aux urbains s'est

* Page 18.

complètement renversée : en 1901, il y avait 61.3% de ruraux pour 38.7% d'urbains ; en 1961, il y avait 25.7% des premiers pour 74.3% des seconds.

Une analyse régionale montre mieux la nature du phénomène en faisant apparaître que l'expansion démographique s'est concentrée surtout dans les centres urbains au détriment des parties rurales de la province. L'exemple des Cantons de l'Est, de la région de Montréal, et de la Plaine du St.-Laurent illustre clairement le phénomène.

Les Cantons de l'Est connaissent un accroissement démographique de 101% entre 1901 et 1956 mais c'est au profit des centres urbains de Victoriaville, Thedford-Mines, Drummondville, Granby, Magog, et surtout Sherbrooke puisque durant cette période les comtés ruraux entourant ces villes conservent le même chiffre de population : Brome avait une population de 13,347 en 1901 et une population de 13,790 en 1956 ; Wolfe ne progresse que de 5% durant la même époque.

Dans la région de Montréal, la situation se présente de la même façon puisque ce sont les comtés qui possèdent des centres urbains qui ont bénéficié de la croissance générale de la province (Montréal augmentant de 115%) alors que les comtés ruraux de Bagot, Huntingdon, Napierville et Soulanges, ensemble, passent seulement de 50,700 à 54,000 habitants entre 1901 et 1956. La région de Montréal et celle qui l'entoure, soit la région [p. 18]

* POPULATION DU QUÉBEC DE 1871 à 1971							
ANNÉE	POPULATION TOTALE	POPULATION RURALE	%	POPULATION URBAINE	%	INDICE DE L'AUGMENTATION 1871 : 100	
1871	1,191,516	919,665	77.3	271,851	22.1	100.0	100.0
1881	1,359,027	980,515	72.2	378,512	27.8	106.7	139.5
1891	1,488,535	988,820	66.5	499,715	33.5	107.5	184.5
1901	1,648,898	994,833	61.3	654,065	38.7	108.0	242.0
1911	2,005,776	1,038,934	51.7	966,842	48.3	114.2	358.0
1921	2,360,510	1,037,941	41.9	1,322,569	56.1	114.0	488.0
1931	2,874,662	1,061,056	36.8	1,813,606	63.2	116.8	671.0
1941	3,331,882	1,274,935	38.5	2,056,947	61.5	140.2	758.0
1951	4,055,681	1,358,363	32.6	2,697,318	67.4	149.5	989.0
1961	5,259,211	1,352,807	25.7	3,906,404	74.3	147.2	1,437.0

Richelieu-Laurentides comprend aujourd'hui plus de la moitié de la population du Québec et près de 64% de la population urbaine. Entre 1951 et 1960 par exemple, vingt-cinq municipalités de cette région ont vu leur population doubler.

Les comtés situés sur les deux rives du St-Laurent entre Sorel et Québec ont connu eux aussi un accroissement de 139% au profit des centres urbains de Trois-Rivières, Québec, Shawinigan et Sorel alors que cinq des comtés de la même aire géographique (Maskinongé, Berthier, Lotbinière, Nicolet, Yamaska) ne se sont accrus, ensemble, que de 21%. Aussi, la région de Québec, à cause justement de la présence de ces centres, est, avec la région Richelieu-Laurentides, la seule région à représenter aujourd'hui au moins 10% de la population urbaine du Québec (à l'exclusion de la région de Montréal qui représente évidemment plus de 10% de la population urbaine) : pour la décennie 1950-1960, quatre des municipalités de la région de Québec ont doublé leur population.

Considérons maintenant la distribution des municipalités selon le chiffre de la population. Le tableau suivant exprime l'évolution de 1931 à 1965 :

	1931	1941	1953	1961	1965
500 et moins	334	282	252	245	238
500 à 1,000	566	569	548	517	520
1,000 à 1,500	305	348	344	455	367
1,500 à 2,000	136	149	173	167	173
2,000 à 3,000	83	89	100	103	116
3,000 à 5,000	35	54	69	82	96
5,000 à 10,000	15	17	39	59	63
10,000 à 25,000	12	14	30	39	50
25,000 et plus	7	8	10	24	26
Total	1,493	1,530	1,565	1,691	1,649

Ce tableau fait ressortir une diminution du nombre des municipalités les moins peuplées (au dessous de 1,000 habitants). Toutes les autres catégories Sont en hausse mais l'augmentation la plus forte concerne les municipalités de 5,000 habitants et plus, passant de trente-quatre à cent trente-neuf leur nombre quadruple. En fait, les bénéficiaires de la remarquable évolution démographique du Québec depuis le début du siècle ont été les centres urbains et industriels déjà existants et les concentrations industrielles de taille moyenne : ainsi les grosses et moyennes municipalités ont-elles tendu à absorber une fraction croissante de la population alors que les petites municipalités, en nombre toujours important, ne représentaient plus qu'une fraction déclinante des effectifs démographiques. C'est ainsi qu'en 1965 les municipalités de cinq mille habitants et plus, soit 139 sur 1,649 rassemblaient à elles seules 70% de la population récente.

Ces observations sont confirmées par un document récent du gouvernement québécois selon lequel :

« Il existe actuellement au Québec plus de 1,600 municipalités dont plus de 1,100 ont une population inférieure à 1,500 habitants ; ce qui signifie que 70% du nombre total de nos municipalités représente à peine 18% de la population du Québec » ¹.

L'aspect le plus évident et le mieux connu de cette situation est le nombre très élevé de petites municipalités au Québec. Examinons à cet égard le nombre des municipalités dans chacune des catégories prévues par la législation municipale.

On notera une élévation sensible du nombre des municipalités soumises à la loi des cités et villes : de plus la population de cette catégorie qui était de 2,392,143 en 1951 atteint en 1961 le chiffre de 3,503,610 passant ainsi de 59% à 67% de la population totale. Mais on observera aussi la résistance à toute diminution importante du nombre des municipalités soumises au Code municipal, [p. 21] quoiqu'une baisse relativement lente s'amorce à compter de 1961.

Catégories de municipalités	1952	1954	1956	1958	1960	1961	1962	1963	1965
Cités	34	35	40	42	54	55	56	58	65
Villes	132	134	146	152	162	168	171	173	178
Total	166	169	186	194	216	223	227	231	243
Villages	331	337	1.273	1.266	336	337	334	329	316
Paroisses					560	559	558	556	537
Cantons	1,109	1,116			176	174	172	169	164
Cantons-Unis					15	14	13	13	13
Sans désignation					364	369	371	373	388
Total	1,440	1,453	1,459	1,460	1,451	1,453	1,448	1,440	1,418
Municipalités de comté	76	76	76	75	74	74	74	74	74
Total général	1,682	1,968	1,721	1,729	1,741	1,750	1,749	1,745	1,735

¹ *Proposition de réforme des structures municipales*, page 5 (document déposé devant l'Assemblée nationale par le ministre des Affaires municipales Maurice Tessier).

II Administration, finances et croissance économique

[Retour à la table des matières](#)

En s'élevant contre le trop grand nombre de municipalités locales au Québec, Pierre Laporte affrontait une conception traditionnelle de l'organisation municipale au Québec. C'est cette conception historique qui avait provoqué la multiplication des municipalités et rendu inadéquates un grand nombre de celles-ci à mesure que la vie économique de la province s'amplifiait et se diversifiait.

Depuis toujours, la paroisse et le village avaient servi de base à l'érection de nouvelles municipalités, distinctes l'une de l'autre¹. Or, si une telle pratique se [p. 22] justifiait en une époque où les deux administrations correspondaient à des communautés bien distinctes, l'urbanisation croissante de la province faisait apparaître sans cesse davantage les insuffisances et les défauts des comportements rattachés à cette forme d'organisation municipale.

Le point a été bien analysé par J. Melançon². Alors qu'en 1870, observe-t-il :

« l'organisation municipale (pouvait) être bien plus une organisation légale, politique, fixant des cadres délimitant un territoire, qu'une organisation communautaire et hiérarchisée, destinée à prendre, au nom de l'ensemble, des charges trop lourdes à porter par les unités qui la composent, (et que) des trois corporations publiques de base : paroisse religieuse, paroisse scolaire, paroisse civile, la moins importante des trois (pouvait) être la troisième »

une telle conception n'était plus de mise dès lors que le taux d'urbanisation atteignait 50% et que l'industrie s'implantait un peu partout. En effet dans un tel environnement la municipalité devient de plus en plus :

« un organisme complexe, hiérarchisé, où chaque unité économique est en continuelle relation d'échange avec les autres unités et où les besoins communs n'ont pas la même valeur pour tel ou tel groupe d'unités ».

¹ Le document dit *Proposition de réforme des structures municipales*, op. cité, p. 5, s'exprime comme suit au sujet de la multiplication des unités administratives : « Chaque fois qu'une nouvelle route s'ouvrait au Québec pour relier deux points importants du territoire, de nouvelles municipalités naissaient entre ces deux points, séparées les unes des autres par la distance normale que pouvait parcourir un cheval en une seule journée. À mesure que se développaient ces centres d'accueil et de services, ils entraînaient des concentrations de population qui requéraient des services dont l'ensemble de la population environnante refusait de supporter le coût et nous avons ainsi assisté à la séparation des paroisses et des villages et à la multiplication des unités administratives ».

² In *Évolution économique des municipalités du Québec*. Travail fait en 1954 pour le compte de l'Union des municipalités du Québec.

Au total l'urbanisation a complètement transformé en l'espace de soixante ans les conditions de l'organisation et de la gestion municipales. Les problèmes municipaux ne peuvent plus être posés en termes différents selon qu'il s'agit d'une municipalité de paroisse, de village ou de ville. L'une des idées fondamentales de la campagne de Pierre Laporte sera que le système d'administration municipale conçu dans un cadre paroissial ne répond plus aux [p. 23] besoins actuels. L'urbanisation a modifié totalement la physionomie des paroisses et des villages et pose à ces deux types de municipalités des problèmes beaucoup plus nombreux et beaucoup plus complexes, lesquels se rapprochent de ceux que connaissent les agglomérations urbaines.

C'est ce qu'exprime le rapport Sylvestre à partir de son étude à l'Île-Jésus :

« Nous demandons aux tenants de "l'autonomie" (en vérité, du *statu quo*), de revoir et de corriger "l'autonomie" aux termes d'une urbanisation généralisée et accélérée, d'une société nouvelle, industrialisée, aux standards de vie élevée, aux habitudes et aux goûts différents. Autant de facteurs qui font peser des exigences nouvelles, plus nombreuses et onéreuses, non plus tellement sur le plan local, mais bien sur un plus vaste plan, celui de l'agglomération et de la grande surface »¹.

A. Uniformisation des besoins de services administratifs

[Retour à la table des matières](#)

Que les populations soient situées dans des villes, dans des villages ou dans des paroisses, la consommation de masse les a atteintes, l'homogénéité des besoins et des aspirations s'est affirmée. La population réclame des gouvernements, quels qu'ils soient, plus de sécurité, plus de confort, tous les services administratifs que la technique moderne peut lui fournir. Même les distances qui, autrefois, avaient leur importance et provoquaient des différences notables entre les besoins municipaux, n'existent plus guère par suite de la généralisation des moyens modernes de communication. L'exode rural est suivi d'un exode urbain à mesure que les populations des villes s'en vont à la campagne pour y retrouver un peu plus de tranquillité.

Cet exode urbain accélère encore le mouvement [p. 24] d'homogénéisation des besoins et des aspirations puisque les immigrants urbains saisonniers et permanents apportent avec eux les habitudes de confort et de sécurité acquises en milieu urbain. Ainsi plusieurs villages et villes aux dimensions déjà réduites ne peuvent-ils plus contenir les habitations, les commerces, les industries qui débordent leurs limites et continuent de s'installer mais sur le territoire de la paroisse voisine. Les limites territoriales, historiquement tracées d'une façon artificielle au hasard des obstacles

¹ Commission d'Étude sur les problèmes intermunicipaux de l'Île Jésus, rapport final, Tome 1, décembre 1964, p. 15.

naturels et des routes, ne sont pas respectées par le développement naturel des agglomérations qui se constituent partout.

Dès lors, comme l'a observé un sociologue :

« Plutôt que de distinguer entre milieu urbain et milieu rural, la sociologie doit d'ores et déjà parler d'une population urbanisée à divers degrés.

Dans cette population urbanisée à divers degrés, il convient alors de bien montrer comment les centres urbains situés dans les régions rurales acquièrent une importance considérable à la fois comme pays d'immigration de la population et comme pôle de structuration de toute la vie économique et sociale.

La région devient une nouvelle grande ville à densité plus faible, chacun des villages et des petites villes devenant l'équivalent des quartiers et des banlieues d'une métropole ¹. »

Au cœur de cette expansion s'affirment les incohérences du système municipal actuel. Le village ou la ville arrive difficilement à financer les services que les habitants réclament parce que sa population est trop réduite et parce que ses limites territoriales restreignent la venue de l'industrie. L'industrie ou les nouveaux résidents se tournent alors du côté de la paroisse ou du village qui a du terrain libre. Mais souvent la paroisse ou le village ne peut fournir les services nécessaires à l'établissement de [p. 25] ces industries ou à la réalisation de ces projets résidentiels. C'est alors le marchandage pour le prix du gallon d'eau, la location de la pompe à incendie, etc. entre la municipalité qui possède du terrain et non les services et la municipalité qui possède des services, mais n'a plus de terrains disponibles.

Au nom de l'autonomie municipale, le système municipal québécois vit encore comme si l'urbanisation n'était qu'un mot et comme si la notion d'agglomération ne correspondait à aucune réalité sur le terrain. Pourtant, la Commission Bélanger fixe à quatre vingt dix seulement le nombre des municipalités québécoises de plus de 2,500 habitants trop dispersées pour être agglomérées l'une à l'autre. Toutes les autres municipalités de plus de 2,500 habitants, en excluant les municipalités de la région de Montréal, sont adjacentes les unes aux autres et constituent de fait quarante agglomérations.

Une conception traditionnelle du système municipal se limitant à considérer comme naturelle la réalisation d'agglomérations au niveau de la paroisse et du village, au niveau du village et de la ville, enfin au niveau des villes entre elles aborde fatalement sous un angle restreint les problèmes administratifs, économiques, financiers et politiques de la vie municipale. Elle provoque des débats sur les questions d'autonomie municipale et de ressources financières sans replacer ces notions dans une perspective d'ensemble où les termes d'autonomie municipale et de

¹ FORTIN (G.) *Le défi d'un monde rural nouveau*, Conseil de la recherche en économie agricole du Canada, Publication n° 4, Mai 1966, pp. 41-42.

ressources financières sont confrontés aux notions de coopération administrative, de planification financière, de régionalisation de services, de rationalité économique.

Les forces municipales du Québec s'en tiennent encore essentiellement à une conception traditionnelle du système municipal. Ces forces sont difficiles à repérer mais elles se découvrent, disons *a posteriori*, au moment où analysant les forces de promotion d'un renouveau municipal l'on constate la grande faiblesse des prolongements concrets des discours sur l'urgence d'une réforme. Les tenants de la conception traditionnelle admettent généralement que le système municipal québécois est en état de [p. 26] crise parce qu'il n'arrive pas à satisfaire les besoins nouveaux. Mais la seule conclusion qu'ils formulent à ce propos, consiste à attribuer à un facteur unique, le facteur financier, le caractère inadéquat des structures municipales vis-à-vis des problèmes à résoudre – conclusion importante certes mais qui a le tort de se limiter à un aspect du dossier.

Ainsi dans l'optique traditionnelle le problème financier devient la pierre d'achoppement de tout le système municipal alors que pour les promoteurs d'une réforme municipale la solution du problème financier n'est qu'une étape – une étape ne pouvant être véritablement franchie que dans le cadre d'une réorganisation complète de l'administration municipale québécoise.

B. Crise de la fiscalité municipale

[Retour à la table des matières](#)

L'analyse des besoins administratifs nouveaux conduit normalement à souligner l'existence d'une crise de la fiscalité municipale. Toutes les municipalités sont aux prises avec des problèmes financiers : les municipalités urbaines doivent augmenter leurs dépenses à un rythme accéléré afin de satisfaire les demandes de services nouveaux et dispendieux (loisirs, autoroutes, etc. ...) : les municipalités rurales, par suite d'une diminution de population, subissent une contraction de l'assiette fiscale et une hausse du coût unitaire des services.

Le problème fondamental est donc celui des sources de revenus permettant à la fois aux municipalités :

- de maintenir à un coût raisonnable des services qu'elles doivent rendre elles-mêmes à leurs administrés, étant entendu que certains services publics de base (aqueduc ou égout) doivent être obtenus sur place alors que d'autres services privés (services commerciaux ou professionnels) peuvent être satisfaits en recourant aux ressources des centres urbains de la région immédiate.

- de créer des services d'un caractère plus nouveau comme le service des loisirs, le service d'urbanisme, le service de promotion industrielle.

Or les sources de revenu municipal posent un problème au Québec, au moins depuis 1930. Auparavant la taxation foncière suffisait dans la majorité des cas à

financer les dépenses municipales. La crise économique rompit l'équilibre de la fiscalité municipale parce qu'elle demandait aux municipalités des efforts considérables pour aider les chômeurs à un moment où les propriétaires fonciers étaient incapables de payer leurs taxes. À titre de remèdes, on institua la taxe de vente, les gouvernements supérieurs distribuèrent un peu plus de subventions, le gouvernement provincial créa la Commission municipale afin de surveiller les opérations financières des municipalités qui, devant l'insuffisance des revenus, recouraient aux emprunts de manière inconsidérée.

La période de guerre amena un bref répit dans la crise financière des municipalités. Cependant, dès les hostilités terminées, la situation recommença à se détériorer essentiellement parce que les municipalités dépensèrent beaucoup pour rattraper le temps perdu ¹. C'est ainsi que de 1951 à 1961 les dépenses municipales s'élevèrent de 185% alors que la population augmentait seulement de 30% ². Le fardeau de la taxe foncière augmenta donc progressivement puisque cette taxe constituait encore le moyen le plus commode de financer ces dépenses. Cependant l'élasticité de ce système trouvait sa limite dans l'incapacité des contribuables de payer davantage car les besoins scolaires, financés à la même source, s'accroissaient de plus en plus à la faveur de l'explosion démographique et scolaire ³.

[p. 28] En résumé, la crise financière des municipalités prend sa source dans une inaptitude des sources actuelles de revenus à financer les dépenses municipales par suite du fait que les municipalités s'alimentent largement à la taxe foncière et que cette taxe finance en même temps les commissions scolaires :

« Le fardeau fiscal devient excessif aux yeux des contribuables dans la mesure même où l'assiette fiscale des municipalités (Revenus) n'a pu se développer au même rythme que les besoins en services municipaux et les coûts à l'unité de ces services (Dépenses) » ⁴.

Ainsi, on peut dire que depuis 1954, le fardeau fiscal est excessif puisque les revenus (y compris les subventions) sont inférieurs aux dépenses (y compris les immobilisations). Si l'on fait abstraction des immobilisations qui ne sont pas faites à même le budget, il convient toutefois de tempérer ce jugement en ajoutant qu'en réalité les dépenses n'ont pas dépassé les revenus grâce aux ressources procurées par les emprunts. En 1954, la dette des municipalités du Québec atteignait 568.6 millions, en 1963, elle était de 1,394.3 millions. Le budget municipal retrouve donc un certain

¹ PARENTEAU (R.) « Les Finances », in *L'Administration municipale au Québec*, Institut canadien des comptables agréés, 1965, pp. 1 à 6.

² GENDRON (R.) « Les Dépenses », in *L'Administration municipale au Québec*, pp. 6 à 9.

³ « La montée en flèche de l'inscription dans toutes les institutions d'enseignement depuis quelques années a été le principal de ces facteurs : c'est ce qu'on a appelé l'explosion scolaire... Cette explosion provient, à la fois, de la croissance démographique et de la nécessité, universellement ressentie, de prolonger les études », in : *Rapport du Ministre de la jeunesse 1960-1964*, Gouvernement du Québec, pages 7 et 8.

⁴ MARTIN, G. *Nature et Causes du Problème Fiscal*. Mémoire de l'Union des municipalités du Québec à la Commission royale d'enquête sur la fiscalité 1965.

équilibre mais l'insuffisance des revenus demeure notable puisqu'entre 1950 et 1959, par exemple, les dépenses municipales se sont multipliées par 2.4 tandis que les revenus ne se sont multipliés que par 2.3.

REVENUS ET DÉPENSES MUNICIPALES (en millions)

	1950 (1)	1954 (1)	1956 (2)	1959 (2)	1961 (3)	1963 (3)	1965 (3)	1966 (3)
Revenus	122.8	167.4	224.2	303.3	368.2	435.8	559.6	614.0
Dépenses	116.4	192.3	221.2	303.7	366.3	431.7	557.6	613.7

(1) Annuaire statistique 1958, p. 247.

(2) Annuaire statistique 1963, p. 487.

(3) Annuaire statistique 1968, p. 780.

[p. 29]

LA DETTE MUNICIPALE

	Dette obligatoire	Autre dette à longue échéance	Emprunts temporaires	Service de la dette	TOTAL
1950 (1)	347,608	25,085	7,758	30,336	410,787
1951 (1)	365,331	28,344	9,151	36,689	439,695
1952 (1)	393,909	29,724	9,835	34,613	468,081
1953 (1)	429,800	31,700	7,763	39,099	508,362
1954(1)	484,061	33,127	9,040	42,350	568,578
1955 (1)	532,912	34,878	14,204	45,195	627,189
1956 (1)	555,143	38,578	15,846	48,972	658,539
1957 (1)	625,239	42,975	14,311	54,811	737,336
			Autres Passifs		
1959 (2)	809,304	50,192	72,750		932,246
1960 (2)	897,112	60,622	76,520		1,034,254
1961 (2)	996,660	50,902	73,280		1,120,842
1962 (2)	1,069,999	69,174	91,028		1,230,201
1963 (2)	1,264,569	15,742	113,996		1,394,307
1964 (2)	1,424,997	37,451	153,579		1,616,027

(1) Annuaire statistique 1959, p. 270.

(2) Annuaire statistique 1966-67, p. 829.

REVENUS DES CORPORATIONS MUNICIPALES

	1950(1)		1956(2)		1961 (3)		1964(3)		1965 (3)	
	000	%	000	%	000	%	000	%	000	%
Taxes Foncières	49,340	40.2	77,786	34.7	97,446	26.5	112,842	22.6	121,827	21.8
Taxe de Vente	17,926	14.6	33,509	14.9	44,843	12.2	74,083	14.9	92,538	16.5
Autres Taxes	12,937	10.5	71,865	32.0	127,311	34.6	159,350	31.9	183,620	32.8
Licences et Permis	4,136	3.4	5,071	2.3	5,602	1.5	7,400	1.5	7,512	1.3
Intérêts et Pénalités	1,822	1.5	3,299	1.5	12,603	3.4	9,563	1.9	13,769	2.5
Subventions	1,104	.9	5,905	2.6	35,577	9.7	41,043	8.2	50,868	9.1
Autres Revenus	35,588	28.9	26,805	12.0	44,775	12.1	94,748	19.0	89,455	16.0
TOTAL	122,853	100.0	224,240	100.0	368,157	100.0	499,029	100.0	539,589	100.0

* Revenus de Placement (Annuaire Statistique 1953, p. 255). Pour Intérêts et Pénalités,

* Utilités Publiques (Annuaire Statistique 1953, p. 255) : 19,877.

Fondues avec autres Revenus (idem) : 15,711.

Total pour autres revenus : 35,588.

(1) Annuaire Statistique 1953, p. 255.

(2) Annuaire Statistique 1963, p. 487.

(3) Annuaire Statistique 1968-69, p. 791.

Cette insuffisance des revenus se double d'une inégalité très grande entre les municipalités au point de vue des recettes globales. La conséquence en est que certaines municipalités souffrent d'une insuffisance très [p. 30] importante de revenus municipaux. Nous examinons ici la situation jusqu'en 1965, date de lancement du mouvement de fusion municipale. Dans le chapitre III nous ferons état des données les plus récentes concernant la situation des finances municipales.

1. Insuffisance générale des revenus municipaux

[Retour à la table des matières](#)

La meilleure manière de montrer l'insuffisance des revenus municipaux est encore de faire la somme des dépenses effectuées et surtout d'indiquer celle des dépenses qui ne peuvent être faites à cause du manque de revenus. L'insuffisance des revenus ne constitue pas la seule cause de l'inactivité de plusieurs municipalités en certains domaines : on doit aussi compter avec des facteurs comme le dynamisme municipal, la coopération intermunicipale, la compétence de l'administration. Mais on ne saurait pour autant ignorer ou sous-estimer le rôle du facteur revenu.

La première constatation qu'impose l'étude des dépenses municipales au Québec se rapporte à l'expansion considérable de ces dépenses depuis l'après-guerre. À partir des années 1945-1950, le Québec a fait au plan municipal des efforts considérables

pour rattraper le temps perdu, d'autant plus que l'urbanisation se réalisait à un rythme accéléré : en 1950-51 les dépenses des municipalités du Québec étaient de 128.3 millions et en 1960-61 elles atteignaient 366.3 millions, soit une augmentation, déjà signalée, de 238 millions ou 185%.

Cet accroissement des dépenses est notable en lui-même mais il apparaît beaucoup plus relatif si on le compare à l'évolution des dépenses des commissions scolaires et du gouvernement du Québec durant la même période. Cette évolution s'établit comme suit :

	Montant des dépenses (en millions)		Pourcentage d'augmentation
	1951	1961	
Gouvernement du Québec	234.5	745.5	218
Commissions scolaires	68.9	289.7	320

[p. 31] Si l'on admet que le rattrapage à faire était aussi important pour les municipalités que pour le gouvernement provincial ou les commissions scolaires, il faut conclure que les dépenses municipales n'ont pas été aussi fortes qu'elles auraient dû l'être. Cette observation s'appuie également sur une analyse des secteurs de dépense des municipalités entre 1951 et 1965 :

	1950(1)		1956(2)		1961 (3)		1964(3)		1965 (3)	
	000	%	000	%	000	%	000	%	000	%
Service de la Dette	30,336	26.0	48,972	22.2	99,723	27.2	137,038	28.0	152,159	27.3
Travaux Publics – égout	23,753	20.4	62,138	28.0	90,377	24.7	113,896	23.4	136,134	24.4
Protection Publique	20,782	17.8	35,740	16.1	58,884	16.1	81,282	16.7	91,348	16.4
Administration	18,813	16.2	26,774	12.1	44,986	12.3	64,624	13.2	73,093	13.1
Santé, Bien-être Public	9,847	8.4	20,627	9.3	24,871	6.8	30,620	6.3	30,567	5.5
Dépense en Capital	7,643	6.6	12,349	5.5	21,279	5.8	18,196	3.8	24,556	4.4
Services Récréatifs communautaires	4,400	18	9,410	4.2	13,490	3,7	22,888	4.6	26,240	4.7
Autres Dépenses	865	.8	5,234	2.6	12,666	3.4	19,754	4.0	23,547	4.2
TOTAL	116,439	100.0	221,244	100.0	366,276	100.0	488,298	100.0	557,644	100.0

(1) Annuaire Statistique 1953, p. 255.

(2) Annuaire Statistique 1963, p. 487.

(3) Annuaire Statistique 1968-69, p. 780.

Ce tableau nous permet en effet de constater que les travaux publics, la protection publique et le service de la dette représentent les deux tiers des dépenses alors que le bien-être public et les services récréatifs communautaires ne comptent que pour 10 à 12%. C'est dire que les services de caractère plus moderne sont loin d'avoir atteint un seuil de satisfaction même si l'effort se fait de plus en plus sentir : le taux d'accroissement annuel, entre 1950 et 1959, atteignait 21.2% dans le domaine du bien-être et de la santé publique, soit un taux d'accroissement plus fort que celui des travaux publics (12.5%), de la protection publique (12.7%), et du service de la dette (17.0%).

L'expansion des dépenses municipales s'est accompagnée d'une augmentation des revenus lesquels [p. 32] passent (en millions) de 122.8 en 1950 à 368.2 en 1961 ce qui représente une augmentation de 245.4 (+200%). Durant cette période, on note une certaine modification dans la provenance de ces revenus : la taxe foncière représente une part moins grande du revenu des municipalités en 1961 qu'en 1950 (26.5% contre 40.2%) tandis que la part des « autres taxes » (généralement liées à la propriété foncière) passe de 10.5% en 1950 à 34.6% en 1961. La place de la taxe de vente demeure pratiquement stationnaire (autour de 13% du revenu municipal). Un phénomène nouveau : le développement du rôle joué par les subventions gouvernementales (.9 des revenus municipaux en 1950, 2.6 en 1956, 9.7 en 1961).

Voici maintenant la part des différents revenus municipaux (en pourcentage du total) de 1960 à 1965 ¹ :

Catégories de revenus	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Taxe foncière générale	30.9	26.5	25.6	24.5	22.6	21.8
Autres taxes (taxes d'affaires, d'améliorations locales, de services...)	32.8	34.5	34.5	32.1	31.9	32.8
Revenus des impôts	63.7	61.1	60.1	56.6	54.5	54.6
Autres revenus	16.0	17.1	18.0	19.6	22.4	19.8
Revenus proprement municipaux	79.7	78.2	78.1	76.2	76.9	74.4
Contributions	12.5	12.2	12.8	13.3	14.9	16.5
Taxe de vente subventions	7.8	9.6	9.1	10.5	8.2	9.1
Total des revenus	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Durant ces six années on observe une baisse dans le pourcentage des revenus tirés des impôts – baisse due à l'affaiblissement de la place tenue par la taxe foncière. Cette situation, nous l'avons dit, tient à l'utilisation de l'impôt foncier pour le financement

¹ Source : *Document de travail sur le financement municipal* présenté par le ministère des Finances à la Conférence provinciale-municipale 1971. Annexe « 1 », lettre 1.

des commissions scolaires dont les besoins n'ont cessé de grandir durant cette période. On a calculé qu'en 1959 la moitié de la taxe foncière générale était affectée au financement des commissions scolaires ¹.

Voici une dernière série de données relatives aux revenus municipaux : l'évolution de ceux-ci comparativement à l'évolution du produit national brut du Québec. Selon un document gouvernemental ², les indices de cette évolution ont été les suivants pour les années 1960 à 1965 (1960 = 100) :

	Revenus autonomes municipaux	Ensemble des revenus municipaux	PNB
1960	100	100	100
1961	107	109	106
1962	117	120	110
1963	124	130	117
1964	143	148	133
1965	153	166	147

Si l'on croit ces chiffres, l'évolution des revenus municipaux s'est constamment située au dessus de celle, du Produit national brut. En vue d'apprécier la portée exacte de cette constatation et de ne pas verser dans des considérations faussement optimistes, il convient de rappeler qu'au cours des dernières années les municipalités ont dû faire face, en plus de leurs charges traditionnelles, à des besoins nouveaux d'un coût élevé. Les revenus qui suffisaient traditionnellement aux municipalités pour s'acquitter de leurs obligations ne leur permettent pas d'assumer ces nouvelles responsabilités même s'ils suivent ou dépassent un peu l'évolution du PNB. Au surplus l'on observe de grandes inégalités d'une catégorie à l'autre de municipalités.

¹ Dans ce secteur également, une fraction croissante des dépenses a été assurée par des subventions de l'État. En 1956, d'après la Commission Bélanger, l'impôt foncier scolaire couvrait 54.2% de l'ensemble des dépenses des commissions mais ce pourcentage est tombé à 50 en 1960 et à 46 en 1966 (indications fournies par le ministre des Finances Raymond Garneau dans son discours à la Conférence provinciale municipale le 28 mai 1971).

² *Document de travail sur le financement municipal*. Annexe « 1 », lettre 4.

2. Inégalité dans les revenus municipaux

[Retour à la table des matières](#)

L'écart entre les ressources disponibles est particulièrement accusé si l'on procède à la comparaison des municipalités urbaines (cités-villes) et des municipalités locales ou rurales. Il suffit, pour illustrer le point, d'examiner dans chacune des dix régions administratives la provenance du revenu municipal pour les municipalités urbaines (MU) et pour les municipalités rurales (MR). Le tableau suivant donne le pourcentage des diverses sources de financement dans l'ensemble du revenu municipal (moyenne des années 1960-1961-1962) :

Régions *	Ensemble des impôts		Autres sources locales		Total des sources locales		Subventions	
	MU	MR	MU	MR	MU	MR	MU	MR
Gaspé-Rive Sud	82.2	54.2	2.9	3.1	85.1	57.3	14.9	42.7
Saguenay-Lac St-Jean	89.0	63.0	3.4	2.2	92.4	65.2	7.6	34.8
Québec	87.9	64.9	5.3	2.2	93.2	67.2	6.8	32.8
Trois-Rivières	87.3	63.4	6.1	2.9	93.4	66.3	6.6	33.7
Cantons de l'Est	82.7	61.3	6.2	2.3	88.9	63.6	11.1	36.4
Richelieu-Laurentides	83.7	68.7	6.2	2.4	89.9	71.1	10.1	28.9
Montréal	88.9		7.0		95.9		4.1	
Outaouais	81.6	59.6	5.1	2.2	86.6	61.8	13.4	38.2
Abitibi-Témiscamingue	91.0	49.0	3.4	2.9	94.4	51.9	5.6	48.1
Côte Nord Néo Québec	90.3	67.9	4.0	1.8	94.3	69.7	5.7	30.3
Ensemble des Régions	87.8	63.0	6.4	2.4	94.2	65.4	5.8	34.6

* Source : *Rapport de la Commission Royale d'Enquête sur la Fiscalité* Québec Imprimerie de la Reine, décembre 1965. p. 272.

Ce tableau fait ressortir clairement l'ampleur du rôle tenu par les subventions gouvernementales dans l'équilibre financier des municipalités rurales. Cette part s'établit pour les municipalités urbaines entre un minimum de 4.1% (Montréal) et un maximum de 14.9% (Gaspé-Rive Sud) tandis que pour les municipalités rurales ces mêmes limites vont de 28.9% (Richelieu-Laurentides) à 48.1% (Abitibi-Témiscamingue). On peut dire, sans exagérer [p. 35] la portée de la situation, que les municipalités rurales tendent de plus en plus à être à la merci des subventions

gouvernementales, lesquelles sont devenues pour elles un mode normal de financement ¹.

Cette situation comporte de nombreuses conséquences dont l'incapacité pour les municipalités rurales d'effectuer des dépenses dans les domaines de la protection civile ou des services récréatifs communautaires par exemple. Le mode de financement par subvention impose des limites évidentes à l'activité municipale puisque les subventions sont données à des fins très précises comme les travaux d'hiver, les travaux d'aqueduc et d'égout, les travaux de voirie.

Il y a donc une incapacité des municipalités rurales à pourvoir à certains besoins. Cette insuffisance s'inscrit toutefois dans une situation d'inégalité plus globale : alors que les municipalités rurales (1,400) représentent entre 1960 et 1962 environ 26% de la population, elles ne jouissent que de 8% des revenus municipaux globaux ; en revanche les municipalités de la région de Montréal disposent durant la même période de 60% des revenus globaux alors qu'elles ne représentent que 40% de la population provinciale.

Si l'on traduit ces résultats globaux en termes de revenu municipal par habitant, on doit conclure avec la Commission Bélanger que ce sont les régions les plus industrialisées qui ont le revenu municipal moyen le plus élevé, que les revenus municipaux des milieux ruraux n'atteignent en moyenne que le quart de ceux des milieux urbains et que les dépenses faites par habitant sont bien inférieures en milieu rural qu'en milieu urbain ².

Ces observations sont bien illustrées par le tableau suivant qui fait ressortir pour chacune des dix régions [p. 36] administratives les revenus (R) et les dépenses (D) par habitant des municipalités du milieu urbain et du milieu rural (moyenne des années 1960-1961-1962) : ³

¹ La pratique instaurée par le gouvernement provincial dans ses subventions aux petites municipalités contribue, autant que le mécanisme traditionnel d'érection de nouvelles municipalités, à perpétuer des entités locales non viables financièrement et administrativement.

² *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*. Québec, Imprimerie de la Reine, décembre 1965, p. 275.

³ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* Québec, imprimerie de la Reine, décembre 1965, page 270.

Régions	Milieu urbain		Milieu rural		Total	
	R	D	R	D	R	D
Gaspé-Rive Sud	41	43	12	13	22	23
Saguenay-Lac St-Jean	60	60	26	26	49	49
Québec	74	75	21	21	54	55
Trois-Rivières	73	71	18	19	53	52
Cantons de l'Est	79	80	25	24	58	58
Richelieu-Laurentides	56	57	25	24	42	41
Montréal	108	106	–	–	108	106
Outaouais	54	55	28	28	44	45
Abitibi-Témiscamingue	61	61	24	21	45	44
Côte Nord Néo. Québec	107	106	22	22	71	71
Ensemble des Régions	88	87	21	21	71	70

Une étude attentive des variations autour des moyennes de revenus et de dépenses pour l'année 1963-1964 vérifie l'ampleur de ces inégalités : Hampstead qui débourse le plus par tête pour le service de police-incendie dépense \$48.43 alors que Bécancourt qui débourse le moins, dépense .29¢ par tête ; pour les travaux publics, l'écart entre le plus fort (Montréal-Ouest) et le plus faible (St-Eustache) est de \$31.64 à .57¢ ; pour l'enlèvement de la neige, Québec dépense \$11.47 et Bagotville .16¢ ; pour le service de santé et de bien-être, Jacques Cartier débourse \$11.92 par habitant, Bécancourt .11¢ ; enfin, pour l'administration, Montréal-Est dépense \$53.39 et Maniwaki, \$3.42.

De tels exemples montrent bien l'existence d'une hiérarchie dans la richesse et dans la satisfaction des [p. 37] besoins. Il y a d'abord les villes industrialisées ou encore les villes qui peuvent bénéficier de l'évaluation foncière d'une grosse industrie. Il y a ensuite les cités et villes. Enfin, le milieu rural se présente comme un milieu où les revenus sont bas et où les services, même les plus essentiels, doivent être subventionnés pour être distribués à la population.

Les conclusions d'une étude du Conseil d'orientation économique du Québec peuvent s'appliquer à la situation actuelle des municipalités québécoises, même si ces conclusions se rapportent aux revenus personnels et aux revenus des ménages dans les municipalités :

« parmi les villes principales, les zones urbaines et les zones métropolitaines de recensement disposant d'un revenu supérieur à la moyenne provinciale, figurent la plupart des centres miniers et industriels importants. »

« toutes les villes et zones urbaines ont, mais à des taux différents, un revenu supérieur à ceux de leurs comtés respectifs. »

« Les zones non urbaines de comtés qui ont comme caractéristique commune d'être le siège d'une ou de plusieurs villes de plus de 10,000 habitants ainsi que les zones non-urbaines des autres comtés ont toutes des revenus moyens inférieurs à la moyenne provinciale ¹. »

Ces conclusions concordent avec les réflexions d'un haut-fonctionnaire du ministère des Affaires municipales (Julien Drapeau) qui, après avoir tracé les structures des divers réseaux urbains et après avoir fait une liste des structures des services administratifs et techniques, observe « que les municipalités situées dans un cadre de [p. 38] circonscription intermunicipale sont toujours mieux traitées que dans celui de municipalités traditionnelles ».

3. Propositions de réforme

[Retour à la table des matières](#)

L'insuffisance des revenus et l'inégalité dans les revenus constituent les deux faces d'un seul dossier qui est le problème financier des municipalités du Québec. Aussi, toutes les solutions que l'on peut proposer doivent-elles tenir compte de cette double réalité du problème pour être efficaces.

C'est dans cette perspective que l'Union des municipalités du Québec (UMQ) proposait à la Commission Bélanger d'inclure dans son rapport au cabinet une recommandation tendant à laisser aux municipalités tout l'impôt foncier (solution à l'insuffisance des revenus) et de construire un système de péréquation fiscale dans le but de combattre l'inégalité économique entre les municipalités.

L'UMQ fondait la première partie de son argumentation sur le fait que les municipalités peuvent difficilement taxer la propriété foncière plus qu'elles ne le font puisque les commissions scolaires occupent ce champ de taxation d'une façon très contraignante et parce que la possibilité de taxer les immeubles est pratiquement saturée. Il conviendrait donc que les dépenses scolaires soient complètement subventionnées et que les municipalités occupent seules le champ de la taxation foncière.

La seconde partie de l'argumentation de l'UMQ partait du fait que le revenu *per capita* des individus n'est pas le même partout et que ce fait entraîne deux conséquences possibles : services quantitativement et qualitativement identiques pour toutes les municipalités du Québec et imposition foncière inégale ou imposition foncière égale pour toutes les municipalités et services distribués inégalement – conséquences qui appellent elles-mêmes un système de péréquation par lequel le gouvernement verserait plus de subventions aux municipalités : alors qu'il fournit aux

¹ Conseil d'orientation économique du Québec. *Répartition géographique du revenu personnel québécois*, cahier 111, février 1966.

commissions scolaires 40% de leur budget, le gouvernement ne contribue toujours qu'à concurrence de 5% à celui des municipalités.

En fait, au cours de la période 1954-1962 :

[p. 39] « Québec a fait un effort moins considérable que les autres provinces au point de vue des services récréatifs et culturels ainsi que pour les affaires municipales et l'urbanisme ¹ ».

L'Ontario et les autres provinces affectaient environ 3% de leur budget à l'octroi de subventions aux municipalités. Au Québec le pourcentage du budget destiné à subventionner les municipalités n'atteindra pas 1% durant la période, sauf en 1958 et 1959 où il s'établit à ce niveau.

À côté de ce régime fiscal nouveau, l'UMQ laisse entendre que la fusion de certaines municipalités ou services municipaux peut apparaître comme une solution aux problèmes financiers de certaines municipalités.

« Un certain nombre de villes et de municipalités géographiquement juxtaposées trouveraient avantage à se fusionner, afin de profiter de coûts plus bas et d'accroître ainsi le volume et la qualité des services municipaux, avec un budget donné ² ».

En concluant son rapport, l'Union des municipalités du Québec fait sept recommandations en insistant sur les trois premières. La sixième des recommandations, donc non prioritaire dans l'esprit de l'UMQ, dit :

« Il serait avantageux que le gouvernement provincial entreprenne des études sur la fusion des municipalités et celle de certains services municipaux ³. »

L'argumentation de la Commission Bélanger n'est pas identique à celle de l'Union des municipalités même si leurs conclusions peuvent être rapprochées d'une [p. 40] certaine manière. En effet, la Commission Bélanger ne suggère pas que les commissions scolaires délaissent l'impôt foncier. Elle pense plutôt, pour résoudre le problème de l'insuffisance des revenus municipaux, à un réaménagement des impôts existants afin de les rendre plus productifs.

La question de l'inégalité économique des municipalités est abordée en trois étapes :

d'abord présentation de mesures spéciales quant à l'impôt foncier en milieu rural

ensuite recommandation tendant à l'établissement d'un régime plus cohérent de subventions municipales :

¹ *Étude Statistique des Dépenses du Gouvernement du Québec*. Ministère de l'Industrie et du commerce, Bureau de la Statistique, mars 1964, p. 75.

² Union des municipalités du Québec, *Mémoire à la commission royale d'enquête sur la fiscalité*, op. cit., p. 55.

³ *Id.*, page 64 et suite.

« Il est normal, à notre avis, que les municipalités du Québec tirent une partie de leur revenu de l'apport des subventions gouvernementales, mais nous proposons l'application d'une politique plus cohérente à cet égard. Les subventions ont, en effet, l'avantage d'insérer un élément de flexibilité et d'équilibre dans les budgets municipaux, tout en permettant à l'État de diffuser les effets de sa politique économique sur tout le territoire ¹. »

enfin, recommandation visant une politique de regroupement municipal afin que des villes de taille moyenne deviennent des pôles de croissances dans le développement régional.

La Commission Sylvestre était arrivée à des conclusions semblables à partir d'une réflexion sur les conséquences d'une dépendance accrue des municipalités par suite des subventions provinciales ou fédérales :

« Si la politique d'assistance financière risque de détériorer la qualité de l'autogestion, il faut bien reconnaître que la multiplicité des administrations [p. 41] locales aggrave ce risque. La Commission tire ici un argument valable favorisant l'aménagement d'unités locales en vue de donner à ces unités des dimensions plus adéquates ². »

Il faut constituer des unités plus fortes si l'on veut sauver l'autonomie municipale. Il convient donc de favoriser la création de pôles de croissance qui distribueront aux municipalités environnantes un certain nombre de services qu'elles ne peuvent se donner. Et le BAEQ ajoutera de son côté : ce n'est qu'à partir d'unités agrandies, et en fonction d'un projet global de développement régional, qu'il faudra définir l'organe responsable de telle ou telle fonction et déterminer l'impôt lui permettant de remplir ces fonctions.

La Commission Sylvestre, la Commission Bélanger, l'Union des municipalités après 1964, et surtout le BAEQ ont contribué à promouvoir au Québec l'idée que pour résoudre la crise financière, l'inégalité dans la satisfaction des besoins municipaux, la promotion industrielle, la planification régionale, il faut que les municipalités se regroupent d'une façon rationnelle afin de constituer des pôles de croissance et des centres de services. C'était aussi l'avis de certains ministères provinciaux, dont le ministère des Affaires municipales. On ne saurait comprendre les mobiles et la portée de cette convergence sans faire état du mouvement de régionalisation administrative et économique ainsi que scolaire qui se développait alors au Québec.

¹ *Id.*, pp. 350-351.

² *Rapport de la Commission royale d'enquête à l'Île-Jésus*, tome 2, p. 115.

III. Mouvement de régionalisation

[Retour à la table des matières](#)

Le mouvement favorable à la fusion municipale s'est inscrit, dès le début, dans un mouvement de restructuration socio-économique. En effet, une année avant que Pierre Laporte n'entreprenne sa tournée provinciale pour [p. 42] promouvoir l'idée de fusion, les signes d'une telle restructuration se multipliaient : l'on avait procédé à la mise en place du BAEQ ; la réforme scolaire et les premiers éléments de la régionalisation scolaire commençaient de s'implanter ; le gouvernement provincial dans son ensemble avait exprimé le désir d'imprimer un élan à la régionalisation économique et sociale de la province par l'institution du Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ) et du Comité permanent d'aménagement des ressources (CPAR).

En interprétant la chronologie des événements pour mieux situer la place de la fusion municipale on peut avancer que durant ces années le mouvement de régionalisation s'est affirmé par trois séries de démarches successives :

1. interrogation sur l'opportunité d'établir un plan global de développement avec le COEO (1961) et le CPAR (1962) ;
2. réorientation des esprits sur la nécessité de lancer le mouvement au niveau régional : la Commission Parent y voyait un avantage au plan scolaire ; le BAEQ effectuait ses travaux et agençait ses recommandations sur une base régionale ; le ministère de l'Industrie et du Commerce et le COEO se tournaient du côté de la régionalisation administrative et économique et de l'aménagement régional ;
3. naissance d'une perspective de développement régional qui intégrerait le plan scolaire, le plan administratif et économique et le plan municipal.

Les idées exprimées à l'époque par tous les organismes qui se préoccupent de la gestion optimum des ressources québécoises (et parmi ces organismes figurent aux côtés du BAEQ la Commission Sylvestre et la Commission Bélanger) convergent vers un point commun : la création de pôles de croissance et l'organisation du développement économique autour de ces pôles. Développement [p. 43] économique et pôles de croissance deviennent ainsi les termes de base d'une planification régionale.

Encore convient-il de définir les cadres des régions où s'accomplira la planification régionale tendant à assurer le développement économique. Comme l'indiquait un article du journal *Le Devoir*¹ :

¹ PELLETIER, (R.) « Gérard-D. Lévesque décrit l'absence de coordination entre les divisions administratives du gouvernement », in *Le Devoir* du 7 avril 1965.

« Toute planification, tout effort d'industrialisation et de développement économique doit pouvoir s'appuyer sur une division et une polarisation régionales bien définies. Or, il semble qu'à l'heure actuelle les politiques des gouvernements québécois se heurtent à une entrave sérieuse : l'absence d'un cadre régional fonctionnel qui tienne compte à la fois de l'homogénéité du territoire et des zones d'influence des principaux pôles d'attraction. »

Ce sera la tâche du ministère de l'Industrie et du Commerce de prévoir et de réaliser un nouvel agencement des cadres administratifs de la province qui rende possible l'application éventuelle d'une politique régionale systématique.

A. Mobiles du regroupement territorial

[Retour à la table des matières](#)

La nécessité d'un tel regroupement s'affirme à l'évidence si l'on considère l'état des divisions territoriales du Québec avant la mise en œuvre du programme de régionalisation. Nous avons déjà évoqué le type de division territoriale propre au système municipal québécois ¹ : or cette division, déjà fort complexe en elle-même, constituait seulement l'un des quarante modes de division territoriale qui existaient au Québec en 1965. Cette diversité ne doit pas être oubliée si l'on veut comprendre les difficultés de l'œuvre de régionalisation.

[p. 44] Chaque ministère possédait ses propres structures régionales. Parfois même à l'intérieur d'un même ministère, il existait des systèmes administratifs régionaux différents : le ministère de l'Industrie et du Commerce avait en 1961 divisé la province en quatorze régions, mais un Bureau de la statistique y travaillait uniquement en fonction de dix régions ; au ministère de l'Agriculture il y avait sept régions agronomiques, six divisions pour les bassins de drainage, onze districts d'agences administratives, cinq bureaux régionaux de l'Office du crédit agricole, sept districts de recherche ; le ministère de la Santé divisait la province en 18 régions ; au ministère du Bien-être social et de la famille il y avait 45 bureaux régionaux chargés des allocations sociales et six bureaux régionaux pour les services de la protection de la jeunesse ; au Ministère des terres et forêts il y avait deux systèmes de régionalisation, deux systèmes également au ministère de la Voirie, des travaux publics et des richesses naturelles ; au ministère du Tourisme, de la chasse et de la pêche il y en avait cinq ; enfin, le ministère des Transports et communications ainsi que celui du Travail divisait respectivement le territoire en dix-neuf et trente-huit régions ou districts.

¹ Sur cette question : LAVOIE-ROBICHAUD, (A.) *Les structures administratives régionales*, Les Presses de l'université de Montréal, 1968, 332 p.

Toutes ces divisions territoriales n'étaient conçues qu'en fonction de l'intérêt propre à chaque ministère. Or,

« Ces structures répondent peut-être aux besoins de chaque ministère, mais dans notre monde moderne où la régionalisation a acquis une si grande importance et où les services des divers départements ont tendance à se regrouper sur le plan régional, cette situation constitue un anachronisme que le Ministère de l'industrie et du commerce s'est donné pour tâche de corriger ¹. »

Le ministère de l'Éducation avait été le seul à entreprendre une réforme de ses structures en fonction d'un « cadre régional fonctionnel qui tienne compte à la [p. 45] fois de l'homogénéité du territoire et des zones d'influence des principaux pôles d'attraction » et en fonction d'un « monde moderne où la régionalisation a acquis une si grande importance ». Aussi, avant même que le premier ministre n'annonce que la province serait dorénavant divisée en dix régions administratives et économiques (opération réalisée par l'arrêté en Conseil n° 524 du 29 mars 1966) le ministre Gérin-Lajoie envisageait-il les modalités de l'intégration des 55 régions scolaires aux nouvelles structures administratives :

« Ces (10) bureaux (régionaux) engloberont plusieurs commissions scolaires régionales. Ils vont regrouper les divers services que le Gouvernement met à la disposition des administrations locales, des enseignants et des clientèles scolaires ². »

En somme, la réforme administrative proposée par le ministère de l'industrie et du commerce cadrerait parfaitement avec l'orientation générale de la réforme scolaire et en particulier de la régionalisation scolaire. L'opération 55 n'était rien d'autre que la mise en place de 55 structures régionales susceptibles de donner à une population régionale donnée une éducation secondaire digne de ce nom. C'était la prise de conscience d'une incapacité des commissions scolaires locales à fournir l'éducation secondaire – et cela en raison de la multiplicité et de la petitesse de ces commissions ainsi que de leur incapacité à coopérer – qui avait incité le ministère de l'Éducation à promouvoir la régionalisation scolaire.

En ce sens, la régionalisation scolaire apparaît comme un précédent qui a stimulé la régionalisation administrative et économique. Les promoteurs des deux réformes entendaient assurer, chacun à leur façon, la réalisation d'objectifs similaires. La création de cinquante-cinq régions scolaires répondait essentiellement à un objectif : permettre à tous les citoyens du Québec, quelque soit l'endroit où ils habitent, de poursuivre des études secondaires valables. La délimitation de dix régions, de vingt-cinq sous-régions et de seize centres intermédiaires (cinquante et une unités administratives) visait un but également fondamental : fournir à tous les citoyens du Québec la possibilité de bénéficier des services administratifs du gouvernement provincial et de l'expansion économique générale de la province. En bref, il s'agissait de donner à tous les citoyens du Québec des chances identiques quant aux services

¹ PELLETIER (R.), *op. cit.*

² *Le Devoir*, 5 novembre 1965.

administratifs, scolaires et économiques. Toutefois la réalisation de ces objectifs ultimes dépendait du franchissement préalable d'un certain nombre d'étapes.

B. Étapes de la régionalisation

[Retour à la table des matières](#)

Commençons par la régionalisation scolaire. Plusieurs facteurs, spécialement la croissance démographique, la nécessité de prolonger les études, les exigences d'une société technologique en matière d'éducation, avaient fait monter en flèche les inscriptions dans l'ensemble des institutions d'enseignement tout en suscitant, dans les milieux de l'éducation, la volonté d'établir des services scolaires complets. Le problème principal devenait alors celui des unités capables de répondre aux besoins nouveaux. C'est ainsi que le morcellement des unités administratives (1,800 commissions scolaires en 1963) et la faiblesse financière de ces unités furent perçus comme les causes principales de l'incapacité du système scolaire au niveau secondaire.

À l'automne de 1959, le gouvernement adopta une mesure susceptible d'encourager la formation de corporations d'écoles secondaires. En 1960-1961, lors de la discussion de la grande charte de l'éducation, une loi fut votée qui imposait aux commissions scolaires l'obligation de procurer l'enseignement secondaire aux enfants soumis à leur juridiction, soit par leurs écoles, soit par l'entremise d'autres institutions, soit par la formation, avec d'autres commissions scolaires, d'une commission scolaire régionale. À la session suivante, soit en 1962-1963, le gouvernement provincial, soucieux de favoriser davantage encore l'expansion de l'enseignement secondaire, décida [p. 47] d'imprimer un caractère encore plus complet au mouvement de regroupement de commissions scolaires. Une modification fut apportée à la loi de l'instruction publique, – modification permettant la division, l'annexion et le fusionnement des commissions scolaires régionales, tous pouvoirs qui n'étaient auparavant accordés qu'aux seules commissions scolaires locales ¹.

En même temps que ces mesures législatives, de plus en plus contraignantes, étaient prises, le ministère de l'Éducation exécutait les recherches nécessaires à l'établissement d'un guide de la régionalisation et d'une carte scolaire du Québec où certaines municipalités seraient désignées comme centres de développement d'une région. À ce centre serait rattaché un territoire et une population afin de permettre une organisation économique des enseignements secondaire et professionnel (40,000 à 50,000 habitants).

Au mois de février 1965, le ministre de l'Éducation pouvait dire :

¹ *Rapport du ministre de la Jeunesse 1960/1964, op. cit.*, pp. 22 à 25 et pp. 35 à 42.

« La réforme administrative, la réforme des structures a été faite, il s'agit maintenant de mettre à l'œuvre les nouveaux organismes, de leur donner leur raison d'être ».

Dans le cadre de notre travail, le point d'intérêt majeur de cette régionalisation scolaire est l'optique ayant présidé à l'élaboration de la carte scolaire. Les promoteurs de cette carte ont voulu assurer la jonction entre la régionalisation scolaire, la régionalisation administrative et économique, et les projets de régionalisation municipale dont nous parlerons au chapitre suivant.

Examinons maintenant la régionalisation administrative. Tout comme la régionalisation scolaire, la régionalisation administrative sera construite à partir des notions de pôles de croissance, de zones d'attraction, de centres de développement d'une région. Le territoire d'une [p. 48] région devient dans cette perspective celui qui se situe à l'intérieur de la zone d'attraction d'une ville :

« La région est donc conçue comme un territoire plus ou moins vaste, dont les diverses parties entretiennent avec le noyau central des relations beaucoup plus suivies et nombreuses qu'avec l'extérieur. On ne vise pas à créer des régions homogènes du point de vue des ressources naturelles ou des types d'exploitation économique ni à en faire coïncider les contours avec des limites naturelles ou administratives. On ne cherche pas non plus à prévoir des régions d'égale importance. On définit la région essentiellement en terme de puissance d'attraction des agglomérations urbaines qui en constituent le centre ¹. »

Ainsi c'est autour de ce centre-moteur de la région que les objectifs d'une réforme administrative ont pris corps au Québec. L'élaboration de la carte administrative a comporté plusieurs étapes parmi lesquelles nous citerons : l'étude du territoire de vente de 14 grandes entreprises provinciales de distribution ; l'examen du découpage régional de l'organisation de dix corps intermédiaires importants, la tenue de consultations avec les ministères, le COEQ, le Comité ministériel de planification. Cependant la méthode ayant eu le plus d'importance a été celle du questionnaire.

Un questionnaire de dix-sept questions visant à déterminer les rapports de chaque municipalité avec les villes voisines au point de vue du travail, du commerce de détail et des services a été envoyé à 5,500 personnes dans 1,500 municipalités. Parmi les personnalités interrogées citons le secrétaire de la municipalité, le gérant de la caisse populaire ou de la banque, le curé de la paroisse religieuse ou le maître de poste. Chaque fois que le nom d'une municipalité est mentionné au premier ou deuxième [p. 49] rang pour chacune des questions, cette municipalité reçoit 2 ou 1 points. Mais comme le nombre de points reçus ne correspond pas toujours à l'importance régionale d'une ville, les responsables de la recherche ont aussi tenu compte de l'importance numérique de la zone d'influence, de la ville elle-même, de l'équipement de la ville en commerce et en services, de la situation géographique de la ville.

¹ PARENTEAU (R.), *Les nouvelles régions administratives du Québec*, discours fait lors du 45^{ème} Congrès de l'Union des municipalités du Québec, octobre 1966.

Cette méthode a conduit à la détermination de catégories de pôles selon des niveaux d'influence. Le pôle principal est une agglomération de 50,000 habitants et plus qui possède une grande variété de commerces et un équipement complet de services, c'est en somme un centre régional. Le pôle secondaire est une ville de 20 à 30,000 personnes où l'équipement en services et en commerce est déjà élaboré mais dont l'influence est plus limitée au point de vue population et territoire.

Le territoire d'influence du pôle secondaire constitue une sous-région et le pôle secondaire joue le rôle de relais du pôle principal. Le pôle tertiaire est un petit centre à rayonnement régional limité : rayonnement à base d'équipement de services possédés et surtout à base des fonctions commerciales exercées.

Enfin les petits centres sont essentiellement des petites villes commerciales à rayonnement très limité.

Ainsi se trouve dressée la liste des centres régionaux, sept dont la zone d'influence s'étend à des régions et des centres sous-régionaux, 21 dont la zone d'influence correspond à la sous-région.

C'est à partir de ces centres régionaux et sous-régionaux que le gouvernement provincial entendait rationaliser son action sur le territoire québécois. Principales démarches envisagées :

1. uniformiser les régions administratives et mettre un terme à l'anarchie et au manque d'uniformité des systèmes de régions utilisées par les ministères, commissions et régies du gouvernement ;
2. permettre au gouvernement d'établir des relations [p. 50] plus étroites avec la population par la décentralisation de ses services administratifs ;
3. éviter l'éparpillement des efforts et la perte des énergies en désignant des métropoles et des centres sous-régionaux servant de pôle d'attraction au point de vue économique et de relais au point de vue administratif ;
4. permettre une coordination et une planification efficaces des activités des différents ministères dont les efforts se déploieront au niveau des mêmes unités géographiques ;
5. créer des pôles de croissance autour desquels gravitera le développement économique régional ;
6. favoriser le développement industriel régional puisque ce dernier nécessite une main-d'œuvre spécialisée et des services publics et privés complets et que la régionalisation administrative tend à favoriser ces deux aspects.

En bref, il s'agissait par la mise en œuvre de cette nouvelle structure administrative d'assurer aux activités croissantes du gouvernement dans tous les domaines un caractère plus systématique, plus ordonné et aussi de rapprocher ces activités de la population. Au surplus, on attendait de cette organisation une certaine expansion de la décentralisation industrielle : en concentrant les efforts matériels et humains dans les centres régionaux et dans les centres sous-régionaux le

gouvernement entendait créer autant de points susceptibles d'attirer l'industrie aux quatre coins de la province tout en décongestionnant Montréal.

« La régionalisation économique consistera en somme, à créer un palier intermédiaire fort, entre la multitude des unités économiques qui sont dispersées sur le territoire du Québec et le grand centre [p. 51] tout-puissant que constitue la région de Montréal. » ¹

*

* *

Les formules de régionalisation que nous venons d'analyser ont été conçues en fonction de l'attribution d'un rôle moteur à une ville ou agglomération urbaine. C'est reconnaître l'existence de relations étroites entre ces régionalisations et le système municipal québécois. Les premières sont appelées inévitablement à exercer un impact sur le second du seul fait qu'elles doivent avoir pour résultat d'introduire une plus grande rationalité dans le développement socio-économique et culturel de la province.

Il est important de noter à cet égard que les deux programmes de régionalisation négligent de prendre en considération les territoires municipaux existants. Le point est souligné par R. Parenteau ² :

« Un autre principe important qui a été retenu, c'est que dans le choix des villes qui servent de noyaux au système on n'a pas tenu compte des territoires municipaux existants. Quand on parle de métropoles régionales, de centres sous-régionaux ou de centres intermédiaires, il s'agit, dans chaque cas, d'agglomérations urbaines qui peuvent comporter, dans certains cas, des zones métropolitaines très étendues ; dans d'autres, deux ou trois municipalités limitrophes qui représentent une même agglomération. »

Cette manière de procéder peut s'expliquer par un souci de prudence, la volonté de ne pas susciter immédiatement des controverses et des luttes quant à l'attribution des positions considérées. Mais cette façon d'agir se comprend également si l'on n'oublie pas la faiblesse des [p. 52] pouvoirs des collectivités locales – faiblesse directement liée à la multiplicité de ces collectivités. Le point avait d'ailleurs été souligné par la Commission Bélanger dans les termes suivants :

« Une telle multiplicité des pouvoirs administratifs ne conduit guère à une utilisation rationnelle des ressources disponibles, au redressement des finances municipales ou au redressement ordonné de l'économie régionale ¹. »

¹ *La Presse*, 22 juin 1965.

² PARENTEAU (R.) : « *Les nouvelles régions administratives du Québec* », 45^{ème} Congrès de l'union des municipalités du Québec, Montréal, 6-8 octobre 1966.

De toute manière, les programmes de régionalisation administrative et scolaire ne pouvaient manquer de susciter des réactions chez les administrateurs municipaux car ceux-ci sont très attentifs à tout ce qui vient modifier ou paraît susceptible de changer les limites territoriales. On ne s'étonnera donc pas que les réactions des politiciens municipaux se soient très vite situées au plan des conséquences de ces nouvelles délimitations territoriales pour le développement propre de leur ville. Certains ont vu dans la constitution de pôles de croissance où seraient concentrés les équipements administratifs et scolaires des éléments de distorsion par rapport aux chances de développement-[p. 53] ment économique de leur municipalité puisque les pôles de croissance bénéficieraient dorénavant de plus d'atouts pour attirer l'industrie.

Ce type de réaction des gens en place dans les municipalités est bien connu de ceux qui ont étudié la régionalisation scolaire dans le Bas du Fleuve et la Gaspésie. Devant le caractère inévitable de la régionalisation scolaire, les élites municipales et scolaires ont très vite agencé leurs stratégies afin de recevoir les nouveaux équipements dans leur ville et d'assurer à celle-ci l'établissement d'une institution régionale ².

Ces réactions de défense et de protection des intérêts acquis établissent des liaisons supplémentaires entre les régionalisations scolaire et administrative d'une part, le système municipal de l'autre. Mais il y a aussi les réactions plus positives et plus constructives. Ce sont celles qui naissent d'un désir de réformer le système municipal en fonction des nouvelles réalités issues des régionalisations scolaires et administratives. Les deux régionalisations s'unissent alors aux autres facteurs d'environnement pour exercer une pression sur le système municipal traditionnel et pour amorcer une remise en question globale de ce système. La régionalisation entre ainsi dans la série de facteurs susceptibles d'élargir et d'accélérer le regroupement municipal : résultant elle-même des nécessités et exigences de l'environnement, elle

¹ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, op. cit.*, p. 275. Le document, déjà cité à quelques reprises, *Proposition de réforme des structures municipales*, souligne de nouveau cette insuffisance.

« La réforme scolaire et la restructuration prochaine des commissions scolaires locales, l'évolution irrésistible vers la société des loisirs et la multiplication des équipements communautaires, l'accroissement constant du niveau d'éducation et l'urgence d'un effort concerté d'industrialisation et de développement économique, la mise en œuvre de politiques et de mécanismes de contrôle et de combat face à la pollution sous toutes ses formes : voilà de nouveaux problèmes qui émergent de l'évolution rapide de notre société et auxquels devront être associées les municipalités du Québec. Il est toutefois impensable, pour les municipalités du Québec, dans l'état actuel de leurs structures et compte tenu des limites actuelles de leur juridiction, de faire face adéquatement à ces nouveaux problèmes et aux autres qui viendront s'ajouter au cours des prochaines années (p. 6). »

« Le dispersement de petites populations sur de vastes étendues de territoire, l'absence de personnel permanent au niveau de la plupart de nos corporations municipales et les faibles budgets dont celles-ci disposent, ont eu pour effet de limiter considérablement l'action et les services municipaux (p. 7). »

² GAGNON, (G.), GOUSSE, (C.) *Le Processus de Régionalisation scolaire dans l'Est du Québec*, Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, Annexe technique, décembre 1965.

devient à son tour une force tendant à favoriser une transformation plus complète des structures existantes.

Telle est la perspective dans laquelle se situe l'action du ministère des Affaires municipales à l'analyse de laquelle nous arrivons maintenant.

[p. 54, sans texte.]

[p. 55]

CHAPITRE II

Campagne pour le regroupement : thèmes et résultats

[Retour à la table des matières](#)

La campagne démarre véritablement durant l'année 1964, c'est-à-dire en un moment où l'idée d'une régionalisation du Québec connaît déjà une forte expansion. Ces efforts de propagande dont l'ambition va s'élargissant sont avant tout le fait de Pierre Laporte et des hauts fonctionnaires du ministère des Affaires municipales : mais ces démarches et propositions trouvent des appuis auprès de certains groupes (spécialement l'Union des municipalités du Québec) et rejoignent les conclusions d'autres organismes (en particulier le BAEQ qui travaille sur le terrain). On peut alors augurer de la formation d'un [p. 56] consensus dans les milieux intéressés quant à la nécessité d'une réforme en profondeur des structures municipales.

Assez rapidement, ces efforts produisent quelques résultats : l'adoption du Bill 13 sur la fusion volontaire des municipalités et la réalisation d'un certain nombre de regroupements dans le cadre de ce dispositif. Toutefois ces résultats restent de portée limitée eu égard aux projets avancés par le ministre des Affaires municipales. En juin 1966, l'Union nationale remplace le Parti libéral au gouvernement de la province et le plan de refonte complète de la carte municipale va demeurer dans les tiroirs. Manifestement, l'on avait eu tendance à surestimer la force du consensus sur la réforme municipale. Dès la fin de 1966, cette réforme entre dans une phase d'hibernation dont elle ne sortira que trois ans plus tard avec la formation des premières communautés urbaines.

Au total, la campagne n'a que très partiellement réussi : elle s'est soldée par l'adoption d'un unique texte législatif dont on ne pouvait attendre le changement exhaustif souhaité par le Ministre des affaires municipales. Il conviendra donc de rechercher les causes de ce freinage très accentué dans la marche vers le regroupement municipal.

I Déroulement de la campagne

[Retour à la table des matières](#)

Nous avons précédemment désigné Pierre Laporte comme l'acteur privilégié au titre du regroupement municipal, entendant par là un homme de gouvernement qui se saisit d'un problème et s'attache vigoureusement, dans la mesure de ses moyens, à lui trouver une solution conforme aux besoins ou aux nécessités de l'heure. Que le Ministre ait entendu jouer un tel rôle, les déclarations répétées et convergentes qu'il fait en ce domaine ne sauraient laisser de doute. Titulaire d'un portefeuille que plusieurs considèrent alors comme un « petit ministère », le député de Chambly entend tirer de cet instrument le parti maximum et marquer son passage à ce ministère par une [p. 57] œuvre importante. C'est un point que les commentateurs de l'époque ne sont pas longs à saisir. L'un d'entre eux présente clairement ce dessin dans lequel il voit une innovation :

« Pierre Laporte est le premier ministre des Affaires municipales au Québec à préconiser – à vouloir imposer – une nouvelle conception du rôle des municipalités, à vouloir élargir le cadre de leurs responsabilités... c'est la première fois qu'un ministre dit aux municipalités qu'elles doivent non seulement desservir la propriété foncière, mais aussi fournir certains services sociaux et culturels à leur population. C'est la première fois qu'un ministre entend les y contraindre ¹. »

Laporte n'était d'ailleurs pas le premier membre du cabinet Lesage à faire campagne pour assurer l'accomplissement de ses projets. Selon le même commentateur :

« La campagne de Pierre Laporte fait immédiatement songer à celle qu'a menée Paul Gérin-Lajoie en faveur de la régionalisation scolaire et de l'extension du réseau d'écoles secondaires. Il existe visiblement chez lui un désir d'émulation et si les réformes municipales prennent la forme d'une campagne, ce doit être surtout parce que Paul Gérin-Lajoie et René Lévesque ont acquis un immense prestige en utilisant ce moyen. »

Nous allons examiner successivement l'action engagée par le ministre et ses collaborateurs, ensuite l'appui apporté par un certain nombre de groupes à ces démarches et projets.

¹ Dominique Clift in *Le Magazine MacLean*, vol. 5, n° 2, février 1965, p. 1. Voir aussi l'interview accordée par Pierre Laporte à Carl Dubuc in *Perspectives*, n° 47, 20 novembre 1965, pp. 20-22, 24 et 27. Selon Dubuc, Laporte qui « se targue d'avoir créé l'urbanisme au vrai sens du mot » affirmait que 1965 serait l'année du regroupement municipal » (p. 21).

[p. 58]

A. Action du ministre et de ses collaborateurs

[Retour à la table des matières](#)

Dès le début de la campagne, le ministre va privilégier un thème : la nécessité de réduire de manière radicale le nombre des municipalités en vue d'assurer aux unités résultant de ce regroupement les moyens nécessaires à la satisfaction des nouveaux besoins de la population. Il semble qu'initialement l'on ait envisagé de provoquer des fusions de paroisses rurales avec les villages de ces paroisses – mesure qui aurait permis de réaliser d'un coup une importante diminution du nombre des municipalités et d'établir un nouveau programme de coopération municipale reposant sur la force accrue des unités regroupées ¹.

Toutefois, malgré sa simplicité et son efficacité apparentes, cette idée devait être rapidement abandonnée. On se rendit compte que, par suite de l'attachement à leur clocher des populations rurales, beaucoup de temps aurait été nécessaire pour convaincre les conseils municipaux intéressés de la valeur d'une telle formule – délai susceptible de retarder la remise en question plus général du système municipal québécois. Il n'y eut donc pas lutte puisque le ministère ne tenta même pas d'imposer ce regroupement. L'abandon du projet n'en représentait pas moins une victoire des forces traditionnelles – victoire venant de la prise de conscience par les autorités des énormes difficultés qu'elles auraient rencontrées en tentant de secouer la léthargie de la vie municipale. En somme, l'idée du technicien n'avait pas passé la rampe faute de trouver un relais approprié chez les dirigeants politiques.

[p. 59] La campagne proprement dite du ministre commence au début d'août 1964 en Gaspésie et sur la Côte Nord. Puis celui-ci expose longuement la nécessité du regroupement dans un discours prononcé le 29 septembre à l'occasion du 43^{ème} Congrès annuel de l'Union des municipalités de la province de Québec ². En mars 1965, le ministre expose de nouveau ses vues dans une conférence faite devant le Club Richelieu de Montréal. Puis il poursuit sa campagne dans la province en vue de

¹ Julien Drapeau a revendiqué la paternité de cette idée qui, selon lui, aurait réduit automatiquement le nombre des municipalités de 1,658 à 1,325 : il l'aurait exprimée dans un memo daté du 29 avril 1964 en réponse à une question posée par le ministre le 26 avril (« Vous allez me dire, monsieur Drapeau, comment on pourrait réduire le nombre des municipalités au Québec. Faites-moi donc un petit memo à ce sujet »). J. Drapeau ajoute qu'il préconisait comme deuxième étape « une étude plus poussée au niveau des agglomérations urbaines parce que la gestion rationnelle des services, tout comme la réalisation des équipements que requiert la croissance, font éclater les limites municipales, et supposent une collaboration très étroite des municipalités » (d'après une note multigraphiée du 29 septembre 1966 portant la signature de Julien Drapeau).

² En raison de l'intérêt de ce discours pour notre propos nous en reproduisons de larges extraits en annexe (annexe 1).

convaincre les maires et les conseils municipaux de la nécessité d'une réduction du nombre des municipalités et de l'extension de la coopération intermunicipale. La campagne de 1965 revêt d'ailleurs un caractère un peu spécial par suite de l'adoption au mois d'avril de la loi sur la fusion volontaire des municipalités.

Il nous paraît utile d'exposer ici les principales idées soutenues par Pierre Laporte durant ces campagnes. Nous le ferons brièvement car dans l'ensemble ces points ont déjà été traités lors de l'examen des facteurs ayant contribué à la promotion du regroupement municipal.

L'argumentation de base du ministre est de portée générale : elle souligne l'évolution du Québec au plan de l'urbanisation, des moyens de communication et de transport, de l'industrialisation, des attentes sociales dans l'ordre de la sécurité, du confort et des services. Le second point abordé se rapporte aux problèmes municipaux : le système d'administration municipale conçu dans un cadre paroissial ne convient plus ; la géographie municipale n'est plus adaptée aux exigences d'un temps où la notion d'agglomération urbaine dépasse celle de villages, de paroisses, de villes juridiques aux limites artificielles ; les besoins des citoyens ont augmenté, se sont diversifiés, coûtent davantage et la municipalité n'a plus les moyens de les satisfaire ; l'urbanisme et l'aménagement du territoire deviennent très importants dans une province à 74% urbaine mais où seulement cinquante municipalités ont un plan directeur. Le Ministre concluait son analyse en soulignant [p. 60] la nécessité d'un changement du système municipal. Conçu il y a plus d'un siècle, le système répondait à l'époque aux besoins d'un territoire et d'une économie essentiellement rurales. Les conditions s'étant profondément modifiées, il est normal que les institutions se transforment aussi et subissent les changements sans lesquels elles perdraient leur utilité.

Dans l'esprit du ministre, les municipalités ne recouvreront leur efficacité que si elles parviennent à offrir tous les services nécessaires, de la meilleure qualité possible, et au meilleur coût possible. Elles retrouveront également leur utilité en planifiant leur développement résidentiel et industriel. Il y a toutefois une condition préalable à la reconquête de cette utilité, c'est la mise en commun de certains services sous la forme d'une coopération inter-municipale ou d'un regroupement complet de deux ou plusieurs municipalités.

Ces deux modes de transformation municipale ont l'avantage de résoudre en même temps une grande partie des problèmes actuels des municipalités : problème financier, expansion des services, développement économique. Il est bien évident que le morcellement des services augmente le coût de ceux-ci en multipliant le personnel nécessaire et en limitant leur champ d'action. Par la mise en commun de certains services ou par le regroupement des municipalités, le coût des services est réparti sur un plus grand nombre de personnes et le résultat est ou bien une diminution du fardeau fiscal, ou bien l'obtention d'un meilleur service pour un même débours.

Le regroupement municipal a, de plus, des avantages propres. Le fait de briser les limites territoriales anciennes et d'unir deux populations rend la municipalité plus attrayante aux industriels. Les possibilités d'emprunt s'en trouvent augmentées ainsi

que la possibilité financière de réaliser des projets d'aménagement ou de planification plus rationnels et plus complets.

En somme la centralisation des services, l'amélioration des facultés d'emprunt et la constitution d'un territoire plus étendu redonnent leur utilité à certaines municipalités qui autrement la perdraient à plus ou moins [p. 61] brève échéance dans un système municipal à vocation urbaine et industrielle et non plus rurale et agricole.

L'autonomie municipale ne peut plus signifier le maintien de petites localités enfermées dans leurs murailles juridiques alors que les municipalités se touchent et s'agglomèrent les unes aux autres pour former un même tissu urbain. L'autonomie municipale ne peut plus signifier la préservation d'une situation dans une large mesure contraire au bien commun et à la réalité.

La réalité se trouve maintenant contenue dans les notions d'agglomérations urbaines et de décentralisation administrative et industrielle. Aussi, le ministère des Affaires municipales en vient-il à concevoir la réforme majeure du système municipal comme la construction d'une carte municipale moderne et dynamique qui puisse s'ajuster à la carte administrative du ministère de l'industrie et du Commerce.

*

* *

L'option en faveur d'une réforme radicale de la carte municipale eut des échos en mars 1966 lors des journées d'étude organisées par l'Union des municipalités sur la fonction des pouvoirs publics devant le phénomène régional. À cette occasion, Pierre Laporte souligna que les régions administratives nouvellement créées allaient affecter l'administration même des municipalités : certaines municipalités seraient promues métropoles régionales, d'autres deviendraient des centres régionaux, plusieurs autres porteraient le nom de sous-centres régionaux, enfin le reste des municipalités serait affecté par l'esprit de solidarité et d'ouverture devant résulter de la régionalisation administrative. En montrant que l'isolement et l'individualisme peuvent nuire au développement, la régionalisation administrative provoque une mise en commun des services, le regroupement de certaines municipalités et l'établissement d'une nouvelle carte municipale en rapport avec la nouvelle distribution territoriale.

Effectivement, dès avant les élections de juin 1966, le ministère des Affaires municipales, après consultation de l'Union des municipalités, de l'Union des conseils de comté et de certains experts municipaux, avait conçu un projet de régionalisation municipale à l'échelle de toute la province. Ce projet, qui suggérerait une transformation radicale du système municipal existant, allait être rendu public par Jean-Louis Doucet (alors sous-ministre des affaires municipales) lors du congrès de l'Union des municipalités en octobre 1966, soit après le retour au pouvoir de l'Union nationale. On peut considérer que le système alors présenté par celui-ci exprimait les résultats des travaux entrepris par le ministère des Affaires municipales et les conclusions auxquelles étaient parvenus les hauts fonctionnaires de ce ministère quant au dispositif optimum de la réforme municipale. On peut penser qu'il correspondait également aux vues de Pierre Laporte lui-même.

Tel qu'exposé par Jean-Louis Doucet, tout le projet de régionalisation municipale s'insère dans le cadre des régions économiques, administratives et scolaires. Les critères de base sont empruntés à la régionalisation administrative : homogénéité du territoire, zone d'influence des principaux pôles d'attraction. Les limites du rayonnement des vingt-cinq sous-régions administratives et des centres intermédiaires deviennent les frontières des quarante régions municipales projetées. Trois autres critères sont aussi utilisés afin de délimiter les frontières exactes des régions municipales : les distances maximales séparant les municipalités du point central de la région ; la coïncidence avec les limites de la commission scolaire régionale dans le cas où le point d'appui de la région municipale est un centre intermédiaire, enfin, le respect de l'intégrité des frontières actuelles des comtés municipaux.

Ainsi se trouve réalisée, au plan municipal, la synthèse des recherches et des conclusions du ministère de l'Éducation et du ministère de l'Industrie et du Commerce puisque la nouvelle région municipale doit s'appuyer sur des pôles de croissance administratifs et économiques, tenir compte d'une population optimale pour l'administration des services scolaires municipaux, respecter autant que possible les limites des comtés municipaux actuels.

[p. 63] En somme, cette synthèse permet la construction d'une carte municipale qui donne aux petites municipalités un rôle complémentaire dans l'ensemble régional ; elle rompt les limites juridiques présentement imposées aux municipalités agglomérées qui chevauchent des comtés municipaux différents, enfin, elle rend possible l'existence d'un échelon intermédiaire entre les corporations municipales et l'État central.

Cette dernière remarque soulève le problème des conseils de comté. Ce sont des organismes n'ayant que très peu de puissance dans la structure actuelle du système municipal. Ils constituent, en quelque sorte, des groupes de pression auprès du gouvernement en même temps que des assemblées familiales à l'intention des maires qui s'y réunissent quatre fois l'an. Le conseil de comté n'a jamais été pensé comme un organisme supérieur aux corporations locales dans la hiérarchie municipale : la loi ne lui confie pas ce rôle, ses pouvoirs sont minimes, son territoire ne forme pas une unité fonctionnelle, sa représentativité se limite aux maires des communautés rurales. De plus, les conseils de comté sont destinés à s'éteindre à plus ou moins brève échéance par suite de l'urbanisation croissante de la province.

Aussi, la réforme majeure que suscite la synthèse des régionalisations scolaire et administrative est-elle la mise en projet d'une structure municipale axée sur la région et remplaçant les conseils de comté actuels. Dans ce projet, les quarante régions municipales regrouperaient les soixante-quatorze conseils de comté actuels. Chaque région rassemblerait quelques conseils de comté de même que plusieurs des municipalités existantes puisque quarante régions se partageraient 1,650 municipalités. Certaines régions seraient à majorité urbaine, d'autres à majorité rurale. Certaines régions auraient un pôle d'attraction aussi peuplé que le reste de la région, d'autres non.

À la tête de chacune des régions il y aurait un Conseil régional et un Comité exécutif. Le Conseil régional, formé de neuf membres, serait élu tous les quatre ans par un bureau de délégués, sorte de collège électoral composé des représentants des municipalités des villes et des muni-[p. 64] cipalités rurales de la région. Chaque municipalité aurait droit à un représentant et chaque tranche supplémentaire de 5,000 habitants permettrait l'octroi d'un représentant supplémentaire à la municipalité jusqu'à concurrence du nombre de membres du conseil municipal local.

Le Conseil régional serait l'organe législatif par excellence de la région et porterait la responsabilité de la formulation des politiques pour l'ensemble du territoire régional : cités, villes, municipalités rurales, territoires non-organisés. Ses fonctions se limiteraient au début, en plus de l'exercice des pouvoirs révisés des actuels conseils de comté, à l'établissement d'un rôle d'évaluation, à la coordination des services de protection publique, à la mise en œuvre d'un plan directeur d'aménagement, à la réglementation des heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux. Ces fonctions pourraient éventuellement être étendues à l'expansion industrielle régionale, aux cours municipales, au domaine des loisirs et de la culture – extension se faisant à mesure que l'action du Conseil s'implanterait au plan régional.

Durant les quatre années de son mandat, le Conseil régional serait secondé par un Comité exécutif de trois membres élus par ses soins. Le Comité serait chargé de la réalisation des objectifs et des politiques, de l'exécution des décisions du Conseil régional, et de la prise des décisions sur les affaires courantes.

Le projet soumis par Jean-Louis Doucet, tout en représentant l'opinion de hauts-fonctionnaires du ministère des Affaires municipales – sans doute aussi celle des agents des ministères de l'Éducation et de l'Industrie et du commerce – ne représentait pas un projet tout à fait complet. Il laissait en suspens un certain nombre de points tels que le mode de scrutin au sein du bureau des délégués et le mode de financement du Conseil régional. Par ailleurs, ce projet lors de sa présentation n'avait pas reçu l'approbation définitive de l'administration libérale et encore moins celle de l'administration unioniste en place depuis juin 1966.

Signalons toutefois que ce projet correspondait *grosso modo* aux vues émises à l'époque par un certain [p. 65] nombre de groupes dont certains d'ailleurs modifieront leur opinion après avoir pris connaissance des positions de l'Union nationale en ce domaine.

B. Positions des groupes d'appui

[Retour à la table des matières](#)

Nous analyserons successivement à ce titre les projets avancés par l'Union des municipalités et par le BAEQ.

1) Union des municipalités du Québec

Les positions prises avant 1966 par l'Union des municipalités en rapport avec la régionalisation municipale, constituent avec celles que devait adopter le BAEQ, l'appui majeur reçu par le ministère des Affaires municipales dans l'élaboration de son projet.

Les préoccupations régionales de l'Union des municipalités deviennent évidentes à partir de 1964 puisqu'à partir de cette année-là, le groupe va consacrer trois congrès consécutifs et une session d'études à la définition du fait régional et de son importance pour le système municipal québécois.

Pour l'Union des municipalités, la mise en marche d'une régionalisation municipale comportait deux buts toujours complémentaires selon elle : une formule d'adaptation municipale aux réalités nouvelles, la défense de l'autonomie municipale.

Le cheminement suivi par l'Union des municipalités avant d'en arriver à prôner une nouvelle carte municipale sur une base régionale est sensiblement celui que nous avons déjà identifié dans le chapitre précédent. Il y a d'abord une prise de conscience de l'interdépendance municipale et la critique d'une conception individualiste de la vie municipale.

« Cette interdépendance fait éclater cette cellule fermée autonome et oblige à repenser toute la structure municipale en fonction de cette interdépendance et des besoins modernes ¹. »

[p. 66] L'évolution des moyens de communication, et l'urbanisation croissante se sont conjuguées avec la multiplicité et la diversité des problèmes pour remettre en cause l'organisation municipale conçue pour une autre époque :

« [elle] ne peut plus résoudre seule la multiplicité et la diversité des problèmes que lui impose une société en effervescence ¹. ».

¹ Compte rendu du discours de Rosaire Gendron, maire de Rivière-du-Loup et président de l'UMQ en 1964, lors de l'inauguration du Congrès de l'Union des municipalités du Québec en septembre 1965, in : *La Presse*, 17 septembre 1965.

Enfin la volonté de réaliser une justice distributive fait que la municipalité ne peut pas constamment rejeter sur le gouvernement provincial la responsabilité de ce qu'elle ne peut ou ne veut pas réaliser :

« Si nous voulons être efficace au point de vue éducatif, humain, loisir, protection, économie, il faut que tout repose sur une société donnée, dans une géographie donnée, selon l'outillage à notre disposition en 1966 ² ».

Ces trois raisons conduisent les responsables de l'Union des municipalités à placer l'organisation municipale de l'avenir à l'enseigne du régionalisme. Toutefois, cette attitude s'inspire d'une autre raison qui a aussi son importance : la défense de l'autonomie municipale pour lutter contre une menace technocratique. Le groupe soutient que la région et les organismes régionaux que l'on mettra en place doivent reposer sur les forces municipales actuelles. Dès lors, l'option voulant que l'État provincial crée une structure administrative régionale sous sa tutelle doit être abandonnée :

« Pour obvier aux tendances déshumanisantes de la centralisation à outrance, et pour à la fois concilier l'efficacité et l'autonomie communale, des liens de [p. 67] solidarité doivent exister entre les municipalités au niveau régional ³ ».

« Le régionalisme municipal permettra d'améliorer et de systématiser les relations présentes en même temps qu'il facilitera la co-opération là où elle serait nécessaire mais encore inexistante à cause de la structure municipale actuelle ⁴ ».

« Des services meilleurs, une organisation supérieure et des coûts moindres, voilà ce que permet le régionalisme municipal tout en sauvegardant l'autonomie et l'identité municipale ⁵ ».

Cette citation caractérise bien les opinions de l'Union des municipalités en matière de réforme municipale. L'évaluation des problèmes faite par le groupe l'amène à prôner la régionalisation municipale mais cette régionalisation doit se faire à partir des municipalités existantes.

Cette particularité se trouve exprimée dans le projet de l'Union au chapitre du mode de représentation dans le Conseil régional. Le système envisagé comporte :

- un représentant par municipalité de 5,000 et moins ;
- un représentant supplémentaire pour chaque tranche de 5,000 jusqu'à concurrence de sept ;
- le choix de ces représentants par le Conseil municipal.

¹ DRAPEAU (F.) *La minute de vérité pour la municipalité du Québec*, brochure de 12 pages publiée par l'UMO lors de son congrès en octobre 1966, p. 2.

² Discours de Fernand Drapeau, président de l'UMQ en 1966, lors des journées d'étude de l'UMQ tenues les 18 et 19 mars 1966.

³ DRAPEAU (F.) *La minute de vérité pour la municipalité du Québec*, op. cité, p. 5.

⁴ *Id.* p. 8.

⁵ *Id.* p. 8.

Dans le projet de l'Union, le Conseil régional choisit sept de ses membres pour constituer le comité exécutif. Le Conseil régional constitue l'organe législatif et l'exécutif est chargé de l'application des législations. Ces dispositions sont celles que nous avons notées dans le plan de M. Doucet. Le mode de financement de cet appa- [p. 68] reil législatif n'est pas abordé avec plus de précision dans le projet de l'Union que dans celui du ministère.

2) Bureau d'aménagement de l'Est du Québec

[Retour à la table des matières](#)

Malgré les trois congrès et la session d'études consacrés à l'étude du fait régional, on doit observer que la position adoptée par l'Union des municipalités en faveur du régionalisme municipal constituait un appui beaucoup plus moral que matériel à une régionalisation municipale au Québec. Les raisons invoquées, sans contester leur importance, étaient rapides et résultaient beaucoup plus d'intuitions que de convictions nourries par une recherche intensive. C'est peut-être pour cette raison que la position de l'Union des municipalités sera sensiblement ébranlée à la suite du congrès d'octobre 1966.

En comparaison avec cette position, les conclusions du BAEQ sur la nécessité d'un régionalisme municipal dans la région-pilote du Bas-du-Fleuve et de la Gaspésie apparaissent beaucoup plus rigoureuses et, partant, de valeur beaucoup plus durable. À notre avis les recherches et les conclusions du Bureau ont représenté un appui important pour le ministère des Affaires municipales dans l'élaboration de son projet de régionalisation municipale.

Les chercheurs du BAEQ ont été confrontés avec une situation d'ensemble, soit la mise en marche d'un plan de développement concernant toute une région sous-développée. Dès lors, celles de leurs conclusions relatives à l'organisation municipale ne pouvaient-elles être que des conclusions « intégrées » à une étude globale. Contrairement à l'Union des municipalités, le Bureau se devait de définir les perspectives de réorganisation municipale en fonction des besoins de planification, de déconcentration, de décentralisation et de participation que ses chercheurs avaient perçus lors d'études sectorielles.

C'est dans cet esprit que sera présenté le cinquième chapitre du plan de développement établi par le Bureau. Titre de ce chapitre : « Objectif de l'établissement d'un cadre institutionnel de planification et de participation ». Les chapitres antérieurs faisaient référence aux [p. 69] centres de décision mais à partir d'une interrogation sur les secteurs d'activité propres à la région. Dans le chapitre cinq, le cheminement est à la fois complémentaire et synthétique puisque l'interrogation porte sur la nature et les fonctions des centres de décisions dans leurs rapports avec l'action planifiée que l'on prévoit pour l'ensemble des secteurs d'activités.

Ce chapitre traite de trois centres de décision : l'État central et les agences gouvernementales sur le territoire, les corporations municipales, les institutions à caractère consultatif. Nous ne ferons état que des conclusions sur les corporations municipales après avoir indiqué comment ces conclusions se rattachent à la notion de déconcentration contenue dans l'analyse du rôle de l'État central et de ses agences territoriales ainsi qu'à la notion de consultation populaire.

Les conclusions sur la réorganisation des corporations municipales tout comme celles sur les deux autres centres de décision sont élaborées en fonction d'une base résolument régionale.

« Le cadre institutionnel proposé prend pour acquis que le territoire pilote constitue une région-plan, et les transformations proposées correspondent à une structure régionale adaptée à cette réalité ¹. »

Par ailleurs les conclusions intègrent l'ensemble des institutions régionales susceptibles de remplir les trois objectifs jugés essentiels par le BAEQ : rôle moteur des centres de décision, coordination des activités sectorielles, participation de la population.

« L'orientation (des conclusions) suppose, à long terme, la création d'une structure administrative déconcentrée à l'échelon régional adaptée à cette réalité. ² »

[p. 70] L'on envisage donc une structure de déconcentration :

« Une telle déconcentration des administrations centrales demeure cependant insuffisante pour répondre adéquatement aux objectifs fixés. Parallèlement à cette déconcentration, la création d'un palier décentralisé sera aussi proposé à l'échelon régional ainsi que la réorganisation de cette structure décentralisée à l'échelon local ³ »

Voyons maintenant les propositions concernant la forme de cette structure décentralisée et les fonctions dévolues à l'échelon régional et local.

La réorganisation du pouvoir décentralisé est conçue en deux étapes : à court terme, une réforme structurelle de l'échelon local par la fusion des municipalités, la restructuration interne de ces municipalités et leur association aux multiples tâches du premier Plan ; à long terme, la formation d'un gouvernement régional.

La nécessité de restructurer le pouvoir décentralisé découle d'une critique des éléments actuels de ce pouvoir et de leur inaptitude à jouer un rôle dynamique dans la région face aux exigences de la planification. Cette critique tient finalement en peu de mots :

« les corporations municipales actuelles n'ont pas les moyens financiers, techniques, humains, adaptés aux besoins modernes du développement ».

¹ BAEQ, *Plan de Développement*, chapitre V, p. 8.

² *Ibid.*, p. 9-10.

³ *Ibid.*, pp. 45-46.

Il serait inutile de revenir ici sur ces points, déjà longuement développés. Bornons-nous à signaler que ces observations valables pour tout le système municipal québécois ont encore plus de poids pour la région étudiée car les corporations municipales de cette région sont en majorité des corporations rurales. Aussi leur inadéquation est-elle encore plus accentuée que ce n'est le cas dans le reste de la province.

[p. 71] Mais le BAEQ ne se borne pas à constater la gravité de la situation : il en tire des conséquences pour l'établissement de son projet :

« la situation actuelle ne permet pas d'impliquer les municipalités dans un processus de planification, et empêche les échelons supérieurs de planifier les secteurs sous juridiction locale ».

« La nécessité d'associer étroitement le secteur décentralisé à la planification régionale implique la formation d'un échelon intermédiaire entre les gouvernements locaux et l'État central ».

« Les exigences de la participation à la planification régionale rendent impérieuse la décentralisation au lieu même où s'élaboreront les décisions de planification, c'est-à-dire à l'échelon régional. Seule, donc, la création d'une « municipalité » régionale, d'un « gouvernement » régional, parallèlement à une déconcentration au même échelon respectera entièrement les exigences de la participation de la population de la région à la planification ¹. »

Ces principes étant posés, le Bureau ne s'engage pas plus avant dans la détermination du nombre de membres et de l'aspect définitif de la structure interne de ce gouvernement régional. Cette tâche est confiée à l'organisme de transition dont on suggère la création immédiate. Quant à la distribution des fonctions, pouvoirs et tâches spécifiques, le BAEQ indique certaines normes de répartition en confiant un rôle de conception au gouvernement régional et un rôle d'exécution aux gouvernements locaux dans des domaines comme l'urbanisme, la voirie, les loisirs et la culture, l'habitation, l'éducation. Dans d'autres domaines comme l'aqueduc et les égouts, les trottoirs, l'éclairage, etc. ... les autorités locales sont seules respon-[p. 72] sables ; dans d'autres, le gouvernement régional est le seul législateur et le seul exécutant.

La forme définitive que prendra la délimitation des tâches entre le gouvernement régional et les autorités locales se fera petit à petit. Cependant, l'orientation générale des réflexions du Bureau souligne l'urgence d'une réorganisation des municipalités afin de les rendre aptes à jouer le rôle qui leur sera confié. C'est le sens des recommandations (recommandations six à onze inclusivement) sur l'élargissement de la base territoriale des municipalités locales, sur la structure interne de ces municipalités élargies, sur la nomination d'un fonctionnaire des Affaires municipales à l'échelle du territoire-pilote, sur les tâches des nouvelles municipalités, sur le service

¹ *Ibid*, pp. 99-100.

régional d'urbanisme et d'aide aux municipalités, enfin, sur le projet de fusion des municipalités du territoire-pilote.

En définitive, si l'on s'en tient aux prévisions du plan, une fois franchies les étapes préliminaires à la création du gouvernement régional, il ne devrait plus y avoir sur le territoire du Bas-du-Fleuve et de la Gaspésie que vingt-deux corporations municipales ordinaires et trois districts municipaux spéciaux au lieu de deux cents municipalités comme c'est le cas aujourd'hui. Ces nouvelles municipalités auraient les caractères suivants : un minimum de population de 6,000 habitants ; l'existence d'un réseau routier reliant toutes les agglomérations à un centre de services important qui constitue le centre de la municipalité nouvelle ; l'absence de barrières topographiques entre les agglomérations de la nouvelle municipalité ; enfin l'octroi de pouvoirs nouveaux et l'accomplissement de tâches nouvelles de plus d'importance qu'auparavant.

Indiquons un dernier point relatif aux conseils de comté. Si les nouvelles municipalités se forment et si elles exécutent les tâches qui leur sont destinées, les conseils de comté de la région n'auront plus de raisons d'exister. En effet, les nouvelles municipalités seront désormais en partie dépositaires des tâches exercées par ces conseils et le gouvernement régional lui-même prendra à sa charge les anciennes fonctions des Conseils de comté non transmises aux municipalités.

[p. 73]

C. Comparaison des différents projets

[Retour à la table des matières](#)

Il convient en terminant de signaler les ressemblances et les différences entre les trois projets que nous venons d'analyser.

Ce sont les différences qui frappent d'abord. Le ministère des Affaires municipales et l'Union des municipalités insistent sur la structure interne et sur les pouvoirs du gouvernement régional plutôt que sur les étapes à parcourir avant de réaliser ce gouvernement régional. Le BAEQ pour sa part met l'accent sur les étapes qui doivent précéder l'établissement d'un gouvernement régional et diffère son jugement quant à la structure interne que devra adopter un tel gouvernement.

Pour le BAEQ, la délimitation des pouvoirs entre les gouvernements locaux et le gouvernement régional ne peut pas se faire d'une façon définitive avant que soit mise en route la fusion des municipalités. Aussi, plutôt que de confier à une autorité régionale des pouvoirs exclusifs, le Bureau estime qu'il est préférable d'indiquer le modèle de comportement à l'intérieur duquel la conception et l'exécution des pouvoirs devraient se faire.

Dans les projets du ministère des Affaires municipales et de l'Union des municipalités, il est assez difficile de se rendre compte du modèle de comportement

qui doit prévaloir entre les municipalités et le gouvernement régional. Les pouvoirs exclusifs que l'on confie au gouvernement régional auront-ils tendance à s'accroître ? Et, si cela est bien le cas, l'exercice de ces pouvoirs se fera-t-il d'une façon aussi exclusive que c'est habituellement le cas pour de tels pouvoirs ?

Ces questions sont légitimes puisque les projets du ministère des Affaires municipales et de l'Union des municipalités conçoivent un gouvernement régional unique alors que les gouvernements locaux sont dispersés sur le territoire régional et sont soumis aux difficultés financières, économiques et humaines que nous avons précédemment relevées. On peut facilement concevoir que la réalisation de ces projets amènerait la constitution d'un gouvernement régional fort au détriment des municipalités [p. 74] qui, étant dispersées et faibles, confieraient plus de tâches au gouvernement régional par suite de leur inaptitude à les remplir.

Ainsi, la différenciation majeure des trois projets réside-t-elle dans le fait que fusion municipale et régionalisation municipale viennent à des moments différents dans les trois projets : le projet du BAEQ considère que la fusion doit s'effectuer d'abord, les deux autres projets soutiennent que la fusion découlera d'une mise en place de gouvernements régionaux.

Quelles que soient les différences cependant, les trois projets s'accordent pour promouvoir un regroupement des municipalités à l'intérieur de chacune des régions. Les objectifs fixés à ce regroupement sont, de plus, essentiellement les mêmes : rendre les municipalités aptes à jouer un rôle dynamique de développement après avoir résolu les problèmes financiers, économiques et humains qui les accaparent dans l'état actuel de leur délimitation territoriale et juridique.

*

* *

En définitive aucun des trois projets que nous venons d'analyser ne devait aboutir, pas plus celui du ministère des Affaires municipales que celui de l'Union des municipalités ni même celui du BAEQ. On observera bien la réalisation d'un certain nombre de fusions et, dans le territoire couvert par le plan du BAEQ, on notera le souci des autorités de susciter quelques actions tendant à obtenir une meilleure distribution des populations (ainsi efforts pour obtenir dans le cadre de l'opération dite de relocalisation l'évacuation volontaire de certains villages marginaux trop mal placés pour assurer une existence normale à leurs habitants). Mais ce sont là des démarches partielles que l'on ne saurait à aucun titre assimiler à la mise en œuvre d'un programme global de refonte des structures municipales.

Malgré cet échec, l'on ne saurait qualifier d'inutiles les études ainsi faites et les propositions ainsi formulées. Ces projets ont conduit à un certain renouvellement [p. 75] de la réflexion municipale, mettant en pleine lumière des insuffisances et lacunes que les intéressés connaissaient bien certes mais dont la perception demeurait le fait d'un public très restreint. On peut admettre que cette mise en évidence de l'inadéquation du système municipal facilitera la reprise ultérieure du dossier – reprise dont nous analyserons l'inspiration et les modalités dans le chapitre suivant.

II Un dispositif partiel : la loi sur la fusion volontaire

[Retour à la table des matières](#)

La seule innovation législative de cette période est la création par le Bill 13 du mécanisme de la fusion volontaire des municipalités. Nous allons examiner d'abord les traits caractéristiques de ce dispositif, puis nous étudierons l'application qui en a été faite.

A. Traits caractéristiques du dispositif

Jusqu'alors les deux seuls mécanismes permettant de pallier les inconvénients de l'émiettement municipal étaient la conclusion d'ententes inter-municipale et la réalisation d'annexions. Le premier, quoique ne constituant pas un mode de restructuration, permettait aux municipalités contractantes d'obtenir certains des avantages du regroupement (ententes concernant l'exécution de travaux et l'organisation de services communs dans un grand nombre de domaines). Le second ouvrait à une municipalité la possibilité d'annexer dans des conditions déterminées tout ou partie du territoire d'une autre municipalité : c'est un mécanisme d'absorption qui, comme tel, présente un désagrément psychologique pour la municipalité « annexée ». Toute autre opération de regroupement nécessitait l'adoption d'une loi spéciale par le Parlement québécois. Le Bill 13 (dont nous donnons le texte dans l'annexe II) a pour but essentiel de favoriser et de faciliter la restructuration en ouvrant aux intéressés une nouvelle possibilité que les notes explicatives du projet définissent comme suit :

[p. 76] « permettre à plusieurs municipalités, quelle que soit la loi qui les régit, de se fusionner en une nouvelle municipalité sans qu'il leur soit nécessaire de faire adopter une loi spéciale à cette fin. »

Le premier trait caractéristique de ce dispositif est de reposer sur la volonté des intéressés. Sa mise en œuvre suppose l'existence préalable d'un désir de regroupement. La loi se borne à mettre à la disposition des municipalités un instrument dont l'utilisation est censée s'effectuer en dehors de toute contrainte. Comme le précise une brochure du ministère des Affaires municipales : « le ministère ne peut rien imposer »¹. Sans contester formellement ce point, observons que le ministère, si du moins il entend poursuivre la réalisation du regroupement, peut au

¹ *La fusion volontaire des municipalités*, Québec, s.d. p. 3.

moins faire des suggestions et possède certains moyens de pression (par exemple refus d'autoriser une annexion partielle à une municipalité ayant besoin de terrain).

Ce mécanisme peut être employé par toutes les municipalités. À cet égard la seule condition mise par la loi au regroupement est la continuité du territoire de la nouvelle municipalité (article 15) : autrement dit la fusion ne peut intervenir qu'entre municipalités contigües. Le même article précise que fait partie de la nouvelle municipalité la section de tout cours d'eau situé à l'intérieur de son périmètre – ce qui revient à autoriser la fusion dans le cas de municipalités séparées par un cours d'eau.

Deuxième trait du dispositif : l'importance essentielle du rôle dévolu aux conseils municipaux dans la prise de la décision du regroupement. L'affaire débute naturellement par des rencontres et discussions entre représentants des municipalités intéressés au cours desquelles l'on procède à l'examen des possibilités et des modalités éventuelles de la fusion : durant cette phase, non réglementée par la loi, ce sont en fait les maires qui, assistés par des membres du conseil, possèdent l'initiative des contacts et déterminent le rythme et les modalités de leur déroulement. Il n'est pas possible de systématiser le con-[p. 77] tenu et le déroulement de ces négociations qui dépendent des circonstances propres à chacun des regroupements en cours.

La procédure officielle débute avec l'adoption par chacun des conseils municipaux concernés d'un règlement autorisant la présentation d'une requête conjointe au Lieutenant-gouverneur en conseil, laquelle requête prie celui-ci d'octroyer des lettres patentes fusionnant ces municipalités et créant une nouvelle municipalité. Selon l'article 2 de la loi, l'adoption de règlements dans chacune de ces municipalités doit se faire à la majorité absolue des membres du conseil municipal. Ainsi c'est le Conseil de la municipalité qui, sous la condition d'un vote majoritaire possède, et possède seul, la compétence de déclencher l'opération.

L'article 4 de la loi stipule de manière détaillée le contenu de la requête au Lieutenant-gouverneur. Cette requête doit, en particulier, « énoncer les conditions de la fusion ». Comme nous l'avons démontré dans les analyses monographiques dont il est fait mention dans l'avant-propos, la fixation de ces conditions implique des débats et marchandages dont l'issue est subordonnée à la position respective des municipalités en présence et, plus généralement, à l'état du rapport des forces. L'un des éléments les plus sensibles de ces discussions est la répartition des dettes ¹.

Troisième trait du dispositif : l'ouverture d'une possibilité de contestation de la décision prise par les conseils municipaux. La majorité du conseil a bien le droit de proposer la fusion mais cette option, quoique prise à la majorité absolue, peut ensuite être mise en cause. Pour assurer l'exercice d'une opposition éventuelle, la loi organise toute une publicité de la décision des conseils. En premier lieu les municipalités requérantes sont tenues de garder dans leurs bureaux un exemplaire signé de la requête-

¹ L'opuscule du ministère des Affaires municipales croit utile de préciser (p. 4) que chaque municipalité n'est pas obligée de payer les dettes de sa voisine : « les dettes sont réparties de la manière jugée la plus équitable par les intéressés eux-mêmes. En général chaque municipalité reste responsable de ses dettes contractées avant la fusion ».

[p. 78] te et de permettre à toute personne intéressée d'en prendre connaissance (article 5). De plus, l'article 6 fait obligation à ces municipalités de publier deux fois au cours du même mois un avis résumant l'objet de la requête dans la *Gazette officielle du Québec* ainsi que dans un journal français et un journal anglais circulant sur leur territoire. Cet avis doit mentionner expressément que les propriétaires ont le droit de s'opposer à la fusion dans un certain délai.

Selon l'article 8 en effet ce droit d'opposition est réservé aux « propriétaires des municipalités requérantes » (le commentaire du ministère des Affaires municipales employant à cet égard l'expression de « contribuables »)¹. Pour être recevable, l'opposition doit intervenir dans le mois suivant celui de la publication de l'avis. L'opposition est présentée par écrit à la Commission municipale du Québec avec indication des motifs.

Quatrième trait de la procédure : l'intervention de la Commission municipale dans le cas d'une opposition faite conformément aux termes de la loi. La Commission est alors chargée de se prononcer sur l'opportunité de la fusion. À cet effet, les municipalités doivent faire parvenir à la Commission ainsi qu'au ministre des Affaires municipales tous documents et renseignements nécessaires à l'appréciation du regroupement envisagé. De plus la Commission doit tenir une enquête publique dans deux cas : si le ministre le requiert (cas non spécifiés par la loi) ou si dans une ou plusieurs des municipalités requérantes un nombre déterminé de contribuables s'opposent à la fusion ou à certaines de ses modalités. Ce nombre varie d'après l'importance de chacune des municipalités intéressés : au moins vingt propriétaires si le nombre de ceux-ci n'est pas supérieur à deux cents ; au moins un dixième des propriétaires si leur nombre est compris entre deux cents et 3,000 ; au moins trois cents s'il y a plus de 3,000 propriétaires. Ces chiffres s'appliquent à chacune des municipalités et sont basés sur le rôle d'évaluation en vigueur lors de la publication de l'avis relatif à la fusion dans la *Gazette officielle du Québec*.

[p. 79] Le caractère public de l'enquête signifie que tous les intéressés peuvent y prendre part. S'il revient aux seuls propriétaires d'en déclencher la tenue, la participation aux débats est ouverte et ne comporte pas de restriction. Selon le ministère des Affaires municipales :

« Tout le monde peut y assister, s'opposer à la fusion, demander des précisions, donner son avis. Les propriétaires, les locataires, les corps publics, les associations, tout le monde est bienvenu...² »

À l'issue de l'enquête, la Commission fait connaître son avis au ministère des Affaires municipales et transmet s'il y a lieu ses recommandations à chaque conseil municipal. À ce stade les conseils peuvent décider de modifier le contenu de leur requête : mais l'opération doit comporter la même publicité que la requête initiale et elle comporte le même mécanisme d'opposition (ces règles s'appliquant aussi dans le

¹ *Op. cité*, p. 3.

² *Op. cité*, p. 6.

cas où les municipalités décideraient d'elles-mêmes, c'est-à-dire sans intervention de la Commission, de changer le contenu de leur requête).

Cinquième trait enfin : la décision finale concernant la fusion appartient au pouvoir exécutif (Lieutenant-gouverneur en conseil). Le gouvernement accorde les lettres patentes de fusion, avec ou sans examen par la Commission municipale selon les cas, s'il juge « qu'il est de l'intérêt des municipalités requérantes et de leurs militants que la fusion demandée ait lieu ». L'octroi de ces lettres est mentionné dans la *Gazette officielle du Québec* par les soins du ministre des Affaires municipales.

En définitive, le Parlement n'intervient ni dans l'instruction de la requête ni dans la prise de la décision. L'adoption du bill 13 a eu pour effet de confier à l'exécutif seul la responsabilité de l'étude et de l'autorisation de la fusion – situation de nature selon les promoteurs de la loi à alléger la procédure et à faciliter les opérations de regroupement.

[p. 80] Le dépôt du projet de Bill 13 devant l'Assemblée (première lecture le 20 février 1965) avait suscité des critiques dont témoignent les éditoriaux de plusieurs journaux. On lui reprochait notamment d'accorder trop de pouvoirs, des pouvoirs pratiquement discrétionnaires, aux conseillers municipaux et au ministre des Affaires municipales – situation qui selon certains pouvait faciliter la réalisation de manœuvres dommageables aux intérêts des contribuables ¹.

Parmi les critiques les plus vives de ce dispositif nous devons mentionner celle de Claude Ryan dans un éditorial du journal *Le Devoir* ². D'après lui, le projet accorde aux conseils municipaux une responsabilité qui excède leur compétence. Deux principes essentiels sont bafoués : le droit des contribuables d'exprimer démocratiquement et officiellement leur avis (il faut donc assortir la procédure de fusion de la tenue d'un référendum) : le droit du Parlement de régler en dernière analyse des problèmes de cette sorte (il convient donc de réaffirmer le droit ultime du Parlement quant à la délimitation des frontières des municipalités). En conclusion, selon Ryan, le Bill 13 est antidémocratique.

Une même opposition se manifeste dans les colonnes du *Montreal Star*. Un éditorial de ce journal ³ formule deux grandes critiques. La procédure établie par le Bill 13 escamote les droits des contribuables en stipulant que seuls les conseillers municipaux se prononceront : c'est là une procédure incorrecte. L'expression d'une

¹ De telles critiques se trouvent dans les éditoriaux de divers journaux en date du 24 février, jour où commence la deuxième lecture. Selon Serge Roy dans l'éditorial du *Journal de Montréal* « en plus d'être antidémocratique, ce projet de loi est de nature à encourager les manœuvres les plus vilaines dans le dos des contribuables ». De façon plus mesurée, l'éditorialiste du *Montreal Star* suggère que “It is not impossible... that external influences might persuade some councils to act quite without regard to their electors”. L'éditorialiste de *Metro-Express* reproche au bill d'être un instrument antidémocratique car non appuyé sur un référendum et faisant reposer sur les contribuables la charge de la preuve : d'après lui un tel instrument ne saurait favoriser la politique souhaitable de regroupement.

² Numéro du 24 février 1965.

³ Numéro du 26 février 1965.

opposition par les contribuables peut n'avoir aucun poids [p. 81] puisque c'est le Lieutenant-gouverneur en conseil qui tranche en dernier ressort : la procédure laisse trop de place à l'arbitraire ¹.

Tout naturellement ces critiques sont appuyées par ceux qui s'opposent à la restructuration de l'Île-Jésus qui paraît alors décidé à réaliser le gouvernement sur la base des recommandations de la Commission Sylvestre. Tel est le cas du Conseil intermunicipal de l'Île-Jésus, organisme anti-annexionniste qui groupe des représentants de onze des quatorze conseils municipaux impliqués dans l'opération. En date du 29 février le Conseil que préside Olier Payette, maire de Ste-Rose, prend position contre le Bill 13 qui selon lui équivaut à la conscription de la population et tend à bâillonner les contribuables en accordant à un état major le droit de se prononcer à lui seul sur une question d'une telle gravité. En réalité le mot « volontaire » n'est qu'un trompe l'œil.

En dehors de l'Île-Jésus il y avait le cas, beaucoup plus vaste et plus lourd de conséquences, de la restructuration municipale de l'Île de Montréal : la Commission Blier a déposé en décembre 1964 un rapport très favorable à une politique de regroupement des services dans ce secteur et l'on peut se demander si les positions critiques adoptées par la presse de langue anglaise de Montréal ne reflètent pas la crainte d'une telle opération. Il est vrai que cette presse n'a pas le monopole des critiques contre le Bill 13 : en plus des cas déjà cités, signalons aussi celles de *La Presse*.

Attaqué par les journaux, le ministre des Affaires municipales doit affronter en chambre l'opposition de l'Union nationale. Dès le début de la deuxième lecture du Bill (24 février), le chef du parti, Daniel Johnson, demande que le débat soit retardé de 48 heures afin de permettre aux intéressés de se familiariser avec le contenu du bill et [p. 82] de faire des représentations (motion rejetée par 42 voix contre 16). Le ministre des Affaires municipales, saisit l'occasion d'affirmer que :

« La plupart des citoyens du Québec sont favorables au projet de loi de la fusion volontaire des municipalités. Ne s'y opposent que les maires et les conseillers qui ont peur de perdre leur emploi. »

Vue rassurante certes pour la politique du ministère des Affaires municipales et probablement fondée quant à l'attitude des maires mais qui témoigne d'un optimisme assez exagéré et, en définitive, un peu simpliste quant aux dispositions du public. Ce point sera prouvé par la faiblesse de l'empressement que mettront ensuite les municipalités à se regrouper : on peut croire que cette propension eut été plus forte si les citoyens avaient vraiment favorisé ce mouvement dans leur grande majorité.

¹ Même son de cloche dans un éditorial de *The Gazette* du 26 février : "... the council should have the authority to act on behalf of those it represents. This would be true in regard to matters dealing with the administration of the municipality. But the council should not, in effect, have the power to vote the municipality out of existence. The property owners should be consulted on a matter of such importance".

Durant le débat en seconde lecture, plusieurs personnalités unionistes vont prendre position contre le bill. Paul Dozois affirme que les citoyens pourront être pris par surprise et déclare que la fusion ne devrait pas être autorisée sans la tenue d'un référendum. Maurice Bellemare exprime la crainte que les conseillers municipaux puissent être circonvenus par des individus ayant intérêt à la réalisation d'une fusion. Daniel Johnson affirme que le projet remplace un moyen de démocratie directe par un instrument de démocratie indirecte : l'on ne saurait soutenir que les conseils municipaux reçoivent d'une élection ordinaire un mandat comportant le droit de supprimer leur municipalité pour la fusionner. Finalement l'opposition unioniste votera contre le Bill en seconde lecture (26 février).

Lors de l'examen du projet de loi en comité plénier (27 février) Pierre Laporte fera toutefois deux concessions. D'abord il accepte que la décision des conseils tendant à la présentation d'une requête conjointe soit prise sous forme de « règlement » et non plus comme le prévoyait le texte initial sous celle d'une simple « résolu-[p. 83] tion ». Ce changement est fait à l'initiative de Paul Dozois soucieux d'alerter les contribuables quant à l'importance de l'affaire. Une simple résolution n'a pas besoin d'être présentée à l'avance. Au contraire un règlement ne saurait être validé s'il n'est précédé d'un « avis de motion » : il ne peut être mis à l'ordre du jour que d'une séance ultérieure, ce qui assure aux intéressés un certain délai pour prendre connaissance du dossier et arrêter une position. Ce simple changement de terminologie donne à l'opposition de meilleures chances de s'exprimer (avis de huit jours et trois lectures). La deuxième série de concessions porte sur l'enquête de la Commission municipale. D'après le texte initial, la Commission, placée devant une opposition, avait la faculté de procéder ou non à une enquête à huis clos. Désormais, l'enquête doit intervenir si l'opposition remplit certaines conditions et dès lors qu'il y a enquête celle-ci doit être publique.

En revanche, le ministre se refuse à introduire le référendum dans le dispositif du projet. Le référendum a, selon lui, perdu le caractère sacré qu'on avait jadis propension à lui attribuer : depuis une dizaine d'années, on a cessé d'y avoir recours, notamment dans le domaine des emprunts. Chacun sait, estime le ministre, que lors d'un référendum les plus actifs sont ceux qui s'opposent à la mesure considérée (à ce propos Laporte, toujours féru de consensus, affirme que les télégrammes d'opposition reçus représentent moins de 2% des 1,700 municipalités de la province). De toute manière le référendum n'existe ni dans le Code municipal, ni dans la Loi des cités et des villes (point reconnu en séance de la Chambre par le député unioniste Jean-Jacques Bertrand). Toujours d'après le ministre, l'enquête publique constitue un mécanisme plus démocratique que le référendum.

En date du 1^{er} mars, l'Union des municipalités du Québec prend position en faveur du Bill tel que modifié en comité plénier (il semble que les précisions données par le ministre quant à la nature de l'enquête aient correspondu au vœu de l'Union). Le groupe donne son approbation dans les termes suivants :

[p. 84] « Les explications fournies par le ministre indiquent que tous les avantages que les lois actuelles comportent pour les citoyens continuent

d'exister. Le seul changement est que les municipalités qui opteront pour l'annexion pourront le faire plus facilement. Le Bill vaudra, au surplus, une plus grande autonomie aux Conseils municipaux ¹. »

On ne saurait écarter l'idée que Laporte ait usé de son influence auprès de l'Union pour obtenir cette acceptation du projet.

À la suite de ces modifications certains organes de presse cessent de s'opposer au Bill : en particulier le *Montreal Star* et *La Presse* ². Cependant *Le Devoir* prend une position plus nuancée sous la signature de Michel Roy. Celui-ci estime que la position du ministre sur le référendum est trop catégorique : sans aller jusqu'à lui attacher une importance extrême, il serait fâcheux de ne plus le considérer comme un instrument démocratique pouvant être utilisé dans certains cas. Par ailleurs, la forme de démocratie valorisée par Laporte, soit la consultation des corps intermédiaires, serait néfaste si elle allait signifier le déclin de la consultation des contribuables pris individuellement ³.

L'adoption du Bill en comité plénier intervient le 3 mars : Pierre Laporte rappelle les modifications auxquelles il a consenti mais s'oppose à des pressions unionistes de dernière heure concernant le référendum. Les unionistes reviendront à la charge le jour suivant lors du débat en troisième lecture dans la Chambre : présentation par l'entremise de Paul Dozois et de Jean-Paul Cloutier d'une motion surprise tendant à obtenir l'amendement du bill sur [p. 85] deux points majeurs (référendum ⁴ et enquête publique obligatoire). Quoique certaine de subir un échec, l'Union nationale tente ainsi de se rallier les municipalités, surtout celles de l'Île Jésus et de l'Île de Montréal ainsi que les groupes civiques s'opposant au projet, même amendé. Effectivement, la motion est rejetée et le vote final donne 51 voix contre 22 pour l'adoption du bill. La loi sur la fusion volontaire des municipalités est sanctionnée le 8 avril 1965.

Il convient maintenant d'examiner l'emploi fait de cet instrument par les municipalités québécoises : indiquons d'emblée que dans la très grande majorité des cas, la suite des événements ne justifiera guère les appréhensions manifestées par l'opposition unioniste et les éditorialistes des journaux. Il est vrai que quatorze mois à peine après le vote de la loi un ministre très favorable à l'accélération du regroupement municipal cédera la place à un ministre témoignant de beaucoup moins de dynamisme et d'empressement en ce domaine.

¹ *Le Devoir*, 1^{er} mars 1965.

² Éditorial de chacun de ces journaux en date du 2 mars 1965.

³ Numéro du 1^{er} mars 1965. À noter que Paul Sauriol reviendra sur la question dans un éditorial du même journal en date du 9 mars. Selon lui le référendum a rendu des services appréciables mais son utilité diminue avec les exigences de l'urbanisme : dans cette perspective ce mécanisme peut gêner ou entraver des progrès nécessaires. Sauriol estime que les amendements apportés au bill ont eu pour effet de le rendre plus démocratique.

⁴ L'idée qu'il faille recourir au référendum comme s'il s'agissait d'annexion ne passe pas. Et la loi ne dit pas qu'il faudra procéder à un référendum à un moment ou à un autre.

B. Utilisation du dispositif

[Retour à la table des matières](#)

Examinant la portée des mécanismes traditionnels de restructuration (ententes, annexions, fusions), l'*Annuaire du Québec* 1971 considère que ces mécanismes n'ont donné que de « piètres résultats » et n'ont pas suscité le « réaménagement souhaité » des structures municipales ¹. L'Annuaire attribue cet échec à deux causes principales : le recours à ces mécanismes est « discrétionnaire » et les municipalités n'ont aucune obligation légale de se restructurer. Les législateurs, désireux d'éviter les mécontentements et les protestations, n'ont pas voulu attribuer un caractère impératif à ces mécanismes. On comptait que les municipalités comprendraient d'elles-mêmes la néces-[p. 86] sité de telles mesures en vue de favoriser « un développement plus harmonieux, la prise de décisions plus rationnelles et l'organisation de services essentiels de meilleure qualité et de moindre coût ». Or note l'Annuaire :

« ... d'une façon générale et pour plusieurs raisons les élus et les administrateurs ont été, jusqu'à maintenant, les plus réticents à appliquer la transformation de l'organisation politico-administrative des collectivités décentralisées, les motifs et les avantages, d'une telle transformation ne leur ayant pas été présentés avec suffisamment de clarté et de précision ². »

Comme Pierre Laporte lors de la discussion du Bill 13, l'Annuaire tend à souligner l'opposition ou l'inertie des élus locaux à l'égard de la restructuration municipale. Serait-ce le résultat d'une mauvaise information ? Il est un peu étonnant que le texte minimise clairement les efforts entrepris pour donner aux intéressés une juste idée de la situation (en particulier démarches de Pierre Laporte et de ses adjoints durant les années 1964 et 1965),

« la solution procurée par ces mécanismes est “parcellaire” :

« qu'une municipalité opte pour sa disparition et pour la fusion ou l'annexion de son territoire à celui d'une municipalité voisine c'est le résultat d'une décision non seulement libre et secondaire mais aussi isolée dans le temps et dans l'espace et aucunement inscrite dans une politique globale de restructuration municipale ³. »

En réalité les opérations réalisées depuis 1965 « n'ont affecté que des miettes de territoire » sans provoquer « le déclenchement d'un processus de restructuration [p. 87] généralisée ». L'État porte à cet égard une double responsabilité : manque de cohérence des instruments mis à la disposition des municipalités : absence d'« une

¹ « La communauté urbaine... », *op. cité*, p. 12. Un peu plus loin (p. 15) l'Annuaire emploie pour qualifier les résultats obtenus l'expression de « piètres bénéfices ».

² *Ibid*, p. 14.

³ *Ibid*, p. 15.

politique globale de restructuration, avec sa problématique, son objectif, sa stratégie ». Conséquence de cette absence d'un dessein général :

« ... les municipalités n'ont trouvé nulle part ni une intention claire et ferme du gouvernement de modifier l'organisation périodique (*sic*) des collectivités décentralisées, ni d'indications précises et scientifiques sur la nouvelle mosaïque municipale répondant à l'objectif de viabilité des municipalités ¹. »

Ces remarques ne sont pas tout à fait dépourvues de validité : néanmoins on peut estimer qu'elles traitent de façon un peu cavalière les travaux précédemment accomplis par le ministère des Affaires municipales.

Au total le jugement ainsi porté par l'Annuaire sur l'état présent de la restructuration municipale est franchement pessimiste. Les résultats obtenus par la loi sur la fusion volontaire des municipalités corroborent-ils cette évaluation ?

*

* *

Nous présentons en annexe (annexe III) un tableau des opérations de fusion réalisées sous l'empire du Bill 13 jusqu'à la fin de 1971 (dernière opération figurant sur le tableau : la fusion de Bassin et Hâvre-Aubert sanctionnée le 18 décembre 1971). Pour avoir une vue exhaustive de la situation, il faut tenir compte de trois opérations exclues du tableau parce que n'ayant pas relevé de la loi des fusions volontaires : celles déjà signalées de Chomedey et d'Alma faites avant l'adoption de la loi ; celle de Laval accomplie en vertu d'une loi spéciale et sur laquelle nous allons revenir. À partir de ce tableau nous allons analyser [p. 88] l'impact de la loi quant au nombre de municipalités impliquées et quant au chiffre des populations touchées par ces opérations.

– nombre des municipalités impliquées

Le tableau de ces municipalités s'établit comme suit (par catégories juridiques de municipalités et par années d'opération) :

¹ *Ibid*, p. 15.

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	TOTAL
Cités	–	2	1	–	4 (1)	6 (2)	1	14 (3)
Villes	5	4	1	4	3	2	4	23
Paroisses	7	–	1	3	3	4	11	29
Villages	2	3	2	3	6	2	10	28
Cantons	–	–	–	–	–	–	4	4
Cantons-Unis	–	–	–	–	–	–	–	–
Sans Désignation	–	3	3	1	2	–	19	28
TOTAL	14	12	8	11	18	14	49	126

(1) Dont Québec et les Saules (23 décembre 1969).

(2) Dont Québec et Duberger (9 septembre 1970). Québec et Neuchâtel (8 décembre 1970).

(3) La ville de Québec est ainsi comptée trois fois dans le total.

En tenant compte du cas particulier de Québec, on trouve que cent vingt-quatre municipalités ont été impliquées dans un processus de fusion depuis la promulgation de la loi des fusions volontaires. Au total, on relève quarante-cinq cas de fusion avec formation de quarante-trois nouvelles municipalités, ou encore avec élimination de quatre-vingt-une.

Une première façon d'évaluer l'impact de la Loi des fusions volontaires sur la restructuration du système municipal québécois consiste à établir un pourcentage entre les municipalités qui se sont fusionnées et celles qui auraient pu, théoriquement, se prévaloir de la Loi des fusions volontaires. Le *Répertoire des municipalités du Québec* recense 1,658 municipalités au 1^{er} juin 1966. Ainsi, le pourcentage des municipalités qui ont utilisé la loi est-il de 7.5% (124/1,658) alors que le pourcentage de diminution du nombre de corporations municipales n'est que de 4.8% (81/1,658). Il faut conclure à un très faible impact du mécanisme juridique de fusion sur le système [p. 89] municipal québécois dans son ensemble.

En est-il ainsi pour chaque type de municipalités ou au contraire, existe-t-il des différences dans l'impact de la loi selon les catégories de municipalités ? Le *Répertoire des municipalités* de 1966 répartit les unités municipales comme suit : 62 cités, 178 villes, 537 paroisses, 316 villages ; 164 cantons, 13 cantons-unis, 388 municipalités sans désignation. La loi aurait par conséquent touché 19% des cités (12/62), 13% des villes (23/178), 5% des paroisses (29/537), 9% des villages (28/316), 2% des cantons (4/164), 0% des cantons-unis (0/13), et 7% des municipalités sans désignation (28/388).

On se souviendra que dans l'historique présenté de la régionalisation municipale, la fusion des paroisses et villages fut le premier objectif que se fixa Pierre Laporte. Cette stratégie devait être abandonnée très vite par suite d'une évaluation des oppositions, de l'indifférence et de l'inertie du milieu rural face à cette politique. L'appréciation du ministre et de ses collaborateurs était fondée si l'on considère que,

six ans après l'adoption de la Loi des fusions volontaires, seulement 6.6% des paroisses et villages du Québec se sont engagés dans un processus de fusion. Il semble que la conjoncture urbaine soit moins défavorable à la perception des nécessités d'un regroupement municipal (participation de 14.5% des cités et villes du Québec au mouvement de fusion depuis le vote de la loi).

– chiffre des populations affectées

En voici le tableau présenté par catégories de municipalités et par années d'opération :

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	TOTAL
Cités	–	48,283	13,100	–	268,785	120,168	15,000	465,336 ⁽¹⁾
Villes	16,777	18,885	5,000	30,156	11,900	18,500	34,298	135,516
Paroisses	6,374	–	512	4,473	2,059	13,855	15,698	42,971
Villages	1,018	5,890	1,458	4,263	6,441	3,171	9,757	31,998
Cantons	–	–	–	–	–	–	3,605	3,605
Cantons-Unis	–	–	–	–	–	–	–	–
Sans Désignation	–	7,281	3,131	1,882	195	–	21,742	34,231
TOTAL	24,169	80,339	23,201	40,774	289,380	155,694	100,100	713,657

(1) À elle seule la ville de Québec (population de 166,984 en 1966) compte dans ce chiffre pour 74%.

[p. 90] La population totale du Québec était évaluée à 5,966,723 personnes au premier juin 1966. De ce nombre, 1,769,359 habitaient les cités, 2,519,652 les villes, 1,600,265 se regroupaient dans des municipalités autres que les cités et villes, enfin 77,537 personnes se répartissaient dans des territoires non organisés.

Sur la base de ces données statistiques, on peut établir que 12% de la population québécoise a été affectée directement par le processus de fusion, soit 26.2% de la population des cités, 5.3% de la population des villes, ou 14.0% pour les cités et villes ensemble, 7.1% de la population rurale (paroisse, village, canton, municipalité sans désignation). Nous retrouvons ici la constatation faite au sujet du type de municipalités impliquées dans un processus de fusion depuis 1965 : le phénomène atteint davantage le milieu urbain que le milieu rural.

En définitive on peut tirer de ces deux séries de données des conclusions relativement nettes. L'un des objectifs de la politique provinciale de regroupement municipal visait certainement la diminution des municipalités rurales. Cet objectif n'a été réalisé que très faiblement puisque la fusion n'a impliqué que 6.2% et 7.1% des municipalités et des populations rurales. Par contre, l'autre objectif de cette politique de restructuration municipale, soit la constitution d'unités urbaines plus étendues, et idéalement plus fortes, a connu quelques succès puisque 14.5% et 14.0% des municipalités et population urbaines se sont engagées dans des processus de fusion.

Dès lors, quoique peut-être d'une trop grande sévérité, les observations pessimistes de l'*Annuaire du Québec 1971* serrent d'assez près la réalité. Cette évolution, moins favorable que celle prévue par les promoteurs de ce mécanisme ne s'explique-t-elle pas par le retournement dans la politique de regroupement municipal suscité par le changement de gouvernement ?

*

* *

Il nous reste à signaler l'adoption en août 1965 du bill 63 instituant la ville de Laval par fusion des quatorze [p. 91] municipalités de l'Île-Jésus. Sanctionnée le 6 août 1965, cette législation, qui faisait suite aux recommandations de la Commission Sylvestre, réalisait d'autorité la plus importante des opérations de fusion entreprises au Québec (population totale en 1964 des municipalités impliquées : 169,932). En raison du caractère spécial de cette opération, nous en présentons les traits caractéristiques dans une annexe au présent travail ¹.

III Le retournement gouvernemental

[Retour à la table des matières](#)

Il est facile de constater la survenance de ce retournement qui se manifeste très vite. En revanche l'interprétation de ce tournant soulève des problèmes délicats pour l'analyse desquels nous ne disposons pas de toute la documentation nécessaire : nous ne pourrions donc procéder que par la formulation d'hypothèses.

A. Annonce du retournement

Cette annonce est faite par le nouveau ministre des Affaires municipales lors du Congrès d'octobre 1965 de l'Union des municipalités. C'est à ce congrès, on l'a déjà signalé, que fut exposé pour la première fois par les soins de Jean-Louis Doucet le projet global de restructuration municipale conçu par les fonctionnaires du ministère. Or, avant même la fin du congrès, Paul Dozois intervenait lui-même pour faire entendre, au nom du nouveau gouvernement, un son de cloche bien différent. Selon lui :

« Depuis quelques années, les municipalités ont vu leur autonomie brimée par l'intervention gouvernementale. Dans de nombreux cas, elles se sont fait imposer des regroupements qui allaient à l'encontre de la volonté populaire ou qui se sont réalisés sans études préalables suffisantes... L'Union nationale

¹ Voir annexe IV.

reconnaît le principe du regroupement municipal. [p. 92] Toutefois, toute nouvelle fusion sera soumise à l'approbation des citoyens, sauf dans des cas exceptionnels... »

La position de l'Union nationale, affirme le ministre, consiste avant tout dans le respect des autonomies locales et dans la soumission aux volontés des contribuables tant de la part des municipalités que des régions concernées par le regroupement ou la régionalisation. Cette option dicte l'opinion du ministre sur les projets préparés sous l'égide de son prédécesseur :

« Les études présentées par M. Doucet ne représentent pas nécessairement la pensée de ceux qui dirigent les destinées de la province depuis le 16 juin... Je vous mets en garde contre tout projet qui tenterait d'implanter une réforme radicale à la grandeur de la province. Plutôt que de vouloir la fusion des Conseils de comté, ne vaudrait-il pas mieux procéder par étapes en tentant l'expérience dans 1 ou 2 comtés-pilotes ou encore de permettre à la population des comtés intéressés de décider elles-mêmes de la fusion. »

On peut interpréter ces déclarations comme signifiant une volonté de désengagement de l'autorité provinciale en ce domaine par remise aux populations locales et à leurs représentants d'une pleine autonomie de jugement et de décision. Ce désengagement ne veut pas dire que le ministère cessera de s'intéresser à l'évolution des structures municipales mais son action empruntera d'autres voies, nettement plus conformes d'après Paul Dozois, à la sauvegarde des autonomies municipales.

Selon des déclarations unionistes, l'un des traits du nouveau leadership doit être l'amélioration du climat de la réforme municipale par distribution aux groupes intéressés d'une information adéquate. Les Unionistes se plaindront de n'avoir trouvé lors de leur arrivée au ministère aucun service organisé sur une base vraiment technique pour fournir aux municipalités les renseignements dont [p. 93] elles ont besoin avant de prendre une décision aussi importante. Aussi, plutôt que de provoquer des fusions ou encore de promouvoir d'emblée un plan de régionalisation municipale, le ministre unioniste des Affaires municipales s'affirme décidé à mettre sur pied des équipes de travail visant à fournir des informations aux municipalités qui veulent se fusionner et, à plus long terme, à préparer des expériences pilotes de régionalisation municipale (travail confié au Service du plan et des projets d'aménagement). Quoique la nécessité de recherches approfondies ne soit pas contestable, la volonté d'agir d'abord et essentiellement à ce niveau aboutissait à reculer indéfiniment la réalisation d'une réforme en profondeur de la carte municipale.

Il est très significatif d'observer les réactions de l'Union des municipalités en présence de ce retournement. À plusieurs égards le congrès d'octobre 1966 correspondra pour le groupe à la minute de vérité, plus exactement peut-être contribuera à dévoiler les ambiguïtés que comportait sa position. Après avoir écouté les explications de Jean-Louis Doucet le congrès adopte des résolutions priant le gouvernement de mettre en train la réalisation de ce projet. Mais lors d'une séance ultérieure les congressistes entendent le discours de Paul Dozois qui exprime un net changement dans les intentions gouvernementales. Enfin dans son discours de clôture,

le nouveau président de l'Union Georges Hébert va prendre des positions très voisines de celles exposées par Paul Dozois, sinon même identiques à celles-ci quant au fond.

Ce qui frappe dans la position du nouveau président de l'Union, c'est l'adoption d'une attitude d'attente et d'expérimentation dans le domaine de la régionalisation. Depuis trois ans, l'Union avait insisté sur l'urgence d'une réforme afin d'insuffler une nouvelle vigueur à la vie municipale au Québec. Pour Georges Hébert au contraire :

« Nos municipalités sont, en général, assez bien organisées, les services essentiels fonctionnent à plein rendement, les hôtels de ville, les écoles, les usines municipales surgissent à un rythme impressionnant... Quant au gouvernement provincial, son [p. 94] rôle doit être de surveillance et d'aide discrète afin d'assurer une vie harmonieuse où les jeunes adultes peuvent s'épanouir et apporter les éléments enrichissants de leur âge et de leur audace ¹. »

Les conclusions auxquelles parviendront après 1966 les dirigeants de l'Union des conseils de comté, sont identiques à celles de l'Union des municipalités. Au congrès de 1967, chacune des deux associations oublie les questions de régionalisation : la seconde traite d'un sujet qui lui est cher, la fiscalité ; la première aborde le problème des services intermunicipaux.

Cette volte-face rapide, sinon même soudaine, laisse pressentir la fragilité du consensus en faveur d'une réorganisation complète du système municipal traditionnel – consensus qui se manifestait pourtant dans le discours prononcé par plusieurs leaders municipaux. C'est là un élément fort important pour l'interprétation de ce changement d'orientation dans la politique municipale du gouvernement.

B. Interprétation du retournement

[Retour à la table des matières](#)

Si le changement de personnel politique apparaît comme la cause immédiate d'un renversement des perspectives dans le domaine de la régionalisation et de la fusion, il serait excessif et contraire aux faits d'y voir la cause unique ou même principale de ce retournement. En adoptant une telle interprétation, on se contenterait d'une vue superficielle du dossier.

En effet, si le nouveau ministre put, dès les premières semaines de son entrée en fonction, adopter des attitudes très différentes de celles qui se manifestaient depuis quelques années parmi les leaders municipaux c'est parce que ces dernières ne révélaient qu'une partie des opinions et des sentiments ayant cours dans le milieu municipal.

¹ Allocution de Georges Hébert, président nouvellement élu, 45^{ème} congrès de l'UMQ, 8 octobre 1966.

[p. 95] Pierre Laporte lui-même, malgré ses intentions réformistes et ses ambitions politiques, ou peut-être précisément à cause de ses ambitions, ne s'était pas permis de négliger le poids de cette réalité municipale qui, pour ne pas s'extérioriser toujours dans le cadre des associations municipales, n'en impose pas moins des contraintes aux acteurs. C'est pourquoi la Loi sur la fusion volontaire des municipalités laisse entière liberté aux élus locaux pour la décision de fusion, omettant même, au moins dans un premier temps, tout recours au contrôle populaire. C'est encore pour cette raison que l'autorité provinciale ne définira pas, ni en principe, ni en pratique, de mécanismes d'incitation (par exemple financiers) autres que d'information pour accompagner la loi.

La constatation d'une similitude de perception entre Pierre Laporte et Paul Dozois quant aux forces latentes d'opposition à la réforme municipale doit être interprétée à la lumière des prises de position différentes des deux ministres et des deux gouvernements. Toutefois, dans l'état actuel des recherches sur le sujet, nous ne pouvons encore que proposer une interprétation du dossier : Paul Dozois sût se convaincre qu'en deçà du consensus réformiste, il existait toute une réalité municipale prête à exprimer sa réaction à l'encontre d'un projet de régionalisation municipale, du fait que la clientèle de l'Union Nationale, l'organisation du parti et ses orientations antérieures en la matière le conduisait dans cette direction.

Les études québécoises de sociologie électorale ont montré qu'il y avait à l'époque des différences d'implantation territoriale entre l'Union nationale et le Parti libéral du Québec : le noyau fort du recrutement électoral unioniste se trouve alors dans les corporations municipales rurales et dans les petites villes tandis que l'élément central de la clientèle électorale libérale réside dans les milieux urbains, en particulier Montréal ¹.

[p. 96] Les quelques analyses disponibles sur les partis politiques québécois, et plus particulièrement sur l'organisation interne de ces partis, permettent également d'avancer, quoique prudemment, que le personnel d'organisation de l'Union nationale diffère de celui du Parti libéral sur un point fort important pour la validité de notre argumentation : la première plus que la seconde recruterait ses cadres parmi les notables locaux ayant des responsabilités au sein des commissions scolaires et des conseils municipaux. Par contre le Parti libéral, plus que l'Union nationale recruterait ses organisateurs chez les notables issus des milieux professionnels ou d'affaires, ayant des responsabilités au sein des associations professionnelles ou semi-professionnelles ².

¹ CLICHE (P.) « Les élections provinciales dans le Québec, de 1927 à 1956 » in *Recherches sociographiques*, Vol. 2, n° 3-4, 1961, pp. 342-366 ; BOILY (R.) « Montréal, une forteresse libérale », in *Socialisme* 66 octobre-décembre 1966, n° 9, pp. 138-160 ; HAMELIN (J.) « Les élections provinciales dans le Québec », in *Cahiers de Géographie du Québec*, Vol. 4, n° 7, 1960.

² COMEAU (P.-A.) *L'organisation d'un parti politique* (PLO) dans un comté du Québec. Thèse de maîtrise, Université de Montréal, Département de science politique, septembre 1964, pp. 57-62 ; BOILY (R.) « Les candidats élus et les candidats battus » in *Quatre Élections provinciales au Québec*, Lemieux, V. (ed.), Presses de l'Université Laval, 1969, 246 p., pp. 67 à 122, spécialement

Ces données, quoique partielles eu égard à l'organisation interne des partis, permettent déjà de soulever quelques hypothèses interprétatives. Toutefois, il faudrait aller beaucoup plus loin dans cette ligne pour démontrer les multiples liens qui relient d'une part le complexe clientèle-organisation-programme des deux partis et d'autre part les politiques gouvernementales prônées par l'un ou l'autre. Il faudrait aussi procéder à une analyse comparative de quelques secteurs de politiques gouvernementales. Au titre de la présente étude, nous nous bornerons à mettre en relation les résultats obtenus par la sociologie des élections et des partis avec les orientations gouvernementales (programmes et législations) constatées chez les deux partis pour ce qui concerne la politique de régionalisation et de fusion municipale.

L'organisation partisane et électorale de l'Union nationale plaçait ce parti dans une position très favorable [p. 97] pour interpréter et traduire en projets d'action ou en législations, les aspirations et les craintes des élus locaux que ce soit au plan scolaire ou au plan municipal. Toutefois, l'établissement d'un lien plus ou moins causal entre la prise de pouvoir unioniste et le gel des projets de régionalisation municipale demeurera superficiel aussi longtemps qu'il ne permettra pas d'évaluer les processus de formation des politiques gouvernementales propres à chacun des partis politiques en cause.

Au cours de la période où Pierre Laporte et le Parti libéral tentent avec quelques succès de rallier à leurs idées un certain nombre de leaders municipaux au sein des associations municipales, l'Union nationale et Paul Dozois futur ministre des affaires municipales, continuent d'alimenter leur réflexion à une source parallèle, c'est-à-dire chez ceux qui n'arrivent pas à exprimer vraiment bien leur vision de l'organisation municipale. C'est en somme cette masse d'acteurs locaux, qui se sentent plus ou moins anéantis par l'action concertée du pouvoir des experts (phase de projets) et du pouvoir politique (leader des associations et parti au pouvoir) qui a fourni à l'Union nationale en la personne de Paul Dozois la possibilité de formuler, dès son accès au gouvernement, un projet municipal de rechange puisé au cœur même de son organisation partisane et de sa clientèle.

Si notre argumentation est correcte, la nature des bases de l'organisation unioniste rendrait donc compte de la capacité de produire immédiatement un projet de rechange tandis que les caractéristiques de la clientèle de l'Union nationale expliqueraient le sens de ce projet.

C'est encore la nature des alliances de chacun des partis qui devrait nous permettre de progresser dans notre compréhension des éléments majeurs des projets en conflit puisque ce sont ces alliances qui façonnent dans une large mesure les particularités idéologiques et législatives des partis politiques.

pp. 104-105 ; CHALOULT (M.) *Les partis politiques dans le territoire pilote*, BAEQ, annexe technique 14, février 1966, pp. 54-82 ; LORIOT (G.) *Les élections provinciales dans un comté en voie d'automatisation : Napierreville-Laprairie 1956-66*. Thèse de maîtrise, Université de Montréal, Département de science politique, avril 70, pp. 113-118.

Nous ne disposons pas encore au Québec d'études comparables à celles de certains chercheurs américains sur les relations existant entre les politiques gouvernementales prônées par un parti et l'origine urbaine (ville [p. 98] centrale), semi-urbaine (banlieues et petites villes), ou rural de sa clientèle et de sa députation au niveau de l'État ou de la Fédération. Pourtant, nous croyons être fondé à proposer quelques hypothèses en ce sens à la suite de notre analyse de la politique de régionalisation municipale et de nos recherches actuelles sur les problèmes métropolitains à Montréal. Ajoutons que les études effectuées par le BAEQ sur la complexité en même temps que sur la persistance des rapports sociaux et politiques liant politiciens, administrateurs et notables locaux aux instances supérieures fournissent des éléments d'appui supplémentaires à nos hypothèses.

L'ensemble des rapports sociaux qui lient les acteurs locaux aux instances supérieures des partis politiques et des gouvernements se conjuguent avec le type de clientèle électorale de ces partis pour imprimer une orientation particulière aux programmes et aux législations formulées par les partis. C'est pourquoi l'Union nationale a toujours été plus empressée d'intervenir pour tenter de contrôler les milieux fortement urbanisés¹. Par contre, elle abandonne volontiers toute perspective de leadership autoritaire lorsqu'il s'agit de milieux faiblement urbanisés (gel des projets de régionalisation municipale). Une utilisation paternaliste et parcellaire des ressources financières et administratives que procure l'exercice du pouvoir lui permet de se sentir à l'aise au sein des conseils de comté et de l'Union des municipalités du Québec.

La situation est inverse pour le Parti libéral. Son organisation partisane et sa clientèle électorale rendent ce parti moins apte à comprendre et à représenter le milieu rural ou semi-urbain. La rationalité politique que l'on peut déduire des programmes et des législations libérales entre 1960 et 1966 démontre son impatience devant la rationalité véhiculée par les associations municipales, en particulier [p. 99] l'Union des conseils de comté. On comprend dès lors que le parti ait tenté selon un cheminement progressif, de diminuer le nombre et l'importance des sources locales de cette rationalité (réunion des paroisses et villages, fusion des villages aux petites villes, incorporation des villes aux conseils de comté, régionalisation municipale autour des noyaux les plus fortement urbanisés). La perspective fondamentale sera toujours de fournir davantage de moyens d'actions aux centres urbanisés afin qu'ils impriment à toute la réalité municipale, une rationalité qui s'agence sur celle du parti.

Les complexes clientèle-organisation-programme-législation de chaque parti traduisent ce que l'on pourrait comprendre sous le terme de rationalité différentielle. À une rationalité réformatrice fondée sur des valeurs de changement, d'efficacité et de clarté technique s'est opposée une rationalité traditionnelle exprimant des valeurs de continuité et de respect d'un ordre municipal façonné au cours des ans par la

¹ Les tractations politiques qui en 1959 ont entouré la disparition de la Commission métropolitaine de Montréal et la naissance de la Corporation du Montréal métropolitain constituent à ce propos des indices-types. Il faut aussi noter que les communautés urbaines de Hull, Québec, et Montréal sont des produits législatifs du gouvernement unioniste (*infra*, chapitre III).

confrontation des exigences administratives et des contraintes humaines. Chaque rationalité s'est manifestée à travers deux structures de pouvoir dont les fondements, les appuis, la configuration et la force se sont avérés plus ou moins dominants selon les étapes et selon les secteurs de politique gouvernementale.

Ainsi, le ministre de l'Éducation Paul Gérin-Lajoie avait-il conçu, tout comme le fera plus tard Pierre Laporte au plan municipal, la réorganisation scolaire en s'appuyant sur un ensemble de groupes porteurs de valeurs de changement. Ayant commencé son action avant ce dernier, Gérin-Lajoie était parvenu à traduire dans les lois aussi bien que dans les faits, les bases matérielles et humaines de la réforme. C'est pourquoi, lorsque l'Union nationale arriva au pouvoir, elle fut confrontée à un ensemble de réalisations déjà bien implantées (constructions, personnel administratif, études de base importantes). Pour se conformer à son programme et à sa clientèle, elle se devait d'exercer quelque action en ce domaine mais contrairement aux discours électoraux elle décida de transformer la réforme par le dedans plutôt que de l'attaquer de front.

[p. 100] La régionalisation municipale n'offrait pas de contraintes aussi rigides à l'action des nouveaux dirigeants : la régionalisation n'existait qu'à l'état de projet, le dispositif de celui-ci comme ne manque pas de le souligner Paul Dozois, ne s'appuyait pas sur des études assez fouillées pour entraîner une adhésion, même de principe. Il fut donc possible de repousser l'ensemble de la réforme et même de contester la valeur de la loi des fusions volontaires sans qu'il soit nécessaire de formuler des justifications à l'intention des sympathisants de la réforme ou d'utiliser des mécanismes subtils de noyautage pour satisfaire la clientèle unioniste.

Il nous reste maintenant à voir si la suite des événements cadre bien avec cette interprétation.

[p. 101]

CHAPITRE III

État actuel du débat

[Retour à la table des matières](#)

Le retour au pouvoir de l'Union nationale a incontestablement donné un coup d'arrêt à la politique de regroupement municipal. Certes, l'on assiste à un certain nombre de fusions volontaires dans le cadre du Bill 13, mais les programmes ambitieux de restructuration municipale à l'échelle de la province sont temporairement mis de côté. Il ne semble pas que le ministre des Affaires municipales, Paul Dozois, pris d'ailleurs par d'autres tâches, ait beaucoup contribué à l'avancement du dossier.

Toutefois, une nouvelle phase va s'ouvrir sous le gouvernement de l'Union nationale avec l'arrivée au minis-[p. 102] tère des Affaires municipales en date du 2 octobre 1968 du Dr. Robert Lussier. Durant cette phase, d'importantes réalisations interviennent dans l'ordre municipal (formation de trois communautés urbaines). Par ailleurs, peu de jours avant les élections, le ministère publie un document dit Remur (Renouveau municipal et urbain), lequel propose une solution d'ensemble au problème municipal québécois : mais la débâcle électorale subie le 29 avril 1970 par l'Union nationale va faire de ce rapport un simple document historique.

Cependant, si les gouvernements passent, les problèmes demeurent. Et le gouvernement libéral se trouve de nouveau aux prises avec le dossier de la réforme municipale en la personne du nouveau ministre des Affaires municipales Maurice Tessier. Après diverses déclarations soulignant la nécessité d'une restructuration, le ministre rend public au début de mars 1971 une *Proposition de réforme des structures municipales*, laquelle doit déboucher sur un programme général de restructuration municipale. Comme l'on pouvait s'y attendre ce document suscite de nombreuses controverses : l'opposition des points de vue se manifestent particulièrement lors de la première conférence provinciale-municipale (mai 1971).

Deux traits caractérisent le débat dans sa phase actuelle. D'une part les facteurs qui nécessitent une restructuration sont désormais parfaitement connus : à cet égard les exposés faits par les ministres Lussier et Tessier n'ajoutent pratiquement rien aux

arguments développés sous le gouvernement Lesage et que nous avons précédemment répertoriés. D'autre part, les orientations suggérées tendent à l'établissement de compromis entre les partisans d'une redistribution rationnelle, exhaustive des effectifs des municipalités et les tenants, avoués ou non, de la situation présente. Inévitablement ces programmes apparaissent trop modérés, trop peu contraignants aux premiers, trop rigoureux, trop autoritaires aux seconds.

Pendant que ces discussions se poursuivent un nouveau facteur se manifeste avec une force croissante : l'intervention d'Ottawa dans le domaine urbain pourtant de [p. 103] juridiction provinciale. Or tous les dirigeants municipaux québécois sont loin de s'opposer à ce mouvement ou de le considérer d'un œil défavorable.

I. Évolution du dossier sous l'Union nationale

[Retour à la table des matières](#)

Depuis l'arrivée du ministère de Robert Lussier, le bilan du gouvernement unioniste en ce domaine comporte des réalisations (Communautés urbaines) et une proposition de règlement général (Remur). Nous allons examiner successivement chacun de ces deux éléments.

A. Formation de communautés urbaines

En utilisant des expressions de l'*Annuaire du Québec 1971*, la communauté urbaine constitue une collectivité décentralisée dont le rayonnement déborde le territoire d'une municipalité pour couvrir celui d'une agglomération formée de plusieurs municipalités¹. C'est donc une collectivité supramunicipale tenant ses compétences de la décision étatique qui lui a donné naissance. On pourrait concevoir que l'État introduise dans le domaine de la communauté des compétences exercées jusque là au niveau central, auquel cas l'opération susciterait une accentuation de la décentralisation. En réalité, au moins pour le moment présent, l'octroi des compétences implique un transfert non du haut vers le bas mais du bas vers le haut : en d'autres termes la communauté se voit attribuer des compétences exercées jusque là par les municipalités englobées. Retenons à ce propos la formule de l'*Annuaire* : « la communauté urbaine résulte d'une recentralisation de compétences décentralisées ».

La formule de la communauté représente en elle-même un compromis entre la réalisation d'une fusion et le maintien de la dispersion. Ce trait fondamental est [p. 104] explicité par l'*Annuaire* en des termes qui méritent d'être cités :

¹ *Op. cit.*, pp. 16-17.

L'objectif visé par la restructuration des collectivités locales est d'assurer la constitution de municipalités viables... À cette fin le moyen choisi pourrait être de réduire le nombre des municipalités rapidement et drastiquement. Il en résulterait avant peu, une carte des municipalités correspondant aux normes de viabilité. Toutefois, pour diverses raisons, *le recours à un tel moyen entraînerait une insatisfaction certaine, au moins de la part des élus locaux qui, jusqu'à maintenant ont résisté le plus farouchement à toutes les solutions qui élimineraient leur municipalité ou qui en modifieraient les limites et les pouvoirs* (souligné dans le texte)... Aussi, a-t-il été convenu de favoriser une formule en vertu de laquelle les municipalités actuelles seraient non pas éliminées... mais dégarnies de certaines de leurs prérogatives au profit d'une nouvelle autorité dont le champ d'action, le bassin de population et les ressources financières permettraient, avec certitude, d'assumer les compétences qui lui ont été dévolues ¹.

La formation de communautés urbaines n'entraîne donc en elle-même aucune fusion des municipalités impliquées : elle aboutit au contraire à créer une nouvelle collectivité décentralisée qui, selon l'Annuaire, n'est pas plus supérieure aux municipalités de son territoire qu'elle ne leur est subordonnée. Après la création de la Communauté, on a deux paliers de décentralisation au lieu d'un seul, paliers s'occupant chacun de choses différentes selon la répartition fixée par l'État.

Toutefois pour les promoteurs de la formule la communauté urbaine doit finalement entraîner un processus d'unification. En porte témoignage l'inscription dans le texte législatif propre à chacune des trois communautés [p. 105] déjà créées d'une disposition invitant celles-ci à fournir au gouvernement une proposition de délimitation des nouvelles frontières du territoire des municipalités membres. L'*Annuaire du Québec 1971* s'explique très clairement sur ce processus :

« Créer une communauté urbaine, c'est... mettre en place l'autorité apte à exercer les compétences que les municipalités détiennent mais qu'elles sont individuellement impuissantes à assumer. *Il est certain que le sort de l'agglomération reste aux mains de gouvernements inutilement très nombreux* (souligné par nous). Il sera possible d'en réduire régulièrement le nombre quand la communauté urbaine aura commencé à régulariser son fonctionnement et qu'elle aura manifesté son potentiel de puissance. Dès lors, il sera naturel de la voir absorber, sans remous, les compétences que les municipalités conservent encore mais dont elles trouveront avantage à se départir au profit d'une collectivité supra-municipale viable ². »

Le gouvernement unioniste a mis en place trois communautés de ce type :

1. Communauté urbaine de Montréal qui regroupe 29 municipalités ayant en 1969 une population totale de 2,184,067 habitants. Plusieurs commissions avaient déjà souligné la nécessité d'une réforme qui permette de trouver une solution aux problèmes administratifs et de gestion résultant de l'émiettement municipal

¹ *Op. cit.*, p. 16.

² *Op. cit.*, p. 18.

sur l'Île de Montréal (une brève description de ces travaux figure dans l'Annexe V). Dernière en date de ces commissions : la commission d'étude des problèmes intermunicipaux dans l'Île de Montréal, instituée le 24 février 1964 sous la présidence de Camille Blier (alors sous-ministre associé des affaires municipales). À l'issue de ces travaux la Commission recommandait [p. 106] en priorité : la fusion, l'intégration et/ou la coordination de tous les services municipaux et fonctions municipales définis dans le rapport comme régionaux ou communautaires ; la répartition du coût de ces services et fonctions entre tous les contribuables de la collectivité.

2. Communauté urbaine de Québec qui comprend 26 municipalités dont la population totale s'élevait en 1969 à 409,773. L'une des justifications données à l'opération est l'exiguïté du territoire de la ville de Québec (à peine plus de 5% du territoire de la communauté) : la formation d'une communauté doit permettre d'aérer la ville-centre. Notons au passage que Montréal couvre presque la moitié du territoire de la communauté montréalaise. Toutefois la ville de Québec a commencé de résoudre son problème en fusionnant trois municipalités voisines (1969-70) ¹.
3. Communauté urbaine de Hull qui rassemble 32 municipalités comptant en 1969 une population totale de 151,007 habitants. Parmi les objectifs essentiels de l'opération notons la volonté d'accroître l'autorité de cette zone urbaine vis-à-vis de la Commission de la capitale nationale.

Au total, les trois organismes ainsi créés coiffent quatre-vingt-sept municipalités qui rassemblent environ 2,750,000 habitants (chiffre de 1969) et qui administrent près de 70% de toutes les dépenses municipales du Québec. L'envergure de ces opérations n'est évidemment pas du même ordre que celle des regroupements suscités par la loi sur la fusion volontaire des municipalités.

[p. 107] Que la formule de la communauté ne s'oppose pas en elle-même à la réalisation ultérieure de fusions dans l'espace communautaire, le projet de création d'une nouvelle ville dans l'Ouest de l'Île de Montréal en témoigne – projet tendant à rassembler les onze municipalités de ce secteur en une seule ville majoritairement anglophone. Selon André Beauvais dans *La Presse* ², le ministre Tessier aurait fait savoir qu'il ne s'opposait pas à une telle initiative. Ce point a été confirmé par le ministre lui-même lors de sa première visite officielle à la Communauté urbaine de Montréal (18 août 1971) : le ministre est allé plus loin en soulignant que son administration considérerait comme un objectif prioritaire le regroupement des vingt-neuf municipalités de l'île en cinq ou six villes. Ce regroupement a-t-il précisé devra

¹ À consulter avec profit : QUESNEL-OUELLET, (Louise) « Régionalisation et conscience politique régionale : La Communauté urbaine de Québec », in : *Revue Canadienne de Science Politique*, Vol. 4, n° 2, juin 1971, pp. 191 à 205. GODBOUT, (Jacques) « La formation de la communauté urbaine de Québec et le rôle de l'État dans la restructuration des pouvoirs locaux », in : *Recherches Sociographiques*, Vol. 12, n° 2, 1971, pp. 185 à 225.

² Numéro du 9 juin 1971.

être entrepris dans les plus brefs délais, sinon le gouvernement du Québec l'imposera ¹.

B. Projet général de regroupement

[Retour à la table des matières](#)

L'existence d'un tel projet, dit plan REMUR, a été rendue publique lors d'une conférence de presse du ministre Lussier en date du 17 avril 1970, soit une dizaine de jours avant la tenue des élections provinciales. À cette époque, les sondages d'opinion prédisaient une défaite écrasante de l'Union nationale. On peut s'interroger sur les mobiles de la divulgation du programme municipal en de telles circonstances. Il paraît peu vraisemblable que les Unionistes aient pu véritablement attendre de cette communication un renversement du courant électoral. On peut se demander en revanche si le ministre, sentant le vent de la défaite (lui même devait perdre son siège), n'a pas voulu ainsi éviter l'enterrement complet dans les dossiers du ministère du projet établi sous sa direction.

Le document a pour titre : *Le défi municipal des cinq prochaines années* ². Il est également présenté comme le plan Remur. À vrai dire, le mot de plan semble [p. 108] très ambitieux, sauf dans une acception peu exigeante du terme, pour désigner un tel document qui, selon ses propres auteurs, « est avant tout un énoncé des intentions de l'État à l'égard d'une politique globale de décentralisation ». De fait, s'il indique bien des intentions, ce rapport laisse sans réponse la plupart des questions d'application pratique. Au surplus, nous ignorons si ce document avait déjà fait l'objet d'une quelconque discussion au sein du gouvernement ou s'il représentait seulement le point de vue du ministre et de ses proches collaborateurs.

Ce rapport ayant peu circulé, nous croyons utile d'en donner certains extraits en annexe (annexe VI). Par ailleurs, il nous paraît opportun d'en dégager les grandes lignes dans la mesure où il constitue une étape de la réflexion sur la restructuration municipale au Québec.

Au titre de la description de la situation actuelle, le rapport utilise des formules et cite des exemples qui concordent parfaitement avec l'argumentation employée cinq à six ans auparavant par le ministre Laporte. Dans dix ans tout au plus souligne le rapport 80 à 85% de la population québécoise sera concentrée dans les villes. Or, actuellement, l'on compte au Québec près de 1,150 municipalités ayant moins de 1,500 habitants, environ 250 groupant de 1,500 à 3,000 habitants, 150 de 3,000 à 10,000 et seulement 75 de plus de 10,000. Situation fâcheuse car :

« Ce grand nombre de municipalités et le peu d'habitants que la plupart représentent résultent en une capacité réduite du local à assumer ses

¹ *La Presse*, 19 août 1971.

² Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales.

responsabilités traditionnelles, en des sources de revenus insuffisantes pour les besoins, et en une impossibilité à assumer la responsabilité d'un territoire trop morcelé ¹. »

Le rapport souligne ensuite les conséquences, également bien connues, d'une telle situation. Les services rendus par les municipalités à leurs habitants coûtent souvent fort cher. La gamme des services traditionnels est [p. 109] restreinte (parmi les municipalités de 1,500 habitants et moins, plus de 70% n'affectent aucune ressource aux services récréatifs et communautaires, 50% n'ont aucun service public d'ordures ménagères, 70% n'ont aucun service public d'aqueduc et d'égouts). Les efforts accomplis en matière d'urbanisme ou d'utilisation du sol sont insuffisants, sinon même, très souvent, inexistantes :

« Il nous apparaît évident qu'en dehors des plus grandes villes, qui ne représentent que 5% des municipalités du Québec, les efforts d'urbanisme sont nuls ou quasi nuls. Aucune étude, aucune réglementation ne viennent consacrer l'utilisation du sol, aucune norme ne vient régir la construction, aucune concentration locale ne vient éclairer les décisions de l'État concernant les grands équipements qui viennent structurer le territoire ². »

Selon le programme Remur, il entre dans les intentions du gouvernement québécois, alors identifié à l'Union nationale, de placer l'activité du ministère des Affaires municipales pour les cinq prochaines années sous le signe du renouveau municipal et régional. Cette activité, centrée sur la nécessité de la restructuration territoriale, se déroulera en deux étapes : d'abord celle de la formation de nouvelles communautés, puis celle de la constitution progressive de « municipalités viables ».

Voyons d'abord la phase de constitution de nouvelles communautés. Le programme prévoit d'abord la formation de quatre communautés urbaines qui s'ajouteront aux trois déjà instituées : agglomération urbaine du Haut-Saguenay (Chicoutimi-Jonquière), Trois-Rivières, Sherbrooke et Rive Sud de Montréal. Puis il annonce la formation de seize communautés régionales dont aucune n'aura moins de 100,000 habitants. Dans la quasi totalité des cas, le tracé de limites de ces communautés régionales coïncide avec les frontières de régions ou de sous-régions administratives. Toutefois il ne s'agit pas là d'une délimitation rigide :

[p. 110] « Pour les besoins de nos études, nous avons tracé quelques frontières correspondant aux régions et sous régions administratives. Il ne faudrait pas voir là une décision arrêtée et irrévocable. Nous croyons plutôt, au Gouvernement du Québec, dans une consultation réelle, ouverte et franche ³. »

Le document Remur fait un grand éloge de cette formule à laquelle il attribue de multiples avantages tant économiques que sociaux. Ainsi :

¹ *Op. cit.*, p. 4.

² *Ibid.*, p. 6.

³ *Ibid.*, p. 11.

« Le fait de constituer un organisme régional désigné par les municipalités, permettrait d'affaiblir ce sentiment de dépendance des populations régionales surtout les périphériques, par rapport au gouvernement. Il donnerait aux populations le sentiment qu'elles-mêmes peuvent prendre en main, en partie, leurs problèmes et leur trouver des solutions ¹.

Les communautés régionales seront dotées d'institutions analogues à celles des communautés urbaines : un conseil de la communauté, un exécutif, plus restreint, un personnel administratif. Par la force des choses le conseil ne pourra comporter autant de membres que de municipalités groupées. Pour surmonter cette difficulté, le document propose une division des communautés régionales en secteurs où chaque secteur envoie au conseil un nombre de représentants proportionnel à leur population – secteurs susceptibles de constituer la première ébauche d'une restructuration municipale que devrait fournir au gouvernement chacune des communautés régionales.

La seconde étape du programme en effet comporte la formation de municipalités viables. Se fondant sur diverses expériences canadiennes et étrangères (Ontario, Saskatchewan, Finlande, Suède...), le rapport fixe comme objectif à la restructuration municipale, objectif à réaliser graduellement, la constitution de municipalités de 8,000 à [p. 111] 10,000 habitants et plus. Mais cette intention étant formulée, le document Remur ne va pas plus avant dans l'examen du problème, se bornant à dire que la restructuration municipale interviendra « à la suite des études faites par les différentes communautés régionales et urbaines » ².

Le document souligne que la mise en place des nouvelles institutions régionales et urbaines comportera la création parallèle d'organismes régionaux de coordination des activités de l'État sur le territoire (conférences régionales administratives de fonctionnaires). Il indique que cette restructuration bénéficiera d'une aide financière particulière de l'État (ainsi, pour la réalisation de municipalités viables, aide financière distribuée par un fonds de fusion existant déjà dans le budget 70-71). Enfin, il est précisé que le gouvernement de l'Union nationale a entrepris une étude approfondie de la fiscalité municipale.

Notons enfin que le rapport prévoit l'intégration dans ce cadre de trois grands programmes : aménagement régional et urbain, habitation, assainissement des eaux et fourniture d'eau potable. Au titre de l'urbanisme dont le rapport admet que la réforme doit être menée de front avec celle des structures municipales, les communautés urbaines et régionales pourront préparer des plans et des schémas, lesquels, sans avoir d'effets correctifs sur les municipalités, serviront de cadre de référence aux actions de celles-ci et de l'État.

¹ *Ibid*, p. 14.

² *Ibid*, pp. 27-28.

*

* *

Le document que nous venons d'analyser s'inspire incontestablement des idées de régionalisation qui ont bénéficié d'une large audience au Québec depuis le gouvernement Lesage. Il propose une large utilisation de la formule de la communauté dont la caractéristique est de se superposer aux institutions existantes sans exiger leur élimination : avantage appréciable sur le plan politique certes mais qui, ultérieurement, peut être coûteux en termes d'efficacité du système. Cependant le programme [p. 112] envisagé demeure si vague sur tant de points importants qu'il est difficile d'en évaluer sérieusement la portée. Tel est spécialement le cas pour la restructuration municipale. On indique un objectif – déjà vague en, lui-même, ne comportant pas de justification – sans préciser à aucun titre le rythme et les modalités de l'exécution. Dire que la question sera réglée d'après des études faites par les communautés c'est sans doute, sous couleur de participation démocratique, la renvoyer aux calendes grecques. Le document observe un prudent silence sur les conseils de comté quoique l'on voit mal ce qu'ils pourraient avoir à faire dans la structure urbaine et régionale proposée.

Ce schéma, qui fait passer la régionalisation avant la restructuration municipale proprement dite, cadre-t-il avec les hypothèses formulées sur les différences entre les deux partis vis-à-vis des problèmes municipaux ? Tel paraît être le cas pour le dispositif relatif aux milieux urbains : c'est un secteur dans lequel l'Union nationale s'octroie habituellement une certaine liberté de manœuvre. La création de trois communautés en est une bonne preuve. En revanche les intentions manifestées à l'égard du regroupement municipal soulèvent de ce point de vue plus de difficultés : le seul fait d'envisager la fusion des petites municipalités en unités de dimensions moyennes semble assez étranger aux positions unionistes traditionnelles.

On pourrait avancer plusieurs raisons pour expliquer cet écart : l'absence de leadership dans le parti depuis la disparition de Daniel Johnson ou encore l'intervention de tiers partis obscurcissant ou rendant plus floues les oppositions de clientèle (tentative unioniste de se distancer un peu du conservatisme classique) ... Mais on peut aussi se demander jusqu'à quel point la politique de Robert Lussier, présentée *in extremis*, engageait vraiment le parti et jusqu'à quel point, avec quelle intensité et quelle rigueur, la disparition des petites municipalités aurait été poursuivie advenant une victoire électorale unioniste. Si les idées du programme Remur représentaient bien un consensus de fonctionnaires, (le texte n'explicitant peut-être pas toutes [p. 113] les idées de ceux-ci) on ne saurait avancer pour autant que les instances partisans, lesquelles avaient alors d'autres sujets de préoccupation, faisaient absolument leurs de telles intentions. À cet égard, on doit rappeler que le ministre Lussier avait été précédemment maire de Repentigny – ville située juste à l'extérieur de l'Île de Montréal et susceptible de donner comme telle à ses dirigeants le sens des problèmes affrontés par les centres urbains : à ce titre, le ministre possédait une expérience relativement peu courante parmi les élites unionistes.

En tout cas, si la publication de ce document impliquait, au moins dans certains milieux unionistes, quelque glissement vers des positions plus modernes en matière de vie municipale rurale, la prudence qui se manifeste d'un bout à l'autre du texte, les insuffisances, les approximations et les silences qui ne cessent d'affaiblir la portée de l'argumentation, le nombre des assurances données aux municipalités, tous ces points suggèrent de ne pas donner un poids trop grand à la contradiction apparente entre le programme Remur et l'idéologie courante de l'Union nationale.

II. Démarches du gouvernement libéral

[Retour à la table des matières](#)

Les premières déclarations du ministre Tessier sur les priorités qu'il entend fixer au ministère qu'il dirige rendent bien compte de sa perception des préoccupations et de l'état d'esprit qui animent la scène municipale. De fait, son association aux administrateurs municipaux à titre de président de l'UMQ et de maire de Rimouski semble l'inspirer lors des premières entrevues qu'il donne après son assermentation comme ministre des Affaires municipales.

Au sommet de son programme d'action, il place la revendication traditionnelle du milieu municipal : la réforme de la fiscalité¹. Comme deuxième priorité, il traite de la réforme municipale, tout en prenant bien soin de [p. 114] ménager les susceptibilités de certains acteurs municipaux :

« Le ministre Tessier entend donc, au cours des prochaines années, favoriser les fusions là où ce sera nécessaire. On accordera des octrois spéciaux aux villes qui voudront se fusionner, mais toujours en respectant l'opinion des municipalités concernées. Il n'est donc pas question d'adopter une loi-cadre pour les annexions². »

« Il ne croit pas que l'adoption d'une loi générale (pour les fusions) favoriserait le mouvement de régionalisation qui s'amorce, compte tenu de la diversité des situations³. »

Nous savons, depuis le 14 décembre 1971, que la seule réalisation concrète du ministre Tessier au plan de la réforme municipale fut de faire adopter par l'Assemblée nationale la loi 276 intitulée Loi favorisant le regroupement municipal que d'aucuns ont qualifié de loi des fusions volontaires améliorée⁴. En effet, après s'être appliqué à brandir toute espèce de menaces, après avoir conçu un projet de restructuration de toutes les municipalités du Québec en régions municipales, comme l'avait fait avant

¹ *The Gazette*, 27 mai 1970.

² *Le Soleil*, 27 mai 1970, article de Vianney Duchesne.

³ *Le Soleil*, 27 mai 1971, article de Pierre Boulet.

⁴ *Le Soleil*, 5 décembre 1970.

lui Pierre Laporte, le ministre Tessier a dû battre en retraite et se contenter d'une loi similaire à celle qu'avait fait adopter ce dernier.

Aussi, bien que la démarche des deux ministres libéraux ne soit pas totalement identique, les efforts entrepris et les embûches rencontrées en cours de route offrent assez de similitudes pour faire l'objet d'une description attentive. En guise de conclusion à cette analyse de la démarche libérale sous Maurice Tessier, nous soumettrons de nouveau au feu de la vérification l'interprétation politique déjà amorcée à deux reprises.

[p. 115] Lors d'une entrevue donnée à Sept-Îles dans le cadre d'une réunion du bureau de direction de l'UMQ, le ministre Tessier tente d'établir une distinction entre la loi-cadre des communautés urbaines régionales qu'il entend introduire à l'Assemblée nationale en même temps que seize autres projets de loi sur la vie municipale et une loi sur les fusions, distinction propre à ne pas effrayer trop brusquement les politiciens locaux :

« Quant à une éventuelle modification de la loi des fusions volontaires, en vue d'accélérer le mouvement de regroupement municipal, le ministre a révélé qu'il n'en était pas question. Il n'est sûrement pas question de règlement plus coercitif pour accélérer le mouvement. Il croit cependant qu'il vaut mieux procéder par la création de communautés urbaines régionales qui veulent en particulier le regroupement des services municipaux avant le regroupement des communautés comme tel ¹. »

En plus de contredire la décision qui sera prise un an plus tard avec l'adoption de la Loi favorisant le regroupement municipal, cette déclaration laisse entendre que, pour le ministre Tessier le caractère coercitif du projet de création de communautés municipales sera au moins aussi limité que celui attaché à la Loi des fusions volontaires. Nous verrons, en effet, que le ministre restera fidèle à cette seconde partie de son intervention de Sept-Îles même si le rythme des menaces plus ou moins voilées s'accélère au fil des semaines et des mois précédant le mois de décembre 1971.

Parlant à Halifax en septembre 1970 devant le barreau canadien réuni en congrès, le ministre Tessier affirmait que le gouvernement municipal disparaîtra et sera progressivement remplacé par l'administration provinciale à moins que, restructuré et revalorisé, il ne devienne un élément plus important et plus efficace du système politique. En même temps le ministre exprimait l'avis [p. 116] que le gouvernement régional apporte la solution aux problèmes actuels et futurs des municipalités. Finalement, il indiquait que le ministère des Affaires municipales travaillait à l'élaboration d'une loi-cadre visant à définir les formules et les champs de juridiction du gouvernement régional ² : la création de ces gouvernements régionaux décentralisés serait accompagnée d'une consolidation ou d'une restructuration du trop grand nombre de trop petites municipalités. Maurice Tessier allait ensuite confirmer

¹ *Le Soleil*, 27 juillet 1970.

² D'après *Le Devoir*, 2 septembre 1970.

cette intention à l'occasion du congrès annuel de l'Union des conseils de comté (18-20 septembre 1970) et de l'Union des municipalités (30 septembre, 1-2 octobre 1970).

Le congrès de l'Union des conseils de comté mérite une mention particulière. Nous avons déjà signalé à quelques reprises la faiblesse du rôle joué par ces conseils. Il suffit pour s'en convaincre de considérer la petitesse des ressources à leur disposition. Selon des informations communiquées lors du Congrès ¹ le budget total de ces conseils s'élève présentement à environ \$1,750,000 ce qui équivaut approximativement au budget annuel d'une cité de 10,000 habitants : trois de ces conseils sont totalement inactifs, 7 ont un budget inférieur à \$10,000 et 61 ont un budget inférieur à \$100,000.

La prise en considération de cet état de fait et la crainte d'une offensive plus ou moins avouée de la part du MAM contre la survie des Conseils de comté avaient incité les dirigeants de l'Union à confier à un comité d'étude le soin de rédiger un projet de restructuration régionale visant à sauvegarder les Conseils de comté. Selon ce projet, tout le territoire québécois hors des zones proprement urbaines serait divisé en régions municipales englobant de 50,000 à 100,000 de population. De plus, les villages et paroisses, après intervention autoritaire du gouvernement provincial lorsque nécessaire, devraient se fusionner pour former des municipalités de 5,000 à 6,000 habitants :

« Les conseils de comté, selon le comité d'étude, [p. 117] doivent donc être transformés afin de devenir des régions municipales s'insérant dans le cadre des dix régions administratives établies par le Gouvernement du Québec ². »

Les responsables du comité d'étude n'auront pas plus de chance que le ministre Tessier puisque, durant ce congrès, une opposition sourde et, chez plusieurs congressistes, ouverte, s'est manifestée contre les perspectives de la régionalisation municipale et d'un regroupement plus ou moins autoritaire des petites municipalités ³. Cependant, le ministre des Affaires municipales confirmant sa volonté de déposer un projet de structuration régionale, a exprimé alors l'avis que dans leur état actuel les conseils de comté sont inadéquats et inefficaces, qu'ils sont incapables, de répondre aux besoins de l'heure : selon le chroniqueur de *La Presse*, Claude Masson, « Tessier sonne le glas des conseils de comté ⁴. »

La stratégie utilisée par le ministre Tessier et son sous-ministre Richard Beaulieu lors du Congrès de l'Union est celle du « bâton » :

¹ *La Presse*, 21 septembre 1970.

² *La Presse*, 14 septembre 1970.

³ Les maires des régions rurales craignent le gigantisme et les structures trop lourdes, ils ont la hantise de l'« Opération 55 » sur la régionalisation scolaire, redoutent d'être « avalés » par les villes, si les urbains et les ruraux font partie des mêmes communautés régionales, et ne veulent pas perdre leur fief. *La Presse*, 19 septembre 1970, A7.

⁴ 21 septembre 1970, A8.

« Il faut que quelqu'un bouge à quelque part. Si vous ne le faites pas pour des motifs qui ne seraient pas raisonnables, le ministère devra bouger ¹. »

Face à l'UMQ la stratégie est d'un caractère plus technique. On utilise alors la « carotte » : annonce de quatre projets de loi-cadre dont l'un a été étudié article par article par le ministre lui-même, projection d'intentions futures au sujet d'un palier intermédiaire et décentralisé de gouverne-[p. 118] ment, assurance du ministre à l'effet qu'en sa qualité nouvellement acquise de ministre, il ne trahira pas la philosophie qui était sienne il y a quelques mois comme membre actif de l'UMQ.

Ces quasi-confidences font si bien que les objections tumultueuses formulées par le président sortant de l'UMQ, Marcel d'Amour, maire de Hull, au sujet d'une volonté gouvernementale d'imposer de nouvelles structures administratives (lire : des communautés urbaines et régionales, menant à des fusions ou annexions) à certaines régions du Québec, s'estompent à mesure que des « experts » économiques, dont Claude Simard, ministre d'État au ministère de l'industrie et du commerce, font miroiter les avantages attachés à la communauté régionale ou urbaine aux plans de la promotion industrielle et des investissements publics dans l'infrastructure d'accueil ².

Ainsi préparés, les congressistes peuvent maintenant entendre les premières précisions sur les orientations majeures de la réforme municipale que propose le ministre Tessier.

Cette réforme des structures exigera deux projets de loi :

a) Une loi-cadre des communautés.

Cette loi permettra, lorsqu'un nombre suffisant de municipalités dans un même territoire le réclamera, de constituer celui-ci en communauté urbaine ou régionale par un arrêté en conseil.

¹ *La Presse*, 18 septembre 1970.

² Cette idée sera reprise par Paul Blier, alors chef de cabinet du ministre Tessier, à l'occasion d'un colloque organisé par l'Association canadienne d'urbanisme, section Québec. Le texte que nous citons est reproduit dans *La Presse* du 3 mai 1971 : « C'est ainsi que les régions qui instaureront rapidement des communautés municipales dans leurs territoires bénéficieront d'investissements importants de la part du Ministère de l'éducation, en ce qui concerne les centres communautaires culturels, physiques et sociaux, là où les autres devront attendre tant et aussi longtemps qu'elles n'auront pas créé leurs communautés. La même situation risque de se produire dans le domaine des investissements industriels, car le Ministère de l'industrie et du commerce sera plus porté à recommander l'installation d'une industrie importante là où existe déjà une communauté municipale, que là où elle est refusée. »

[p. 119]

b) Un plan directeur de la régionalisation et du regroupement.

Il s'agira d'un plan de division du territoire québécois en *un certain nombre* de régions ou de communautés urbaines et régionales. Ces nouvelles communautés devront grouper au moins 50,000 habitants, et les municipalités qui en feront partie au moins 10,000 habitants. D'où un vaste programme de fusion à planifier surtout si, comme il est annoncé, les limites des futures municipalités doivent correspondre à celles des futures commissions scolaires (v.g. Bill 27).

c) La répartition des tâches entre les niveaux local, régional et provincial, ainsi que les propositions de réformes au niveau des subventions et des pouvoirs de taxation, seront précisées dans le Livre blanc sur le plan-directeur.

Tout en faisant abstraction du dernier point pour le moment puisqu'il s'agit de prises de positions gouvernementales à venir, on peut déjà formuler quelques commentaires sur les fondements de la réforme et sur les perspectives de réalisation de ce programme par le ministre Tessier.

L'idée de structurer la région sur la base d'un bassin de population d'au moins 50,000 habitants a présidé à l'établissement des régionales scolaires et inspira le projet de régionalisation municipale élaborée sous Pierre Laporte. Elle fut reprise par le comité d'étude de l'Union des conseils de comté dont nous venons de faire mention. Nous connaissons donc les objections non équivoques des administrateurs des petites municipalités au sujet de l'opération '55' et des recommandations du comité d'étude de l'Union. En outre, l'abandon des conceptions de Pierre Laporte par Paul Dozois et l'Union nationale a déjà fait l'objet d'une analyse sur laquelle il ne convient pas de revenir. Aussi, tel qu'avancé par le ministre Tessier, cet élément fondamental de la réforme municipale laisse [p. 120] planer tous les doutes sur sa réussite, non pas seulement parce qu'il met en cause l'avenir des Conseils de comté, mais parce qu'il alimente les craintes que semble provoquer le nombre symbolique de 50,000 habitants.

Un autre volet de la réforme projetée par le ministre Tessier, soit la fixation à 10,000 de population de toute entité municipale viable, a fait l'objet de plusieurs déclarations publiques depuis qu'il est question de regroupement municipal au Québec. Pourtant, il ne nous est pas possible de citer d'études scientifiques québécoises à l'appui de ces assertions. Il n'est même pas permis de relever quelques utilisations stratégiques d'embryons de données scientifiques pour promouvoir cette idée. Nous ne disposons que d'adhésions verbales, quoique timides, de la part de certains leaders municipaux. Quant à la masse des acteurs municipaux, il serait exagéré de croire que leur manque d'enthousiasme sur cette question repose uniquement sur la faiblesse qu'elle décèle dans l'argumentation de cette thèse.

Il nous apparaît plus approprié de compter au nombre des facteurs de freinage l'inertie du milieu municipal, petites villes et municipalités rurales, la méfiance face à

l'inconnu, l'ensemble des processus à travers lesquels se constituent et se perpétuent les petits fiefs locaux contrôlés par des politiciens et des élites traditionnelles qui préfèrent agir dans le cadre du proverbe « un tien vaut mieux que deux tu l'auras » que de tenter un élargissement de leur influence au niveau d'une entité de plus grande envergure.

Si on ajoute à ces facteurs locaux de freinage l'utilisation qui est faite par les partis politiques provinciaux de cette armée d'administrateurs locaux à des fins de distribution de services, d'emploi et de contrats (patronage) et à des fins de décentralisation de l'organisation partisane et électorale, on conçoit que des études de viabilité et de rentabilité, idéalement impeccables, ne susciteront jamais une ferveur sans borne de la part des politiciens et des élites locales, pas plus que de la part de politiciens provinciaux d'un type traditionnel. C'est d'ailleurs le sens [p. 121] de l'interprétation que nous offre le journaliste François Demers dans son analyse des premières propositions de réforme municipale du ministre Tessier :

« ... l'analyse du comportement de M. Tessier depuis quelques mois fait ressortir que l'action de l'ancien maire de Rimouski s'oriente selon deux lignes de force qui ne permettront pas d'imposer aux 1,500 municipalités et villes du Québec une réforme en profondeur ... si elles y sont opposées ¹. »

Le même journaliste ajoute :

« Le ministre avait aussi déclaré d'un ton ferme au début de l'automne, que le nombre des municipalités québécoises serait réduit en deux ans de 1,650 à quelque 150. Depuis, il semble que, sans être revenu sur cette intention, il ait retiré du Livre Blanc la carte qui aurait indiqué "approximativement" les limites des futures villes... de façon à lier le moins possible les mains des administrateurs municipaux et du Conseil des ministres ². »

Il est vraisemblable que le retranchement opéré par le ministre Tessier au sujet des limites « approximatives » des futures villes ait été motivé par son désir de ne pas s'aliéner les administrateurs municipaux. Toutefois, il ne faudrait pas manquer de souligner que vers la même époque un comité interministériel formé de fonctionnaires des ministères de l'Éducation, des Affaires municipales, de l'Industrie et du commerce, et des Finances, révisait le Livre blanc du ministre Tessier et procédait à un découpage du territoire en régions pouvant servir à des fins scolaires (réorganisation des commissions scolaires locales selon le Bill 27), municipales (communautés municipales du Livre blanc) et industrielles (sous-régions ou secteurs à [p. 122] l'intérieur des dix grandes régions administratives du ministère de l'industrie et du commerce) :

¹ DEMERS, (F.) « Tout en donnant plus de pouvoir au ministre Tessier, le Livre Blanc ne menacera pas les élites locales ». *Le Soleil*, 5 décembre 1970

² *Idem*.

« Plutôt que d'approuver un projet destiné à des fins municipales uniquement, le gouvernement de M. Bourassa a décidé de prévoir une division du territoire de la province qui puisse être utilisée par plusieurs ministères ¹. »

Un peu plus tard, le ministre juge qu'il est en meilleure posture pour s'expliquer sur ce qu'il appelle « le renouveau municipal au Québec en 1971 », appellation proche de Remur ². Selon lui, ce renouveau doit résulter d'un ensemble d'actions gouvernementales : réforme des structures municipales que commande l'introduction de la notion d'aménagement du territoire, adoption de la loi-cadre de la planification et de l'urbanisme ; évolution des relations municipales-provinciales (convocation de la première conférence en vue d'établir un dialogue permanent entre les municipalités et l'État) ; réforme de l'évaluation foncière ; restructuration du ministère des Affaires municipales en fonction des nouvelles responsabilités assumées. Retenons cette affirmation du ministre :

« Si l'avenir des municipalités, leur autonomie et leur efficacité ne laissent personne indifférent, ils constituent, pour le gouvernement du Québec, une préoccupation constante et un défi majeur. Un défi dont la réalisation réclame une action immédiate, à laquelle il est impératif d'associer les municipalités elles-mêmes et le plus grand nombre possible de citoyens. »

Cependant, à en croire un commentateur ³, le gouvernement du Québec, d'abord préoccupé de questions économiques, n'aurait pas mis beaucoup d'enthousiasme [p. 123] à tenir pour prioritaire la question de la restructuration municipale – secteur politiquement dangereux au surplus dans la mesure où tout changement de quelque importance affecte la position des élites locales qui contrôlent pour une bonne part l'appareil municipal (selon certains la création de la ville de Laval avait coûté cher lors des élections de 1966 au gouvernement Lesage). Si donc le gouvernement québécois a accepté d'entreprendre une telle réforme, cette attitude serait due en une large mesure à l'insistance déployée par le ministre des Affaires municipales et à son poids politique au titre de représentant du bas du fleuve dans le cabinet. Quoiqu'il en soit de cette interprétation le ministre a pu poursuivre l'exécution de son dessein avec la publication au début de mars 1971 de la version définitive du Livre blanc sur la réforme des structures municipales ⁴. Nous allons d'abord analyser les principaux éléments de ce texte, puis nous examinerons l'accueil qu'il a reçu et les réalisations qu'il a suscitées, notamment lors de la première conférence provinciale-municipale de mai 1971.

¹ MASSON (C.) « Division en 150 régions du territoire québécois », *La Presse*, 16 janvier 1971.

² Texte publié dans *Commerce/Le Point*, Montréal, février 1971.

³ François Demers in *Le Soleil*, 25 février 1971.

⁴ *Proposition de réforme des structures municipales. Op. cit.* Le Livre blanc comporte deux volumes : le premier constitue l'exposé du dossier, le second décrit les « secteurs d'aménagement municipaux. »

A. Analyse du projet de restructuration

[Retour à la table des matières](#)

Sous la rubrique « Exposé de la situation actuelle », le Livre blanc expose les facteurs qui, selon le ministère, rendent nécessaire l'adoption d'une réforme municipale. La législation municipale contient certes divers mécanismes d'ajustement des frontières municipales mais, ne pouvant répondre qu'à des besoins restreints, ils ne sauraient permettre « une politique efficace de revalorisation municipale ». Cette analyse se borne à reprendre, dans une forme à peine différente, les différents arguments échangés depuis l'ouverture du dossier et dont nous avons déjà fait la présentation à quelques reprises. Au surplus l'analyse reste superficielle. Considérons, par exemple, la fiscalité. Le Livre blanc souligne bien le rapport entre la présence [p. 124] de la situation municipale et la distribution des ressources fiscales :

« Nous pouvons affirmer que les limites que les autorités provinciales apportent à l'autonomie des municipalités résident moins dans la restriction qu'elles imposent sur la liberté de leurs décisions que dans la détention de pouvoirs discrétionnaires sur les sources de revenus ¹. »

Cependant le texte ne présente aucun exposé des mobiles ayant conduit les autorités provinciales à agir de la sorte (mobiles parmi lesquels nous inclinerions à mentionner la volonté de contrôler des mécanismes de patronage, le souci de s'attacher des hommes par l'octroi judicieux d'aides diverses, la crainte d'avoir à partager le pouvoir, le caractère centralisateur et autoritaire de la culture politique québécoise...). La recherche de ces mobiles n'est pas vaine si l'on désire apprécier les chances d'une transformation réelle des pratiques suivies jusqu'à présent dans l'ordre des relations municipales-provinciales. On peut se demander si l'accomplissement des responsabilités municipales nouvelles, lesquelles effectivement « dépassent largement les limites géographiques d'une municipalité » est le moins du monde compatible avec le maintien, même atténué, de telles pratiques. Sans doute le problème municipal québécois ne se ramène-t-il pas uniquement à une réforme fiscale, mais la seconde est un élément considérable du premier.

Au total, quand le Livre blanc souligne que la plupart des nouvelles responsabilités « devront être assumées par l'État si une réforme des structures municipales n'est pas entreprise sans délai sur l'ensemble du territoire québécois » on peut s'interroger légitimement sur la propension des autorités provinciales à réaliser, pour leur part, les conditions fiscales d'une telle réforme. La menace qui perce en ce point du livre blanc serait mieux fondée, plus équitable, si la province se montrait vraiment décidée [p. 125] à revoir le partage fiscal. Sinon l'on risque d'en demeurer au cercle vicieux habituel.

¹ *Op. cit.*, p. 6.

Parmi les traits de la situation présente, le rapport mentionne aussi l'absence de tout « interlocuteur valable » entre les municipalités et l'État, spécialement dans l'ordre de l'aménagement régional. Il est significatif à ce propos que le livre blanc ne fasse même pas mention des conseils de comté. On sait au surplus que le ministre des Affaires municipales ne prise guère – c'est sans doute un euphémisme – certains des organismes mis en place au titre de la planification régionale dans l'Est du Québec ¹.

Le Livre blanc n'apporte pas non plus beaucoup d'éléments nouveaux en ce qui concerne les objectifs de la réforme. Trois secteurs sont mentionnés : objectifs économiques, socio-culturels administratifs – « objectifs majeurs... qui concrétiseront l'effort de démocratisation déjà entrepris par le gouvernement avec l'élargissement du sens électoral et du sens d'éligibilité, afin de permettre la participation d'un plus grand nombre de citoyens à la chose publique » ². C'est là un discours déjà entendu bien souvent. Pour les objectifs administratifs le document évoque une possibilité d'accroissement de la décentralisation (« récupération, par les municipalités, de certaines responsabilités municipales assumées par l'État et... accroissement graduel des pouvoirs municipaux ») : déclaration d'intention peu compromettante si l'on observe que les municipalités ne parviennent pas, en grand nombre, à assurer correctement les responsabilités qui leur sont attribuées présentement.

Nous n'avons signalé ces points que pour établir la continuité du projet municipal de l'actuel gouvernement libéral avec les idées présentées en ce domaine depuis de nombreuses années. Il faut voir maintenant, de façon plus détaillée si le Livre blanc contient des éléments de solution, plus efficaces que les projets antérieurs, à des pro-[p. 126] blèmes dont chacun reconnaît l'existence et la gravité mais sans que cette perception ait jusqu'à présent suscité au plan pratique les redressements ou corrections nécessaires.

Le Livre blanc part de l'idée qu'il existe un besoin « global et général » de réorganisation municipale. Finalement toutes les municipalités seront impliquées dans ce remodelage de la vie locale mais elles n'ont pas toutes « un besoin égal et immédiat de restructuration ». Le rapport rejette expressément l'idée d'« une solution unique et rigide » qui engloberait d'un seul coup toutes les municipalités québécoises. Selon ce texte :

« ... rares sont ceux qui prétendent qu'il faille imposer d'un seul coup à toutes les municipalités une formule qui, par souci d'efficacité, les regrouperait sous des autorités intermunicipales ou qui en ferait disparaître un grand nombre par regroupement obligatoire ³. »

Ces lignes donnent le ton du rapport qui préconise « une formule souple et évolutive » devant conduire à une restructuration complète mais d'une manière graduelle et en laissant aux municipalités une grande liberté de manœuvre dans la

¹ Voir : Louis Saint-Pierre, Claude Forgue « Le Ministre Tessier ou la fin d'une idée. La planification québécoise à l'heure de la vérité ». *Le Devoir*, 17 décembre 1970, pp. 5-6.

² *Op. cit.*, p. 10.

³ *Op. cit.*, p. 11.

conduite du regroupement. Même s'il comporte divers éléments qui ouvrent aux autorités provinciales la faculté de manifester leur présence et leur influence, le Livre blanc se garde des affirmations autoritaires et des réglementations contraignantes : les autorités provinciales ne veulent brusquer personne et la coopération directe entre les municipalités intéressées constitue le meilleur moyen de parvenir au but final.

Le souci de rassurer les esprits est évident. À ce stade le gouvernement québécois s'efforce d'amadouer et de convaincre les opposants habituels à une politique de regroupement. *Grosso modo* le système envisagé propose un cadre en laissant aux municipalités le soin de le remplir. Toutefois le système comporte au bénéfice des auto-[p. 127] rités divers moyens d'ajustement des actions pratiques au cadre général. Advenant la reprise du Livre Blanc après le recul du mois de décembre 1971, il restera à savoir si ces moyens seront assez puissants pour vaincre les inévitables résistances et pour obtenir la réalisation de la réforme à un rythme satisfaisant.

1) Cadre général de la réforme municipale

[Retour à la table des matières](#)

Le gouvernement assume d'emblée deux responsabilités : il propose, et fait adopter après consultation des intéressés, une loi-cadre qui stipule les mesures et prévoit les institutions nécessaires à l'accomplissement de la réforme ; il établit une carte dont les divisions tendent à guider ou à influencer l'assiette territoriale des regroupements envisagés.

L'objet essentiel de la loi-cadre est de mettre à la disposition des municipalités des formules de regroupement et des moyens d'action. Par cette loi le gouvernement entend « établir l'éventail des choix possibles face à tous les éléments qui pourront s'avérer pertinents ». Conformément à l'inspiration de base du système proposé, le gouvernement, rejetant la méthode d'une législation « ordinaire et définitive » qui imposerait aux municipalités une technique rigide d'association ou de fusion, soumet à celles-ci des dispositions leur laissant une marge de choix. Les municipalités, dans certaines limites toutefois, reçoivent de la loi la faculté de déterminer, en quelque sorte sur mesure, les conditions de leur regroupement. En plus d'assurer le respect de l'autonomie municipale, cette méthode doit permettre d'adapter le regroupement « au degré de développement des différents milieux » et de prendre en considération les « circonstances locales ».

Sans en faire l'instrument exclusif du regroupement, le Livre blanc privilégie un mécanisme : la constitution de fédérations de municipalités par la formation de communautés municipales. Ces communautés, introduites dans la pratique québécoise avec la création de trois communautés urbaines, représentent des « institutions territoriales décentralisées » qui se superposent aux municipali-[p. 128] tés existantes mais sans les éliminer, pour l'exercice de certaines compétences. Manifestement le gouvernement libéral compte sur ce procédé, utilisé d'abord par le gouvernement unioniste, pour promouvoir la restructuration municipale au Québec.

Le Livre blanc présente, quoique de manière assez succincte, les éléments les plus caractéristiques de ces communautés : découpage territorial, partage des pouvoirs et structure administrative (texte de cet exposé dans l'annexe VII). Nous allons revenir dans quelques instants sur le découpage territorial. Au titre de la structure administrative, à peine esquissée d'ailleurs, le Livre blanc opte pour un mode de représentation indirecte : les conseils municipaux choisissent en leur sein les membres et le président de l'exécutif de la communauté, si du moins le nombre des municipalités justifie la formation d'un tel échelon. Enfin, pour le partage des pouvoirs, le Livre blanc donne un peu plus d'indications. L'idée de ce partage est que les municipalités impliquées dans un regroupement déterminent elles-mêmes les matières transférées à la communauté. Mais ce principe très libéral est fortement entamé par l'obligation faite aux municipalités d'attribuer à la communauté, dès sa formation, un nombre minimum de compétences. Le Livre blanc cite à cet égard sept séries de compétences : aménagement du territoire, promotion économique et fonds industriels, évaluation foncière, traitement des données, voies de circulation, offices d'habitation et contrôle de l'environnement.

Tel que présenté dans le Livre blanc, cette liste ampute largement les compétences des municipalités membres : c'est sans aucun doute l'un des moyens que le gouvernement s'est réservé pour influencer sur le regroupement municipal et assurer à celui-ci un degré d'homogénéité suffisant à travers toute la province. L'établissement d'une telle liste, d'ailleurs inévitable, réduit d'autant la marge de manœuvre des municipalités dans le choix des conditions du regroupement.

Revenons maintenant au découpage territorial dont on peut, sur la base de l'expérience, pressentir sans [p. 129] peine les difficultés – difficultés dont les auteurs du Livre blanc sont parfaitement conscients :

« La délimitation des territoires risque de constituer une pierre d'achoppement... L'erreur la plus commune consisterait à tenter d'imposer un découpage territorial établi uniquement à partir d'études techniques sans qu'il soit possible d'y procéder à des ajustements. Par ailleurs on ne saurait fonder une politique valable sur de simples ajustements successifs : il est essentiel de disposer d'un schème de référence cohérent ¹.

Ce schème indispensable, le gouvernement l'établit sous la forme « d'une carte théorique proposant le regroupement des municipalités en secteurs » – carte conçue par le ministère des Affaires municipales en collaboration avec les ministères de l'Éducation et de l'Industrie et du commerce. Ces secteurs dits « secteurs d'aménagement municipaux » ont été délimités en fonction de plusieurs critères dont le texte indique les principaux : par ailleurs la carte respecte, sauf si l'on n'a pas pu faire autrement, les frontières des municipalités actuelles et celles des régions administratives. Le nombre des secteurs prévus par le projet gouvernemental s'élève à cent trente et un. En voici la décomposition régionale :

¹ *Op. cit.*, p. 13.

Régions	Nombre de secteurs
Bas Saint-Laurent, Gaspésie, Îles-de-la-Madeleine	20
Saguenay-Lac Saint-Jean	6
Québec	21
Trois-Rivières	13
Sherbrooke	8
Montréal	45
Outaouais	6
Abitibi-Témiscamingue	5
Côte-Nord	7
Total des secteurs	131

[p. 130] Le Livre blanc précise que soixante-quinze de ces secteurs sont considérés comme « prioritaires » mais sans en donner la liste et sans préciser les critères et les conséquences éventuelles d'une telle désignation. Il est également dit que quarante-six de ces secteurs correspondent aux secteurs d'aménagement considérés par le ministère de l'Industrie et du commerce.

Il reste difficile d'apprécier la portée exacte de ces secteurs sur la seule base des renseignements fournis par le Livre blanc. Celui-ci annonce d'ailleurs la publication d'un manuel d'information expliquant notamment les conditions d'élaboration de la carte des secteurs municipaux et le mode d'emploi de cette carte pour la délimitation du territoire d'une communauté municipale. Le Livre blanc précise que les limites de ces secteurs pourront au besoin faire l'objet d'ajustements. Il restera à savoir, à condition que l'on réintroduise dans le circuit municipal la carte proposée des cent trente et un secteurs, si cette délimitation des frontières subira des changements et de quelle importance.

Plusieurs commentateurs ont affirmé que les autorités provinciales entendaient réduire finalement à cent trente et un le nombre des municipalités québécoises (transformation de chaque secteur en une municipalité et une seule). Ce raisonnement oublie que la formation d'une communauté n'entraîne pas par elle-même la disparition des municipalités constituantes. Au surplus, le Livre blanc n'établit pas de coïncidence rigoureuse *a priori* entre le chiffre des secteurs et celui des communautés municipales (« un ou plusieurs de ces secteurs pourront constituer une communauté municipale et deux ou plusieurs communautés municipales pourront, lorsque leurs intérêts seront jugés suffisants, être regroupées en une seule communauté municipale »)¹.

¹ *Ibid.*, pp. 18-19.

En définitive l'on ne saurait préjuger, sur la seule base du Livre blanc, le dessein futur de la carte municipale québécoise. Le Livre blanc indique bien que :

[p. 131] « en se basant sur la carte des secteurs de regroupement de municipalités qui sera diffusé par le Ministère des Affaires municipales, un certain nombre de municipalités constituent un *groupe d'interlocuteurs* (souligné par nous) ¹. »

Cependant, le Livre blanc ne mentionne pas si de tels groupes devront respecter dans leur composition les indications de la carte (ainsi impossibilité pour les municipalités d'un secteur de traiter avec des municipalités relevant d'un autre) ou si les regroupements pourront comme certains le croient transgresser les frontières des secteurs. L'adoption de la première solution aurait pour résultat d'accentuer le poids des autorités provinciales dans la réalisation de la réforme. La seconde donnerait plus de liberté aux municipalités sans oublier toutefois les pressions que pourraient exercer les ministères intéressés pour obtenir le respect de la carte dans ses lignes essentielles. Le Livre blanc insiste à plusieurs reprises sur la souplesse que doivent avoir les négociations tendant au regroupement. En réalité, l'on ne pourra fixer avec certitude la marge de manœuvre disponible qu'une fois arrêtée définitivement la liste des compétences communes obligatoires et la portée de la carte des secteurs d'aménagement. Sous ces réserves, les municipalités paraissent appelées à jouer un rôle important dans le rythme et le contenu du processus de regroupement.

Le choix qui paraît le plus naturel aux auteurs du Livre blanc, celui en tout cas sur lequel ils insistent le plus, est la formation d'une communauté municipale par les soins des municipalités intéressées ou concernées. Celles-ci constituent un groupe d'interlocuteurs dans lequel les maires sont appelés à occuper la place principale. Les négociations sur les modalités du regroupement reposent sur l'éventail des choix ouvert par la loi cadre. Il s'agit, en somme, pour utiliser des expressions du Livre blanc, de la discussion d'une sorte de contrat par lequel les municipalités procèdent elles-mêmes à leur propre réorganisation. [p. 132] Réserve faite de dispositions obligatoires (en particulier au titre des compétences communes), les termes et modalités de ce contrat peuvent varier d'un cas à l'autre. Advenant un accord entre les municipalités, les mesures arrêtées sont incorporées dans un projet de lettres patentes qui est soumis à chaque municipalité pour ratification. Cette ratification, précise le Livre blanc, se fait par « résolution » (alors que, plus loin, le texte fait allusion au mécanisme du « règlement »). Le projet est ensuite transmis pour approbation au Lieutenant-gouverneur en conseil, l'approbation ne pouvant intervenir si la ratification n'a pas obtenu certaines majorités (*infra*).

L'un des traits les plus caractéristiques de ce mécanisme, tel que prévu par le Livre blanc, est que toute l'affaire se déroule au niveau des maires pour la discussion de l'accord et à celui des conseils municipaux pour la ratification. Le Livre blanc prévoit tout au plus la possibilité d'adjoindre au groupe d'interlocuteurs un ou des « observateurs » représentant soit l'ensemble des conseillers municipaux des

¹ *Ibid.*, p. 23.

municipalités impliquées, soit l'ensemble des fonctionnaires de celles-ci, soit divers corps intermédiaires. On se souvient des critiques dirigées à cet égard contre le Bill 13 et des efforts entrepris pour soumettre au référendum la décision de fusion. Le Livre blanc non seulement ignore le référendum mais ne fait même pas allusion à la possibilité d'une enquête publique dans les municipalités en cause. Le rapport évoque une seule fois l'action éventuelle d'éléments extérieurs aux autorités municipales mais c'est pour déclarer « impensable » la perspective d'un blocage de telles opérations par des groupes minoritaires de contribuables.

En dehors de la constitution d'une communauté, les municipalités disposent d'une autre option : celle de se fusionner en une municipalité unique. Ce choix peut s'effectuer au début même du processus de regroupement, ce qui signifie que les municipalités sont d'accord pour procéder immédiatement à leur absorption totale dans un ensemble plus vaste. Mais la fusion peut intervenir par la suite, comme conséquence de l'évolution graduelle de la [p. 133] communauté municipale dans une telle direction. On peut également concevoir qu'une fusion se produise entre certains membres d'une communauté soit avant même la formation de celle-ci, soit après sa constitution : le Livre blanc prévoit expressément la seconde de ces perspectives et rien dans ce texte n'interdit d'envisager la première.

Tout en mentionnant à quelques reprises la solution de la fusion, le Livre blanc laisse la question des modalités de sa réalisation entièrement dans le vague. Peut-être ce manque d'intérêt est-il dû à la faiblesse des résultats enregistrés au titre de la loi sur les fusions volontaires : les auteurs du Livre blanc n'auraient pas insisté sur cette modalité du regroupement quoiqu'ils lui soient favorables parce qu'ils n'en attendraient pas de grands résultats au moins dans un premier temps. D'un autre côté, ce silence relatif du Livre blanc peut tenir à l'idée que le Bill 13 suffit pour de telles opérations et qu'il n'y a pas lieu d'apporter des modifications à ce texte. Observons pour le moment que la réalisation d'une fusion sous le Bill 13 comporte des conditions plus rigoureuses (unanimité des conseils, enquête publique) que la formation d'une communauté municipale d'après le Livre blanc : les autorités municipales sont-elles favorables au maintien d'une telle différence ?

Il convient enfin de présenter une autre hypothèse : celle où les municipalités feraient montre de mauvaise volonté ou tout simplement d'inertie à l'égard de la formation d'une structure intermunicipale (où encore se contenteraient de la signature d'ententes limitées et particulières selon les stipulations ordinaires de la législation municipale). Si l'on en croit le Livre blanc,

« on peut s'attendre à ce qu'en certains milieux, des groupes de municipalités accepteront spontanément de se lancer dans cette opération de réorganisation, encourageant ainsi l'émulation entre les diverses régions du Québec et même entre les diverses parties d'une même région ¹. »

¹ *Op. cit.*, p. 12.

[p. 134] Sans contester absolument l'influence possible d'un tel mécanisme et sans oublier le rôle de persuasion revenant au ministre et à ses collaborateurs, on doit se demander si le gouvernement ne s'est tout de même pas réservé des moyens d'action plus directs et plus positifs.

2) Ajustement des démarches municipales au programme gouvernemental

[Retour à la table des matières](#)

Tout en affirmant son profond respect pour l'autonomie municipale le rapport fait état de plusieurs éléments ou mécanismes susceptibles de favoriser le regroupement souhaité. Si l'on en juge d'après la faiblesse des résultats enregistrés au titre de la fusion volontaire, ce ne sont certes pas là des précautions inutiles.

En premier lieu le Livre blanc signale la possibilité que plusieurs administrations, dont l'activité exige de plus en plus la présence d'interlocuteurs municipaux « valables », collaborent « à une accélération du rythme d'implantation des communautés municipales ». Tel serait déjà le cas pour l'Office de planification du Québec et pour le ministère fédéral de l'Expansion économique. La perspective d'une telle intervention n'est pas imaginaire mais l'efficacité de telles démarches dépend de plusieurs conditions : que les organismes en question collaborent avec le ministère des Affaires municipales et s'inspirent des mêmes critères, qu'ils témoignent de persévérance et de cohérence dans ces essais de persuasion, qu'ils acceptent de subordonner l'octroi de certaines facilités ou ressources à l'accomplissement de démarches visant le regroupement. Cela suppose que les « rationalités » de ces organismes coïncident ou, au moins, soient susceptibles d'harmonisation – situation dont la réalisation n'est nullement acquise, surtout si l'on introduit dans le tableau les organismes du gouvernement fédéral.

D'un autre côté le gouvernement entend utiliser le levier de l'incitation financière par la distribution de subventions en trois séries de circonstances :

- formation d'une communauté municipale : versement [p. 135] pendant cinq ans, à compter de la création, d'une subvention annuelle de \$2 par habitant.
- fusion de deux ou plusieurs municipalités appartenant à une communauté municipale déjà constituée : versement pendant cinq ans à compter de la fusion d'une subvention annuelle de \$1 par habitant.
- transformation d'une communauté municipale en une seule municipalité par option de tous les membres pour la fusion complète : dans ce cas la communauté des municipalités continue de percevoir ces deux subventions soit \$3 par habitant pour le nombre d'années restant à courir sur les cinq ans. De plus la communauté perçoit une subvention supplémentaire annuelle de \$2 par habitant pendant une période de cinq ans, que la décision de fusion intervienne dès la création de la communauté ou qu'elle soit prise par la suite.

Les conditions d'octroi de ces subventions suggèrent que le Livre blanc tiendrait finalement la fusion pour une forme de regroupement supérieure à la formation d'une simple communauté. Il reste à savoir si le taux de ces subventions est assez élevé pour constituer une incitation suffisante ¹.

Enfin le gouvernement peut s'efforcer d'intervenir par des aménagements appropriés de la fiscalité municipale (ainsi octroi d'une position fiscale privilégiée aux seuls organismes issus d'un regroupement). Toutefois l'ampleur de tels agencements risque d'être limité par le souci des dirigeants provinciaux des finances publiques de ne pas perdre la haute main, même partiellement, sur les ressources fiscales de la province.

Tous ces mécanismes ne comportent pas, à proprement parler, de contrainte ouverte et directe sur les municipalités. Le gouvernement se défend d'envisager des [p. 136] interventions autoritaires et il est vrai qu'apparemment le livre blanc n'institue pas d'obligations de regroupement (n'oublions pas toutefois qu'en certaines circonstances l'exercice de pressions financières peut prendre une signification rigoureuse).

Cependant le Livre blanc ne rejette pas absolument la contrainte dans la mesure où il ne subordonne pas la réalisation du regroupement à l'unanimité des municipalités en cause. Sur ce point le doute n'est pas permis :

« ... contrairement aux procédures actuelles de fusion volontaire où la règle de l'unanimité doit jouer, la loi cadre des communautés municipales favorisera plutôt la majorité des municipalités impliquées. La loi cadre prévoira certaines mesures afin que les objectifs visés par les municipalités qui désirent se regrouper ne puissent être contrecarrés par une ou quelques municipalités qui refuseraient de participer au programme désiré par la majorité. Soixante quinze pour cent des conseils municipaux impliqués pourront, par règlement, obliger la ou les autres municipalités à constituer avec l'ensemble des municipalités impliquées, une communauté municipale ². »

En somme si l'État n'entend pas, pour sa part, avoir recours à la contrainte, il accorde à la majorité la possibilité légale de soumettre à son projet la minorité récalcitrante (noter que le Livre blanc évoque ici un « règlement » alors qu'il se contentait plus haut d'une « résolution » : à moins de supposer l'existence d'une seconde procédure, par voie de règlement cette fois, dans le cas d'un désaccord, c'est là une divergence qui devra être résolue dans un texte final). Les autorités donnent ainsi un caractère contraignant à la volonté exprimée par la majorité ou, si l'on préfère, elles mettent expressément cette volonté au service de leur politique de regroupement. Les conditions fixées à l'exercice de cette contrainte sont d'ailleurs rigoureuses : 75% des conseils « et » 75% des [p. 137] populations (ce double critère ayant pour but d'empêcher l'établissement d'un déséquilibre entre urbains et ruraux

¹ Il s'agit d'un des doutes formulés par Alain Baccigalupo, « Volontaire, la réforme municipale risque d'avorter », in : *Le Devoir*, 27 avril 1971.

² *Op. cit.*, pp. 12-13.

dans un sens ou dans l'autre). Pour apprécier complètement la portée d'une telle contrainte, il faudrait savoir si chaque municipalité sera obligatoirement englobée dans le secteur d'aménagement municipal correspondant ou si, au contraire, les intéressés pourront dans certains cas glisser d'un secteur à l'autre (cas en particulier des municipalités d'un secteur contigües à un autre secteur et qui sont ainsi bien placées pour exercer un choix).

C'est seulement pour la formation de communautés que le Livre blanc propose l'abandon de la norme de l'unanimité au profit de celle de la majorité. Il n'est prévu en aucun moment d'appliquer un tel mécanisme aux opérations de fusion. Sauf modification expresse du projet gouvernemental, il semble que l'unanimité des municipalités concernées demeure nécessaire pour la réalisation d'une fusion. Ce point est confirmé par les dispositions relatives au calcul des subventions (le texte invoque à propos de la transformation d'une communauté en municipalité unique la décision des municipalités membres et non pas seulement celle d'une majorité).

En revanche l'on peut se demander s'il en va de même pour l'octroi de compétences supplémentaires à une communauté déjà constituée ou si cette opération n'exigera que la double majorité prévue pour la création de la dite communauté. La question reste complexe car en définitive l'élargissement des compétences communes peut, s'il est assez grand, aboutir à une situation de fusion ou à un état proche de celle-ci.

3) Portée du dispositif

[Retour à la table des matières](#)

Trop de notions manquent encore, trop de questions, dont la plus importante est le retrait, au moins temporaire, du Livre blanc, restent encore sans réponse pour qu'il soit possible de discuter dès maintenant la valeur de ce dispositif comme instrument de la restructuration municipale. Sans reprendre notre analyse des cheminements pour le moins tortueux de la réforme municipale depuis [p. 138] 1963, il est permis, notamment à la lumière des commentaires suscités par la publication du Livre blanc, de présenter quelques éléments de réflexion sur la signification et la portée de ce qui n'est toujours qu'un projet gouvernemental.

Le programme municipal du gouvernement actuel tend à considérer la restructuration comme une œuvre de longue haleine – une réforme dont le dessein final n'est pas tracé à l'avance et dans le façonnement définitif de laquelle les autorités municipales sont censées jouer un rôle significatif. À l'inverse du programme Remur, le Livre blanc écarte la solution consistant dans l'installation immédiate de gouvernements régionaux qui engloberaient chacun toute une série de municipalités existantes. La formation d'un tel échelon de gouvernement reste à l'ordre du jour mais sa mise en œuvre doit sortir de la réforme municipale, non la précéder. En tout cas le Livre blanc ne contient aucune précision à cet égard.

Une telle politique ne saurait manquer d'exiger du temps : ainsi a-t-on pu présenter le Livre blanc comme le point de départ d'une action gouvernementale destinée à durer au moins dix ans ¹. À l'appui de sa position, le gouvernement fait valoir la nécessité de ne pas brusquer les évolutions, de ne pas braquer les oppositions contre le principe même d'une réforme ², de ne pas créer prématurément des systèmes ambitieux qu'il serait difficile de faire fonctionner. D'autres estimeront que la seule manière de sortir des ornières actuelles est d'imposer un plan général de restructuration auquel les intéressés, placés devant le fait accompli, accepteront de se soumettre. Bien entendu ces conceptions différentes du réalisme politique comportent un arrière plan de préférences idéologiques et de calculs partisans.

Le Livre blanc a fait l'objet de nombreuses critiques lesquelles lui reprochent en majorité de proposer des [p. 139] solutions insuffisantes et inadéquates : nous analyserons les prises de positions de diverses associations municipales à cet égard dans un instant. La plus grave de ces critiques, formulée par le Parti québécois, est qu'en définitive le système envisagé, au lieu de susciter la réforme profonde indispensable, risque d'assurer la perpétuation du *statu quo* :

« Le livre blanc insiste beaucoup sur la nécessité de procéder par étape et avec une grande souplesse... En réalité, il faut déplorer l'absence de critères précis permettant d'identifier les municipalités où la création de communautés municipales s'impose d'urgence. *Car l'absence d'échéancier pour la création des communautés mène directement à une lenteur excessive dans la réalisation de la réforme.* On peut ainsi se demander si la « souplesse » recherchée n'équivaut pas au maintien du *statu quo*. En tout cas, la faillite de la loi des fusions volontaires laisse songeur ³. »

À supposer que la réforme intervienne selon le rythme souhaité par le ministère, la formation de communautés municipales n'entraînera pas nécessairement la fusion des municipalités membres, c'est-à-dire la diminution du nombre de celles-ci. Dans ce cas, la création des dites communautés n'aura d'autre résultat que l'apparition d'un palier administratif supplémentaire – un palier conçu de manière trop étriquée pour faire face correctement à l'exigence de régionalisation :

« La création de gouvernements régionaux s'ajouterait éventuellement aux communautés municipales. Le régime municipal québécois comporterait donc trois paliers : local-communautaire-régional. Tout en étant d'accord avec le principe des gouvernements régionaux, il nous semble évident que trois niveaux [p. 140] d'administration décentralisée, c'est trop. Cela conduirait à une

¹ Selon *The Montreal Star*, 11 mars 1971.

² *La Presse* du 27 mai 1971 résume ainsi la position prise par le ministre Tessier lors de la conférence provinciale-municipale : le but de cette première conférence n'est pas de discuter de l'opportunité du regroupement municipal proposé dans le Livre blanc, mais plutôt d'en étudier les modalités.

³ *Évaluation de la réforme municipale proposée par le ministre des Affaires municipales*. Texte préparé par le Comité de recherche et de documentation et les services parlementaires du Parti québécois, 27 mai 1971, p. 11.

confusion, à un manque de coordination et à une inefficacité administrative énorme. ¹ »

Pour l'approfondissement de cette critique fondamentale, les chercheurs du Parti québécois procèdent à un examen des caractéristiques de base des secteurs d'aménagement municipaux (SAM) présentés comme schème de référence du découpage territorial dans le document annexé au Livre blanc ². Ainsi, plutôt que de rejeter d'un revers de la main les solutions proposées dans le Livre blanc dans le but de promouvoir, sur les décombres fumants d'un projet mort-né, la réforme qu'ils favorisent (soit la création immédiate de véritables gouvernements régionaux à l'intérieur desquels des municipalités élargies exerceraient un certain nombre de compétences) les auteurs du dossier entreprennent de confronter les solutions du livre blanc avec les objectifs visés par ce même document et avec les conclusions auxquelles sont arrivés des fonctionnaires des ministères de l'Industrie et du commerce et des Affaires municipales.

a) Taille des S.A.M. et capacité administrative des municipalités

Puisque soixante quatorze des cent trente et un SAM, soit 57%, contiennent une population inférieure à 20,000, et puisque, d'autre part, il est généralement établi, au moins sous forme d'hypothèses, qu'une structure administrative décentralisée doit représenter au moins 15,000 habitants pour pouvoir être en mesure d'exécuter des tâches autres que routinières d'exécution (niveau I de capacité administrative) ou des tâches de conception technique (niveau II), et au moins 30,000 habitants pour [p. 141] être en mesure de réaliser des tâches de planification (niveau III) ³, le Parti québécois conclut que 57 SAM ayant moins de 15,000 habitants seront incapables de fonctionner à un niveau II alors que 87 SAM souffriront de cette même incapacité à un niveau III ;

« Ainsi, sur la base de ces seules considérations sur la taille des SAM, on peut déjà voir que la "réforme" municipale proposée apparaît fortement déficiente. On peut se demander si elle n'est pas tout à fait inutile et une source de gaspillage de fonds et d'efforts ⁴. »

¹ *Id.*, p. 16.

² MAM, *Proposition de réforme des structures municipales*, Secteurs d'aménagement municipaux, mars 1971. L'étude du Parti québécois pose comme postulat que les secteurs d'aménagements proposés formeront, tels quels, les communautés municipales.

³ Les sept compétences devant être confiées à la communauté municipale dans le Livre blanc se situent au niveau III selon le Parti québécois.

⁴ *Évaluation de la réforme... op. cit.*, p. 30.

b) Densité des S.A.M. et hiérarchie urbaine

En plus de présenter une très faible densité de concentration démographique (soixante-six SAM ont moins de soixante personnes au mille carré et soixante-deux SAM ont moins de quarante personnes au mille carré), ce qui, au départ, rend plus difficile l'administration de nombreux services, au moins quarante-et-un SAM ne possèdent même pas un centre quaternaire ¹ pour polariser la population du secteur, population qui est demeurée stagnante dans quarante-huit SAM et qui a connu une très faible augmentation (moins de 5%) dans quatre vingt-cinq cas entre 1961 et 1966 :

« La réforme proposée est d'un formalisme juridique excessif : elle postule qu'il suffit d'agrandir les limites municipales pour résoudre les problèmes complexes d'un gouvernement municipal... C'est, de fait, le peuplement même du territoire qu'il faut modifier, en encourageant la population à se regrouper autour de [p. 142] centres urbains capables de fournir à tous de nombreux services privés et publics de qualité ². »

Le sens premier de cette critique du Parti québécois est à l'effet que les chances d'aboutissement de la réforme sont d'autant moins grandes que beaucoup de secteurs d'aménagement proposés par la carte manquent des ressources et du dynamisme indispensables au renouveau municipal et régional. Le programme aurait-il plus de chances de succès si, au lieu de s'en tenir à un schéma unique le ministère avait établi, comme l'ont soutenu des représentants du Saguenay-Lac-Saint-Jean et Roland D'Amour, maire de Hull, une distinction entre centres urbains et zones rurales dont les problèmes municipaux sont effectivement très différents ? Est-ce bien sous cet angle que le projet est le plus vulnérable ?

Beaucoup de commentateurs ont estimé que le projet laisse trop de place à la bonne volonté des intéressés, même stimulée par l'octroi de quelques avantages financiers : vu la résistance au changement des élites locales, pour lesquelles les petites municipalités sont autant de fiefs, il est vain d'espérer qu'un regroupement adéquat pourra s'effectuer sans l'emploi de mesures coercitives. Au lieu d'emprunter cette voie, le projet actuel place en quelque sorte le destin de la réforme dans les mains de ces élites et c'est là sans doute sa faiblesse fondamentale.

Enfin l'on a reproché au Livre blanc de ne pas s'attacher suffisamment au problème des ressources et, en particulier, d'avoir omis de traiter de la fiscalité municipale. Une telle critique paraît mal fondée si l'on se rapporte à plusieurs déclarations du ministre affirmant l'impossibilité d'entreprendre une réforme sérieuse des structures municipales sans réforme préalable ou parallèle de la fiscalité locale. Mais en ce domaine ce n'est pas le ministère des Affaires municipales qui a le dernier

¹ Voir notre section sur la régionalisation administrative pour la description de la méthode utilisée par le ministère de l'industrie et du commerce dans son étude sur la hiérarchie urbaine au Québec : centre principal, secondaire, tertiaire, quaternaire.

² *Évaluation de la réforme...*, op. cit., p. 32.

mot et ce n'est même pas lui qui détient l'influence principale. Il reste donc très possible que le gouvernement ne se résolve pas aux trans-[p. 143] ferts fiscaux qui seraient nécessaires pour assurer le renouveau des municipalités et accomplir les tâches dont le Livre blanc envisage de les charger.

En définitive, le reproche le plus fréquemment dirigé contre le Livre blanc se rapporte à son manque d'audace et de vigueur dans la conception et la mise en train d'une réforme indispensable. Loin d'innover et de proposer des solutions dynamiques, le ministre des Affaires municipales, sous couleur de réalisme et de respect de l'autonomie municipale s'est borné à aligner des lieux communs ressassés depuis des années et à puiser des éléments de solution dans l'arsenal légué par ses prédécesseurs – éléments insuffisants de toute manière parce que non intégrés dans une vision générale du problème ¹. Un autre courant, il est vrai, fait grief à ce programme de témoigner d'un esprit autoritaire à l'égard des municipalités et de constituer une ingérence inadmissible des autorités provinciales dans la marche des affaires locales. Cette opposition d'idées va se cristalliser lors de la première conférence provinciale-municipale en mai 1971.

¹ Parmi les critiques les plus sévères signalons celle de René Lévesque in « La jungle municipale », *Point de Mire*, 3 juillet 1971, pp. 48-49. Selon lui le programme libéral manque de courage : il faudrait supprimer de la carte municipale « au moins la moitié des 700 ou 800 souvenirs du passé qui encombrant le paysage » – regroupement indispensable pour redonner vigueur à la vie municipale québécoise qui aujourd'hui « se meurt d'émiettement et de pernicieuse politicaillerie de clocher ». Mentionnons aussi la critique faite par Claude Langlois, directeur de la planification de la ville de Laval : selon lui le programme décrit par le Livre blanc constitue une « gigantesque farce » et l'instauration de 45 communautés municipales dans la région de Montréal n'aurait d'autre résultat que de superposer un nouveau chaos au chaos existant. D'après *The Montreal Star*, 3 juin 1971.

B. La première conférence provinciale-municipale

[Retour à la table des matières](#)

Cette conférence qualifiée par certains commentateurs d'« événement sans précédent » dans la vie de la province s'est tenue à Québec les 27 et 28 mai 1971. Elle a groupé quelque 1,500 délégués parmi lesquels les représentants de huit associations¹. L'ordre du jour compor-[p. 144] tait trois questions : réforme des structures municipales ; partage des compétences ; réforme fiscale. Nous nous bornerons ici à caractériser les positions prises vis-à-vis du Livre blanc et les intentions manifestées par le gouvernement dans le domaine des finances municipales.

1) Attitudes à l'égard du Livre blanc

Plusieurs s'attendaient à ce que la conférence donne lieu à un affrontement entre représentants des milieux urbains et des milieux ruraux, les uns soucieux d'accélérer le regroupement municipal, les autres désireux de le freiner. Cette opposition s'est effectivement manifestée comme l'établissent les positions prises par l'Union des municipalités (UMQ) et l'Union des conseils de comté. Finalement Maurice Tessier, tout en faisant bon accueil à plusieurs des propositions de l'UMQ, a exprimé l'intention de garder le contact avec la seconde.

L'UMQ, qui s'était antérieurement prononcée en faveur du plan Laporte, continue de souhaiter le regroupement. À ce titre, elle approuve les principes et les objectifs du Livre blanc mais, comme l'a exprimé le président de l'Union, J.-Réal Desrosiers, le groupe souhaite que des modifications appréciables soient apportées au projet.

Plusieurs de ces propositions tendent à développer le mouvement de regroupement. Tenant compte de l'expérience passée, l'UMQ estime que, dans de nombreux cas, le volontariat risque de s'avérer illusoire. Si les besoins d'un territoire rendent nécessaire la formation d'une communauté et si les intéressés ne parviennent pas à s'entendre, alors il convient de prévoir la mise en œuvre d'un mécanisme de regroupement obligatoire. D'où la suggestion que la loi-cadre institue un organisme judiciaire ou para-judiciaire en vue d'enquêter sur les besoins réels d'un territoire, de décréter², le cas échéant, la formation [p. 145] d'une communauté et de nommer un

¹ En voici la liste : Union des municipalités ; Union des conseils de comté ; Fédération des commissions scolaires ; Corporation des officiers municipaux agréés ; Association des gérants municipaux ; Corporation des secrétaires municipaux et scolaires ; Association des ingénieurs municipaux du Québec ; Association des Commissaires industriels.

² Cette procédure n'est pas sans rappeler la démarche adoptée par l'ex-ministre Lussier pour la création des communautés urbaines de Montréal, Québec et Hull. L'union des conseils de comté

administrateur délégué qui assure son démarrage. De toute manière, l'UMQ souhaite que l'on réduise de 75 à 51% les deux majorités nécessaires pour la prise en considération d'un projet de lettres patentes par le Lieutenant-gouverneur en conseil ¹.

En revanche l'UMQ désire restreindre, au moins initialement, le transfert des compétences des municipalités aux communautés ²). Lors de la création des communautés trois domaines seulement devraient leur être attribués : aménagement du territoire, évaluation foncière et contrôle de l'environnement. Les autres compétences prévues ne seraient dévolues que plus tard aux nouvelles autorités. Par ailleurs l'UMQ a exprimé le vœu que la loi limite à 30% la proportion des votes que pourra détenir une ville dans les institutions de la communauté – disposition visant manifestement à empêcher qu'une ville ne s'assure à elle seule le contrôle d'une communauté. Enfin l'Union souligne la nécessité d'une coordination totale entre les limites territoriales des communautés municipales et celles des commissions scolaires régionales (actuellement des communautés scolaires telles que proposées par le Bill 27 regroupent des territoires appartenant à deux ou trois des communautés municipales du Livre blanc) ³.

[p. 146] Dans l'ensemble donc l'UMQ, malgré les modifications demandées, approuve le projet gouvernemental. Tel n'a pas été l'avis de l'Union des conseils de comté, le seul groupe à s'opposer complètement durant la conférence aux réformes envisagées. Selon elle, ce sont les comtés qui devraient servir de pivot à la transformation, l'essentiel du mécanisme suggéré consistant à leur remettre la totalité des pouvoirs envisagés par le Livre blanc. Certains représentants de cette tendance ont vigoureusement attaqué les conceptions gouvernementales (l'un d'entre eux, le

suggère dans son mémoire à la Conférence qu'obligation soit faite aux paroisses et villages récalcitrants d'entreprendre des études sur la fusion. L'Association des gérants municipaux du Québec abonde dans le même sens que l'Union des conseils de comté.

¹ L'Association des gérants municipaux du Québec tiendra une position identique dans son mémoire à la Conférence.

² La position de l'Association des gérants municipaux du Québec est la suivante : « Nous croyons que de ces sept compétences, deux seulement ne devraient être obligatoires pour toutes les communautés municipales dès leur création, soit l'aménagement du territoire et l'évaluation foncière. Quant aux cinq autres compétences, nous voyons certains inconvénients à ce qu'elles deviennent obligatoires dès la création de la communauté ».

³ Malgré son désir d'accélérer le mouvement vers la constitution de communautés municipales, l'UMQ ne se soumet pas sans critique aux déclarations ministérielles à l'effet que les nouvelles structures municipales correspondent aux autres structures mises en place, ou projetées par le ministère de l'Éducation (Bill 27) et le ministère de l'Industrie et du commerce. Après constatation d'une absence de coordination entre les limites territoriales des divers ministères, l'UMQ conclut : « La région économique, le pôle de croissance, le pôle d'attraction, la zone d'influence, devront être clairement établis. La plus totale coordination devrait exister entre les limites territoriales des communautés municipales et celles des commissions scolaires régionales ». *Mémoire de l'UMQ sur les structures municipales*. Conférence provinciale-municipale, mai 1971, p. 6.

L'Association des gérants municipaux du Québec, dans son mémoire à la conférence, ne met pas du tout en doute les normes qui ont présidé au découpage territorial. Par contre, l'Association suggère que le gouvernement introduise plus de souplesse : « Nous sommes d'accord avec les principes qui ont servi à établir le découpage, mais la loi devrait prévoir des mécanismes permettant d'y apporter des modifications ».

maire de la cité de Papineau accusant même le ministre des Affaires municipales de témoigner présentement de « manies » centralisatrices).

Pour l'Union des conseils de comté, la réforme proposée entraîne quatre types de problèmes dont la complémentarité rend évident que tout programme de régionalisation municipale doit se faire à partir des conseils de comté. Au plan juridique, ces structures administratives jouissent d'un statut qu'il serait difficile d'effacer cavalièrement (comme le fait le Livre blanc) puisqu'elles furent créées avant même que la constitution du Canada ne soit proclamée. Au plan moral, ces organismes municipaux font beaucoup trop référence au travail que les bâtisseurs de cette nation ont exercé avec amour pour que l'Union accepte « jamais que des lois viennent effacer pour toujours les efforts qu'ont mis tant de générations à construire le Québec »¹. Enfin, d'un point de vue administratif et financier, plutôt que de mettre sur pied des structures régionales démesurément lourdes dans des parties du Québec qui n'en ont nullement besoin, l'Union croit que les conseils de comté, qui sont des gouvernements régionaux, pourraient servir de base à la réforme des structures, à condition que les villes fassent dorénavant partie des conseils de comté, que des pouvoirs plus étendus soient confiés aux conseils, et qu'une réforme fiscale vienne couronner le tout.

Cette réforme aurait, selon l'Union, le double [p. 147] avantage de poursuivre une politique de fusion des paroisses et villages du Québec², tout en laissant à chaque région ou comté municipal le soin de définir les modalités et les rythmes de réalisation de cette réforme selon ses caractéristiques propres³.

Répondant à ces interventions, le ministre des Affaires municipales s'est déclaré d'accord pour accueillir la suggestion de l'UMQ visant la diminution des seuils de majorité nécessaires à la formation d'une communauté (suggestion appuyée par l'Association des gérants municipaux). Il a également accepté la suggestion de cette dernière tendant à soumettre le projet de loi cadre à une commission parlementaire. Enfin il a accepté la suggestion de l'UMQ concernant la limitation des votes d'une ville quelconque à 30% du total disponible.

On s'est demandé si l'adoption d'une nouvelle loi (surtout avec les seuils de majorité initialement prévus) ne serait pas de nature à compromettre le fonctionnement des communautés existantes, surtout celle de Montréal instituée d'autorité par le gouvernement unioniste en dépit de l'opposition de plusieurs villes de banlieue. La question a été expressément posée par le maire de Montréal. La réponse du ministre a été que la nouvelle loi ne modifierait pas les législations spéciales ayant créé les trois premières communautés – réponse apparemment claire mais dont on ne

¹ *Mémoire de l'Union des conseils de comté*. Conférence provinciale-municipale, mai 1971, p. 1.

² « Nous insistons encore aujourd'hui sur le fait qu'une politique de réorganisation valable doit commencer par le regroupement des villages et des paroisses. C'est le point de départ, la première étape à franchir avant d'aller plus loin », *id.*, p. 2.

³ « Amener toutes les municipalités, par incitations, par coercitions, par incitations coercitives ou par coercitions incitatives à toutes entrer dans le même vêtement serait commettre une grave erreur », *id.*, p. 3.

saurait pourtant déduire que le fonctionnement de ces communautés ne sera pas affecté par le nouveau système.

S'agissant des revendications présentées par les conseils de comté, le ministre a été nettement plus réservé. Les territoires couverts par les comtés, a-t-il observé, sont, en de nombreux cas trop vastes pour permettre la mise en œuvre d'une organisation intermunicipale efficace. Cependant le ministre a manifesté le désir de-[p. 148] demeurer en contact avec ces organismes pour la réalisation de la réforme. Il a également déclaré que le gouvernement n'envisageait par la création immédiate de communautés municipales sur tout le territoire et même que, dans certains cas, une telle création n'interviendrait peut-être pas.

En somme le ministre Tessier s'est finalement montré plus prudent à l'égard des conseils de comté que dans certaines de ses déclarations antérieures (*supra*). Manifestement le gouvernement libéral, malgré ses appuis urbains, ne semble pas désireux d'engager une épreuve de force avec les municipalités rurales. Sur ce point qui fera l'objet d'un développement un peu plus loin, l'opposition avec les conceptions de l'Union nationale semble moins nette que ne le suggérait jusqu'ici notre schéma d'interprétation. Peut-être est-ce là le résultat de la volonté gouvernementale d'attribuer une priorité absolue à la relance et à l'expansion de l'économie. Il faut sans doute compter aussi avec l'expérience propre de Maurice Tessier, ancien maire de Rimouski qui est le centre d'une région rurale : de ce fait, à la différence de Robert Lussier plus proche des centres urbains comme ancien maire de Repentigny, l'actuel ministre reste-t-il plus attentif aux préoccupations manifestées par les municipalités rurales.

2) Positions gouvernementales vis-à-vis de la fiscalité municipale

[Retour à la table des matières](#)

La question de la fiscalité a été au centre des débats concernant la réforme. Dans son intervention du premier jour, le représentant de l'UMQ a déploré le manque d'empressement du gouvernement à attribuer aux municipalités les ressources financières indispensables. Le représentant de l'Union des conseils de comté a repris la vieille revendication tendant à la remise aux municipalités de la totalité de la taxe foncière. Il est revenu au ministre des Finances, Raymond Garneau, parlant le second jour de la conférence, d'exposer les intentions gouverne-[p. 149] mentales en ce domaine. Il nous paraît utile d'exposer ici l'essentiel de cette intervention ¹.

Le gouvernement Bourassa n'est certes pas le premier à se préoccuper de la réforme de la fiscalité municipale. Pour ne pas remonter plus loin que son prédécesseur immédiat, le gouvernement unioniste avec Robert Lussier avait

¹ D'après le discours prononcé par le ministre et le rapport déjà cité *Document de travail sur le financement municipal*.

constitué un groupe de travail pour l'étude de ces problèmes. Ce groupe (Comité Boulet) remit son rapport au ministre le 28 avril 1970. Il semble que l'actuel gouvernement a fait siennes diverses propositions de ce rapport qui, jusqu'à présent, n'a pas été rendu public ¹.

Selon les indications fournies par Raymond Garneau et explicitées dans le document de travail la distorsion déjà signalée entre la hausse des dépenses de l'État et celle des municipalités s'est poursuivie : sur la base 100, en 1960, l'indice des premières atteignait 502 en 1969, celui des secondes 236 seulement à la même date. Désormais l'État assure, selon une proportion grandissante, la charge de l'augmentation des dépenses de l'enseignement élémentaire et secondaire : en 1971-1972, l'impôt foncier ne représentera plus que 37% de l'ensemble des dépenses des commissions scolaires (40% en 1966).

Toujours selon la même source, l'ensemble des revenus municipaux a continué de grandir plus vite pendant les dernières années que le produit national brut :

	Revenus autonomes municipaux	Ensemble des revenus municipaux	PNB
1960	100	100	100
1965	155	166	147
1966	173	183	164
1967	195	203	176
1968	221	224	190
1969	233	233	206 (estimation)

[p. 150] Quant à l'évolution des revenus municipaux elle s'est faite comme suit au cours des dernières années (en pourcentage du total) :

¹ Un résumé de ce rapport a été publié par Pierre Boulet lui-même, in *Le Soleil*, 7 août 1971.

	1965	1966	1967	1968
Taxe foncière générale	21.8	22.3	24.1	26.4
Taxes d'affaires, d'améliorations locales, de services, etc. ...	32.8	32.8	34.0	33.7
Revenus des impôts	54.6	55.1	58.1	60.1
Autres revenus	19.8	20.5	18.7	18.4
Revenus proprement municipaux	74.4	75.6	76.8	78.5
Contributions				
Taxe de vente	16.5	16.6	15.0	16.0
Subventions	9.1	7.8	8.2	5.5
Total des revenus	100.0	100.0	100.0	100.0

Le trait le plus caractéristique de ce tableau est la lente montée des revenus proprement municipaux dans le financement des municipalités (hausse contrastant avec la baisse observée pour la période 1960-1965). Le pourcentage des subventions subit une diminution sensible en 1968 : d'après le rapport cette diminution est liée à la disparition du programme des travaux d'hiver ¹.

Selon le gouvernement libéral, la réforme de la fiscalité municipale doit s'inspirer de trois principes : attribuer aux institutions municipales les revenus nécessaires pour assumer leurs obligations ; réduire les inégalités dans la charge imposée aux contribuables d'une municipalité à l'autre ; maintenir l'effort fiscal des contribuables municipaux à un niveau jugé tolérable. Le ministre a fait état d'un ensemble de mesures déjà adoptées, sur le point de l'être [p. 151] ou envisagées. Selon ses calculs le coût total du programme pour le gouvernement du Québec atteindra au total, sur une période de cinq ans, entre \$260 et \$285 millions.

L'élément le plus important de ce programme consiste en un transfert graduel aux municipalités du champ de l'impôt foncier scolaire. L'opération s'effectuera par diminution du taux normalisé d'impôt foncier scolaire de \$0.15 par \$100 d'évaluation, cette réduction s'effectuant sur une période de cinq ans à compter de la prochaine année fiscale. Cette mesure doit procurer aux municipalités un supplément de ressources de \$166 millions (supplément passant de 15.5 millions en 1972-1973 à 60.9 millions en 1976-1977). Le transfert va certainement dans le sens des revendications municipales mais le gouvernement a témoigné d'une grande prudence dans la fixation de son montant. Le ministre a, dans son discours à la Conférence, voulu justifier cette attitude restrictive :

¹ *Op. cit.*, p. 22.

« ... le gouvernement du Québec croit qu'il est important de conserver une partie de l'impôt foncier scolaire. Cet impôt constitue un apport important de revenus pour le financement de l'éducation, mais aussi il maintient un lien direct entre l'école et les citoyens qui, par le biais des commissaires d'école élus par les payeurs de taxes, constitue une forme de contrôle que nous jugeons extrêmement importante sur l'activité scolaire au Québec ¹. »

Sans nier absolument la portée de cet argument la prudence du gouvernement s'explique aussi par l'obligation de défrayer à même son propre budget le montant des sommes perdues par les commissions scolaires au profit des finances municipales.

Plusieurs commentateurs, tout en admettant que le programme annoncé apporte des améliorations appréciables, doutent que les mesures envisagées assurent aux communautés municipales les moyens nécessaires à l'accomplissement des tâches dont le gouvernement en-[p. 152] tend les charger. Selon eux, le gouvernement devra aller plus loin pour donner aux communautés la possibilité de faire face à leurs obligations, notamment dans le domaine de l'habitation. En tout cas, il ne semble pas que ces réformes soient suffisantes pour susciter la formation de communautés municipales ².

C. La décision gouvernementale

1) Période de révision

[Retour à la table des matières](#)

La conférence provinciale-municipale aura frustré les attentes de ceux qui l'avait qualifiée de moment historique. Elle marquera, de fait, le déclenchement d'un processus de révision dont l'aboutissement est une législation (Loi favorisant le regroupement des municipalités) bien en deçà de ce qui avait été espéré, ou craint, par suite de la publication du Livre blanc.

Quatre questions « techniques » accaparent l'attention du ministre Tessier dès la fin de la conférence : les compétences des communautés municipales ; les normes de représentativité d'un secteur d'aménagement ; le pouvoir d'ordonnance du ministère auprès de toute municipalité pour l'obliger à étudier avec d'autres la possibilité de créer une communauté municipale ; le pouvoir de ce même ministère d'ordonner un référendum dans le territoire des municipalités concernées sur l'opportunité de créer une communauté ou de fusionner deux ou plusieurs municipalités membres d'une communauté.

¹ Page 12, du texte multigraphié émanant du ministère des Finances.

² Point souligné par Paul Sauriol in *Le Devoir*, 2 juin 1971. De son côté, *Le Soleil*, 29 mai 1971, titre « Scepticisme et déception devant les propositions du ministre Garneau ».

L'idée de réduire de sept à trois les compétences devant être assumées obligatoirement par les futures communautés ne fait l'objet d'aucune véritable justification de la part du ministre Tessier. Le maintien des pouvoirs sur l'aménagement du territoire, la promotion économique et industrielle, l'évaluation foncière et le recensement, tout comme l'abandon des juridictions dans les secteurs de l'habitation, des voies de circulation, du contrôle de l'environnement, et du traitement des données sont le résultat [p. 153] d'une révision dont il est impossible de retracer les fondements à partir des déclarations du ministre Tessier.

Tel n'est pas le cas des modifications au chapitre de la représentativité.

Il suffira désormais que 60% des conseils municipaux représentant 50% de la population d'un secteur d'aménagement s'entendent pour qu'une communauté municipale soit créée. Toutefois, aucune municipalité ne pourra détenir une majorité au sein du conseil de la nouvelle communauté puisque la loi limitera à 30% le nombre de votes que pourra détenir une municipalité. Dans l'optique du ministre, ces modifications viseraient, d'une part, à favoriser la création d'un plus grand nombre de communautés dans les secteurs urbains en empêchant l'expression d'un veto par des parties rurales représentant aussi peu que 25% des conseils et de la population d'un secteur. D'autre part, en limitant l'influence de la ville la plus peuplée au sein de la nouvelle fédération, les amendements projetés éviteraient à la réforme de s'embourber dans les situations vécues par la Communauté urbaine de Montréal où la ville de Montréal détient une majorité au Conseil et au Comité exécutif.

Cette atténuation de l'influence que pourrait tirer la ville principale dans le processus décisionnel menant à la création d'une communauté est accompagnée de deux autres amendements visant, comme dans le cas des nouvelles normes de représentativité, à obliger les municipalités récalcitrantes (faut-il entendre les municipalités rurales ?) à engager des discussions et à procéder à des consultations populaires au sujet de l'édification des communautés et de la réalisation des fusions. De la sorte, le ministère s'écarte timidement de la position non équivoque prise par le Livre blanc en faveur d'un « volontariat » inconditionnel, pour permettre aux secteurs d'aménagement qui le désirent de procéder à la création d'une communauté, tout en étant libérée de quelques-unes des entraves que favorisaient le livre blanc.

Tout comme lors de la conférence provinciale-municipale, le ministre invite les associations municipales [p. 154] qui désirent s'exprimer devant la commission parlementaire des affaires municipales ¹ à limiter leurs interventions à ces quatre questions « techniques » et à laisser de côté leurs recommandations concernant les limites territoriales et les priorités d'implantation des futures communautés

¹ Le relevé des interventions des associations municipales lors de leur comparution devant la commission parlementaire ne nous apprend rien de neuf. Chaque groupe reprend les arguments déjà avancés à l'occasion de la Conférence provinciale-municipale. Pour leur part, les partis d'opposition (Unité-Québec et Ralliement Créditiste) ne parviennent pas à formuler une critique sentie et fondée du livre blanc. En ce sens, les quelques interventions faites par l'Unité-Québec et le Ralliement créditiste apparaissent d'une pauvreté extrême par rapport à la remise en question fondamentale de l'ensemble du projet, par le Parti québécois.

municipales. Il espère ainsi éviter toute intrusion dans la stratégie qu'il semble s'efforcer de construire avec peine.

Le problème des limites territoriales des futures communautés n'est jamais abordé de front par le ministre. Toutefois, il laisse entendre à plusieurs reprises que la carte des communautés municipales sera modifiée en fonction des suggestions « justes et valables » qui lui seront acheminées par les conseils municipaux. Escompte-t-il par cette souplesse, inciter les milieux urbains à s'emparer de la réforme à leurs fins ? Telle semble bien être la stratégie puisqu'il avouera favoriser l'implantation des communautés d'abord en milieu urbain avant de procéder à une restructuration en milieu rural :

« Non pas que les municipalités rurales, en bloc, refusent une réforme des structures municipales, mais dans leur cas, divers facteurs font que celles-ci seront plus lentes à s'accomplir ¹. »

Au seuil d'un changement notable dans la politique de restructuration municipale, il n'était pas inutile que le ministre rappelle un des facteurs fondamentaux du freinage de la réforme municipale au Québec, c'est-à-dire la réticence des milieux ruraux à participer à toute formule de régionalisation politique et administrative des municipa-[p. 155] lités du Québec. En ce sens, les attaques dirigées vers le ministre Tessier par les administrateurs locaux lors du congrès de l'Union des conseils de comté en octobre 1971, ne sont pas sans parallèle avec celles qu'avaient dû affronter Pierre Laporte avant de faire adopter la Loi de la fusion volontaire des municipalités.

Dans l'esprit de Pierre Laporte, il valait mieux abandonner tout projet ambitieux de régionalisation municipale mettant à contribution les municipalités rurales afin de créer un instrument législatif partiel et le destiner aux milieux urbains qu'il croyait plus aptes à s'engager dans des projets de regroupements municipaux.

Notre analyse des effets de cette législation nous ayant démontré que les anticipations de Pierre Laporte n'ont été confirmées qu'en partie, il est tout à fait légitime de se demander comment la loi promue par Maurice Tessier pour remplacer l'ancienne loi pourra produire des conséquences plus importantes que la Loi de la fusion volontaire au plan de la réforme municipale.

¹ *La Presse*, 21 juin 1971.

2) Loi favorisant le regroupement des municipalités ¹

[Retour à la table des matières](#)

Quelques déclarations du ministre Tessier portant sur l'urgence de procéder à des regroupements municipaux stratégiques afin de renforcer le pôle de développement et de croissance économiques du Québec laissent prévoir la formulation d'une législation qui contiendrait, selon le vocabulaire du ministre, des mesures incitatives et coercitives et donnerait au ministère des Affaires municipales le pouvoir d'ordonner et de coordonner les fusions. Or, la loi adoptée par l'Assemblée nationale le 14 décembre 1971 laisse planer des doutes sérieux sur l'efficacité des mécanismes prévus.

Cette nouvelle loi dichotomise avec une telle [p. 156] minutie les articles se rapportant à l'expression de la volonté populaire des articles traitant des pouvoirs discrétionnaires des ministres qu'elle permet deux interprétations diamétralement opposées. Selon la première interprétation, la nouvelle loi constitue une nette régression par rapport à la loi de la fusion volontaire d'avril 1965. Selon la deuxième interprétation, le ministre des Affaires municipales dispose de moyens plus étendus qu'il n'en avait avec la loi de 1965 pour exercer une pression autoritaire auprès des corporations municipales en vue du regroupement.

En plus de rendre beaucoup plus complexes les diverses étapes conduisant à la fusion, la nouvelle loi, par sa confusion extrême sur un certain nombre de points, ouvre la porte à une foule de mécanismes de freinage qui ne pourront que retarder la réalisation de fusions, stratégiques et autres. Les seuls articles permettant de contrer ces effets concernent les pouvoirs discrétionnaires que s'accorde le ministre. Or, l'économie de la loi, malgré les déclarations optimistes du ministre Tessier, ne nous permet pas de délimiter quand et comment l'autorité provinciale décidera d'intervenir dans les cas où une « certaine » opposition se manifeste. De toute façon, l'utilisation ou la non utilisation de pouvoirs discrétionnaires se situe par définition au niveau de l'expression d'une volonté politique plutôt qu'au niveau de la règle formelle de droit.

Voyons l'agencement que présente la loi des articles favorisant l'expression de la volonté populaire et ceux où s'inscriront les interventions éventuelles du ministre.

Dans le Bill 13, ce sont les municipalités désireuses de se fusionner qui adoptent un règlement autorisant la présentation d'une requête conjointe. Le vote se prend à la majorité absolue des membres de chacun des conseils municipaux concernés. Cette

¹ Annexe VII. Deux modifications ont été apportées au Bill 276 par l'adoption d'une loi (Bill 14) en date du 28 mars 1972 :

- 1) Les municipalités désireuses de se fusionner devront fixer, dans leur requête conjointe, la date de la première élection générale.
- 2) Le gouvernement pourra permettre la tenue d'élections prématurées, soit avant la date prévue dans les lettres patentes. La nouvelle municipalité sera alors placée sous tutelle jusqu'au jour du scrutin.

requête ne lie que les municipalités ayant passé le règlement. Ainsi, la démarche première en vue de la fusion est tout à fait simple.

Dans le Bill 276, l'adoption du règlement autorisant la formulation d'une requête conjointe est le résultat d'un vote à majorité simple (la loi ne spécifie pas qu'il s'agit d'un vote à majorité absolue). Cette requête ne lie [p. 157] « probablement » que les municipalités ayant passé le règlement dans les cas où ce sont des municipalités non comprises dans une unité de regroupement. Par contre, lorsqu'il s'agit de municipalités comprises dans une unité de regroupement, la requête conjointe oblige toutes les municipalités de cette unité à condition que la requête soit présentée par la moitié des conseils de l'unité qui représentent eux-mêmes au moins la moitié de la population de l'unité.

Nous touchons ici à une différence majeure quoique confuse, entre les deux lois : l'existence d'un cadre de regroupement préalablement établi en vue d'orienter l'application de la loi. Quelles seront ces unités de regroupement ? Peut-on poser que les secteurs d'aménagement municipaux du livre blanc seront utilisés comme unités de regroupement ? Quels critères présideront à l'établissement de ces unités ? Le Bill 276 est avare de détails sur ces questions. L'article 2 énonce simplement que le ministre peut, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, établir des unités de regroupement à partir de données lui permettant de croire qu'il y aurait avantage à ce que des municipalités se fusionnent ou qu'une étude soit faite sur l'opportunité pour certaines municipalités de se fusionner. Ces unités comprendraient des municipalités de cité, de ville, de village ou de campagne, et, possiblement, toute partie de territoire non organisé contigüe à l'une d'elles. Le ministre pourrait modifier les limites des unités et les fusionner les unes aux autres si elles sont contigües.

À ne considérer que cet article, nous pourrions soutenir que le pouvoir provincial se donne des instruments pouvant éventuellement lui permettre d'intervenir avec autorité dans l'exécution de la loi. Les articles subséquents se chargent de mettre cette interprétation dans une nouvelle perspective.

Le Bill 13 était restrictif à plusieurs points de vue : les conseils municipaux étaient les acteurs privilégiés de la décision de fusion, seuls les propriétaires pouvaient adresser à la Commission municipale de Québec (CMQ) des oppositions à la requête conjointe, encore fallait-il que [p. 158] ces oppositions aient une certaine « qualité » ¹ pour que la CMQ soit tenue de faire une enquête publique. Il n'en est

¹ Bill 13, article 10 :

« La Commission doit tenir une enquête publique si le ministre le requiert ou si dans une municipalité requérante, le nombre des propriétaires qui se sont opposés à la fusion en la manière et dans le délai prescrits :

a) est d'au moins vingt, s'il s'agit d'une municipalité où le nombre de propriétaires... n'est pas supérieur à deux cents ; ou
b) est au moins égal à un dixième du nombre de propriétaires... s'il s'agit d'une municipalité où le nombre de propriétaires... excède deux cents mais n'est pas supérieur à trois mille ; ou
c) est d'au moins trois cents, s'il s'agit d'une municipalité où le nombre de propriétaires... est supérieur à trois mille ».

plus ainsi dans le Bill 276. Le geste initial des conseils municipaux (la requête conjointe) ne constitue vraiment que le moteur d'un processus décisionnel se déroulant pour la majeure partie hors des hôtels de ville. Exception faite du cas où le Ministre requiert une enquête publique de la CMQ, il suffira dorénavant qu'une opposition écrite formulée par un propriétaire ou un locataire parvienne à la CMQ pour que cette dernière soit tenue d'entreprendre une enquête publique pour fins d'entendre les intéressés.

Les articles 9-10-11-12 du Bill 276 décrivant les étapes à franchir entre le moment où une requête conjointe est présentée et la consultation populaire sur la fusion introduisent beaucoup de confusion dans le texte législatif.

Le Bill 13 prévoyait une démarche très simple : requête conjointe opposition « qualifiée » ou volonté ministérielle, enquête publique, décision gouvernementale. Dans le Bill 276, trois types de situations sont prévisibles.

- a) un groupe de municipalités, comprises ou non dans une unité de regroupement présente une requête conjointe, il y a opposition, enquête publique, et enfin consultation populaire (article 9) : ce type de situation peut être considéré comme la norme ;
- b) un groupe de municipalités comprises dans une unité de regroupement ne présente pas de requête conjointe, le ministre oblige les municipalités à entreprendre une étude sur la fusion (article 10), si [p. 159] cette étude conclue à l'opportunité de la fusion, il y a enquête publique (article 11), enfin le vote est pris (article 12-13) : le ministre joue ici un rôle dynamique en obligeant des municipalités à entreprendre des études sur la fusion ;
- c) un groupe de municipalités non comprises dans une unité de regroupement présente une requête conjointe, aucune opposition ne se manifeste, le ministre exige une étude (article 10), si cette étude se prononce favorablement, il y a enquête publique (article 11), et consultation populaire (article 12-13) : le ministre se fait « promoteur démocratique » en provoquant des études et éventuellement une enquête au sein de populations qui n'avaient pas jugé bon de s'opposer lors de la présentation de la requête conjointe ¹ ;
- d) il est à remarquer qu'un type de situation n'est pas prévu par la loi, soit le cas d'un groupe de municipalités comprises dans une unité de regroupement présentant une requête conjointe sans subir d'opposition. Est-ce que cette situation est assimilable au troisième cas décrit en c) ?

¹ Alors que le Bill 13 fuyait les oppositions « non qualifiées » afin de laisser plus de latitude aux conseils municipaux, le Bill 276 les stimule lorsqu'elles ne se sont pas manifestées.

Nous avons souligné à deux reprises que le ministre peut exiger une étude sur la fusion. Toutefois, l'article 10 ne permet pas de savoir avec exactitude quand et pourquoi le ministre décidera qu'il en sera ainsi. Il est stipulé que ce dernier sera requis d'ordonner l'étude si la CMQ le lui recommande à la suite de l'enquête publique tenue en vertu de l'article 9. Cet article décrit deux possibilités :

- a) ou bien il y a eu opposition à une requête conjointe et une enquête publique a suivi : cette possibilité ne [p. 160] s'applique pas dans les deux cas qui nous occupent puisque, dans le premier, il n'y a pas eu requête conjointe et que, dans le second, il n'y a pas d'opposition ;
- b) ou bien le ministre a requis l'enquête publique : cette possibilité est pertinente dans les deux cas mais elle est problématique puisque l'étude menée par suite de l'exigence posée par le ministre conduit elle-même à une enquête publique, soit la deuxième enquête publique.

L'audition des oppositions et des appuis à la fusion par la CMQ constituait, dans le Bill 13, la dernière étape du processus décisionnel au niveau local. Aucune consultation populaire ne précédait l'octroi des lettres patentes par le Lieutenant-gouverneur en conseil. Dans le Bill 276, une consultation est prévue dans laquelle propriétaires et locataires d'une ou de plusieurs municipalités se prononcent par « oui » ou par « non » sur la question suivante : Êtes-vous favorable à la fusion de votre municipalité ?

La loi ne précise pas que les résultats de cette consultation sont définitifs. Toutefois, il est permis de croire que la CMQ, le ministre ou le Lieutenant-gouverneur en conseil n'outrepasseront pas la volonté populaire exprimée lors de ce scrutin. Après avoir sollicité avec tant de sympathie l'expression de ces volontés, la manœuvre apparaîtrait pour le moins osée.

Malgré cette relative certitude, les implications locales du vote soulèvent un certain nombre de questions.

On sait qu'il suffit de 50% des conseils représentant 50% de la population d'une unité de regroupement pour présenter une requête conjointe. Par contre, ces normes ne tiennent plus lors des étapes subséquentes : tous les propriétaires et locataires d'une unité peuvent acheminer vers la CMQ une opposition à la requête, tous sont convoqués à s'exprimer lors de l'enquête publique, enfin, tous sont invités à voter lors de la consultation populaire à moins que cette consultation ne soit tenue que dans [p. 161] une ou quelques municipalités. Est-ce que la fusion se réalisera si 45% des propriétaires et locataires de l'unité s'opposent au regroupement ? Qu'advient-il de la ou des municipalités consultées qui expriment une opposition substantielle (75%) à la fusion ? Seront-elles détachées de l'unité ? Si non, quelle est l'utilité de les consulter si au départ elles ne peuvent se retirer ou bloquer la fusion à cause de leur faible pourcentage de représentation démographique au sein de l'unité (10% ou 20%) ? En résumé, il faudrait être capable de répondre à la question suivante : suffira-t-il pour qu'une unité de regroupement forme une nouvelle municipalité que le résultat

de la consultation populaire se conforme à la norme de 50% prévue pour la présentation de la requête conjointe ?

Tant que les éléments que nous avons qualifiés d'obscurs tout au long de notre analyse ne seront pas mieux précisés, nous continuerons de penser que le Bill 276 constitue un instrument moins contraignant que le Bill 13. Dans cette perspective, et à moins d'estimer que le milieu municipal québécois est mieux disposé qu'entre 1965 et 1971 à s'engager dans une réorganisation de ses structures administratives par sa dynamique et sa volonté internes, il faut prévoir que le Bill 276 produira des résultats encore plus minces que ceux fournis par le Bill 13. Nous ne croyons pas, pour notre part, que la perspective d'une subvention aux municipalités fusionnées¹ fasse la différence entre le Bill 13 et le Bill 276. L'incitation financière ne remplacera jamais l'exercice d'un leadership provincial cohérent et constant. Quelle prévision raisonnable peut-on faire sur cette dernière question à la lumière du Bill 276 ?

Nous ne craignons pas d'avancer qu'aucune prévision n'est permise si nous acceptons de lire le Bill 276 en faisant abstraction du cheminement tortueux du Parti libéral depuis avril 1970 au plan de la réforme municipale. En effet, l'inscription dans un texte de loi de pouvoirs discrétionnaires n'ajoute que peu de chose à l'efficacité d'un [p. 162] instrument législatif si elle ne s'accompagne pas d'une volonté politique ferme d'utiliser ces pouvoirs à des fins clairement perçues et exprimées. Or, l'existence d'une telle volonté au sein du gouvernement libéral de Robert Bourassa n'est pas évidente pour plusieurs raisons qui tiennent des individus, des priorités législatives que s'est fixé le Parti libéral, et des incertitudes électorales provoquées par la présence du Parti québécois et du Ralliement des créditistes sur cette arène électorale provinciale autrefois dominée par le Parti libéral et l'Unité Québec.

Procédons en conclusion à une revue de ces raisons en insistant sur la première et la troisième tout en reportant la seconde à notre section sur l'intervention fédérale dans le domaine municipal.

Le dossier de la réforme municipale élaboré pour la première fois par Pierre Laporte se retrouve, après une intermission unioniste, entre les mains d'un autre ministre libéral. Or, si les problèmes municipaux auxquels devrait répondre la réforme n'ont rien perdu de leur acuité, par contre le Parti libéral s'est transformé considérablement. Le parti n'a plus la ferveur qui l'animait au temps de la révolution tranquille. La vague de fond qui incita plusieurs ministres à innover dans divers domaines s'est retiré pour laisser place à des administrateurs-politiciens dont une des tâches prioritaires consiste à sauvegarder un ensemble de supports électoraux soumis plus que jamais à l'effritement.

Ainsi, au delà des transformations superficielles qui s'opèrent au sein du Parti libéral, c'est toute la configuration des clientèles partisans qui est en voie de modification rapide avec l'arrivée du Parti québécois et du Ralliement créditiste sur

¹ Bill 276, article 25 : « Le ministre peut verser à toute nouvelle municipalité constituée en vertu de la présente loi une subvention n'excédant pas quinze dollars per capita payable en cinq versements annuels et consécutifs ».

l'échiquier électoral. Les combinaisons gagnantes perdant de leur netteté et de leur persistance, les partis politiques se trouvent placés au cœur de cette période difficile où chaque action et, *a fortiori*, les conséquences de chacune doit faire l'objet d'une évaluation critique au plan des appuis. Bref, le contexte politique du retour au pouvoir du Parti libéral en 1970 se définit comme très problématique pour le Parti libéral : ou bien le parti tente de promouvoir le type de programmes politiques [p. 163] identifiés à la révolution tranquille et récupère une partie des appuis que semble devoir s'accaparer le Parti québécois, ou bien les stratégies orientent l'action législative vers des positions de plus en plus en retrait par rapport à 1960-1966 afin de reconquérir une clientèle que se disputent l'Unité Québec et le Ralliement créditiste. Dans certains secteurs, l'accent sera mis sur la première option (ex : les affaires sociales). Dans d'autres, dont celui des affaires municipales, les énergies seront orientées vers le ménagement et la récupération de ces forces politiques qui s'agitent dans les couloirs des hôtels de ville, des conseils municipaux et des commissions scolaires.

Dans cette lutte incertaine à quatre, le Parti libéral ne peut se permettre d'indisposer les acteurs locaux des petites municipalités de la province car l'Unité Québec et le Ralliement créditiste s'affirment tout-à-fait disponibles pour accueillir les mécontents et consolider leur implantation dans ces secteurs. Par contre, dans la région de Montréal, le Parti libéral se doit de jouer une partie serrée afin de perpétuer ses appuis traditionnels dans les banlieues tout en convainquant les populations électorales de la ville de Montréal de ne pas céder aux avances du Parti québécois.

Affirmer alors que le domaine municipal devient pour le Parti libéral un élément sensible de son jeu politique plutôt qu'un secteur neutre de transcription d'un esprit réformiste comme au temps de la révolution tranquille n'ajoute rien à l'interprétation mais permet de mieux expliquer les incertitudes, les ambiguïtés, et les interventions laborieuses qui traversent les discours et les actions du ministre Tessier depuis le retour au pouvoir du Parti libéral.

En somme, le Parti libéral est conduit, par suite d'un contexte politique particulier, à développer une stratégie « politique » municipale au moment même où l'Unité Québec prend elle-même conscience de l'acquis énorme que représente son implantation traditionnelle en milieu rural : sous Paul Dozois, et encore sous Robert Lussier, l'Union nationale se refusa à prononcer les moindres menaces (restructuration des entités municipales non viables) [p. 164] contre les municipalités rurales, son action portant essentiellement sur les centres urbains, là où son influence politique est restreinte.

La stratégie libérale dont il est ici question ne saurait s'élaborer qu'avec difficulté puisque les structures traditionnelles du parti, tout comme ses orientations idéologiques et les priorités législatives économiques du gouvernement Bourassa (appuyées par les interventions fédérales de plus en plus importantes), ne s'adaptent pas facilement à ce qu'exigerait une cour assidue auprès des élites politiques locales (à distinguer des élites économiques et professionnelles). Aussi, à défaut de cette réorganisation fondamentale des forces locales à l'avantage du Parti libéral, réorganisation perçue comme vitale à la survie du parti à mesure que le Parti

québécois accapare cette clientèle urbaine qui formait le noyau fort du Parti libéral, les stratégies libérales doivent récupérer au sein de la députation l'homme capable de ne pas miner davantage le milieu rural. Ainsi Maurice Tessier apparaît comme l'homme de la situation parce qu'il possède les qualités et le style politiques qui ont valu aux politiciens de l'Union nationale et du Ralliement créditiste d'être écoutés et suivis en milieu rural et semi-urbain.

Ayant gravi les échelons de la politique provinciale à partir de son poste de maire de Rimouski et à travers une association municipale provinciale (l'U.M.Q.), Maurice Tessier offre au Parti libéral beaucoup plus de possibilités que ne l'aurait fait Pierre Laporte dans le contexte de la prise du pouvoir en 1970. En effet, ce dernier ne disposait pas d'antennes très étendues dans le milieu municipal traditionnel : formation politique acquise hors des structures partisans, apprentissage du jeu politique dans des milieux de travail parfois très différents de ceux qui sont familiers à un maire, d'un conseiller municipal, d'un préfet de comté, recherche de ses appuis chez les représentants de ce pouvoir ascendant d'un Québec plus instruit : plus riche, plus classe moyenne, soit les experts, les « technocrates ».

La formation et l'apprentissage de Pierre Laporte devaient amener à concevoir son action sous le mode [p. 165] « publicitaire », propre à une société de consommation politique de masse qui exige de la part des réformateurs ambitieux une utilisation provocatrice des mass-media pour amplifier leur voix. D'où sa tournée provinciale de 1964 pour promouvoir son projet de régionalisation municipale (opération 55, campagne de nationalisation de l'électricité, tournée provinciale au sujet du Bill 65). D'où ses efforts, et ses succès temporaires, pour convertir les leaders de l'U.M.Q. et de l'Union des conseils de comté à ses objectifs réformistes. D'où enfin ses références constantes aux travaux des experts dans lesquels il puise les arguments utiles aux thèses qu'il entend promouvoir.

Maurice Tessier, pour sa part, représente le politicien traditionnel, autant de l'Union nationale que du Parti libéral. Il a acquis sa formation politique sur le « tas ». Ses groupes de références tout comme ses points d'appui se trouvent dans ces institutions en place qu'il est permis de manipuler en autant que l'on respecte les canaux prévus, selon les règles de jeu admises : d'où protection intempérante des structures établies contre tout mécanisme nouveau de gestion et d'influence, refus de s'appuyer sur une forme de connaissance que lui propose l'expert ou l'analyste municipal, recours prudent aux subventions, échanges de faveurs, tractations derrière le décor pour se constituer des clientèles intéressées et dépendantes, enfin, formulation d'un discours qui se prête généralement à toute espèce d'interprétation puisqu'il évolue au gré de conjonctures très limitées.

Pour Maurice Tessier, le discours n'est pas d'abord la mise en forme d'une pensée, d'un projet à promouvoir. Il consiste beaucoup plus en une utilisation, déformée et atomisée, de thèmes ayant cours dans le milieu municipal. Ces thèmes sont repris sans grande conviction et surtout sans être accompagnés d'une stratégie de mise en application. Le jeu des acteurs est prévu dans les coulisses avant même que le décor ne soit planté. Dès lors, le discours peut signifier n'importe quoi pour les profanes du

jeu politique sans grandes conséquences pour les joueurs qui savent. L'analyste qui tente de découvrir une certaine [p. 166] logique dans les déclarations du ministre Tessier au sujet de son projet de régionalisation municipale ou au sujet des Communautés urbaines, en particulier celle de Montréal, y perd tôt ou tard son latin. Il doit de toute nécessité conclure que le fil conducteur se trouve ailleurs.

Nous avons cru découvrir ce fil conducteur dans le contexte politique particulier de 1970, et dans les contraintes que pose ce contexte au Parti libéral.

Les sorties intempestives du ministre Tessier à l'encontre du Conseil de développement régional de Gaspésie, ses offensives et ses retraits successifs au sujet des Conseils de comté et de la fusion des municipalités de village et de paroisse, sa réticence à soutenir un gouvernement métropolitain à Montréal, ses attaques dirigées contre les fonctionnaires du ministère des Affaires municipales dont le péché majeur aurait été de vouloir prévoir des structures municipales plus aptes à jouer un rôle dynamique, bref, toutes ces manifestations sont en concordance avec le type de personnalité politique traditionnelle qu'incarne Maurice Tessier, mais elles font aussi référence à un environnement politique plus large où s'effectue la recherche angoissante de nouvelles coalitions électorales.

En ce sens, la nomination de Maurice Tessier au poste de ministre des Affaires municipales, beaucoup plus que ses agissements subséquents, est l'indice d'une stratégie municipale particulière, quoique souvent incertaine, de la part du Parti libéral. D'un côté, son idéologie « gestionnaire » lui dicte la poursuite des processus de rationalisation et de centralisation de ses interventions en milieu québécois (éducation, santé et bien-être, régionalisation administrative, réforme municipale). D'un autre côté, cette marche vers la centralisation du pouvoir se doit plus que jamais de tenir compte des forces politiques locales afin de ne pas se couper de ces unités décentralisées qui ont été et demeurent les fondations de l'organisation partisane des partis politiques provinciaux.

Loin de perdre de son importance comme certains le proclament et le souhaitent, l'institution municipale représente à notre avis un enjeu politique à plus d'un titre.

[p. 167]

III. Intervention d'Ottawa dans le domaine municipal

[Retour à la table des matières](#)

En apparence cette question ne concerne guère la fusion municipale qui, dans son rythme comme dans ses modalités, continue de relever des autorités provinciales. Néanmoins la présence dans ce domaine du gouvernement fédéral – présence qui ne se limite plus au très effectif pouvoir de dépenser ne peut manquer d'influer sur les

rapports provinciaux municipaux et par là d'exercer quelque action sur le mouvement de réforme municipal au Québec.

Les interventions fédérales dans les affaires municipales ont toujours fait l'objet de critiques vives de la part des autonomistes québécois. Il aura toutefois fallu attendre la dernière vague du fédéralisme canadien pour que certains commentateurs, et peut-être quelques hommes politiques, perçoivent qu'une action provinciale positive constituera toujours le meilleur moyen de freiner l'envahissement fédéral. De toute façon, il faut dorénavant compter au nombre des motifs à l'appui d'une restructuration municipale au Québec, la nécessité d'occuper le terrain municipal avant que le pouvoir central ne profite trop des multiples faiblesses de notre organisation locale traditionnelle pour y infuser sa rationalité et y faire prévaloir ses programmes.

Il est certes encore trop tôt pour décrire avec exactitude les réactions du gouvernement provincial à l'encontre de l'offensive urbaine fédérale. Aussi, ceux qui avaient pensé décerner à l'autorité provinciale un certificat de clairvoyance lors de la publication du Livre blanc en mars 1971 ¹ se demandent sûrement à l'heure actuelle si la stratégie du gouvernement québécois, dans ce domai-[p. 168] ne comme dans plusieurs autres, n'est tout simplement pas de modifier ses interventions ou ses projets au gré des changements stratégiques et politiques qui prennent naissance dans la capitale fédérale.

Les déclarations du ministre Tessier au moment où le gouvernement s'apprête à abandonner son Livre blanc au profit de la « Loi favorisant le regroupement des municipalités » sont à ce propos très révélatrices : parce qu'elles transforment les règles du jeu, les diverses interventions fédérales forceront le Québec à adopter des politiques très dynamiques, y compris une véritable politique urbaine visant à renforcer les agglomérations urbaines et les pôles de développement et de croissance économique ².

Au nombre des interventions du gouvernement fédéral, le ministre cite la désignation par Ottawa des zones spéciales de Ste-Scholastique, de Trois-Rivières, de Québec et de Sept-Îles, la création des parcs nationaux du Forillon et de la Mauricie, et enfin, la mise sur pied d'un Département des affaires urbaines. Il aurait pu ajouter que les nouvelles orientations prises par le ministère de l'Expansion économique régionale et le cabinet Trudeau en ce qui concerne la distribution des subventions fédérales sont destinées à favoriser les centres urbains déjà constitués plutôt que de promouvoir une quelconque décentralisation économique et institutionnelle.

¹ Éditorial de Paul Sauriol dans *Le Devoir* du 20 mars 1971 : « Ce programme est fort intéressant du point de vue de l'autonomie du Québec et de l'autorité provinciale sur l'aménagement du territoire... En combinant ce projet avec la fondation de villes nouvelles qui freineraient l'expansion excessive de la région urbaine de Montréal, le gouvernement du Québec se trouverait en meilleure posture pour protéger ses prérogatives contre les tendances centralisatrices du gouvernement fédéral. »

² Propos rapportés dans *La Presse* et *Le Devoir* du 2 octobre 1971.

Chacune de ces manifestations de la présence fédérale au Québec, et en particulier la dernière ¹, ont un impact municipal qu'il conviendra de disséquer lors de recherches futures. L'expression la plus claire de la volonté fédérale demeure la création en juillet 1971 d'un Département des affaires urbaines ayant la charge de formuler et [p. 169] d'élaborer des « lignes de conduite concernant les activités du gouvernement canadien qui influent sur l'environnement urbain » ². Toutefois la nouveauté n'est qu'apparente car il s'agit en réalité de consolider un ensemble d'interventions fédérales déjà en cours. Selon Robert Andras, ministre fédéral chargé du logement et auquel a été confiée la responsabilité de ce nouveau Département, « 117 programmes fédéraux distincts et 27 ministères et organismes fédéraux exercent une influence directe sur la configuration et la croissance des villes canadiennes » ³.

Et le Ministre observant que dans une trentaine d'années 74% de la population du Canada sera domiciliée dans douze agglomérations urbaines (le reste du pays vivant « dans un isolement relativement champêtre et dans la pauvreté ») avance que :

« Il nous faut résolument mettre sur pied de nouveaux mécanismes d'élaboration de politiques gouvernementales et de nouveaux mécanismes destinés à grouper ceux qui à divers niveaux prennent des décisions et expriment des choix ⁴. »

Vu que, selon l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (article 92, chiffre 8), les institutions municipales relèvent exclusivement des législatures provinciales l'on s'est appliqué en quelques milieux à minimiser la portée des interventions fédérales dans le secteur. Parlant devant la Chambre des communes en date du 28 juin, Robert Andras a affirmé que la fonction du nouvel organisme, qui n'est pas un Ministère, serait d'élaborer des programmes et non de procéder à leur réalisation. Plus précisément :

« Le Département devra *coordonner* les politiques du gouvernement fédéral et ses ministères. Il apportera [p. 170] son *appui* à tous les programmes et projets fédéraux pertinents au profit d'une politique d'ensemble en matière d'urbanisme. Il *consultera* les provinces et leurs municipalités pour en arriver à une approche intégrée en vue de la solution de problèmes d'urbanisme qu'aucun des trois domaines de compétence ne saurait résoudre seul » (termes soulignés dans le texte du discours) ⁵.

¹ Sur les fondements des nouvelles options fédérales en matière d'aide au *développement régional* : Higgins, B., Martin, F., Raynauld, A., *Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec*. Ministère de l'expansion économique régionale, Ottawa, février 1970. On ne saurait nier qu'en principe, au moins, il y a concordance entre les préoccupations fédérales et la volonté du gouvernement Bourassa de travailler à la construction d'une infrastructure économique plutôt qu'à la solution de problèmes locaux.

² Selon le texte de la proclamation instituant le Département (*Gazette du Canada*, 10 juillet 1971).

³ Discours prononcé à Détroit devant l'American Institute of Architects, p. 5 du texte diffusé le 23 juin 1971.

⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁵ Nous citons d'après le texte de l'intervention diffusé dans le public, p. 4.

Placés devant des situations semblables, des juristes helvétiques ont élaboré une distinction rassurante pour les tenants de l'autonomie cantonale : le gouvernement fédéral susciterait l'unification qui a de bons côtés, sans imposer la centralisation qui détruirait le système. Mais, justement, une telle distinction peut seulement satisfaire ceux qui tentent de se rassurer sur la portée exacte de la transformation. La vérité est que, selon le jugement de Paul Sauriol :

« La formule des départements d'État menace d'ouvrir une nouvelle offensive de centralisation aux dépens des compétences provinciales... Sous les apparences d'un grand respect des formes constitutionnelles, le gouvernement fédéral a mis au point un nouvel instrument de centralisation... En utilisant son pouvoir de taxer et de dépenser, Ottawa peut mettre en marche des services de recherche qui déclasseront les possibilités des provinces... Les pouvoirs que s'attribue le nouveau département d'État et les politiques que le gouvernement central compte ainsi préparer, risquent de miner, dans des secteurs essentiels, l'autorité du Québec que notre régime fédéral a pour fonction de protéger. ¹ »

Selon le rapport Lithwick, jusqu'à présent, « le rôle direct du gouvernement fédéral en matière de politique urbaine a été très limité » – rôle étant pris ici au sens de [p. 171] l'impact des politiques publiques (public policies) sur les agglomérations urbaines : le rapport cite à cet égard la Société centrale d'hypothèque et de logement, la Commission de la capitale nationale et, pour une époque plus récente, le ministère de l'Expansion économique régionale ². Mais le rapport n'hésite pas à affirmer que divers facteurs (en particulier incapacité des gouvernements provinciaux d'envisager le problème urbain sous l'angle national...) légitiment l'ambition du gouvernement fédéral de jouer un rôle dans la politique urbaine ³.

Ces démarches se produisent en un moment où les villes ont propension à témoigner d'impatience vis-à-vis des pouvoirs exercés sur elles par les législatures provinciales et à réclamer la reconnaissance d'un véritable troisième palier de gouvernement sous la forme d'une consolidation et d'une expansion du pouvoir municipal. Cette position s'est exprimée notamment dans le mémoire présenté le 2 mars 1971 au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des Communes sur la Constitution du Canada par le Comité municipal conjoint sur les relations intergouvernementales (lequel comité comprend notamment l'Union des municipalités du Québec et l'Union des conseils de comté). Selon le mémoire, les villes se trouvent « dans une situation constitutionnelle d'asservissement » qui leur rend difficile la prise d'initiatives correspondant aux besoins de l'époque : rappelant l'expression bien connue selon laquelle les villes ne sont que des « citoyens de second

¹ Éditorial du journal *Le Devoir*, 6 août 1971 sous le titre « L'intrusion d'Ottawa dans les affaires urbaines ».

² In *Le Canada urbain : ses problèmes et perspectives*. Rapport rédigé par N. H. Lithwick pour l'honorable R.K. Andras, ministre responsable du logement, Gouvernement du Canada, Ottawa, Société centrale d'hypothèque et de logement, décembre 1970, p. 222.

³ *Ibid.*, pp. 259-260. Le rapport reconnaît que « il est presque certain que ce degré d'engagement pourrait être qualifié d'usurpation des droits provinciaux, surtout au Québec et en Ontario. »

ordre », le mémoire souligne la faiblesse de leur pouvoir de négociation vis-à-vis des gouvernements provinciaux lesquels « sont bien conscients de cette situation » ¹.

[p. 172] Sur ces bases la revendication minimum du Comité conjoint consiste dans :

« la reconnaissance spécifique et formelle, même si elle est restreinte, du rôle responsable du niveau municipal de gouvernement au sein du régime fédéral canadien. Cela nécessiterait *la participation directe des municipalités* (souligné par nous) par l'entremise de leurs représentants à toutes les relations intergouvernementales pertinentes et permettrait une consultation directe avec le gouvernement fédéral ou avec le gouvernement provincial dans toutes les questions qui touchent leurs intérêts... Ce que nous voulons c'est la modification de l'article 92 (8) de la constitution pour assurer une plus grande autonomie et une plus grande liberté d'action aux gouvernements municipaux... On devrait... reconnaître formellement le rôle distinct des municipalités au sein du régime gouvernemental canadien au lieu de maintenir la disposition actuelle qui permet tout simplement aux provinces de créer des municipalités lorsque c'est pratique sur le plan administratif » ².

Ces revendications du Comité conjoint mettent finalement en cause la liberté de manœuvre du gouvernement provincial dans l'établissement de la carte municipale. De manière plus large, la possibilité pour les villes de s'adresser directement au gouvernement fédéral ne saurait manquer d'augmenter en quelque mesure leur pouvoir de marchandage et leur capacité de pression vis-à-vis des autorités provinciales. Moins dépendantes de celles-ci, de celles-ci seules d'ailleurs, les villes montreraient peut être plus de réserve vis-à-vis des projets de regroupement à moins que les deux paliers supérieurs, fédéral et provincial, ne parviennent à s'entendre sur le contenu et les modalités d'un tel programme.

Que les villes cherchent à améliorer leur position par appel direct aux ressources fédérales, il suffit pour [p. 173] s'en convaincre de lire le mémoire présenté le 5 avril 1971 au Ministre Andras par le Comité sur le logement et la rénovation urbaine (que préside le Maire de Québec, Gilles Lamontagne) avec la collaboration de l'Association canadienne des agents de rénovation. Selon le mémoire, la participation fédérale au réaménagement urbain doit être essentiellement celle d'un organisme de financement : les lois fédérales devraient prévoir un programme continu de rénovation urbaine ³. Ces demandes mentionnent, il est vrai, la volonté des municipalités de conserver la maîtrise des programmes de rénovation car selon les termes du mémoire « la municipalité connaît beaucoup mieux le contexte et est beaucoup mieux placée pour décider des priorités d'action ». Mais a-t-on jamais vu un organisme dispenser en permanence des subventions sans spécifier, d'habitude avec une insistance croissante, des directives d'emploi... Recevant davantage du

¹ Page 6 du mémoire.

² *Ibid.*, p. 10.

³ Page 5 du mémoire.

gouvernement fédéral, les villes seront sans doute mieux placées pour faire de la surenchère à l'encontre des autorités provinciales : mais il n'est pas acquis que les premiers recueillent sous la forme d'un accroissement du pouvoir municipal l'autorité perdue par ces dernières. En terme de pouvoir le gouvernement fédéral a bien des chances d'être le principal bénéficiaire de l'évolution (importance essentielle de la faculté de dépenser).

Quelques mois avant la proclamation créant le Département des affaires urbaines, le Président de la Communauté urbaine de Montréal, Lucien Saulnier, parlant devant la Chambre de commerce de Montréal proposait la formation d'un front commun du Québec urbain contre la réalisation du projet fédéral ¹. Faisant ressortir les différences entre les communautés urbaines du pays, soulignant les difficultés croissantes qu'éprouvent les juridictions supérieures à régler les grands problèmes de l'emploi, du chômage et de l'environnement en raison des incidences locales, Lucien Saulnier déclarait que ce projet [p. 174] devait susciter une opposition non équivoque de la part des autorités provinciales et municipales du Québec. Ces réserves, qui, selon l'observation du Président de la CUM contrastent avec l'empressement manifesté à l'égard du projet par les autres régions urbaines du Canada, n'ont pas réussi à faire dévier le gouvernement fédéral de sa ligne de conduite, laquelle, à plus ou moins longue échéance, ne saurait manquer d'affecter la politique municipale des provinces ².

¹ Texte de ce discours prononcé le 20 janvier 1971 in *La Presse*, 20 janvier 1971, F1 et F12.

² Signalons toutefois que lors d'une réunion récente, les Ministres provinciaux des affaires municipales ont clairement affirmé que les provinces et non Ottawa devraient avoir la haute main sur les affaires municipales. Selon *Le Devoir*, 27 août, 1971.

[p. 175]

CONCLUSION

L'institution municipale comme enjeu politique

[Retour à la table des matières](#)

Les divers projets élaborés par les associations municipales et par le ministère des Affaires municipales au titre de la régionalisation municipale s'appuient sur une évaluation très généralement partagée des lacunes administratives, financières et territoriales de notre organisation locale traditionnelle. Sur la base de notre analyse du milieu municipal des années 1964-1966, nous nous sommes même aventurés à qualifier de consensus régionaliste la convergence des idées exprimées par les divers groupements municipaux au sujet de la réforme municipale. Pourtant, après dix ans d'efforts, tantôt fiévreux tantôt nonchalants, en vue de formuler et d'appliquer un ensemble de solutions propres à régénérer notre système municipal, le Québec se trouve confronté en 1972 aux mêmes arguments, aux mêmes oppositions et aux mêmes espoirs.

Doit-on conclure pour autant que toute cette fête réformiste organisée à l'occasion de la révolution tranquille a été vaine ? Peut-on classer cette réforme municipale au rang de construction mythique léguée par la [p. 176] révolution tranquille et par ses disciples ? Une réponse affirmative à l'une ou l'autre question nous apparaît trop rapide. Il est de la nature d'une réforme qui porte véritablement son nom de travailler les esprits, les attitudes et les comportements lentement, à travers compromis, reculs... et nouveaux départs. Par contre, le mythe ne s'alimente et ne prend toute sa dimension que par suite d'une incapacité à vérifier empiriquement les éléments de base qui lui ont donné naissance. Tel ne saurait être le cas de la réforme municipale et de ses fondements pour des milliers de citoyens qui vivent quotidiennement un aspect ou l'autre du malaise municipal à l'occasion d'une pénurie d'eau potable, d'un empoisonnement collectif causé par un mauvais système d'épuration des eaux usées, etc. En outre, comme nous le rappellent de plus en plus commentateurs et hommes de science, la question municipale et la nécessité de formuler des politiques urbaines adéquates se doivent de demeurer inscrites au sommet de l'ordre du jour de nos assemblées gouvernementales, tout comme au temps de la révolution tranquille.

Reste l'impatience que plusieurs ressentent devant la lenteur d'une réforme déjà qualifiée d'urgente en 1963. Cette impatience n'est pas particulière au Québec. En effet, la remise en question de l'institution municipale constitue un phénomène universel mais la mise en place et le fonctionnement harmonieux de mécanismes de vie communautaire nouveaux suivent des cheminements tortueux, et parfois violents, dans la majorité des pays. L'institution municipale, malgré ses multiples faiblesses décrites dans la première partie de cet ouvrage, demeure un enjeu politique trop important pour que les hommes politiques s'y aventurent sans beaucoup de ménagement. Ces derniers doivent naviguer entre les impératifs économiques et les exigences politiques, entre une action restreinte (les centres urbains) et une réforme globale (régionalisation de tout le territoire).

Les impératifs économiques constituent généralement les facteurs de promotion les plus influents auprès des autorités publiques : pôle de développement, rationali-[p. 177] sation des investissements privés et publics, constitution d'entités compétitives en rapport avec une économie qui se mondialise et en fonction d'un intérêt national à protéger. En ce sens la restructuration politico-administrative des zones métropolitaines apparaît pour plusieurs états comme une nécessité nationale vitale et passe souvent au premier plan de la réforme municipale. Aux États-Unis, par exemple, les interventions gouvernementales (surtout fédérales) au titre de la réorganisation municipale sont presque exclusivement dirigées vers la constitution d'organismes métropolitains susceptibles de donner une forme viable à ces agglomérations gigantesques que sont devenus les métropoles américaines.

Beaucoup d'autres pays adoptent la même stratégie. Ainsi, la création depuis 1966 des communautés urbaines en France, les divers plans initiés pour les agglomérations de Londres, Paris, Stockholm, Amsterdam, etc., la mise sur pied des communautés urbaines de Montréal, Québec et Hull à la fin de 1969 au Québec, enfin les nouvelles orientations prises par le gouvernement fédéral canadien à la suite des recommandations du rapport Higgins, Martin, Raynauld et les ententes Ottawa-Québec au sujet des métropoles régionales de Québec, Trois-Rivières, Sept-Îles-Port Cartier, toutes ces manifestations de la conscience urbaine des gouvernements ont en commun un désir manifeste de hiérarchiser le système urbain en fonction d'une conception « économiste » de l'aménagement des structures locales et en fonction d'une sauvegarde de la puissance compétitive nationale. Que ce soit les gouvernements centraux qui initient de tels programmes ne doit donc pas étonner. Que l'institution municipale, au moins dans les zones métropolitaines, perde son sens « politique » au profit d'une conception économique de la ville ne doit pas nous surprendre non plus aussi longtemps que l'ensemble urbain est d'abord et avant tout perçu comme un phénomène économique, comme une arme essentielle dans la lutte économique entre les nations.

L'évolution du système capitaliste contemporain exigera d'ailleurs que les gouvernements locaux des zones [p. 178] métropolitaines rationalisent de plus en plus leur implantation territoriale et le partage de leurs juridictions sur la base de critères répondant mieux aux nécessités d'une économie qui se moque des frontières

politiques et administratives traditionnelles. Qu'advient-il alors de cette notion d'autonomie politique si fièrement défendue par les collectivités locales ?

L'autonomie politique des corporations municipales de nos agglomérations métropolitaines répondra certes toujours à des attentes socio-culturelles profondes auprès des populations, tout comme elle a contribué et contribue encore à réaliser certains objectifs que poursuivent certaines entreprises économiques à propension limitée. En ce sens, l'utilité économique de l'autonomie politique n'est pas éteinte. Elle est par contre, menacée par le fossé qui ne cesse de s'élargir entre sa valeur utilitaire à des fins socio-culturelles et sa valeur utilitaire à des fins strictement économiques. Ce phénomène est plus évident dans les zones métropolitaines.

Étant entendu que c'est d'abord dans les territoires métropolitains que sont implantées les activités économiques engagées dans les mouvements d'intégration verticale ou horizontale, donc les processus de fusion et de regroupement d'entreprises, transactions qui conduisent à la constitution de corporations multinationales et à la création de succursales nationales ou régionales de ces dernières, la question hypothétique mais pertinente devient la suivante : dans quelle mesure un pouvoir économique de plus en plus concentré peut-il et va-t-il accepter un pouvoir politique formé d'une mosaïque d'unités politico-administratives déconcentrées, toutes plus jalouses de leur autonomie législative que les autres ? Et comme corollaire à cette question, qui pourra et qui voudra s'opposer à cette centralisation du pouvoir politique et administratif dans les métropoles contemporaines ?

Problème politique d'envergure puisqu'il place les pouvoirs publics dans un dilemme au plan de leurs stratégies économiques et de leurs objectifs politiques. D'un côté, les instances gouvernementales fédérales, [p. 179] provinciales, et locales participent sans arrière pensée à cette conception centralisatrice du progrès social et économique qui acquiert ses lettres de noblesse dans les bureaux de planification des grandes corporations et dans les officines des associations patronales. Il arrive même fréquemment, comme c'est le cas aux États-Unis, au Canada, et au Québec, que les pouvoirs publics créent de toute pièce des organismes consultatifs rattachés au cabinet du premier ministre où se trouvent réunis des représentants du secteur privé de l'économie et dont l'une des tâches premières consiste à conseiller le gouvernement sur ses stratégies économiques et industrielles. De toute façon, l'État étant lui-même devenu un entrepreneur de type capitaliste, il développe en son sein même, pour les nécessités de ses investissements publics propres, une conception de la rationalité économique apparentée à celle des entreprises privées. Le milieu métropolitain se présente comme le théâtre évident de réalisation de ces stratégies économiques complémentaires.

Toutefois, et c'est ici l'autre facette du dilemme, les divers niveaux de gouvernements craignent la constitution de pouvoirs politiques qui pourraient éventuellement transformer les assises électorales de leur influence politique : les municipalités locales luttent contre la mise en place d'organismes régionaux ou métropolitains ; les gouvernements provinciaux cherchent à retarder la réalisation de gouvernements supra-municipaux autonomes aux plans législatif et financier, enfin

les gouvernements centraux repoussent toute velléité de revendications « régionalistes » des provinces et tentent d'imposer des normes « nationales » dans les divers secteurs d'activités économiques, sociales et culturelles.

La solution du conflit entre les pressions économiques centralisatrices et les exigences politiques (protection contre la montée d'un pouvoir parallèle puissant, sauvegarde de supports politiques locaux) se présente sous des formes très différentes selon qu'il s'agit d'un pays européen ou nord-américain, selon qu'il s'agit de zones métropolitaines ou de régions mi-rurales, mi-urbaines, selon qu'il s'agit d'un gouvernement dirigé par des conser-[p. 180] vateurs, des libéraux ou des socialistes. Les facteurs qui rendent compte des variations entre les nations et à l'intérieur d'un même système politique ne peuvent qu'être multiples : le stade de développement économique-politique atteint, la profondeur des traditions perpétuées, la nature et l'intensité des conflits vécus lors de la mise en place et lors des réformes successives des institutions locales, la configuration des intérêts et des systèmes de valeurs de ces institutions et de l'ensemble des politiques gouvernementales qui les soutiennent, etc.

L'étude à laquelle nous nous sommes livrés dans les pages précédentes ne nous permet même pas d'avancer une conclusion ayant quelque autorité pour le cas du Québec. Il faudra sûrement attendre l'accumulation de recherches privilégiant tantôt une orientation économique, tantôt une perspective sociale de l'institution locale avant de proposer une interprétation générale de la place des corporations municipales dans le système politico-économique québécois.

Nous ne nous proposons certes pas dans le cadre de cette conclusion à notre analyse de la régionalisation municipale au Québec de tracer les étapes qu'il faudrait franchir avant de parvenir à cette connaissance à la fois sociale, culturelle, économique et politique de notre système municipal. Notre ambition est plus limitée et surtout plus conforme aux éléments de démonstration contenus dans notre dossier. Nous avons voulu reprendre et systématiser notre interprétation politique du cheminement de la réforme municipale au Québec depuis 1963.

Interprétation du mouvement de régionalisation municipale au Québec

Dans ses hypothèses théoriques sur le fonctionnement des systèmes politiques, Easton décrit les politiques publiques comme autant de réponses aux demandes de l'environnement. Ces demandes sont introduites dans le système à travers des canaux de transmission (acteurs et institutions) généralement reconnus par les membres du [p. 181] système comme aptes à jouer ce rôle : les demandes deviennent alors des « issues », ou encore des problèmes à solutionner. Le passage des demandes en « issues » se caractérise par un processus d'évaluation – interprétation – reformulation des demandes initiales ¹.

Toutes les « issues » ne font pas l'objet d'une décision de la part des autorités publiques. Pour que cette étape soit franchie, il faut souvent, en plus d'une volonté

¹ EASTON, D., *A systems analysis of political life*, New York, John Wiley & Sons, 1965, Ch. 3, 6, 8, 9, 16, 22.

d'action au sein de l'appareil étatique et d'une pression soutenue dans la société, la présence d'un acteur privilégié qui fasse de l'issue son objet ¹. Lorsqu'une conjonction de ces trois éléments se manifeste positivement, la décision politique qui en résulte consiste, ou bien en une simple décision, ou bien en une politique, c'est-à-dire une prise de position autoritaire commandant plusieurs décisions partielles, déclarées ou à venir.

Un moment théorique et empirique important de cette élaboration se situe lors du passage des demandes en « issues » : les acteurs placés aux portes des canaux de transmission (gatekeepers) interprètent aussi bien les demandes que les forces de l'environnement avant de reformuler le tout en terme de problèmes à résoudre.

Le processus charrie une multitude de distorsions au plan de la lecture des demandes tout comme au plan de l'évaluation des forces d'opposition et de promotion. C'est ce qui explique la confrontation de projets différents entre les groupes et parfois à l'intérieur d'une même association (l'UMQ au congrès d'octobre 1966). C'est encore ce qui rend compte des erreurs de stratégie de la part de certains acteurs à un moment ou l'autre de leur intervention (la volonté de Pierre Laporte et de Maurice Tessier d'initier la réforme municipale d'abord au milieu rural). C'est enfin ce qui permet de mieux comprendre que les deux seules décisions politiques prises à l'issue du débat sur la régionalisation ne portent que sur la fusion des municipalités (Bill 13 et Bill 276). Une trop grande incertitude quant aux véritables demandes du milieu municipal, et surtout une difficulté énorme à évaluer les appuis et, *a fortiori*, les conséquences politiques d'une action réformatrice à la grandeur de la province, ont incité les hommes politiques provinciaux à exercer beaucoup de prudence et à faire marche arrière lorsque nécessaire (non utilisation du plan Remur par l'Union nationale, retrait du Livre blanc du ministre Tessier par le Parti libéral).

Un second moment important, bien qu'il ne soit qu'explicite dans la formulation d'Easton, est constitué par l'intervention d'un acteur privilégié au cours de cette étape qui mène de l'« Issue » à la décision. Cet acteur peut entreprendre de faire de l'« Issue » son objet pour une foule de raisons : ici comme ailleurs, il faut traverser le discours public pour l'interpréter d'abord, et le dépasser ensuite. C'est ce que nous avons tenté de faire au sujet de l'action de Pierre Laporte, de Robert Lussier et du ministre Tessier. Mais ces actions mêmes s'inscrivent dans un contexte politico-administratif qui délimite l'ampleur aussi bien que la constance des projets réformistes défendus par l'acteur privilégié. Ce sera l'objet des lignes qui suivent.

Auparavant, résumons l'ensemble de notre analyse du processus de la réforme municipale à l'aide de ce bref exposé théorique. Sur un fonds de problèmes municipaux qui n'avait cessé de s'enrichir au cours des années et qui définissait la physionomie des institutions municipales, divers acteurs ont concrétisé leurs interprétations des demandes de l'environnement sous forme de projets régionaux. Il y eut à un certain moment un discours consensuel en faveur d'une politique plus ou

¹ Cette idée est développée dans JAMOIS, H., *Sociologie de la décision*, Paris, Centre national de la recherche scientifique, 1969, ch. 4, 5.

moins autoritaire de régionalisation. Toutefois, les décisions prises ne furent toujours que des solutions partielles en égard aux projets régionaux. Pourquoi en fut-il ainsi ? Quelles sont les interprétations disponibles ?

Une première voie d'explication est ouverte par ceux qui soutiennent que le Québec n'est pas prêt à s'engager dans une réforme à la largeur du territoire parce qu'il ne possède pas les études techniques et financières susceptibles de lui fournir le schéma de référence essentiel à toute décision rationnelle dans le domaine.

[p. 183] Les affirmations faites par Paul Dozois au moment où il accédait au poste de ministre des Affaires municipales à l'effet que les études de base sur la régionalisation municipale étaient inexistantes en 1966 sont à notre avis fondées. Il existait bien à cette époque des analyses sur la restructuration régionale au plan scolaire et au plan administratif, mais très peu de choses étaient disponibles concernant la jonction de ces études avec la restructuration municipale projetée. En comparaison avec les travaux et les recommandations du BAEQ se rapportant à la régionalisation municipale dans le Bas-du-Fleuve et la Gaspésie, les projets du MAM et de l'UMQ présentaient des faiblesses évidentes que nous avons soulignées lors de notre description des divers projets.

La situation devait se modifier lorsque quelques chercheurs actifs au sein des équipes formées par le BAEQ se retrouvèrent au MAM après la fin des travaux du BAEQ pour mettre sur pied un bureau de planification et entreprendre des études à long terme sur la régionalisation municipale. Il s'agissait, il faut bien le noter, d'une petite révolution à l'intérieur du MAM qui, depuis sa création, s'était attribué un rôle exclusif de conseiller juridique auprès des petites municipalités plutôt qu'une fonction de définisseur ou de coordonnateur d'une stratégie municipale et urbaine au Québec. L'absence d'une réflexion un tant soit peu nourrie sur la place de l'institution municipale dans un contexte de développement économique, social, culturel, et administratif à promouvoir à travers une restructuration régionale du territoire constituait pour ces nouveaux fonctionnaires une tâche d'envergure.

En plus d'avoir à modifier une conception traditionnelle du rôle du MAM à l'intérieur même du ministère, ils durent se soumettre aux aléas de la politique et travailler, après 1966, sous la direction d'un ministre, Paul Dozois, pour qui la réforme municipale ne présentait pas du tout un caractère urgent.

La venue de Robert Lussier comme ministre des Affaires municipales fit revivre pour un court temps la ferveur des débuts. Il semble que deux études importantes furent complétées à cette époque : sur la capacité adminis-[p. 184] trative et sur la capacité financière de nos corporations municipales. Ces enquêtes ne furent jamais publiées. Elles ne semblent pas, par ailleurs, avoir inspiré la rédaction du plan Remur (lequel plan ne connut jamais une diffusion publique) puisque la formulation de ce projet reste très vague et très peu scientifique. Les préoccupations politiques qui traversent l'ensemble du document nous laissent entendre que travaux techniques et impératifs politiques sont deux ordres de considérations qu'il ne convenait pas encore, en 1970, de fondre dans un projet devant constituer le moteur d'un renouveau municipal au Québec.

La réorganisation récente du MAM¹ et les accusations portées par le ministre Tessier à l'encontre des fonctionnaires du ministère ayant développé un ensemble d'idées sur l'aménagement planifié des structures municipales au Québec² mettent en perspective les intentions de réforme du ministre actuel des Affaires municipales. Comment se surprendre alors de la critique radicale et fondée à laquelle le Parti québécois a soumis le Livre blanc de Maurice Tessier en mai 1971 ? Comment ne pas soupçonner par ailleurs les motifs qui poussent ce même parti à réclamer une commission d'enquête sur toute cette question de la réforme municipale ? Confiance limitée dans la capacité du MAM à entreprendre une étude d'ensemble qui devra nécessairement s'élaborer à la lumière de ce concept désormais hérétique de planification ? Désir de construire un schéma de référence permettant de mieux évaluer les interventions parcellaires actuelles, tout en traçant la voie à une réforme générale de notre système municipal ?

[p. 185] La majorité des systèmes politiques ayant initié une réforme de leurs structures décentralisées et déconcentrées de gouvernement ont procédé à la suite des recommandations d'une commission d'enquête. Plus près de nous, les provinces canadiennes ont généralement confié à des commissaires-enquêteurs le soin de formuler à l'intention des autorités publiques provinciales les étapes à franchir en vue de la restructuration de l'ensemble de leurs institutions locales. Au Québec même, la pratique a été suivie dans le cas des réformes scolaire, administrative et électorale et dans les secteurs de l'urbanisme, de la planification régionale, de la santé et du bien-être. La suggestion du Parti québécois ne se présente donc pas comme une innovation en milieu urbain ou en milieu québécois. Ce qui fait son originalité, et malgré tout sa nouveauté, provient du fait qu'elle s'énonce après que nous ayons été engagés depuis environ dix ans dans une discussion sur la question à la faveur de nombreux projets tous présentés comme autant de résultats de recherches intensives sur le sujet.

Nous n'élaborons pas plus avant notre adhésion à cette demande d'enquête formulée par le Parti québécois. Notre analyse extensive du dossier de la réforme municipale nous a convaincu de la faiblesse analytique de trop de projets pour ne pas appuyer l'idée de procéder à une recherche systématique sur la place du système municipal dans l'ensemble économico-politique québécois. L'appareil universitaire québécois ne sera pas disposé avant quelques années à fournir une connaissance de base de notre institution locale et des relations que cette institution entretient avec le milieu économique, social et politique québécois. Par contre, le MAM s'est avéré incapable, par suite de son orientation traditionnelle et de la place souvent trop grande

¹ GENDRON, C., « De nouvelles structures pour le ministère des Affaires municipales » in : *La Presse*, 21 avril 1971. « Le ministère des Affaires municipales est sur le point de subir d'autres transformations qui, à toutes fins utiles, réduiraient l'influence des urbanistes et des planificateurs de l'administration municipale pour redonner plus d'importance aux légistes et accorder plus de souplesse aux jeux de la politique. »

² MACPHERSON, D., "Subversion plot seen by Tessier" in : *The Montreal Star*, 14 décembre 1971 : "Mr. Tessier said he recently had to reorganize the planning service in his department and clean out several "revolutionary separatists" with "Maoist and F.L.Q. - type ideas" ... They were planning the overthrow of the government".

occupée par des considérations politiques partisans, de susciter la mise en forme d'un plan municipal à long terme. Une enquête du type de celle menée par la Commission Parent comblerait un vide certain.

Toutefois, malgré son utilité incontestable, cette enquête, si elle devait être instituée, ne résoudra pas les [p 186] problèmes analytiques auxquels nous avons fait référence au début de cette conclusion. L'acquisition de connaissances sur le développement urbain et sur les stratégies urbaines qui semblent primer dans nos sociétés occidentales par suite des impératifs économiques du mode de production capitaliste dans son stade actuel ne sera jamais redevable d'une commission d'enquête publique ou semi-publique. Ce type de connaissance scientifique s'inscrit trop dans un cadre d'une analyse critique de nos sociétés pour recevoir une reconnaissance effective de la part d'une commission d'enquête dont le mandat est fixé par un gouvernement de type libéral ou conservateur. Pourtant, une des raisons majeures des échecs répétés au plan de la réforme de l'institution municipale à travers le monde prend sa source dans l'organisation du système économique capitaliste et dans les conditions que pose ce système aux instances politiques fédérales, provinciales et municipales.

L'enquête dont il est ici question ne solutionnera pas non plus les problèmes, disons plutôt les contraintes, plus proprement politiques et partisans sur lesquels nous nous sommes attardés à quelques reprises dans le cours de notre exposé.

Nous maintenons que la faillite de la réforme municipale au Québec n'est pas due prioritairement à la faiblesse des projets initiés depuis dix ans. L'opposition et parfois la simple indifférence des acteurs locaux, tout comme le manque de conviction des hommes politiques provinciaux, ne font pas d'abord référence à la pauvreté analytique des projets avancés. En ce sens, et dans l'hypothèse où une commission d'enquête arriverait à des conclusions inattaquables au plan de l'analyse, son impact ne pourra qu'être diffus, à moins qu'un acteur privilégié, en s'appuyant sur les groupes municipaux convertis par la justesse des avancés de la commission d'enquête, ne fasse de la réforme son objet.

Et nous voilà reconduit à un ensemble de questions auxquelles nous avons fait allusion à quelques reprises. Est-ce que les forces économiques exigent une réfor-[p. 187] me municipale hors des centres métropolitains constitués ? Est-ce que les acteurs politiques locaux et provinciaux tiennent vraiment à provoquer une transformation de la configuration des assises de leur pouvoir actuel ?

L'interprétation du cheminement de la réforme municipale qui nous est apparue la plus plausible dans le cadre de notre étude se construit autour de cette dernière question. La prudence des hommes politiques provinciaux au sujet de la réforme municipale leur est dictée par leur évaluation des forces politiques locales et prend sa source dans les assises électorales et l'organisation partisane des partis politiques provinciaux et se concrétise dans les programmes et les politiques gouvernementales de ces partis. Même dans le cas de ces centres métropolitains, en particulier Montréal, où les facteurs économiques jouent hypothétiquement un rôle plus important

qu'ailleurs, les évaluations politiques ne sont jamais absentes. La réforme de notre système municipal demeure un enjeu politique important et obéit aux règles de ce jeu.

[p. 188, sans texte.]

[p. 189]

ANNEXES

[Retour à la table des matières](#)

[p. 190, sans texte.]

[p. 191]

ANNEXE I

[Retour à la table des matières](#)

THÈMES DE LA CAMPAGNE DU MINISTRE LAPORTE *

(...) Notre société devient rapidement, au fil des années, une société urbaine. Cette urbanisation, cette immigration des ruraux vers les villes se continuera inexorablement. Il y a là un danger à cette transformation de ruraux en citadins. Si nous n'y prenons pas garde, si nous cédon au laissez-faire, le Québec aura bientôt une seule région fortement industrialisée et surpeuplée. La région montréalaise comptera à elle seule la moitié de la population totale du Québec. Il faut renverser la vapeur.

Les humains ont toujours été attirés par la grande ville. Celle-ci avec ses multiples attraits : magasins, cinémas, terrains de sport, services parfois plus nombreux et plus efficaces, possibilités de travail plus faciles, représentent pour beaucoup un objectif à atteindre.

Pourquoi, alors, ne pas constituer dans le Québec des villes de grandeur normale possédant tous les services que réclame (*sic*) les citoyens de '64 ? Ces villes résulteraient de la concentration en une seule entité de la ville principale et des villes d'ortoirs qui l'entourent. Chacune de ces villes deviendrait une communauté viable et sa petite métropole, de (*sic*) pôle d'attraction de toute la région. Pour mener sans heurt à ce regroupement municipal, il faut commencer par la collaboration entre municipalités. Elle est indispensable et elle peut s'exercer dans maints domaines. Beaucoup d'administrations municipales l'ont compris. Des exemples récents nous le prouvent. Dans LE SOLEIL du 11 septembre dernier, je lisais ce qui suit :

« La bibliothèque de Sept-Îles servira à d'autres municipalités. À sa dernière séance régulière, le conseil municipal de Sept-Îles a résolu à l'unanimité que la bibliothèque de Sept-Îles qui est très bien organisée et qui fait l'orgueil (*sic*) de la population, soit mise à la disposition des villages avoisinants qui n'ont pas l'avantage de posséder une telle bibliothèque. La bibliothèque municipale sera mise à la disposition des municipalités environnantes, aux conditions qui prévalent actuellement pour la population de Sept-Îles et le greffier de la municipalité informera les administrateurs des municipalités de Moisie, Clarke City et de Sainte-Marguerite-Gallix de cette décision. »

Voilà des gens qui ont compris que leurs voisins ne possédaient pas les ressources, le personnel pour faire fonctionner convenablement une bibliothèque.

* Extraits d'un discours prononcé par le ministre, le 25 septembre 1964 au 43^{ème} Congrès annuel de l'Union des municipalités de la Province de Québec, Château Frontenac, Québec.

Voilà des gens qui ont compris que leur municipalité ne vit pas en circuit fermé et qu'elle peut faire bénéficier [p. 192] les contribuables des municipalités voisines des services dont ils ne jouissaient pas.

Un autre exemple de collaboration m'est fourni par le journal LE RÉVEIL dans un article au sujet d'une éventuelle usine d'épuration pour trois villes de la région du Lac Saint-Jean. Je cite :

« Les ingénieurs municipaux de Jonquière, Kénogami, Arvida, viennent de déposer leur rapport sur le projet d'une usine d'épuration pour Jonquière, Kénogami, Arvida. Les ingénieurs soumettent en toute objectivité qu'il y aurait avantage à ce qu'une même firme d'ingénieurs conseils spécialisés en épuration des eaux soit chargée de faire une étude approfondie de toute la question. L'engagement de firmes différentes pour chacune des villes concernées risque que des solutions heureuses échappent à leur attention. »

Finalement, les ingénieurs conclurent qu'il y a nettement avantage que les études se poursuivent conjointement et que même si plus d'une usine devait être construite, certains services auxiliaires devraient être organisés en commun, quelque soit (*sic*) l'importance des usines d'épuration.

À travers ces deux exemples, je félicite tous les administrateurs municipaux qui ont compris, et réalisé dans les faits, que nous vivons en 1964 et qu'autonomie municipale ne signifie plus esprit de clocher, égoïsme municipal, séparatisme municipal.

En sens inverse, je pourrais citer l'exemple de deux malheureuses municipalités qui sont en train de vider une querelle stérile sur le dos de leurs contribuables.

Nous ne prétendons pas que le regroupement municipal soit le remède à tous les maux dont souffre l'administration municipale. Pour sa part, le Ministère des affaires municipales a pris, depuis quinze mois, différentes mesures destinées à doter le Québec d'une administration municipale digne du 20^{ème} siècle.

Nos services juridiques procèdent actuellement à la refonte du Code municipal. La Commission provinciale d'urbanisme, créée, il y a quelques temps (*sic*) déjà, et présidée par Monsieur Jean-Claude Lahaie, poursuit ses travaux avec comme premier objectif, la préparation d'un schéma d'une Loi provinciale sur l'urbanisme. Sous la direction de Monsieur François-Xavier Perreault, le Commissariat des incendies a été réorganisé. Nous allons en faire un organisme respecté et efficace. Lors de la dernière session, la législature provinciale a voté une Loi pour la création d'une Régie des eaux, répondant ainsi à un de vos souhaits. Le gouvernement du Québec a institué la Commission d'enquête sur la fiscalité, appelée Commission Bélanger, qui étudie notamment le problème de nos finances municipales. En attendant son rapport, vous savez que la généralisation de la taxe de vente vous vaut actuellement des revenus imprévus et substantiels. Nous tentons dans la mesure du possible de simplifier l'administration. L'an-[p. 193] née dernière à Montréal, je vous confiais que nous étions sur le point de réaliser une formule de rapport financier annuel uniforme pour les municipalités du Québec. Vous avez pu vous rendre compte que ce projet s'est

matérialisé. De la sorte, nous exerçons plus facilement les contrôles qui sont prévus par la loi pour la protection des citoyens et pour la protection des administrateurs municipaux eux-mêmes.

Dans quelques semaines, et ce pour la deuxième année consécutive, les chefs de services de mon ministère se réuniront, à mon invitation, en une sorte de congrès qui durera trois jours. Dans une ambiance propre à la réflexion, cette réunion nous permettra de repenser les problèmes des municipalités, de juger des résultats acquis, d'orienter notre action et de rechercher des éléments de solutions.

Trois sujets retiendront particulièrement notre attention : l'achat au Québec, la possibilité de créer un Service de recherches au sein du ministère et la préparation d'une formule uniforme pour l'approbation des règlements d'emprunt.

Nous essayons de rajeunir notre système municipal, de le moderniser. Toutes les mesures que je viens d'énumérer sont des actes du gouvernement, des décisions qui dépendent de lui en grande partie, qui viennent d'en haut, si vous préférez.

En ce qui concerne le regroupement municipal, le ministère peut étudier, suggérer, informer, mais il ne saurait décider seul. Les décisions ne lui appartiennent pas, pas pour l'instant en tout cas. Elles doivent venir des administrations locales, de la population. Pour parvenir à nos fins, la compréhension et la collaboration des conseils municipaux et de leurs administrés nous sont absolument nécessaires. Les citoyens exigeront, et c'est leur droit le plus strict, de plus en plus de services. Les moyens de communications modernes ayant réduit, sinon annulé les distances, les citoyens de plus en plus compareront non seulement les taux de taxe des municipalités mais aussi les services dont ils jouissent en retour.

Notre ambition, et je sais que vous la partagez, est de fournir à tous les citoyens du Québec des services nombreux, économiques, efficaces. Pour les obtenir, les contribuables doivent comprendre que dans certaines régions le regroupement municipal sera la première condition à obtenir de ces services. Quand les structures ne permettent plus l'épanouissement du citoyen et le progrès de la communauté, elles doivent être modifiées parce qu'elles ne réalisent plus la fin pour laquelle elles ont été instituées.

Je sais que nos objectifs sont multiples. Je sais aussi qu'il s'agit d'une œuvre de longue haleine, que la lutte contre l'immobilisme, la routine, l'inertie et l'indifférence sera dure. Je sais que je peux compter sur l'Union des municipalités du Québec. Votre organisme a donné des preuves de sa bonne volonté, il y a à peine quelques semaines. Comme l'annonçait récemment votre président, vous avez entrepris, de pair avec l'association des chefs de police, une croisade contre le crime. Après une rencontre avec le représentant des policiers, [p. 194] vous avez présenté au procureur général des points de vue unanimes sur le contenu de la future loi de la police. Voilà de la collaboration intelligente entre gens intéressés aux mêmes problèmes. Faut-il préciser, messieurs, qu'en retour, le gouvernement provincial demandera la collaboration de chacune des municipalités du Québec ?

Dans le domaine très vaste de l'administration municipale, nous avons besoin, non seulement de la présence, mais du dynamisme de l'Union des Municipalités du Québec. Nous comptons sur vos commentaires, vos critiques, vos suggestions, dans un climat serein, dénué de partialité. Je vous demande de ne pas vous laisser guider par l'émotion, de ne pas rejeter les idées nouvelles simplement parce que cela ne s'est jamais fait. Tout change dans tous les domaines. Pourquoi pas sur le plan municipal ? Nous ne travaillons plus, nous ne vivons plus comme nos pères ou nos grands-pères. Pourquoi devrions-nous nous servir éternellement des mêmes institutions ? Je vous prie enfin, je le répète, de toujours considérer, par dessus les querelles locales, les chicanes de personnalités, la seule notion essentielle qui doit nous préoccuper : le bien commun des citoyens dont nous sommes les représentants...

[p. 195]

ANNEXE II

[Retour à la table des matières](#)

LOI DE LA FUSION VOLONTAIRE DES MUNICIPALITÉS

(sanctionnée le 8 avril 1965) *

SA MAJESTÉ, de l'avis et du consentement du Conseil législatif et de l'Assemblée législative de Québec, décrète ce qui suit :

Interprétation	1. Dans la présente loi, les mots suivants signifient :
1° « Ministre » : le ministre des affaires municipales ;
2° « Commission » : la Commission municipale de Québec.
Requête
conjointe	2. Les municipalités qui désirent se fusionner peuvent, quelle que soit la loi qui les régit, adopter à la majorité absolue des membres de chacun de leurs conseils, un règlement autorisant la présentation d'une requête conjointe au lieutenant-gouverneur en conseil, le priant d'octroyer des lettres patentes fusionnant ces municipalités et créant une nouvelle municipalité de cité ou de ville, de village ou de campagne.
Municipalités
régies par le
code municipal.	3. Si toutes les municipalités requérantes sont régies par le Code municipal, elles ne peuvent être fusionnées :
a) en une municipalité de cité, si leur population totale est inférieure à 6,000 âmes ;
b) en une municipalité de ville, si leur population totale est inférieure à 2,000 âmes ;
c) en une municipalité de village ou de campagne, si elles ne font pas toutes partie de la même municipalité de comté.
Contenu de la
requête conjointe	4. La requête conjointe des municipalités doit notamment :
a) indiquer le nom de la nouvelle municipalité ;
b) contenir une description technique du territoire de la nouvelle municipalité
[p. 196] c) énoncer les conditions de la fusion ;
d) indiquer la loi qui, sous réserve des conditions de la fusion, régira la nouvelle municipalité.
e) indiquer, s'il y a lieu, les dispositions législatives spéciales

* Statuts de Québec, 13-14 Elizabeth II 1965. Volume I, Chapitre 56.

	<p>régissant les municipalités avant leur fusion qui s'appliqueront à la nouvelle municipalité ;</p> <p>f) déterminer la composition du conseil qui aura le pouvoir d'administrer la nouvelle municipalité jusqu'à la première élection générale ;</p> <p>g) fixer la date à laquelle sera tenue la première séance du conseil après l'entrée en vigueur des lettres patentes et indiquer l'endroit où elle aura lieu ;</p> <p>h) décréter, si la nouvelle municipalité en est une de cité ou de ville, la confection de la liste des électeurs en temps utile pour la première élection générale ;</p> <p>i) fixer la date de la première élection générale et celle des élections générales subséquentes ;</p> <p>j) fixer la durée des fonctions des membres du conseil et, si la nouvelle municipalité en est une de cité ou de ville, en déterminer le nombre ;</p> <p>k) désigner le secrétaire-trésorier de la nouvelle municipalité si celle-ci en est une de village ou de campagne ;</p>
Exemplaire de la requête	5. Les municipalités requérantes gardent un exemplaire signé de la requête à leurs bureaux où toute personne intéressée peut en prendre connaissance.
Avis	Les municipalités requérantes font publier deux fois au cours du même mois, dans la Gazette officielle de Québec et dans un journal français et un journal anglais circulant dans leur territoire, un avis résumant l'objet de la requête et indiquant l'endroit, dans chaque municipalité, où on peut en prendre connaissance et en obtenir copie ; cet avis doit de plus mentionner que les propriétaires peuvent s'opposer à la fusion dans le délai et en la manière prévus à l'article 8.
[p. 97] Absence de journal anglais	S'il est établi à la satisfaction du ministre qu'il n'y a aucun journal anglais circulant dans le territoire, les municipalités sont dispensées de l'obligation de publier cet avis dans un journal anglais.
Dépôt de la requête	7. Aussitôt que possible après la publication prévue à l'article 6, un exemplaire signé de la requête est transmis au ministre et à la Commission avec un certificat de publication.
Opposition	8. Les propriétaires des municipalités requérantes qui s'opposent à la fusion peuvent, durant le mois qui suit celui au cours duquel

	l'avis a été publié, faire connaître les motifs de leur opposition en s'adressant par écrit à la Commission.
Renseignements au ministre et à la Commission	Les conseils des municipalités requérantes et leurs officiers doivent fournir au ministre et à la Commission tous les documents et renseignements que ceux-ci peuvent demander afin de pouvoir s'assurer de l'opportunité de la fusion.
Enquête par la Commission	<p>10. La Commission doit tenir une enquête publique si le ministre le requiert, ou si, dans une municipalité requérante, le nombre de propriétaires qui se sont opposés à la fusion en la manière et dans le délai prescrit :</p> <p>a) est d'au moins vingt, s'il s'agit d'une municipalité où le nombre de propriétaires inscrits au rôle d'évaluation en vigueur lors de la publication de l'avis dans la <i>Gazette officielle de Québec</i> n'est pas supérieur à deux cents : ou</p> <p>b) est au moins égal à un dixième du nombre de propriétaires inscrits au rôle d'évaluation en vigueur lors de la publication de l'avis dans la <i>Gazette officielle de Québec</i>, s'il s'agit d'une municipalité où le nombre de propriétaires inscrits à tel rôle excède deux cents mais n'est pas supérieur à trois mille ; ou</p> <p>c) est d'au moins trois cents, s'il s'agit d'une municipalité où le nombre de propriétaires inscrits au rôle d'évaluation en vigueur lors de la publication de l'avis dans la <i>Gazette officielle de Québec</i>, est supérieur à trois mille.</p>
[p. 198] Rapport au ministre	Après enquête, la Commission fait rapport au ministre et, s'il y a lieu, transmet ses recommandations au conseil de chaque municipalité requérante.
Modifications à la requête	11. Si la requête en vue de la fusion des municipalités requérantes est modifiée après la publication de l'avis, les articles 5 à 10 s'appliquent aux modifications.
Lettres patentes	12. Si le lieutenant-gouverneur en conseil croit qu'il est de l'intérêt des municipalités requérantes et de leurs habitants que la fusion demandée ait lieu, il ordonne l'octroi de lettres patentes fusionnant les municipalités et créant une nouvelle municipalité de cité ou de ville, de village ou de campagne, aux conditions mentionnées dans la requête qui ont leur effet nonobstant toute disposition législative inconciliable.

Avis	13. Le ministre donne avis de l'octroi des lettres patentes en les publiant dans la <i>Gazette officielle de Québec</i> ; les lettres patentes entrent en vigueur à la date de cette publication, ou à la date ultérieure mentionnée dans l'avis.
Effet des lettres patentes	14. À compter de l'entrée en vigueur des lettres patentes décrétant la fusion, les municipalités requérantes cessent d'exister et, le cas échéant, les dispositions législatives spéciales qui les régissaient sont abrogées quant à chacune d'elles seulement, à l'exception cependant des dispositions législatives particulières qui sont expressément maintenues en vigueur par lettres patentes.
Territoire	15. Le territoire de la nouvelle municipalité doit être continu et la section de tout cours d'eau qui est situé à l'intérieur de son périmètre en fait partie.
Succession	16. La nouvelle municipalité succède aux droits, obligations et charges des municipalités requérantes ; elle devient, sans reprise d'instance, partie à toute instance, aux lieu et place des municipalités requérantes. Les règlements, résolutions procès-verbaux, rôles d'évaluation, rôles de perception et autres actes de chacune des municipalités requérantes demeurent en vigueur dans le territoire pour lequel ils ont été faits jusqu'à ce qu'ils soient amendés, annulés ou abrogés par la nouvelle municipalité.
[p. 199] Table à être publiée	17. L'imprimeur de la reine doit publier dans le volume des statuts de chaque session, une table indiquant la date de l'entrée en vigueur des lettres patentes octroyées au cours de l'année précédente et, le cas échéant, les dispositions législatives spéciales qui régissent la nouvelle municipalité ainsi que celles qui sont abrogées.
Entrée en vigueur	18. La présente loi entre en vigueur le jour de sa sanction.

[p. 200, avec supplément du tableau collé sous pli à la page, sans numérotation de page, MB.]

Annexe III

Tableau des fusions volontaires

[Retour à la table des matières](#)

Ce tableau comprend toutes les fusions réalisées depuis la sanction de la loi jusqu'à l'été 1971.

Noms des anciennes municipalités	Désignation	Population			Date d'incorporation	Nom de la nouvelle municipalité	Population au moment de la fusion	Publication dans la <i>Gazette officielle</i>
		1961	1965					
Chambly Fort Chambly	Ville Ville	3,800 2,150	6,318 3,200		1/ 7/1855 /1848	Cité de Chambly	9,518	18/ 9/1965
Très-Précieux-Sang de Notre Seigneur	Paroisse	470	510		17/ 8/1904	Ville de Bétancour	8,228	17/10/1965
Bécancour	Paroisse	805	735		1/ 7/1845			
St-Grégoire le Grand	Paroisse	1,251	1,344		1/ 7/1845			
St-Édouard-de-Gentilly	Paroisse	1,638	1,488		1/ 7/1845			
Ste-Angèle-de-Laval	Paroisse	850	800		7/ 9/1870			
Ste-Gertrude	Paroisse	1,203	1,145		1/ 7/1855			
Bécancour	Village	327	315		23/ 1/1909			
Gentilly	Village	656	703		10/ 4/1900			
Laval	Ville	517	513		26/ 7/1909			
Larochelle	Ville	600	665		1/ 1/1863			
St-Romuald d'Etchemin	Ville	6,417	6,081		1/ 7/1855	Cité de St-Romuald	6,433	18/12/1965
St-Télesphore	Paroisse	385	352		26/ 4/1876			
St-Hilaire sur le Richelieu	Ville	2,600	3,080			Ville de Mont St-Hilaire	4,280	18/ 3/1966
Mont St-Hilaire	Sans désignation	984	1,200		1/ 1/1950			
Montmagny	Ville	6,850	6,900		30/ 3/1883	Cité de Montmagny	12,000	2/ 4/1966
St-Thomas de la Pointe à Caille	Sans désignation	4,565	5,100		1/ 7/1845			
Lachute	Ville	7,560	7,305		9/ 5/1885	Cité de Lachute	10,237	30/ 4/1966
Ayersville	Village	2,957	2,932		1/ 1/1952			

Noms des anciennes municipalités (<i>suite</i>)	Désignation	Population			Date d'incorporation	Nom de la nouvelle municipalité	Population au moment de la fusion	Publication dans la <i>Gazette officielle</i>
		1961	1965					
Bromont Shefford-Ouest	Ville Village	406	1,600 397		18/ 6/1964 19/10/1888	Ville de Bromont	1,997	20/ 8/1966
Drummondville Drummondville-Ouest	Cité Village	27,909 2,057	28,749 2,561		1/ 1/1875 1/ 1/1942	Cité de Drummondville	31,310	12/11/1966
Joliette Joliette Sud	Cité Sans désignation	18,088 974	19,534 981		1/ 1/1864 1/ 1/1957	Cité de Joliette	20,515	12/11/1966
Beauport Beauport Ouest	Cité Sans désignation	9,192 1,297	13,100 1,300		19/ 2/1913 30/ 1/1937	Ville de Beauport	14,400	7/ 1/1967
Grande Rivière Grande Rivière	Village Sans désignation	1,176 704	1,090 791		19/12/1931 1/ 7/1855	Municipalité de Grande Rivière	1,881	21/ 1/1967
Donncona Les Écureuils	Ville Sans désignation	4,812 1,037	5,000 1,050		16/11/1920 1/ 7/1855	Ville de Donncona	6,050	211 1/1967
St-Zotique St-Zotique	Paroisse Village	476 370	512 368		1/ 7/1855 23/ 4/1913	Village de St-Zotique	880	27/ 5/1967
St-Prime St-Prime	Paroisse Village	1,651 659	1,545 745	<u>1/ 6/1967</u> 1,492 778	1/ 1/1873	Village de St-Prime	2,270	29/ 6/1968
Châteauguay Châteauguay Heights	Ville Ville	7,570 1,231	11,500 1,253	12,796 1,260	21/12/1912 1/ 6/1948	Ville de Châteauguay	13,056	7/ 9/1968
Val d'Or Bourlamaque Lac Lemoine	Ville Ville Sans désignation	10,983 3,344 1,214	11,000 4,500 1,685	12,000 4,100 1,882	20/ 5/1937 20/ 4/1934 1/ 1/1958	Ville de Val d'Or	17,982	12/10/1968
Cap-Chat St-Norbert du Cap Chat	Village Paroisse	2,035 2,008	2,000 1,887	2,000 1,987	6/ 4/1926 1/ 1/1885	Ville de Cap-Chat	3,987	19/10/1968
Notre-Dame du Lac Notre Dame du Lac	Village Paroisse	1,695 1,068	1,709 996	1,485 994	1/ 1/1949 20/ 5/1871	Ville de Notre-Dame du Lac	2,479	14/12/1968

Noms des anciennes municipalités <i>(suite)</i>	Désignation	Population			Date d'incorporation	Nom de la nouvelle municipalité	Population au moment de la fusion	Publication dans la <i>Gazette officielle</i>
		1961	1965					
St-Lambert Préville	Cité Ville	14,531 1,001	15,000 1,200	<u>1/ 6/1968</u> 18,000 1,700	1/ 7/1857	Ville de St. Lambert	19,700	3/ 5/1969
Hudson Hudson Heights Como-Est	Village Village Village	1,671 1,540 807	1,800 1,710 850	1,893 1,820 1,037	19/ 5/1925	Ville d'Hudson	4,750	7/ 6/1969
Notre-Dame des Anges de Montanban Notre-Dame des Anges Notre-Dame des Anges	Paroisse Sans désignation Village	252 — 623	216 — 619	212 (estimé) — 631 (estimé)	27/ 5/1882 — 30/ 7/1919	Village de Notre-Dame des Anges	843	7/ 6/1969
Cabano St-Mathias de Cabano	Ville Paroisse	2,695 725	2,624 710	2,700 752	14/11/1923 1/ 1/1908	Ville de Cabano	3,452	19/ 7/1969
St-Dominique St-Dominique	Paroisse Village	1,096 532	1,090 552	1,095 625	1/ 7/1855 19/ 1/1914	Municipalité de St-Dominique	1,720	19/ 7/1969
Longueuil Jacques Cartier	Cité Cité	24,131 40,807	26,673 49,675	26,000 60,785	11/ 2/1874 10/ 5/1947	Ville de Longueuil	86,785	16/ 8/1969
St-André St-André	Village Sans désignation	469 301	485 229	435 195	1/ 1/1955 1/ 1/1902	Village de St-André du Lac St-Jean	630	29/11/1969
Québec Les Saules	Cité Ville	171,979 4,098	175,169 5,100	164,000 7,500	1/ 7/1855 1/1/1953	Cité de Québec	171,500	23/12/1969
Ste Jeanne d'Arc Ste-Jeanne d'Arc	Paroisse Village	909 540	855 535	645 450	7/ 2/1924 1/1 1949	Village de Ste-Jeanne D'Arc	1,095	24/ 1/1970
Grand'Mère Ste-Flore	Cité Paroisse	15,806 1,657	16,250 1,650	15,661 1,760	15/ 1/1898 17/ 1/1863	Ville de Grand'Mère	17,421	28/ 3/1970
Arvida St-Jean Eudes	Cité Village	14,460 2,873	14,815 2,715	15,587 2,721	24/ 3/1926 1/ 1/1955	Ville d'Arvida	18,308	15/ 8/1970

Noms des anciennes municipalités <i>(suite)</i>	Désignation	Population			Date d'incorporation	Nom de la nouvelle municipalité	Population au moment de la fusion	Publication dans la <i>Gazette officielle</i>
		1961	1965					
St-Jean St-Jean l'Évangéliste	Cité Paroisse	26,988 1,781	28,000 2,250	30,220 4,100	1/ 7/1855 1/ 7/1855	Ville de St-Jean	34,320	25/ 4/1970
Duburger Québec	Ville Cité	4,707 171,979	7,000 175,169	10,000 174,784	26/ 3/1902 1/ 7/1855	Cité de Québec	184,784	9/ 7/1970
L'Ancienne Lorette Ste-Foy	Paroisse Cité	3,970 29,716	4,674 47,200	7,350 58,700	1/ 7/1855 1/ 7/1855	Ville de Ste-Foy	66,050	26/12/1970
Neufchâtel Québec	Ville Cité	3,135 171,979	6,100 175,169	8,500 174,784	1/ 7/1855 1/7/1855	Cité de Québec	193,284	8/12/1970
Barchois Bridgeville Cap d'Espoir Percé St-Pierre de la Malbaie n°2	Sans désignation Sans désignation Sans désignation Sans désignation Paroisse	779 1,015 1,936 1,723 1,164	843 1,035 1,290 1,708 1,135	<u>1/ 6/1970</u> 551 1,018 1,470 1,169 1,019	28/12/1876 11/ 3/1933 24/ 2/1868 1/ 7/1855 28/12/1876	Ville de Percé	5,227	1/ 1/1971
Baie de Gaspé-Nord Grand Grève Haldimand L'Anse-aux-Griffons Rivière-au-Renard St-Alban-du-Cap des Rosiers St-Majorique York St-Maurice Baie de Gaspé-Nord Douglas Gaspé	Sans désignation Sans désignation Sans désignation Sans désignation Sans désignation Sans désignation Sans désignation Sans désignation Paroisse Canton Canton Ville	1,049 830 637 1,197 2,857 911 — 897 2,134 563 991 2,603	1,140 868 700 1,234 3,008 750 — 950 2,240 495 965 3,522	1,180 860 740 1,205 3,050 765 1,009 987 2,317 500 910 3,370	1/ 7/1855 1/ 2/1870 1 7/1855 1/ 2/1870 1/ 7/1855 1/ 1/1896 — 15/ 8/1866 23/ 5/1923 1/ 7/1855 1/ 7/1855 1/ 1/1874	Ville de Gaspé	16,593	1/ 1/1971
St-Augustin St-Benoit	Village Village	444 571	469 592	516 595	21/ 3/1936 24/2/1898	Ville de Ste-Scholastique	14,453	1/ 1/1971

Noms des anciennes municipalités (<i>suite</i>)	Désignation	Population			Date d'incorporation	Nom de la nouvelle municipalité	Population au moment de la fusion	Publication dans la <i>Gazette officielle</i>
		1961	1965					
Ste-Scholastique	Village	838	1,435	880	18/5/1855			
St-Antoine des Laurentides	Paroisse	983	927	958	1/ 1/1949			
St-Augustin	Paroisse	1,137	1,500	1,571	1/ 7/1855			
St-Benoit	Paroisse	971	1,047	1,040	1/ 7/1855			
St-Canut	Paroisse	1,114	1,199	1,248	9/ 6/1857			
St-Hermas	Paroisse	1,102	1,123	1,075	1/ 7/1855			
St-Janvier de Blainville	Paroisse	1,811	2,400	2,635	1/ 7/1855			
Ste-Monique	Paroisse	1,177	1,192	1,250	31/12/1872			
Ste-Scholastique	Paroisse	1,472	865	1,450	1/ 7/1855			
St-Janvier de Lacroix	Sans désignation	1,049	1,243	1,235	1/ 1/1959			
Brome	Ville	1,742	1,823	1,900	1/ 7/1855	Ville du Lac Brome	3,908	21/ 1/1971
Foster	Village	453	460	523	7/ 6/1917			
Knowlton	Village	1,396	1,375	1,485	14/ 7/1888			
Mont-Laurier	Ville	5,859	6,970	8,464	21/10/1909	Ville de Mont-Laurier	9,964	29/ 5/1971
Brunet	Sans désignation	1,273	1,264	1,500	8/ 1/1900			
Verchères	Village	1,768	1,900	1,895	22/12/1913	Village de Verchères	3,030	18/9/1971
St-François-Xavier de Verchères	Paroisse	1,104	1,400	1,135	1/ 7/1855			
Dunham	Village	434	450	498	1/ 1/1867	Ville de Dunham	2,278	25/ 9/1971
Dunham	Canton	1,800	1,800	1,780	1/ 7/1855			
Lac Bouchette	Village	911	1,012	975	23/ 5/1930	Municipalité du Lac Bouchette	1,700	25/ 9/1971
St-Thomas d'Aquin	Sans désignation	807	806	725	23/ 8/1893			
St-Ambroise	Village	1,596	2,975	1,650	14/12/1917	Village de St-Ambroise	2,855	25/ 9/1971
St-Ambroise	Sans désignation	1,202	1,118	1,205	1/ 1/1903			
St-Hubert	Ville	14,380	16,000	20,564	1/ 1/1861	Ville de St-Hubert	35,564	30/10/1971
Laflèche	Cité	10,984	12,497	15,000	10/ 5/1947			

Noms des anciennes municipalités (<i>suite</i>)	Désignation	Population			Date d'incorporation	Nom de la nouvelle municipalité	Population au moment de la fusion	Publication dans la <i>Gazette officielle</i>
		1961	1965					
Nominingue	Village	744	781	740	15/ 9/1904	Municipalité du Lac Nomingue	1,280	30/10/1971
Loranger	Canton	406	355	415	15/ 6/1896			
Bellerive	Sans désignation	119	112	125	28/ 4/1920			
Bassin	Sans désignation	1,870	1,844	1,777	11/ 1/1875	Municipalité de l'Île du Havre Aubert	2,948	18/12/1971
Havre-Aubert	Sans désignation	1,398	1,290	1,171	1/ 1/1951			

[p. 201sans texte, p. 202]

ANNEXE IV

BRÈVE ANALYSE DE LA FUSION DE LAVAL

[Retour à la table des matières](#)

La nouvelle ville de Laval a regroupé 14 municipalités. Sa charte, le bill 63, a été sanctionnée le 6 août 1965 par la législature provinciale. La ville de Laval, comme les autres cités et villes du Québec, est depuis lors régie par la loi des Cités et Villes quoique le Bill 63 apporte quelques modifications à cette loi provinciale dans le cas de Laval.

Les dates d'incorporation des diverses municipalités fusionnées rendent compte du développement récent en même temps que rapide de l'Île Jésus (tableau page suivante). C'est à partir de 1958 que la croissance urbaine de l'Île Jésus présente l'allure désordonnée qui caractérise la formation des banlieues en Amérique du Nord.

Ces corporations municipales ne possédaient pas, dans la majorité des cas, ce que l'on est convenu de nommer des traditions municipales profondes. Vu ce manque de traditions municipales, et en fonction du type de population regroupé sur l'Île Jésus, soit des classes moyennes sensibles à certaines notions d'organisation, de coordination, de planification, il fut possible, dès 1959, de mettre sur pied une organisation intermunicipale. C'est ainsi que la Corporation interurbaine de l'Île Jésus vint remplacer le Conseil de Comté de Laval en 1959.

Anciennes municipalités	Date d'incorporation	Population				
		1941	1951	1956	1961	1964
Laval-des-Rapides	1912	3,242	4,998	11,248	19,227	24,748
Laval-sur-le-Lac	1915	312	189	363	620	910
Ste-Rose	1918	2,292	3,660	5,378	7,571	8,818
Pont-Viau	1947	1,342	5,129	8,218	16,077	20,493
Laval-Ouest		542	1,935	3,818	5,440	6,786
St-Vincent-de-Paul	1952	2,850	3,480	6,784	11,214	16,209
Vimont (St-Elzéar)	1956	925	1,596	2,589	4,150	8,542
Fabreville	1957	857	1,345	1,840	5,213	8,946
Duvernay	1958	1,425	1,521	3,095	10,939	17,396
St-François	1958	1,161	1,275	2,630	5,122	6,340
Ste-Dorothée	1959	1,688	726	1,158	5,297	7,291
Auteuil	1961	769	1,088	1,337	2,603	4,467
Chomedey	1961	3,868	7,732	16,677	30,145	38,986
L'Abord-à-Plouffe	1947					
St-Martin	1953					
Renaud	1959					
Îles de Laval			(449)	(660)	(823)	(1,000)
Total Île-Jésus		21,273	34,674	65,135	123,918	169,932

Les ambitions de la nouvelle Corporation sont alors vastes : il s'agit « de pouvoir étudier et résoudre les nombreux problèmes intermunicipaux qui existent actuellement dans l'Île-Jésus par suite de [p. 203] l'accroissement rapide et considérable de la population »¹. Toutefois, comme la Corporation ne dispose que des pouvoirs accordés à un Conseil de Comté, ces objectifs demeureront des vœux pieux. Il n'en est pas ainsi en ce qui concerne la confrontation des intérêts. De fait, la Corporation se présente, dès ses débuts, comme une arène où vont s'affronter les groupes politiques de l'Île en quête d'alliances.

Chaque démarche de la Corporation en vue d'accroître son rôle et ses fonctions – en particulier la présentation à la législature provinciale en octobre 1959 d'un bill relatif aux pouvoirs de l'organisme – constituera pour certaines municipalités-membres une raison supplémentaire de créer une opposition au sein de la Corporation. Les municipalités de Laval-des-Rapides, de St-Vincent-de-Paul et de Pont-Viau forment alors le noyau dur de cette opposition. Leur succès est notable dans le cas du Bill dont on vient de faire mention : lors de son adoption, le 22 avril 1961, la majorité des pouvoirs réclamés dans le projet initial n'y figurent pas.

La Corporation tentera de réclamer de nouveaux pouvoirs à partir du mois d'août 1963. Cette fois, elle fera face à une opposition du Maire-député de Chomedey, Jean-

¹ Procès-verbal de l'assemblée de la Corporation du 11 mars 1959.

Noël Lavoie¹. Ce dernier propose, à l'encontre du projet de la Corporation, la constitution d'un comité d'étude sur les problèmes de l'Île.

Peu de temps après cette confrontation, les rapports entre le Maire de Chomedey et le Président de la Corporation, Olier Payette, maire de Ste-Rose, s'envenimeront tout en se clarifiant. Le premier se fera le défenseur actif d'une diminution radicale du nombre de municipalités sur l'Île Jésus. Pour sa part, le second deviendra le propagandiste du maintien du *statu quo* quant au nombre des municipalités tout en prônant l'octroi de pouvoirs accrus à la Corporation Interurbaine de l'Île Jésus.

Le théâtre des combats politiques concernant la fusion de Laval est désormais constitué par la Commission d'enquête Sylvestre dont les membres sont nommés le 7 février 1964. Deux des mémoires présentés à cette Commission seront rédigés par des groupes rivaux : l'un par la Ligue « Autonomie Municipale de l'Île Jésus et l'autre par le Regroupement Municipal de l'Île Jésus. Ces deux mouvements avaient été fondés en février 1964. Ils réunissaient tous les maires et échevins de l'Île sous l'une ou l'autre bannière. Le premier groupe était dirigé par le maire Payette, le second était animé par le maire-député Lavoie.

[p. 204] Le Bill 63 fut discuté à l'Assemblée Nationale, du 5 juillet au 6 août 1965, dans une atmosphère surchauffée. Les débats portèrent sur l'opportunité de créer, comme le recommandait la Commission Sylvestre, une ville unifiée sur l'Île-Jésus. On ne manque pas d'émettre des doutes sérieux sur le mode de représentation du conseil intérimaire qui, selon certains, favorisait la ville de Chomedey. Le Conseil législatif à majorité unioniste aurait pu rejeter le bill mais, en raison des menaces qui planaient sur son existence même cette chambre se contenta d'apporter au projet des amendements qui réduisaient la liberté de manœuvre de l'administration en place. Les élections pour la nouvelle municipalité dont l'Assemblée suivant les recommandations du rapport Sylvestre avait fixé la date au premier dimanche de novembre 1966 furent avancées au premier dimanche de novembre 1965 (défaite de Jean-Noël Lavoie, maire de Chomedey).

*

* *

Cette note, beaucoup trop brève, s'articule autour des confrontations politiques qui ont entouré la fusion de Laval. Il ne s'agit pas d'un parti pris de notre part. De fait, la réalisation du projet de fusion de Laval ne saurait être présentée comme l'aboutissement d'un processus où chaque acteur aurait mis de l'avant ses craintes et

¹ Jean-Noël Lavoie était maire de l'Abord-à-Plouffe au moment de son élection comme député libéral en juin 1960. Il s'était fait le promoteur d'un projet de fusion devant comprendre l'Abord-à-Plouffe, Laval-des-Rapides, St-Martin et Renaud. Après le retrait de Laval-des-Rapides, les trois autres municipalités formèrent la ville de Chomedey et Lavoie devint maire de la nouvelle ville. Le 15 novembre 1963 et le 13 janvier 1964, le Conseil de la Cité de Chomedey commanda deux études : l'une portait sur l'annexion de Fabreville à Chomedey, l'autre traitait de l'annexion éventuelle de Ste-Dorothée à Chomedey.

ses espoirs pour les discuter avec ses collègues avant d'en arriver à un minimum de consensus.

Ces remarques ne signifient nullement que la fusion de Laval ait été simplement le résultat d'un exercice du pouvoir politique sous ses multiples formes. Une lecture attentive du Rapport Sylvestre et des réalisations qu'il faut mettre au crédit de la ville de Laval depuis sa création montre que la décision finale a un sens qui dépasse le niveau de la pure épreuve de force politique. Pouvait-on laisser l'Île Jésus se développer à un rythme effréné sans tenter de maîtriser cette croissance ? Et si l'on répondait par la négative à cette première question comment aurait-il été possible de canaliser cette évolution sans coordonner l'action des institutions susceptibles d'imposer un contrôle à ce développement ?

Ces questions devraient être au centre de la discussion publique au moment où les autorités de Québec cherchent encore leur voie entre le volontariat pur, l'incitation gouvernementale plus ou moins vigoureuse et l'interventionnisme provincial autoritaire.

Certains ont soutenu, de manière assez convaincante à notre avis, que la troisième de ces options, était la seule disponible dans le cas de l'Île Jésus à cause de la situation dont nous avons fait l'esquisse dans cette note. Le prix qu'il a fallu payer, et qu'il faut encore payer, en termes de méfiance, de rancœur et d'argent, n'est peut-être pas plus élevé que celui qui aurait pu être versé en termes d'inefficacité dans une optique de réforme municipale-régionale volontaire. Toutefois, une telle évaluation ne saurait être faite sans une étude en [p. 205] profondeur de quelques autres situations régionales d'un genre comparable à celle de Laval (étude permettant de déterminer si la structure des confrontations politiques qui existait à Laval est typique ou atypique).

[p. 206]

ANNEXE V

COMMISSION D'ÉTUDE DES PROBLÈMES MÉTROPOLITAINS DE MONTRÉAL

[Retour à la table des matières](#)

JANVIER 1955

JUGE PAQUETTE.

Le rapport publié par la Commission Paquette est le fruit d'une étude confiée à la Ville de Montréal par le gouvernement provincial. Le mandat de la Commission se formulait ainsi :

« faire l'étude des problèmes administratifs résultant de la division des unités administratives sur l'Île ».

La démarche adoptée par la Commission Paquette est conforme au stéréotype des enquêtes de ce genre :

- 1) Constatation d'une disproportion entre les besoins régionaux et les solutions locales ;
- 2) Revue des services municipaux afin de départager le caractère local du caractère intermunicipal de ces services ;
- 3) Proposition portant sur la création d'une structure métropolitaine de décision.

I Besoins régionaux et solutions locales

« La croissance rapide et intense de Montréal et de sa banlieue a accentué certains problèmes intermunicipaux... problèmes de croissance, qui ne peuvent plus être résolus sans les considérer sur une base d'action commune ». (p. 8)

« ... à la seule exception du boulevard métropolitain projeté, il n'y a jamais eu d'entente entre les municipalités de la région métropolitaine pour réaliser certains projets d'envergure, tels que les grandes artères et les autostrades, les usines d'épuration ... » (p. 10)

« Quelques municipalités, surtout celles dont les revenus dépendent d'abord des taxes collectées sur la résidence à coût moyen, sont incapables de procurer de leurs citoyens, plus que les services essentiels élémentaires. Seules les ressources combinées de toute la région permettraient de financer des facilités et services intermunicipaux communs requis par tous les citoyens de la

région selon des normes adéquates pour répondre aux besoins de l'ensemble de la région ». (p. 39-40)

[p. 207]

II Caractère local ou intermunicipal des services

La technique utilisée par la Commission Paquette pour établir le caractère local, intermunicipal ou régional des services est simple : elle ne considérera que les aspects physiques des diverses utilités et services distribués dans l'Île de Montréal.

Exemples : les égouts ordinaires ont un caractère local, les égouts collecteurs sont généralement de caractère intermunicipal ; la distribution de l'eau au détail constitue un service local, les autres étapes relatives à la fourniture de l'eau ont un caractère intermunicipal.

Au total, 16 utilités et services municipaux sont passés en revue.

III Gouvernement Métropolitain

La Commission Paquette commence par ménager les susceptibilités autonomistes avant de soumettre la première et la seconde version du projet de gouvernement métropolitain qu'elle favorise. Reste à noter que la Commission ne procédera jamais à une évaluation critique du travail ou des limites territoriales de la Commission Métropolitaine de Montréal, toujours en existence au moment de l'étude.

Autonomie municipale :

« L'existence de plusieurs municipalités séparées et autonomes ne présente pas en elle-même de problème. Il est désirable dans une région aussi vaste et aussi hétérogène que Montréal de conserver le principe et l'exercice du gouvernement local... (p. 50)

Commission Métropolitaine de Montréal (14 municipalités, plus Montréal)

« À part la C.M.M., il n'existe présentement aucun moyen efficace par lequel les services et facilités requis peuvent être conçues, coordonnés, financés et administrés effectivement sur une base intermunicipale ». (p. 69)

1^{ère} Version du plan

« Le meilleur moyen d'apporter une solution efficace aux problèmes intermunicipaux dans la région montréalaise, est la création d'un organisme de conciliation ou d'arbitrage, composé d'un nombre égal de représentants des municipalités suburbaines et de la Cité de Montréal et d'un membre additionnel nommé par le gouvernement provincial ». (p. 69)

[p. 208] La suggestion est alors de deux représentants de Montréal, deux représentants des municipalités de banlieue, et un représentant du gouvernement provincial. Les 14 municipalités déjà membres de la Commission Métropolitaine

nommerait deux représentants. Le quinzième membre, soit Montréal en nommerait deux également.

2^{ème} Version du plan

Cette deuxième version est introduite dans le rapport de la Commission par suite d'un amendement proposé le 5 janvier 1955. Cinq membres de la Commission refusèrent d'appuyer l'amendement qui prévoyait la mise en place d'un organisme métropolitain formé de 29 membres, dont 14 représentants de Montréal, 14 représentants des municipalités de banlieue, et un représentant du gouvernement provincial. Le comité exécutif aurait été formé de sept membres, soit 3 membres provenant de la représentation des municipalités de banlieue, et le représentant du gouvernement provincial déjà président du Conseil de l'organisme. La fonction politique du nouvel organisme était aussi modifiée... afin que le dit organisme ait un pouvoir non seulement de conciliation et d'arbitrage mais également d'administration pour les services intermunicipaux énumérés à l'item 6 des recommandations du rapport. (p. 75)

La juridiction du nouveau gouvernement métropolitain devait s'étendre à toutes les municipalités de l'Île de Montréal, et à celles de la région environnante qui demanderait de faire partie du gouvernement métropolitain.

Les services confiés à l'organisme métropolitain sont ceux que l'on retrouve dans les autres projets de réforme métropolitaine à Montréal. Ils sont généralement nombreux.

COMITÉ DE RECOMMANDATIONS POUR LA CRÉATION D'UN ORGANISME METROPOLITAIN.

RAPPORT GÉNÉRAL ET FINAL, MONTRÉAL, DÉCEMBRE 1958.

Par résolution en date du 5 septembre 1958, le Comité exécutif de la Cité de Montréal formait un comité consultatif ayant pour mandat :

« d'étudier le rapport Paquette et de faire toutes autres études pertinentes, et de faire, dans le plus bref délai possible, des recommandations et des suggestions au Comité Exécutif en vue de la création d'un organisme métropolitain ».

Ce comité était composé exclusivement de membres (11) du Conseil Municipal de la Ville de Montréal.

Les étapes de la recherche et du rapport sont sensiblement les mêmes que celles adoptées par la Commission Paquette, à l'exception du chapitre sur les finances. À cette occasion, le Comité de recommandations fait une critique de la Commission Métropolitaine de Montréal et définit d'une façon rigoureuse la répartition des revenus et des charges au sein de l'organisme métropolitain que le Comité recommande de créer. Cette double tâche n'avait été qu'esquissée dans le rapport Paquette.

I LES FINANCES MÉTROPOLITAINES

Le Comité de recommandations entend d'abord faire le point sur l'organisme métropolitain qui existe à Montréal au moment de l'étude. En effet, avant de mesurer les disproportions qui existent entre les besoins régionaux et l'administration trop locale des services municipaux, avant de proposer la création d'une nouvelle structure politique et administrative métropolitaine, il convient, selon le Comité, de juger de l'efficacité de la Commission Métropolitaine de Montréal.

La Commission Métropolitaine a toujours eu comme tâches primordiales de veiller au bon état des finances sur l'Île, et plus particulièrement chez les municipalités en faillite au moment de sa création. Les quinze municipalités membres de la Commission étaient en quelque sorte les surveillants de leur démarche financière réciproque. Au plan financier, la Commission Métropolitaine a produit des résultats heureux : de 1921 à 1958 aucune municipalité assujettie à la surveillance et au contrôle de la Commission n'est tombée en défaut ; les trois municipalités en déficit en 1921 sont capables, en 1958, d'accumuler certains surplus.

Au plan des initiatives métropolitaines, la Commission a été beaucoup moins efficace puisque le projet de construction du Boulevard Métropolitain, confié à la Commission en 1922, ne commença à se réaliser qu'à partir de 1952.

Le Comité de recommandations concluait son évaluation de la Commission Métropolitaine en fonction de l'alternative suivante :

- a) Si la Commission Métropolitaine doit continuer d'exister, il faut lui conserver, et même améliorer, ses pouvoirs de contrôle et d'aide financière
- b) Si un nouvel organisme doit remplacer la Commission Métropolitaine, il faut délimiter ses pouvoirs d'initiative tout en préservant son pouvoir de surveillance des finances municipales.

Dans l'hypothèse où cette seconde partie de l'alternative recevait une approbation générale, quels services devrait-on confier à l'organisme métropolitain.

II SERVICES LOCAUX ET SERVICES MÉTROPOLITAINS : LES FONCTIONS DE L'ORGANISME MÉTROPOLITAIN

À ce chapitre, le Comité de recommandations est tout à fait [p. 210] fidèle à son mandat : son travail vient compléter celui qu'avait effectué la Commission Paquette en 1955.

L'argumentation qui sous-tend la délimitation des fonctions devant être exercées au niveau métropolitain est très bien formulée au début du rapport :

« La Cité de Montréal a été forcée, pour permettre le développement de sa banlieue, d'étendre au territoire métropolitain certains de ses grands services qui avaient été originellement institués pour les intérêts de ses propres citoyens, sans qu'il existe de système uniforme et équitable de répartition des coûts de ces services entre la métropole et les autres municipalités qui les utilisent ». (p. 2)

Ces grands services devraient dorénavant être confiés à l'organisme métropolitain. Tout comme devraient l'être les services dont la nature même est métropolitaine : urbanisme et plan directeur, transport en commun et grandes artères de circulation, Office d'Initiative économique et touristique.

III GOUVERNEMENT METROPOLITAIN

a) Juridiction territoriale

Le Comité de recommandations élabore un certain nombre de critères devant lui permettre de délimiter deux bases territoriales, soit le district métropolitain et la région métropolitaine.

Le district métropolitain comprend l'Île de Montréal, la bande urbaine de l'Île Jésus et la zone industrielle de la Rive Sud. Ce territoire constitue le domaine où s'exercera la juridiction du nouvel organisme métropolitain.

La région métropolitaine est définie en fonction d'une rationalisation du développement métropolitain et régional par l'élaboration d'un plan directeur. La formulation de ce plan serait confiée à l'organisme métropolitain sans que les territoires inclus dans la région soient sous juridiction de l'organisme métropolitain. La région comprendrait l'Île de Montréal, l'Île Jésus et les territoires de la Rive Sud reliés à Montréal par des ponts.

b) Structure Politique

Après une revue des structures métropolitaines de Londres, Paris, Moscou, Tokyo, New-York et Toronto, le Comité de recommandations arrête son choix sur une formule fédérative qui porterait le nom de « Corporation du Grand Montréal ».

Le Conseil métropolitain de la nouvelle Corporation serait composé de délégués membres des conseils de villes des 46 municipalités du district métropolitain. La Ville de Montréal aurait le même nombre de représentants que l'ensemble des autres municipalités. Toute la Ville de Montréal aurait une représentation directe de 6 mem-
[p. 211] bres. Les autres municipalités, regroupées en six groupes, choisiraient parmi les maires de chaque groupe, un représentant. Le président du Conseil serait nommé par le gouvernement provincial à titre de troisième membre du Conseil.

Le Comité de recommandations n'aborde pas la question d'un Comité Exécutif au sein de la « Corporation du Grand Montréal ».

COMMISSION D'ÉTUDE DES PROBLÈMES INTERMUNICIPAUX DANS L'ÎLE DE MONTRÉAL

MONTRÉAL, DÉCEMBRE 1964

PRÉSIDENT : CAMILLE BLIER

Le ministre des Affaires Municipales confiait, le 24 février 1964, à la Commission Blier, le mandat d'étudier les points suivants :

1. L'existence et la nature des problèmes intermunicipaux dans l'Île de Montréal ;
2. Le problème du regroupement des municipalités, s'il y a lieu, ou celui de la réorganisation des structures politiques dans l'île ;
3. Tout autre problème d'ordre municipal ou intermunicipal pouvant intéresser les municipalités ou les citoyens de l'île.

La méthode d'exposition du rapport demeure très dépendante des sources de renseignements auxquelles la Commission eut recours, soit les mémoires des corporations municipales et des associations municipales de citoyens et de fonctionnaires de l'Île. Ainsi, plus de la moitié du rapport est consacrée à résumer les thèses en présence.

Parallèlement à cet exercice de démarcation des positions, la Commission s'efforça de définir le problème métropolitain, de poser le principe dont devrait s'inspirer la solution, et, en fonction de ce principe, de délimiter les fonctions régionales. La dernière partie du rapport concerne les recommandations de la Commission au sujet de la structure métropolitaine qu'il convient de créer.

I LE PROBLÈME MÉTROPOLITAIN, LE PRINCIPE D'UNE SOLUTION.

LES FONCTIONS RÉGIONALES

« Les problèmes intermunicipaux d'un ensemble urbain comme l'Île de Montréal, résultant, en grande partie, de l'accroissement extrêmement rapide de la population qui, malgré son éloignement de la grande ville, revient y exercer la plus grande part de ses activités ». (p. 3)

« Ce mouvement se fait, en toute liberté, sans aucune restriction administrative et sans contribution fiscale particulière ». (p. 5)

[p. 212] Une communauté montréalaise comprenant l'ensemble des citoyens de l'île s'est constituée. Pourtant, les facteurs géographiques, économiques, politiques, administratifs, et psychologiques, qui auraient pu agir comme catalyseurs d'un sentiment communautaire, ont plutôt été causes de conflits entre les partenaires.

La Commission prend acte du fait, et pose un principe qui guidera par la suite sa délimitation des fonctions devant être considérées régionales, et administrées par un organisme métropolitain.

Principe : « À l'intérieur d'une collectivité urbaine, les services communautaires doivent être associés efficacement à tous les citoyens et leur coût réparti équitablement ». (p. 74)

Application : « Plusieurs services municipaux peuvent être définis comme étant de nature et d'intérêt local dans une ou plusieurs municipalités de banlieue ; mais les mêmes services municipaux, dans la ville de Montréal, débordent cette définition ». (p. 75)

« Nous avons préféré faire une énumération des services de caractère régional sans pour cela affirmer que les autres services municipaux ont ou n'ont pas un caractère local » (p. 76)

Résultat : Quatorze services sont jugés de caractère régional.

II RÉSUMÉ DES THÈSES CONFLICTUELLES

La Commission procède à une brève étude historique des conflits qui ont confronté la ville de Montréal aux autres municipalités de l'île depuis 1883 : politique d'annexion entre 1883 et 1918, création de la Commission Métropolitaine (1920-1959), mise sur pied de la Corporation du Montréal Métropolitain à la suite des rapports Paquette et Croteau (1959-1969).

La Commission nous laisse entendre que le combat a toujours été sensiblement le même. Toutes les arènes de la lutte ont changé. Ainsi, les thèses qui s'affrontent au sein de la Corporation de Montréal Métropolitain sont des réminiscences de confrontations jamais vidées de leur contenu conflictuel.

THÈSE DE LA VILLE DE MONTRÉAL

Après avoir tenté de faire modifier sa représentation, jugée insuffisante, au sein de la C.M.M., après avoir soutenu que plusieurs de ses services sont de nature métropolitaine alors qu'aucun mécanisme de répartition des charges ne vient la soulager, enfin, après avoir démontré que ses représentations auprès des autorités provinciales au sujet d'un réaménagement des produits de la taxe de vente ont échoué, [p. 213] la ville de Montréal défend maintenant une position maximaliste.

Pour cette dernière, seule la fusion de toutes les villes de l'île permettrait une distribution plus équitable des revenus, de même qu'un partage plus juste des responsabilités.

Pour leur part, les banlieues admettent, au moins implicitement, la nécessité d'une coordination métropolitaine plus grande, tout en soutenant qu'elles ont toujours payé leur part des services fournis par la ville de Montréal.

La coordination dont il est question ne saurait aller jusqu'à la fusion pour au moins six raisons : respect de l'autonomie municipale, inefficacité administrative d'une grande ville, constitution d'un État dans l'État, la région économique de Montréal dépasse les limites de l'île, aucun critère ne permet d'arrêter un processus d'annexion une fois ce dernier engagé, les services sont distribués plus efficacement dans les petites municipalités.

Les villes de banlieue proposent donc une série de solutions propres à modifier le *statu quo* tout en demeurant en deçà d'une fusion qui ferait de l'île une seule ville : coopération volontaire, répartition des coûts sociaux, contribution du gouvernement provincial, système de régie, gouvernement métropolitain, conseils d'arrondissements.

III ANALYSE CRITIQUE DES THÈSES ET PROJET DE GOUVERNEMENT MÉTROPOLITAIN

La Commission reprend chacun des thèmes développés par les banlieues. Elle affirme que la solution proposée par Montréal serait la solution « idéale ». En pratique, toutefois, il convient de se limiter à la mise sur pied d'un Conseil Général.

Toute structure de coopération volontaire est jugée impraticable à cause des intérêts divergents des municipalités de l'île. Un système de répartition des coûts sociaux visant à faire payer les améliorations additionnelles à ceux qui en profitent pose des problèmes de calcul énormes tout en laissant la question de l'administration des services communautaires aussi entière qu'auparavant. Cette dernière remarque s'applique pour toute forme de contribution du gouvernement provincial.

L'idée d'instituer une Régie dont le rôle serait de fixer les prix des services intermunicipaux est qualifiée de non nécessaire puisque les Régies provinciales existantes exercent déjà cette fonction. Quant à créer une Régie apolitique devant planifier, financer, mettre en œuvre et gérer toutes les entreprises métropolitaines, ce serait remplacer le Gouvernement local par une autorité non élue.

Les suggestions portant sur la création d'un gouvernement métropolitain de type confédéral pur (un représentant par municipalité), de type confédéral mitigé à base d'arbitrage (représentation égalitaire des deux groupes de partenaires, plus un représentant du gouvernement provincial), ou enfin de type confédéral mitigé avec mode de représentation proportionnelle, sont classés comme impraticables [p. 214] ou non acceptables. Le premier système ignore l'importance de Montréal. Le second système est un décalque de celui qui existe au sein de la C.M.M. Enfin, comme en font foi les échecs rencontrés par la ville de Montréal, il n'y a jamais eu désir de réaliser le troisième système.

Le projet défendu par le Conseil de Coordination Intermunicipale *, soit la conservation des entités municipales existantes, la mise sur pied de conseils

* Conseil formé des maires des villes de banlieues de l'Île.

d'arrondissements en fonction des regroupements socio-économiques et géographiques « naturels » des municipalités, et la constitution d'un conseil intermunicipal régional, aurait pour conséquence d'augmenter le nombre des centres de liaison, tout en soulevant des difficultés d'ordre pratique considérables (ex : il faudrait scinder Montréal en conseils d'arrondissements).

En résumé, la Commission considère comme non avenues les solutions avancées par les municipalités de banlieue. Elle fait de même pour les arguments développés par ces dernières contre la fusion.

La Commission admet enfin que la fusion intégrale de tous les services municipaux et de toutes les structures administratives est le moyen le plus direct de réaliser le double objectif qu'elle fixe à ses recommandations : l'efficacité des services publics et l'équité dans la taxation. Toutefois, à cause des difficultés pratiques qu'elle anticipe, la Commission se rabat sur un projet de compromis : le Conseil Général de Montréal.

Le Conseil Général serait formé de 70 représentants des conseils municipaux de l'Île de Montréal sur une base démographique : le secteur central est aurait droit à 46 représentants, le secteur est, 8 représentants, le secteur central-ouest, 12 représentants, le secteur ouest, 4 représentants.

Le Comité Exécutif comprendrait 10 membres, dont 7 provenant du Comité Exécutif de la ville de Montréal et les 3 autres des banlieues.

Les règles de procédure du Conseil Général ne sont pas spécifiées dans le rapport de la Commission mais un principe est posé : « les majorités requises pour les décisions du Conseil Général doivent être telles qu'elles n'empêchent pas les représentants des banlieues d'exercer leur action » (p. 129).

[p. 215]

ANNEXE VI

LES COMMUNAUTÉS URBAINES ET RÉGIONALES SELON LE PLAN REMUR *

[Retour à la table des matières](#)

(...) Le plan REMUR qui identifie le programme du renouveau municipal et régional est avant tout un énoncé des intentions de l'État à l'égard d'une politique globale de décentralisation. Nous croyons avoir cerné les problèmes et les déficiences des structures municipales du Québec. Pour les besoins de nos études, nous avons tracé quelques frontières correspondant aux régions et aux sous-régions administratives. Il ne faudrait pas voir là une décision arrêtée et irrévocable. Nous croyons plutôt, au Gouvernement du Québec, dans une consultation réelle, ouverte et franche.

Au niveau des principes et des leviers d'action que constituent les organismes décentralisés appelés communautés urbaines et régionales, notre décision est arrêtée : nous procédons car ces communautés

- apportent un urbanisme et un aménagement du territoire plus rationnels et plus harmonieux ;
- apportent des infrastructures (égouts, aqueduc, voirie) bâties d'une façon plus rentable et plus économique ;
- amoindrissent les disparités financières régionales ;
- augmentent la participation démocratique des citoyens à la chose municipale.

Un premier avantage, c'est de constituer un groupe de population important qui, en soi, devient une force pour le développement économique. Aucune communauté régionale n'aura en bas de 100,000 habitants. Le fait d'avoir une population suffisamment importante peut constituer un outil financier capable de générer certains équipements qui ne pourraient être implantés autrement que par le gouvernement.

Pensons, par exemple, que si la communauté régionale Chicoutimi-Lac St-Jean se donnait un parc ou des parcs industriels régionaux, il ne faudrait que \$5 par tête d'habitant pour avoir un fonds d'un million et demi après un an, et de sept (7) millions après cinq (5) ans. Or, le fait d'avoir un parc avec tous les équipements de base et les infrastructures est un facteur de localisation industrielle très important et pourrait générer une localisation d'industries dans des régions périphériques, ce qui est très

* Extraits de *Le défi municipal des cinq prochaines années*. Ministère des affaires municipales, Gouvernement du Québec, 1970.

difficile aujourd'hui à moins que ces industries ne soient liées aux richesses naturelles.

Un quatrième avantage serait de permettre, au niveau des régions, de préparer des plans d'aménagement régionaux. Ces plans seraient une prévision des équipements du gouvernement et des équipements des principales municipalités, ce qui permettrait d'avoir un développement coordonné. Or, on sait que les industriels, lorsqu'ils choisissent un endroit pour localiser une industrie, considèrent comme un argument très important d'avoir une vision de cinq (5) ans ou même de dix (10) ans de l'aménagement du territoire dans lequel vont se situer ces industries.

Un sixième avantage serait de pouvoir faire des programmes d'équipement sur une période de cinq (5) ans, qui pourraient être administrés, construits et financés par les régions elles-mêmes. Que l'on songe par exemple au fait qu'il est absolument illogique et très coûteux que dix (10) villes de 10,000 habitants dans une région comme le Saguenay-Lac St-Jean se donnent un aréna, un centre civique, une bibliothèque, des piscines, etc. Il serait beaucoup moins coûteux qu'un programme de construction d'équipements, dans ses principales villes, soit déterminé au niveau de la région par le biais de la communauté régionale et qu'ainsi, une complémentarité dans les équipements s'établisse pour desservir la population.

Dans un autre domaine concernant le problème de la pollution des eaux, il est absolument impensable, du fait que les bassins de rivières couvrent des dizaines et des dizaines de municipalités, de préparer des programmes de construction d'usines, municipalité par municipalité. Il est absolument nécessaire, si on veut combattre ce fléau à un coût le plus bas possible, que des organismes régionaux puissent en absorber, avec une aide gouvernementale la plus minime possible, les coûts de constructions à une échelle suffisamment grande pour obtenir des économies d'échelle.

Le fait de constituer un organisme régional désigné par les municipalités, permettrait d'affaiblir ce sentiment de dépendance des populations régionales surtout les périphériques, par rapport au gouvernement. Il donnerait aux populations le sentiment qu'elles-mêmes peuvent prendre en main, en partie, leurs problèmes et leur trouver des solutions. Ce changement d'attitude psychologique serait très important pour ultérieurement, au niveau du gouvernement lui-même, réorienter certains de ces grands programmes dans le domaine du Bien-Être social et de la Santé.

Enfin, neuvième avantage, la création d'organismes décentralisés régionaux permettrait d'atténuer le sentiment de frustration qu'ont, en partie, les gens dans la région de la Gaspésie d'être gouvernés au niveau même de la région par des fonctionnaires du gouvernement ; exemple, conférence administrative régionale.

LE PLAN RÉMUR : 20 NOUVELLES COMMUNAUTÉS

Au niveau métropolitain : 4 autres communautés urbaines

Les communautés urbaines de Montréal et Québec se sont déjà mises à la tâche pour que leurs territoires fortement urbanisés [p. 217] deviennent de véritables pôles de croissance bien équipés. Le schéma d'aménagement, qui intégrera les grands équipements provinciaux et métropolitains, la rationalisation des grands réseaux, la lutte à la pollution permettront à nos deux (2) principales agglomérations urbaines d'attirer plus encore de nouvelles implantations industrielles, commerciales, résidentielles, etc.

Comme, malgré leur jeune âge, ces deux (2) institutions semblent déjà correspondre aux espoirs qu'on y avait mis, le gouvernement entend doter les autres agglomérations importantes du Québec d'institutions analogues.

1– Agglomération urbaine du Haut-Saguenay (Chicoutimi-Jonquière)

Le gouvernement entend doter cette agglomération d'une communauté urbaine. Elle comprendrait vraisemblablement au moins les quatorze (14) municipalités groupées autour de Chicoutimi, Arvida, Jonquière et Port-Alfred.

2– Trois-Rivières et Sherbrooke

Ces deux villes et leurs banlieues immédiates (Trois-Rivières : 110,000 habitants, Sherbrooke : 90,000 habitants) présentent aussi des problèmes analogues à ceux des grandes métropoles du Québec. Elles ne comportent cependant pas un tissu urbain aussi complexe que ces grandes métropoles et que celle du Haut-Saguenay. Ces deux (2) communautés urbaines seraient le levier même de la restructuration et le mécanisme parfait pour y associer les élus locaux et les populations. Bref, on envisage pour ces deux (2) agglomérations urbaines la création rapide de communautés urbaines.

3 – Longueuil (Montréal - Rive Sud)

Les problèmes métropolitains de l'agglomération de la Rive Sud, face à Montréal, ne sont plus un secret : de nombreux organismes les ont analysés, dénoncés et y ont proposé des remèdes. La fusion Longueuil – Jacques Cartier a été un pas important vers la solution de ces difficultés.

Il sera créé, en consultation avec les intéressés, une communauté urbaine de la Rive Sud de Montréal groupant une dizaine de municipalités.

Pour ces quatre (4) cas comme pour les communautés urbaines déjà créées, la structure politique et administrative comporterait éventuellement un conseil de la communauté représentant les municipalités incluses, un comité exécutif plus restreint et un personnel administratif convenant aux besoins spécifiques.

Leurs fonctions pourraient être les suivantes, chaque cas pouvant varier selon les circonstances du milieu :

[p. 218] – Urbanisme et développement municipal : schéma d'aménagement ;

- Parcs et promotion industriels ;
- Promotion touristique ;
- Destruction des ordures ;
- Coordination et, le cas échéant, intégration des services de police et de protection contre l'incendie ;
- Loisirs à caractère régional ;
- Systèmes intermunicipaux d'eau potable et d'égouts ;
- Normes minimales en matière de construction ;
- Service centralisé du traitement des données, facturation et envoi des comptes de taxes même locales ;
- Uniformisation des règlements de circulation, synchronisation des systèmes de contrôle sur les grandes voies de communication et les rues intermunicipales ;
- Confection des rôles d'évaluation ;
- Négociation de conventions collectives.

Voilà, en quelques mots, comment le gouvernement entend continuer à apporter des solutions rapides et adaptées aux problèmes métropolitains.

Au niveau régional : 16 nouvelles communautés régionales

Où seront situées au Québec ces 16 nouvelles communautés régionales ?

1 – La Communauté régionale du Nord-Ouest, délimitée par les frontières de la région administrative du nord-ouest québécois.

2 – La Communauté régionale de l'aéroport de Montréal dont le territoire encercle le territoire le plus touché par l'implantation du deuxième aéroport international au Québec.

3 – La Communauté régionale de Lanaudière, délimitée par les frontières de la sous-région administrative de Joliette.

4 – La Communauté régionale des Laurentides.

5 – La Communauté régionale du Haut St-Laurent, groupant le territoire de la presqu'île de Vaudreuil -Soulanges et des sous-régions administratives de Valleyfield et de St-Jean.

[p. 219] 6 – La Communauté régionale de Yamaska, groupant le territoire des sous-régions administratives de Sorel, St-Hyacinthe et Granby.

7 – La Communauté régionale de l'Estrie dont le territoire est délimité par la région administrative de Sherbrooke.

8 – La Communauté régionale des Bois-Franc couvrira le territoire des sous-régions administratives de Drummondville et de Victoriaville.

9 – La Communauté régionale de la Mauricie couvrira le territoire non déjà inclus dans la région administrative de Trois-Rivières.

10 – La Communauté régionale de la Chaudière consiste dans le territoire de la sous-région administrative de St-Georges-de-Beauce.

11 – La Communauté régionale de la Rive Sud de Québec se situe dans la partie de la région administrative en bordure sud du fleuve St-Laurent.

12 – La Communauté régionale de la Rive Nord de Québec se situe dans la partie nord de la région administrative de Québec non incluse dans la Communauté urbaine de Québec.

13 – La Communauté régionale du Saguenay-Lac St-Jean couvre le territoire de la région administrative du même nom.

14 – La Communauté régionale de la Côte Nord couvre aussi le territoire de sa région administrative.

15 – La Communauté régionale du Bas St-Laurent – Gaspésie est étendue sur tout le territoire de la région administrative du même nom.

16 – La Communauté régionale de l'Ouest qui couvre une partie du territoire de la région administrative de l'Ouest québécois.

.....

La structure politico-administrative de ces nouvelles institutions que constitueront les communautés régionales sera, malgré certaines différences, relativement analogue à celle des communautés urbaines. En effet, elles comporteront un conseil de la communauté, un exécutif plus restreint, et enfin un personnel administratif répondant aux besoins de chacune de ces communautés régionales, le conseil de ces nouvelles communautés ne pourra pas comporter autant de membres que la communauté régionale comporte de municipalités. En effet, il serait difficile de concevoir un conseil de communauté régionale comportant plus de 30 à 40 membres. Afin de résoudre cette difficulté, il sera proposé une division de ces communautés régionales en secteurs, secteurs qui devront envoyer au conseil de la communauté un nombre proportionnel à leur population de représentants. Par exemple, dans la région du Bas St-Laurent-Gaspésie, il pourrait y avoir une vingtaine de secteurs déléguant chacun un ou deux représentants selon sa population respective. Ces secteurs pourraient d'ailleurs [p. 220] constituer une première ébauche de ce que pourrait être éventuellement la proposition de restructuration municipale que devrait fournir au gouvernement chacune de ces communautés régionales.

Fonctions

Les fonctions de ces communautés régionales pourraient s'apparenter aussi à celles des communautés urbaines. Il va sans dire cependant que certaines fonctions des communautés urbaines qui répondent à des problèmes strictement urbains, comme la lutte à la pollution de l'air, le transport en commun, etc. ne devraient pas être incluses dans les fonctions des communautés régionales. Par contre, certaines fonctions à caractère plus rural pourraient être éventuellement retenues par les communautés régionales alors qu'elles sont inutiles pour les communautés urbaines.

Sans que cette liste soit définitive, on peut penser que ces communautés régionales auraient pour fonctions :

- La confection d'un plan d'aménagement régional ;
- La confection des rôles d'évaluation ;
- Le traitement des données (facturation de la taxe locale) ;
- Parcs et loisirs régionaux ;
- Normalisation des règlements de construction
- Une certaine voirie intermunicipale ;
- Promotion et développement touristique et industriel ;
- Et surtout, bien sûr, le réaménagement programmé des limites municipales comprises à l'intérieur de son territoire.

D'ici cinq (5) ans, 23 communautés au Québec

En résumé, avec la mise en application du plan REMUR, on assistera à une mutation progressive de nos municipalités en entités viables et on verra naître quatre (4) nouvelles communautés urbaines et seize (16) nouvelles communautés régionales qui viendront s'ajouter aux trois (3) communautés déjà existantes, soit celles de Montréal, de Québec et de l'Outaouais.

Si l'échéancier qui suit peut être respecté, il est sûr que l'année que nous venons de terminer et les quatre (4) ou cinq (5) années qui suivront pourront être considérées comme une période marquante de l'histoire municipale du Québec.

[p. 221]

ANNEXE VII

LES COMMUNAUTÉS MUNICIPALES DANS LE LIVRE BLANC DE MAURICE TESSIER

[Retour à la table des matières](#)

Les municipalités actuelles pourront constituer des fédérations de municipalités ou, en d'autres mots, des communautés municipales. Les municipalités faisant partie de communautés municipales ne perdront pas leur identité et continueront d'exercer leurs pouvoirs. Cependant, certaines compétences seront transférées à la communauté municipale et seront soumises aux décisions et au contrôle des administrateurs élus au niveau des municipalités actuelles et qui administreront conjointement la communauté municipale. Ces communautés municipales constitueront, au même titre que les corporations municipales actuelles, des institutions décentralisées territoriales. Comme les corporations municipales, elles agiront sur un territoire, elles seront dotées de certains pouvoirs et elles seront administrées par des administrateurs élus.

DÉCOUPAGE TERRITORIAL

La délimitation des territoires risque de constituer une pierre d'achoppement pour des réformes telles que celles que nous envisageons ici. L'erreur la plus commune consisterait à tenter d'imposer un découpage territorial établi uniquement à partir d'études techniques sans qu'il soit possible d'y procéder à des ajustements. Par ailleurs, on ne saurait fonder une politique valable sur de simples ajustements successifs ; il est essentiel de disposer d'un schème de référence cohérent. C'est pourquoi le ministère des Affaires municipales utilisera lui-même et diffusera auprès des municipalités ainsi que des ministères et organismes gouvernementaux une carte du regroupement municipal.

Cette carte prévoit la division du territoire québécois en un certain nombre de secteurs d'aménagement dont 75 sont considérés comme prioritaires. 46 de ces secteurs correspondent de plus aux secteurs d'aménagement considérés par le ministère de l'Industrie et du Commerce. Cette carte tente donc de réconcilier sur le territoire un certain nombre de facteurs d'implantation des divers types de services susceptibles d'être mis en place, ainsi que des critères techniques établis à partir de recherches faites à l'étranger, dans les autres provinces canadiennes et au Québec. Parmi ces critères, nous retenons surtout les suivants :

- délimitation de l'espace urbanisé ainsi que de l'espace susceptible d'être urbanisé à court et à moyen terme ;
- présence d'un centre de services important, d'un village-centre ou d'un petit centre de services ainsi que de la présence de services

- communautaires plus particulièrement en ce qui concerne l'éducation ;
- [p. 222] – zone d'influence prépondérante de façon à intégrer les municipalités rurales et les municipalités urbaines dans une même unité politico-administrative ;
- types d'activités économiques ;
 - la population en prenant en considération la masse démographique totale, la population urbaine et rurale, la répartition de la population, la densité de population et l'évolution de la population depuis 1961 jusqu'à aujourd'hui ;
 - l'organisation de l'espace et le milieu naturel plus précisément en ce qui a trait à l'armature urbaine, aux obstacles physiques, aux bassins de drainage et à l'accessibilité.

Cette carte respecte aussi, à moins qu'il ne soit pas possible de faire autrement, des contraintes comme les limites municipales actuelles et les limites des régions administratives telles qu'établies par le ministère de l'Industrie et du Commerce. Évidemment, des formules administratives particulières sont aussi prévues pour des territoires, tels le Grand Nord Québécois et la Basse Côte Nord, qui ne correspondent pas aux critères adoptés.

Ces secteurs d'aménagement serviront de base à la politique de restructuration municipale. Un seul de ces secteurs ou plusieurs de ces secteurs, qu'ils soient remaniés ou non, serviront à établir le cadre territorial des communautés municipales qui, elles aussi, pourront par la suite se regrouper entre elles.

Certains ajustements à ce cadre territorial seront possibles et même nécessaires, Ainsi, avant que ne soit fixé le cadre territorial définitif de chaque communauté municipale, des ajustements de territoires pourront être justifiés par des contraintes locales que les études théoriques n'auront pas su reconnaître. D'autres ajustements du découpage territorial s'imposeront aussi, en cours d'opération, pour permettre que les territoires des futures commissions scolaires locales, qui sont présentement à l'étude, correspondent aux territoires des futures communautés municipales ou des futures municipalités.

Cette superposition des territoires assurera la complémentarité des équipements municipaux et scolaires et partant, une utilisation plus intensive des équipements communautaires.

PARTAGE DES POUVOIRS

La création de communautés municipales donnera lieu en fait à une forme de gouvernement à deux niveaux, c'est-à-dire le palier des municipalités actuelles, dont quelques-unes pourront être regroupées par voie de fusion ou d'annexion, si elles en manifestent librement le désir, et le palier de la communauté municipale. Voici

comment pourra s'effectuer le partage des pouvoirs entre les municipalités et la communauté municipale.

[p. 223] Lors de la création d'une communauté municipale, les municipalités pourront transférer à celle-ci n'importe laquelle de leurs compétences. La loi-cadre ne contiendra aucune restriction à cet égard. On peut donc s'attendre, sur ce point, à certaines variations entre les différentes communautés municipales. Par contre, la loi-cadre précisera un nombre minimum de compétences qui devront être administrées par une communauté municipale dès sa création. Il s'agit là de fonctions qui doivent être assumées uniformément sur l'ensemble du territoire. Dans certains cas, il s'agit de compétences qui sont déjà exercées par les municipalités actuelles ; dans d'autres cas, il s'agit de préoccupations nouvelles qui sont suscitées par l'émergence de nouveaux problèmes. Mais dans tous les cas, les compétences sur lesquelles les communautés municipales obtiendront immédiatement juridiction portent sur l'ensemble du territoire ou sur l'ensemble de l'activité d'une communauté municipale. La communauté municipale pourra donc voir sa juridiction s'étendre à toutes les fonctions et à tous les problèmes qui ont un caractère « intermunicipal ».

Sans vouloir préciser dans tous leurs détails les modalités qui prévaudront pour le transfert des compétences municipales à une communauté municipale ou toutes les dispositions qui détermineront comment une communauté municipale devra assumer ces compétences – il faudrait pour ce faire reproduire ici presque tout le texte du projet de loi-cadre – on peut indiquer brièvement quelles seront les compétences qui seront obligatoirement confiées aux communautés municipales.

1) Aménagement du territoire

D'une façon générale, l'aménagement des territoires dans lesquels nous vivons constitue probablement la fonction la plus importante des municipalités. Ceci est particulièrement vrai dans les centres urbains où les effets d'une croissance rapide et du changement technologique se font particulièrement sentir. Le fait de réaliser que la planification et l'aménagement du territoire doivent tenir compte de l'ensemble d'une agglomération urbaine – qu'il s'agisse de la cité centrale, des banlieues ou de la périphérie rurale – constitue un des arguments les plus importants en faveur d'une réorganisation des municipalités.

Un des objectifs visés par la présente politique de restructuration municipale est d'associer les collectivités locales aux processus de planification et de développement de l'État. Cet objectif ne peut certainement pas être atteint si les municipalités se limitent à la préparation de plans d'urbanisme ou de schémas d'aménagement conçus uniquement dans une optique restreinte d'organisation de l'espace.

Dans le système de gouvernement local à deux niveaux auquel donnera lieu la création de communautés municipales, une division des tâches entre les municipalités et la communauté municipale doit être envisagée. La tâche de déterminer le cadre général de la [p. 224] planification du développement économique et social et de l'aménagement du territoire d'un groupe de municipalités sera confiée à la

communauté municipale. À partir de ce cadre général, les municipalités locales pourront mettre en œuvre des actions et des projets particuliers.

Ainsi, les gouvernements locaux, avec les remaniements que produira la réforme des structures municipales actuellement envisagée, conserveront et consolideront une juridiction et des pouvoirs étendus qui en feront, mieux que par le passé, des agents de développement privilégiés. Il serait vain, en effet, de prétendre réaliser des investissements et implanter des équipements, fussent-ils recommandés par des plans de développement nationaux ou régionaux, sans associer les municipalités au processus de préparation et de réalisation de tels plans.

L'adoption prochaine d'une loi de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme viendra préciser les pouvoirs et les responsabilités des organismes impliqués en matière de planification du développement socio-économique et d'aménagement du territoire.

2) Promotion économique et fonds industriels

Seule une action concertée peut éviter une concurrence locale qui mène souvent au gaspillage. La communauté municipale ralliera les efforts locaux vers des objectifs fondamentaux. Enfin, une communauté municipale aura la possibilité avec son schéma d'aménagement et compte tenu du territoire plus vaste tombant sous sa juridiction, de réaliser des objectifs communs de stimulation économique et sociale.

La communauté municipale, après avoir fait l'inventaire des équipements de l'ensemble des municipalités qui la composent (qu'il s'agisse d'équipements touristiques, industriels, culturels, commerciaux, etc. ...) pourra d'une part compléter ce qui manque, et, d'autre part, développer avec les municipalités locales les équipements qui seront jugés prioritaires pour le développement de l'ensemble.

3) Évaluation foncière

Pour assurer que toutes les catégories de propriétés seront traitées avec équité et pour assurer l'uniformité, l'évaluation ne peut être administrée efficacement que lorsqu'elle porte sur un grand nombre de propriétés. La prise en charge par les communautés municipales de l'évaluation foncière est absolument requise. En effet, le champ foncier est une source actuelle importante du financement des institutions décentralisées et il continuera de l'être. Ainsi, la communauté municipale pourra utiliser les données de l'évaluation pour la répartition d'une partie de ses coûts. Or, une juste répartition requiert de toute nécessité que les mêmes règles régissent l'évaluation foncière partout sur le territoire de chaque communauté municipale.

L'adoption prochaine d'une loi sur l'évaluation foncière de même que l'adoption d'un manuel de normes et de procédures d'évaluation viendront donner un encadrement depuis longtemps nécessaire à la pratique de l'évaluation foncière.

4) Traitement des données

Dans les milieux où la taille des unités administratives le justifie, cette fonction devra être exercée par la communauté municipale. L'utilisation de l'ordinateur comme outil de gestion n'est que rarement justifiable sur le plan local à cause de la petite taille des municipalités actuelles. En effet, l'utilisation rentable d'ordinateurs est fortement conditionnée par le volume des données à traiter. Le fait de confier cette compétence aux communautés municipales qui, si leur taille n'est pas suffisante, pourraient elles-mêmes exercer cette compétence en commun, permettra à un nombre plus grand de municipalités de bénéficier des avantages d'un outil moderne pour l'exécution de différentes tâches : contrôle des revenus et dépenses, programmation des investissements, programmation des activités, inventaire des équipements et des actifs, rôle de perception des taxes, liste de paie des employés, liste électorale, etc. ...

5) Voies de circulation

Il ne fait pas de doute que l'uniformisation de la réglementation de la circulation, la synchronisation des systèmes de contrôle mécanique de la circulation sur les grandes voies de communication et les rues intermunicipales doivent tomber sous la juridiction d'un organisme intermunicipal. En effet, on ne saurait tolérer, surtout au sein d'une même agglomération urbaine, que les rues et les grandes voies de communication ne soient pas reliées entre elles de façon cohérente à cause des limites municipales non plus qu'on ne saurait tolérer une variation injustifiée de la réglementation et de la signalisation.

6) Offices d'habitation

Les offices d'habitation constituent des intermédiaires entre la Société d'habitation du Québec et les municipalités qui désirent préparer, présenter, faire approuver et réaliser des programmes d'habitation. Or, certaines municipalités, même importantes, peuvent à peine se doter de tels offices. Le fait d'exiger que les offices d'habitation soient établis sur la base des communautés municipales au lieu qu'ils le soient sur la base des municipalités permettra sans doute de constituer, en plus grand nombre, des offices d'habitation plus efficaces qui pourront recruter du personnel compétent et utiliser un équipement technique adéquat.

7) Contrôle de l'environnement

Le gouvernement élabore actuellement une politique intégrée en vue du contrôle de la pollution de l'eau, de l'air et du sol. Cette nouvelle politique établira plus solidement le rôle des municipalités en [p. 226] matière de contrôle de l'environnement. En vertu de la Loi de l'hygiène publique, de la Loi des cités et villes et de la Loi de la Régie des Eaux, les municipalités ont juridiction, ou possèdent des pouvoirs de réglementation, de surveillance, de contrôle et même d'exécution, sur la pollution de l'eau, de l'air et du sol. Mais, sans politique précise au niveau de l'État,

les municipalités ont toujours éprouvé, malgré leurs pouvoirs de réglementation, une grande difficulté à établir des normes de prévention et de contrôle de la pollution. De plus, la compétition serrée que devaient se livrer les municipalités sur le plan de la promotion industrielle les faisait hésiter à adopter des règlements trop rigides qui auraient eu pour conséquence de leur faire perdre certains investissements au profit d'autres municipalités moins exigeantes.

La réforme proposée des structures municipales, conjuguée à la nouvelle politique gouvernementale en matière de contrôle de l'environnement, permettra aux municipalités de se regrouper en entités plus fortes et plus viables ; elle favorisera une décentralisation éventuelle de certaines fonctions qui sont actuellement assumées par le gouvernement et elle permettra d'étendre la juridiction municipale, à un territoire beaucoup plus vaste que celui d'une municipalité pour toutes les fonctions relatives au contrôle de la pollution de l'eau, de l'air et du sol.

Si c'est au niveau de l'État que doivent se faire les recherches, que doivent s'élaborer les politiques et que doivent se constituer les services de consultation, de coordination et d'aide technique, c'est au niveau des municipalités que se situe l'action et que doivent s'établir les structures de contrôle et de surveillance. La réforme des structures municipales et leur rationalisation permettra au gouvernement d'accroître les pouvoirs des municipalités sur le contrôle de la pollution de l'eau, de l'air et du sol. Ainsi, afin d'éviter la création d'organismes parallèles sous la direction de fonctionnaires ou au moyen d'une déconcentration administrative, l'État vise à mettre en place des structures qui favorisent une plus grande décentralisation administrative.

STRUCTURE ADMINISTRATIVE DES COMMUNAUTÉS MUNICIPALES

Dans certains cas, comme on l'a indiqué, les municipalités préféreront s'intégrer librement en une seule municipalité par voie de fusion. Le conseil, comme c'est le cas actuellement dans les municipalités, constituera alors le principal organe de décision.

Par ailleurs, dans les cas où les municipalités opteront pour la création d'une communauté municipale, on aura affaire à une forme de gouvernement à deux niveaux. Théoriquement, on peut envisager ici deux modes de représentation : la voie directe par laquelle les membres du conseil d'une communauté municipale seraient élus directement par les citoyens et la voie indirecte par laquelle les membres du conseil d'une communauté municipale, déjà élus au niveau municipal, seraient désignés par leur municipalité. À cause des dépenses encourues par la tenue d'une élection générale et aussi parce qu'il faut conserver un lien entre les deux niveaux nous avons opté pour le mode de représentation indirecte. Ainsi, les communautés municipales seront administrées par un conseil groupant des administrateurs municipaux élus dans chaque municipalité et désignés par chacune des municipalités participantes. Il ne nous est pas apparu opportun cependant d'exiger que seul le maire de chaque municipalité puisse être désigné comme délégué de son conseil à la communauté municipale.

Selon le nombre des municipalités qui constitueront une communauté municipale, il pourra être jugé nécessaire de procéder à la nomination d'un exécutif. Les membres désignés pour former le conseil d'une communauté municipale pourront choisir parmi eux les membres et le président d'un exécutif.

Le conseil ou, s'il y a lieu, l'exécutif, pourra évidemment procéder à l'engagement d'un secrétaire, d'un trésorier, d'un administrateur général ou de tout autre employé de la communauté municipale.

La loi-cadre viendra préciser les normes qui prévaudront pour établir le nombre et les mandats des membres d'un conseil ou d'un exécutif d'une communauté municipale.

[p. 228]

ANNEXE VIII

LOI FAVORISANT LE REGROUPEMENT DES MUNICIPALITÉS

(sanctionnée le 23 décembre 1971)

[Retour à la table des matières](#)

SA MAJESTÉ, de l'avis du consentement de l'Assemblée nationale du Québec,
décrète ce qui suit :

1. Dans la présente loi, les mots suivants signifient :

- a) « ministre » : le ministre des affaires municipales ;
- b) « Commission » : la Commission municipale du Québec ;
- c) « propriétaire » : une personne inscrite sur le rôle d'évaluation en vigueur comme propriétaire d'immeuble imposable et, s'il s'agit d'une personne physique, qui est majeure et possède la citoyenneté canadienne ;
- d) « locataire » : une personne inscrite sur le rôle d'évaluation en vigueur comme locataire d'immeuble imposable et, s'il s'agit d'une personne physique, qui est majeure et possède la citoyenneté canadienne ;
- e) « requête conjointe » : une requête en fusion présentée suivant l'article 3 ou suivant l'article 4 et priant le lieutenant-gouverneur en conseil de délivrer des lettres patentes pour fusionner des municipalités en une nouvelle municipalité de ville ou de campagne.

2. Le ministre, à partir de données lui permettant de croire qu'il y aurait avantage à ce que des municipalités se fusionnent ou qu'une étude soit faite sur l'opportunité pour certaines municipalités de se fusionner, peut établir des unités de regroupement comprenant des municipalités de cité, de ville, de village ou de campagne et y rattacher toute partie de territoire non organisé contiguë à l'une d'elles.

Le ministre peut modifier les limites des unités de regroupement et il peut les fusionner les unes avec les autres si elles sont contiguës.

Le ministre donne avis dans la *Gazette officielle du Québec* des décisions qu'il a prises en vertu du présent article et les décisions entrent en vigueur à compter de cette publication.

Cet avis est aussi publié dans un journal français et un journal anglais circulant dans le territoire des municipalités visées par les décisions ; s'il n'y a aucun journal anglais circulant dans le territoire, le ministre peut se dispenser de publier l'avis dans un journal anglais.

3. Une requête conjointe peut être présentée par la moitié des con-[p. 229] seils des municipalités comprises dans une unité de regroupement et représentant au moins la moitié de la population de toutes les municipalités comprises dans l'unité de regroupement.
4. Les municipalités qui ne sont pas comprises dans une unité de regroupement peuvent, qu'elle que soit la loi qui les régit, présenter une requête conjointe.
5. 1. Chacun des conseils municipaux qui désire présenter une requête visée à l'article 3 ou 4 doit adopter un règlement à cette fin.

Tout règlement adopté en vertu du présent article ne peut être abrogé postérieurement à la publication prévue à l'article 6.

2. La requête conjointe doit :

- a) indiquer le nom de la nouvelle municipalité ;
- b) contenir une description technique du territoire de la nouvelle municipalité ;
- c) indiquer si la nouvelle municipalité sera régie, selon le cas, par la Loi des cités et villes, Le Code municipal ou la charte de la ville de Montréal ou de Québec si l'une des deux villes est partie à la requête conjointe ;
- d) indiquer, s'il y a lieu, les dispositions législatives spéciales régissant les municipalités avant leur fusion qui s'appliqueront à la nouvelle municipalité ;
- e) déterminer la composition du conseil qui aura le pouvoir d'administrer la nouvelle municipalité jusqu'à la première élection générale ;
- f) fixer la date à laquelle sera tenue la première séance du conseil après l'entrée en vigueur des lettres patentes et indiquer l'endroit où elle aura lieu ;
- g) désigner le secrétaire-trésorier de la nouvelle municipalité si celle-ci en est une de campagne, ou le greffier de la nouvelle municipalité pour agir jusqu'à la fin de la première séance du conseil, s'il s'agit d'une municipalité de ville ;
- h) si la nouvelle municipalité en est une de campagne, fixer la durée des fonctions des membres du conseil et décréter que les sièges de chacun des conseillers seront désignés par un numéro à compter de la première élection générale ;

- i) déterminer le nombre des membres du conseil si la nouvelle municipalité en est une de ville ;

[p. 230]

- j) indiquer le comté dont fera partie la nouvelle municipalité, si la municipalité en est une de campagne et si les municipalités parties à la requête conjointe ne sont pas situées dans un même comté ;
- k) énoncer les autres conditions de la fusion.

6. La municipalité requérante ayant la population la plus élevée fait publier une fois au cours du même mois, dans la Gazette officielle du Québec et dans un journal français et un journal anglais circulant dans le territoire des municipalités visées par la requête conjointe, le texte de cette requête avec un avis indiquant l'endroit, dans chaque municipalité, où on peut en prendre connaissance et en obtenir copie ; cet avis doit, de plus, mentionner que tout propriétaire ou tout locataire de chacune d'elles peut s'opposer au principe de la fusion ou aux modalités de la requête conjointe dans le délai et en la manière prévus à l'article 9.

Le greffier ou secrétaire-trésorier qui a publié l'avis visé à l'alinéa précédent transmet copie de la requête et de l'avis au greffier ou secrétaire-trésorier de chacune des municipalités visées par la requête conjointe.

S'il est établi à la satisfaction du ministre qu'il n'y a aucun journal anglais circulant dans le territoire, la municipalité qui en est responsable est dispensée de l'obligation de faire cette publication dans un journal anglais.

7. Les municipalités visées à l'article 6 gardent un exemplaire signé de la requête conjointe à leur bureau où toute personne intéressée peut en prendre connaissance.

8. Aussitôt que possible après la publication prévue à l'article 6, un exemplaire signé de la requête conjointe est transmis au ministre et à la Commission par le greffier ou secrétaire-trésorier de la municipalité responsable des publications prévues à l'article 6. Un certificat de publication doit accompagner la requête conjointe.

9. Tout propriétaire ou tout locataire d'une municipalité visée par la requête conjointe qui s'oppose au principe de la fusion ou aux modalités de la requête conjointe peut, dans les trente jours qui suivent la date de la dernière parution dans un journal, de l'avis prévu à l'article 6, faire connaître les motifs de son opposition en s'adressant par écrit à la Commission.

Si une opposition lui est parvenue suivant le premier alinéa, ou si le ministre le requiert, la Commission doit tenir une enquête publique aux fins d'entendre les intéressés.

Après enquête, la Commission fait rapport au ministre et transmet copie de son rapport à chacune des municipalités visées par la requête conjointe. Elle peut également recommander au ministre [p. 231] d'ordonner, suivant l'article 12, la consultation des propriétaires et des locataires de l'une ou de toutes les municipalités visées par la requête conjointe.

10. 1. Si, dans le cas de l'article 3, aucune requête conjointe n'a été transmise au ministre ou à la Commission ou si, dans le cas de l'article 4, la Commission, après l'enquête mentionnée à l'article 9 le lui recommande, le ministre doit ordonner à toutes les municipalités d'une unité de regroupement ou aux municipalités requérantes en vertu de l'article 4 de procéder ou de faire procéder dans le délai qu'il fixe, à une étude conjointe sur la fusion éventuelle de ces municipalités et portant sur les sujets qu'il indique.

L'ordonnance du ministre doit indiquer un délai pour le choix de la personne qui sera chargée de l'étude conjointe ; si ce choix n'a pas été fait dans le délai imparti, le ministre choisit lui-même la personne qui procédera à l'étude conjointe aux frais des municipalités. Dans tous les cas, le coût de l'étude conjointe est repartie entre les municipalités en raison du total des valeurs imposables suivant le rôle d'évaluation de chacune d'elles.

2. Le ministre fournit à la personne choisie pour procéder à l'étude conjointe tous les documents et renseignements pertinents qu'il a en sa possession.

3. La personne chargée de procéder à l'étude conjointe doit, au terme de son travail, faire connaître, dans son rapport, si elle est d'avis que la fusion des municipalités est souhaitable ou non et si elle est souhaitable, à quelles conditions elle devrait être réalisée.

4. Le rapport est transmis au ministre, à la Commission et aux municipalités. Chaque municipalité conserve un exemplaire de ce rapport à son bureau et le tient à la disposition de toute personne intéressée à en prendre connaissance.

11. 1. Si le rapport visé à l'article 10 a conclu qu'il est souhaitable que la fusion des municipalités se réalise, la Commission doit tenir une enquête publique sur l'opportunité de la fusion et sur ce que devraient être les conditions de la fusion.

2. La Commission doit, au moins quinze jours avant la date de la tenue de son enquête, publier un avis dans un journal français et dans un journal anglais circulant dans le territoire des municipalités intéressées. Cet avis doit :

- a) indiquer le jour, l'heure et le lieu de la tenue de l'enquête ;
- b) inviter tout propriétaire ou tout locataire des municipalités visées par le rapport à se présenter devant elle pour faire connaître son opinion.

S'il est établi à la satisfaction du ministre qu'il n'y a aucun [p. 232] journal anglais circulant dans le territoire, il peut dispenser la Commission de publier l'avis dans un journal anglais.

12. Le ministre doit sur recommandation de la Commission, après enquête publique tenue en vertu du paragraphe 2 de l'article 11, ordonner une consultation des propriétaires et des locataires de l'une ou de plusieurs des municipalités visées par le rapport prévu à l'article 10, sur la question de l'opportunité de la fusion de leur municipalité.

13. Lorsque le ministre a ordonné, suivant l'article 9 ou suivant l'article 12, la consultation des propriétaires et des locataires, le vote est pris au scrutin secret et il est présidé par la personne que désigne le ministre. *Le vote est pris en nombre seulement* (souligné par nous).

Les bulletins servant au scrutin sont confectionnés comme les bulletins servant lors de l'élection du maire ; ils doivent contenir, au lieu des noms des candidats, les inscriptions suivantes :

Êtes-vous favorable
à la fusion de votre
municipalité ?

Oui _____
Non _____

Le résultat du scrutin doit être transmis au ministre sans délai.

Lorsqu'une consultation des propriétaires et des locataires est ordonnée dans plus d'une municipalité, elle doit être tenue le même jour dans toutes les municipalités où elle est ordonnée.

Les dépenses occasionnées par la tenue du scrutin sont payables par les municipalités intéressées et sont réparties entre elles en raison du total des valeurs imposables suivant le rôle d'évaluation de chacune d'elles.

14. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut décréter la délivrance de lettres patentes reproduisant, dans les cas prévus aux articles 3 et 4, le texte de la requête conjointe, tel que modifié, s'il le juge à propos, dans le sens des recommandations de la Commission et, dans le cas de l'article 11, incorporant les conditions recommandées par la Commission.

15. Les lettres patentes fusionnant des municipalités ont leur effet nonobstant toute disposition législative inconciliable.

16. Le ministre donne avis de la délivrance des lettres patentes en les publiant dans la *Gazette officielle du Québec* ; les lettres patentes entrent en vigueur à la date de cette publication ou à la date ultérieure mentionnée dans l'avis.

17. À compter de l'entrée en vigueur des lettres patentes décrétant la fusion de municipalités, les municipalités concernées cessent d'exis-[p. 233] ter et sont remplacées par une nouvelle municipalité ; le cas échéant, les dispositions législatives spéciales qui les régissaient sont abrogées quant à chacune d'elles seulement, à l'exception cependant des dispositions législatives particulières qui sont expressément maintenues en vigueur par les lettres patentes.
18. La nouvelle municipalité succède aux droits, obligations et charges des municipalités intéressées ; elle devient, sans reprise d'instance, partie à toute instance, aux lieux et place des municipalités intéressées. Les règlements, résolutions, procès-verbaux, rôles d'évaluation, rôles de perception et autres actes de chacune de ces municipalités demeurent en vigueur dans le territoire pour lequel ils ont été faits jusqu'à ce qu'ils soient amendés, annulés ou abrogés.
19. Les fonctionnaires et employés des municipalités fusionnées passent au service de la nouvelle municipalité, conservent le même traitement et y demeurent en fonction jusqu'à leur démission ou leur remplacement.
20. Aucun billet promissoire donné par l'une des municipalités visées par la requête conjointe prévue à l'article 3 ou 4, ou par l'une des municipalités à qui le ministre a ordonné de procéder à une étude conjointe, en paiement d'un compte ou d'une autre dette, excédant cent dollars, ne lie la municipalité à moins que son émission n'ait été approuvée par la Commission. De plus, toute convention quelconque consentie par l'une de ces municipalités engageant son crédit doit, pour lier cette municipalité, être approuvée par la Commission. Au surplus, aucune de ces municipalités n'est dispensée, quant à ces matières, des autres formalités exigées par les lois qui les régissent.

Toutefois, la Commission peut, aux conditions qu'elle détermine, fixer à une municipalité une limite supérieure à celle de cent dollars prévue à l'alinéa précédent.

Le présent article a effet, dans le cas de l'article 3 ou 4, à compter de la publication prévue à l'article 6 ; dans le cas de l'article 10, il a effet à compter de l'ordonnance du ministre enjoignant aux municipalités de procéder ou de faire procéder à l'étude conjointe. La Commission donne avis, dans la *Gazette officielle du Québec* de la teneur du présent article et des municipalités qui sont affectées par sa mise en application.

Le présent article cesse de s'appliquer à compter de la délivrance des lettres patentes fusionnant ces municipalités ou à compter de toute date antérieure dont la Commission donne avis dans la *Gazette officielle du Québec*.

21. Dans une municipalité constituée en vertu de la présente loi avant le 1^{er} août d'une année, la première élection générale a lieu le premier dimanche de novembre suivant ; dans tout autre cas, elle a lieu le premier dimanche de novembre de l'année suivante.

[p. 234] 22. L'éditeur officiel du Québec doit publier dans le recueil des lois de chaque année, une table indiquant la date de l'entrée en vigueur des lettres patentes délivrées au cours de l'année précédente et, le cas échéant, les dispositions législatives spéciales qui régissent la nouvelle municipalité ainsi que celles qui sont abrogées.

23. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, à la demande de toute municipalité intéressée par une requête conjointe présentée en vertu de l'article 3 ou 4, reporter d'au plus trois mois la date de la publication de l'avis de toute élection générale ou partielle lorsque l'avis mentionné à l'article 6 a été publié.

24. Pour les fins de la présente loi, la population d'une municipalité est celle qui est reconnue valide par le lieutenant-gouverneur en conseil selon les dispositions de la Loi des cités et villes et du Code municipal.

Après l'entrée en vigueur des lettres patentes fusionnant des municipalités, la population de la nouvelle municipalité est constituée, jusqu'à ce que le lieutenant-gouverneur en conseil en reconnaisse une autre, de la somme des populations de chacune des municipalités fusionnées.

25. Le ministre peut verser à toute nouvelle municipalité constituée en vertu de la présente loi une subvention n'excédant pas quinze dollars per capita payable en cinq versements annuels et consécutifs.

Les sommes requises aux fins du présent article sont prises à même les deniers accordés annuellement à cette fin par la Législature.

26. Pour les fins du calcul de la subvention visée à l'article 25, on ne tient pas compte, le cas échéant, de la population des villes de Montréal, Québec et Laval.

27. La présente loi remplace la Loi de la fusion volontaire des municipalités (1965, 1^{re} session, chapitre 56).

28. Les procédures entreprises en vertu de la Loi de la fusion volontaire des municipalités avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont, en tout état de cause, continuées suivant la présente loi.

29. La présente loi entre en vigueur le jour de sa sanction.