



234M

**UNION
DES MUNICIPALITÉS
DU QUÉBEC**

VERSION FINALE

**MÉMOIRE DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC
SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL
DU QUÉBEC
PRÉSENTÉ
À LA COMMISSION PARLEMENTAIRE
SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL
DU QUÉBEC**

LE 6 DÉCEMBRE 1990

**MÉMOIRE DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC
SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL
DU QUÉBEC
PRÉSENTÉ
À LA COMMISSION PARLEMENTAIRE
SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL
DU QUÉBEC**

LE 6 DÉCEMBRE 1990

TABLE DES MATIÈRES

<i>Présentation de l'Union des municipalités du Québec.....</i>	<i>2</i>
<i>Introduction.....</i>	<i>3</i>
<i>1. Le fédéralisme canadien.....</i>	<i>4</i>
<i>2. La position constitutionnelle des administrations locales.....</i>	<i>9</i>
<i>3. Position d'infériorité des administrations locales.....</i>	<i>12</i>
<i>4. Reconnaissance constitutionnelle des administrations locales....</i>	<i>17</i>
<i>5. Principes fondamentaux dans un partage des pouvoirs.....</i>	<i>19</i>
<i>. PRIMAUTE DU CITOYEN/CONTRIBUABLE.....</i>	<i>20</i>
<i>. AUCUNE TAXATION SANS REPRÉSENTATION.....</i>	<i>20</i>
<i>. MÉCANISME DE TRANSFERT DE RESPONSABILITÉS.....</i>	<i>21</i>
<i>. TRANSFERT DE POUVOIRS.....</i>	<i>21</i>
<i>. POUVOIRS D'IMPOSER ET DE DÉPENSER.....</i>	<i>22</i>
<i>. RÈGLE DE L'EFFICIENCE.....</i>	<i>23</i>
<i>Conclusion.....</i>	<i>26</i>
<i>Annexe 1</i>	

Présentation de l'Union des municipalités du Québec

L'Union des municipalités du Québec est un organisme qui regroupe et représente les municipalités, les municipalités régionales de comté et les communautés urbaines et régionale du Québec. Le membership de l'UMQ représente 80% de la population du Québec, et les administrations locales membres de l'Union gèrent 85% des budgets municipaux, de même qu'ils emploient 92% des employés municipaux de la province.

En tant que porte-parole du monde municipal, l'UMQ entretient un dialogue constant avec tous les paliers gouvernementaux et organismes qui jouent un rôle sur la scène locale et supra-locale.

Forte de cette représentativité et de sa place au sein de l'échiquier politique au Québec, l'UMQ entend préserver et réaffirmer les principes qui guident les municipalités du Québec.

Introduction

Depuis quelques années, la société québécoise a pris conscience de façon plus marquée de sa spécificité et s'est efforcée de la faire accepter et reconnaître par les représentants élus des autres provinces canadiennes. En effet, le Québec est la seule province au Canada à majorité francophone et aucune autre ne semble partager un vécu similaire, ni promise à pareil destin. Historiquement, le Québec a toujours mené la lutte et pris le leadership de l'autonomie provinciale car il s'accommode mal d'un état fédéral trop centralisé.

Après avoir constaté l'échec de l'Accord constitutionnel de 1987 visant à permettre au Québec d'adhérer à la Loi constitutionnelle de 1982, l'Union des municipalités du Québec soutient que le Québec est une société distincte, qui doit se donner tous les leviers nécessaires pour réaliser des objectifs qui lui conviennent et qui lui assurent sa pérennité.

Aussi, il nous apparaît nécessaire et pressant que le Québec redéfinisse son statut politique et constitutionnel dans le respect des droits des citoyens et des valeurs démocratiques établies et partagées par l'ensemble des Québécois.

1. Le fédéralisme canadien

En l'espace d'un siècle et quart, le fédéralisme canadien a beaucoup changé. Il a débuté une période de crise incessante lorsqu'en 1964, le gouvernement de Monsieur Jean Lesage retirait le Québec de 29 programmes conjoints fédéraux.

Rappelons-nous que la Loi constitutionnelle de 1867 était le résultat d'un grand compromis politique, somme toute fort bien pour l'époque, compte tenu de la diversité des langues, des cultures et des religions. Il y avait tout de même des lacunes sérieuses: l'absence d'une formule générale d'amendement, la langue d'instruction dans les écoles, la protection de la langue française au niveau provincial. Il a fallu plus de cent ans pour remédier partiellement à ces lacunes qui ont rudement ébranlé le fédéralisme canadien. D'une part, le pays s'est considérablement agrandi et est devenu une puissance moyenne au niveau international; d'autre part, les faits économiques et sociaux qui sous-tendent le fédéralisme canadien ont changé, au point de voir le Canada conclure un traité de libre-échange avec les Etats-Unis et bientôt possiblement avec le Mexique. On se souviendra que la naissance même de l'entité fédérale canadienne était liée à la

création d'un espace économique protégé par d'importantes barrières tarifaires.

Les articles 91 à 95 de la Loi constitutionnelle de 1867 constituent le coeur du fédéralisme canadien puisque c'est là, principalement, que réside le partage des compétences législatives. Tantôt ces pouvoirs sont exclusifs: c'est le cas des articles 91 et 92 qui énumèrent les compétences fédérales et provinciales; tantôt ils sont concurrents.

À plus d'un point de vue, les compétences énumérées auxdits articles 91 et 92 sont complémentaires; il y a une certaine interdépendance sur le plan législatif. Ces derniers articles ne sont pas un énoncé disjonctif et parfait. Un tracé clair, précis et exclusif s'avérerait impossible; il y a un certain chevauchement des compétences.

Lorsque le Parlement central légifère dans les domaines expressément énumérés à l'article 91, tels que la faillite, les droits d'auteur, le droit criminel, les Indiens, le mariage et le divorce, les banques, la navigation, etc..., sa législation est prépondérante même si elle empiète sur les matières énumérées à l'article 92 et il lui est loisible de décréter toutes les

dispositions accessoires ou auxiliaires nécessaires pour rendre sa législation efficace et complète.

Toutefois, il existe des domaines dans lesquels les législations fédérale et provinciales se chevauchent. Il s'agit ici de compétences parallèles. Une législation provinciale peut être complémentaire de la législation fédérale, ainsi qu'en témoignent les infractions relatives à la circulation routière.

Par ailleurs, le pouvoir général de légiférer du Parlement canadien, défini comme étant celui qui n'est pas normément énuméré aux articles 91 et 92 ainsi qu'aux autres articles relatifs au partage des compétences législatives, constitue un accroc sérieux à l'autonomie provinciale. Ce pouvoir général comprend trois volets, soit:

- 1) le pouvoir résiduel fédéral;*
- 2) la dimension nationale;*
- 3) le pouvoir d'urgence.*

Tout d'abord, le résiduum des compétences législatives constitue un objet de législation important dans toute fédération. Selon la clause introductive de l'article 91, le Parlement canadien a tous

les pouvoirs autres que ceux qui ne sont pas assignés aux provinces. Aux États-Unis, en Australie et dans la plupart des fédérations, le résiduum des compétences législatives appartient aux États fédérés et non à l'autorité législative centrale. Les domaines les plus importants que la jurisprudence a rattachés en totalité ou en partie à la clause des pouvoirs non attribués sont la conduite des affaires extérieures, la réglementation et le contrôle de l'aéronautique, les radiocommunications, la citoyenneté, l'énergie nucléaire et les stupéfiants.

Ensuite, la théorie de la dimension nationale veut que la compétence législative soit à la mesure du problème à résoudre. Cette théorie s'applique en tout temps et risque de constituer une expropriation permanente des compétences provinciales au profit du Parlement fédéral. Dans tout fédéralisme authentique, seul un amendement constitutionnel devrait avoir pareil effet.

Admettre qu'un domaine de l'article 92 puisse échapper aux provinces pour entrer dans la clause résiduelle fédérale, parce qu'il a acquis une grande importance avec le temps, serait accepter l'avènement de l'union législative à plus ou moins court terme.

Finalement, la théorie de l'urgence veut que dans des circonstances exceptionnelles et transitoires, le Parlement central soit autorisé à légiférer pour faire face à une crise et à intervenir dans des secteurs qui, en temps normal, sont de la compétence exclusive des législatures provinciales. L'exercice de ce pouvoir équivaut à une modification temporaire pro tanto de la constitution fédérale par l'action unilatérale du Parlement.

Au surplus, il nous faut souligner le pouvoir fédéral de dépenser qui porte également atteinte à l'autonomie du Québec, d'abord en agissant dans des domaines réservés à la province mais surtout parce qu'il permet au pouvoir fédéral d'influencer les domaines provinciaux en y dispensant ses largesses selon la politique de son choix. Par exemple, le gouvernement fédéral a utilisé des moyens de subventions pour pénétrer résolument dans le domaine de l'enseignement universitaire et de la formation professionnelle.

Il est clair qu'un usage abusif du pouvoir de dépenser bouleverse les responsabilités gouvernementales dans une fédération et risque de détruire un équilibre qui est fragile par définition.

La séparation des pouvoirs, telle que nous la connaissons actuellement, constitue donc une limite de taille quant à

l'autonomie du Québec en tant que société distincte. La renégociation de notre lien avec l'espace canadien devrait tenir compte de tous ces éléments, c'est-à-dire qu'une nouvelle entente verrait inévitablement de profonds changements dans les partages de juridictions et les mécanismes constitutionnels de régulation.

2. *La position constitutionnelle des administrations locales*

Sous le régime britannique (1760-1867), la province de Québec, qui devint le Bas-Canada en 1791, ne fut pas dotée d'institutions municipales avant 1840, sauf à Montréal et à Québec. Lord Durham, dans son célèbre rapport daté de 1839, critiqua sévèrement l'absence d'institutions municipales au Bas-Canada et en proposa la création en vue d'assurer la décentralisation des services publics. Selon lui, les institutions municipales constitueraient la base de tout système démocratique et d'une bonne organisation collective.

Le gouverneur Sydenham partageait les vues de Durham et fit adopter en 1840 deux ordonnances créant un réseau de municipalités au Bas-Canada. Une première ordonnance érigeait en corporation municipale toute paroisse ou canton ayant au moins 300 habitants. Une seconde ordonnance autorisait le gouvernement à créer des

districts municipaux qui sont en fait des municipalités régionales. Par la suite, ces deux ordonnances ont été abrogées par une loi de 1845 qui autorisait la création de corporations municipales locales seulement. Ainsi, il pouvait y avoir des corporations municipales de paroisse et de township, mais également de village ou de ville.

La loi de 1845 fut abrogée par une loi de 1847 qui supprima les municipalités de paroisse et de township et les remplaça par des municipalités de comté.

Enfin, c'est une loi de 1855 qui jeta les bases de notre système municipal actuel. Cette loi ramena les municipalités de paroisse et de township tout en maintenant les municipalités de comté, les villes et les villages. Nous retrouvons donc une structure à deux niveaux, c'est-à-dire la corporation municipale régionale et la corporation municipale locale. C'est la structure qui prévaut encore aujourd'hui, sauf que la municipalité de comté est remplacée par une toute autre structure soit la municipalité régionale de comté depuis la réforme de 1979.

Dès 1855, il y avait au Bas-Canada 428 municipalités locales, soit 394 municipalités de paroisse et de township, 29 villages, 3

ville et 2 cités. L'augmentation du nombre de municipalités locales entre 1855 et 1901 constitue la preuve la plus éclatante du fait que la création d'institutions municipales répondait à un besoin réel dans un Québec en phase de colonisation et de développement de ses ressources. En effet, leur nombre doublera au cours de cette période, passant de 428 à 954.

Suite au partage des compétences entre le Parlement fédéral et les Parlements provinciaux dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, adopté en 1867, l'Assemblée législative du Québec n'a pas tardé à légiférer dans le domaine municipal. Ainsi, un premier Code municipal fut adopté en 1870 et ce dernier maintenait l'organisation municipale prévue par la loi de 1855, tout en augmentant les pouvoirs des corporations municipales.

Conséquemment, on constate par ce bref rappel historique que les instances municipales sont des rouages essentiels à une bonne organisation collective de notre société, quel que soit son régime politique.

Au Canada, il y a trois paliers d'administration publique horizontale: le palier fédéral, le palier provincial et le palier municipal. Voilà la réalité. En vertu de la constitution,

cependant, il n'y en a que deux qui soient reconnus comme des gouvernements. L'administration locale n'a aucun statut constitutionnel propre et n'est qu'une créature des ordres dits supérieurs de gouvernement, particulièrement du palier provincial.

3. *Position d'infériorité des administrations locales*

Les municipalités du Québec sont de plus en plus pénalisées par le caractère fédératif de la constitution canadienne. Elles sont soumises à deux ordres de gouvernement autonomes, à deux autorités législatives et ces deux gouvernements exercent une action directe sur les mêmes citoyens.

Le gouvernement central élu par tous les citoyens de la fédération exerce son autorité par des lois et des impôts et les gouvernements provinciaux élus par la population de chacune des provinces agissent de même. Les instances municipales et leurs citoyens vivent conséquemment sous deux systèmes de lois qui, parfois, se recoupent sous certains aspects ou traitent du même sujet selon des points de vue différents. Ces dédoublements de pouvoirs, qui sont propres à tout régime fédéral, se font trop souvent au détriment du citoyen sur le plan de l'efficiencia et de l'efficacité dans la fourniture de services publics.

À titre d'exemple, le parlement fédéral et la législature provinciale multiplient depuis quelques temps les mesures destinées à protéger l'environnement et constatent les difficultés qu'il y a de se restreindre à leur sphère de juridiction. Cette compétence partagée dans le domaine de la protection de l'environnement va jusqu'à empêcher l'atteinte des objectifs, car les deux paliers de gouvernement ignorent trop souvent les gestes et initiatives de leur contrepartie.

Le même scénario se répète dans les domaines de l'immigration, de l'agriculture, du transport, de la culture, de la formation de la main-d'oeuvre, etc. En plus d'un dédoublement évident de fonction publique, les programmes mis sur pied le sont trop souvent en complète ignorance des programmes existants et qui relèvent d'un autre palier gouvernemental.

Par ailleurs, malgré le fait que les provinces aient, indépendamment de l'article 92(8) de la Loi constitutionnelle, une compétence étendue sur la plupart des questions susceptibles d'intéresser les administrations locales, le Parlement central a également une compétence sur de nombreux domaines qui peuvent avoir un impact local très important. En raison de la compétence

fédérale en matière d'aviation, de navigation et de transport, les planificateurs locaux doivent prendre des décisions vitales dans le domaine de l'aménagement sans que l'implantation des aéroports, des installations portuaires et des lignes ferroviaires ne soient sous leur responsabilité. Les communications interprovinciales sont un autre domaine de responsabilité fédérale qui peut avoir des conséquences locales graves, par exemple sur l'emplacement des lignes téléphoniques. La défense nationale et les pénitenciers fédéraux influent sur la vie locale tout comme la qualité des services postaux. Les relations entre les réserves indiennes, qui relèvent de la compétence fédérale, et les municipalités environnantes font encore une fois la preuve de l'existence de difficultés. La responsabilité fédérale en matière de droit criminel peut aussi entrer en conflit avec les tentatives des administrations locales d'interdire ou de réglementer certaines formes d'activités non désirées.

Le gouvernement fédéral utilise souvent son «pouvoir de dépenser» pour influencer sur les domaines de compétence provinciale ou locale sur lesquels il n'a aucune compétence constitutionnelle directe. À ce sujet, les municipalités québécoises ont eu à subir une épreuve de force entre les deux paliers de gouvernement lorsqu'en 1984, elles ont dû s'engager à l'égard du gouvernement québécois à

ne pas accepter directement d'argent provenant de programmes fédéraux (voir annexe 1). Les propriétés de la Couronne fédérale ne sont pas assujetties à la taxation locale de la même façon que tout bon citoyen.

Un exemple éloquent de l'interface entre les questions d'intérêt national et local demeure la politique monétaire de la Banque du Canada. En possédant le pouvoir de frapper la monnaie et en établissant le loyer de l'argent, l'autorité centrale joue un rôle très grand dans la vie économique du pays, et crée des remous localement, dans les différentes régions et particulièrement au Québec.

La politique monétaire de taux d'intérêts élevés, déterminée en fonction d'objectifs et de politiques nationaux, touche plus durement les municipalités du Québec que l'ensemble des municipalités canadiennes, pour la raison que les premières ont un service de dette qui équivaut à 24% de leurs budgets consolidés. Les municipalités ontariennes, pour ne nommer qu'elles, ont un service de dette représentant à peine 7% de leurs budgets consolidés.

Le gouvernement fédéral joue donc un rôle prépondérant autant dans les finances provinciales que municipales du Québec, et ne réussit pourtant pas, à même sa politique monétaire restrictive, à juguler les pressions inflationnistes dans le respect d'objectifs de croissance de l'emploi et de la production pour les différentes régions du pays. Cet échec à assurer le développement des régions coûte extrêmement cher aux municipalités québécoises en termes économiques, culturels et sociaux.

Tous ces fractionnements de juridiction, de même que toutes les enclaves et immunités permises au gouvernement fédéral, posent fréquemment un sérieux problème d'applicabilité pour les municipalités.

En d'autres termes, les municipalités du Québec ne peuvent prétendre régler tous les problèmes qui se posent à l'intérieur du territoire soumis à leur juridiction; elles doivent restreindre leurs activités aux matières que l'autorité provinciale leur délègue et qui ne sont pas de compétence fédérale. La question n'est donc pas de savoir pour fins d'attribution d'une compétence législative à l'égard d'une activité donnée, si celle-ci se déroule à l'intérieur d'un cadre spatial municipal mais de savoir

si cette activité est du ressort des compétences législatives fédérales ou provinciales.

Si le Québec de 1867 acceptait de lier son devenir à une formule fédérative aussi centralisatrice, les circonstances actuelles nous incitent à croire qu'il n'en est plus ainsi aujourd'hui. Ainsi, pour des motifs sociaux, culturels et économiques, qui recourent souvent ceux évoqués par des intervenants du palier provincial à l'égard du système fédéral, le monde municipal est lui-même amené à souhaiter un mouvement global de décentralisation politique, afin de mieux répondre aux exigences d'une gestion moderne et flexible de la chose publique, et ce, quel que soit le cadre constitutionnel futur du Québec.

4. Reconnaissance constitutionnelle des administrations locales

En Europe de l'ouest, les villes, les villages, les communes, les communautés locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique, les paliers de gouvernement sans lesquels les autres n'existent pas. Ici, les municipalités existent toujours selon la loi par le bon vouloir de l'Assemblée Nationale. Cette situation est un des vestiges les plus évidents d'un pays conquis,

d'un pays dont le développement et la colonisation restait à faire.

L'évolution de notre société a confirmé le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques. Ceci fait partie des principes démocratiques reconnus et c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement.

L'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen. Ce mouvement s'est confirmé avec les années par la responsabilisation de plus en plus poussée des décideurs municipaux, qui ont acquis au Québec une autonomie fiscale unique en Amérique.

Les élus municipaux sont par définition des partenaires des autres paliers de gouvernement parce que comme eux, ils tirent leur légitimité de leur élection par le même électorat.

Dans la foulée de ces constatations, il conviendra de considérer à l'avenir que les municipalités sont des gouvernements de plein droit dans des champs de juridiction qui les concernent, dont les dirigeants sont démocratiquement élus et, qu'à ce titre, les

municipalités ont droit à une reconnaissance institutionnelle conférée dans une constitution, une loi fondamentale ou une charte. Une telle façon de faire, nouvelle par rapport à nos coutumes, entend favoriser l'autonomie municipale, évitant les dédoublements de fonctions avec l'autorité provinciale, situation déjà décrite au niveau fédéral-provincial ci-haut.

De cette façon, les municipalités bénéficieraient d'une forme déléguée de gouvernement avec des garanties constitutionnelles enchâssées et définies, qui serviraient premièrement à protéger le citoyen/contribuable, lequel délègue au palier municipal une part de responsabilités politiques à l'égard du devenir de notre société. Cette part va en s'accroissant, alors que tous les analystes des institutions politiques reconnaissent les limites de l'Etat-providence, et le retour en force de valeurs communautaires et locales. Cette évolution favorisera l'essor des gouvernements locaux, ce qui nécessitera en retour des garanties de stabilité et de croissance pour ces derniers.

5. Principes fondamentaux dans un partage des pouvoirs

Concernant le statut municipal à établir dans un Québec ayant rapatrié certains ou la totalité des pouvoirs d'un gouvernement

autonome, l'Union des municipalités du Québec a dégagé quelques principes fondamentaux qui, croyons-nous, devront transcender et gouverner toute discussion sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec.

PRIMAUTE DU CITOYEN/CONTRIBUABLE

Il faut d'abord s'assurer que tout nouveau projet de société respecte la primauté du citoyen/contribuable, tant individuellement que collectivement, dans la protection de ses intérêts économiques, sociaux et culturels; ce principe prend toute son importance dans une période de redéfinition des pouvoirs et responsabilités dévolus à chaque niveau politique de décision.

AUCUNE TAXATION SANS REPRÉSENTATION

Ensuite, respectant la tradition parlementaire de laquelle sont issues les institutions politiques actuelles, il ne doit y avoir aucune taxation sans représentation. Le maintien de ce principe est primordial et entend assurer au citoyen/contribuable qu'il conserve le pouvoir ultime de décision quant aux orientations que prennent les institutions à qui il délègue tout pouvoir.

MÉCANISME DE TRANSFERT DE RESPONSABILITÉS

Une reconnaissance institutionnelle des municipalités québécoises, discutée ci-haut, doit de toute évidence comprendre un mécanisme formel de transfert de responsabilités entre les gouvernements.

De cette façon, le gouvernement québécois ne pourrait transférer de sa seule volonté des compétences législatives aux municipalités sans qu'elles ne fassent entendre leurs voix.

Les collectivités locales doivent être consultées en temps utile et de façon appropriée au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

TRANSFERT DE POUVOIRS

Ce mécanisme de transfert doit garantir qu'il ne peut y avoir de transfert de responsabilités sans transfert de pouvoir. Les municipalités du Québec se refusent à envisager toute délégation «administrative» qui ne ferait que suppléer à une carence de la gestion du palier provincial de gouvernement. L'objectif de ce principe est évidemment de mettre un frein à la tendance des

ministères, tant fédéraux que provinciaux, à normer et à réglementer en divers domaines touchant de près ou de loin le palier municipal. Dans la mesure du possible, le niveau de décision doit correspondre au niveau d'application des directives, normes ou règlements.

En somme, cela suppose que les municipalités bénéficient d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Cette autonomie est à son tour garante de services meilleurs, mieux adaptés aux populations locales, et offerts à meilleurs coûts.

POUVOIRS D'IMPOSER ET DE DÉPENSER

Les municipalités ont droit à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.

Le pouvoir d'imposer et le pouvoir de dépenser revêtent donc une importance cardinale. La faculté de prélever des taxes directes ou indirectes, et de les dépenser permet seule de mettre en oeuvre l'ensemble des responsabilités assignées aux municipalités

présentement ou à l'avenir. Le principe à l'effet que le gouvernement qui dépense soit celui qui prélève des impôts doit transcender tout transfert de pouvoirs. En clair, il faut que les municipalités aient sous leur contrôle les ressources fiscales appropriées pour exercer leurs responsabilités.

Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les municipalités doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

RÈGLE DE L'EFFICIENCE

Afin de faire échec à toute tentative d'accroissement indu de pouvoirs par un quelconque niveau de gouvernement dans un Québec autonome, tout transfert de responsabilités à être envisagé dans l'avenir, devra l'être selon la règle de l'efficacité.

L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.

En d'autres mots, aux instances municipales qui sont des paliers de décisions démocratiques et responsables devant les citoyens au même titre que la législature provinciale, le Québec se devra de distribuer certains de ses pouvoirs en se guidant sur le principe du meilleur service au meilleur coût, puisque les intérêts supérieurs des citoyens/contribuables commandent de ses dirigeants qu'ils s'entendent pour assurer au Québec la plus grande compétitivité de ses produits, de son niveau de vie, de sa fiscalité, etc.

Le monde municipal est lui-même prêt à réévaluer certaines caractéristiques actuelles de son organisation, dans un objectif d'accroissement des synergies régionales et d'efficacité dans la prestation de ses services aux citoyens. Notamment, l'actuelle délégation de responsabilités vers un palier régional administratif (la municipalité régionale de comté) devra être encouragée à l'avenir tout en respectant les diversités de besoins et des moyens et les différences qui composent le monde municipal. De même, certains regroupements deviendront évidents dès lors qu'un accroissement des responsabilités municipales suivra inévitablement un rapatriement de certains ou de la totalité des pouvoirs d'une société autonome par le gouvernement du Québec et

une nécessaire révision de lois et de règlements s'adressant au monde municipal.

L'UMQ assure la Commission de l'ouverture du monde municipal à envisager pour l'avenir des solutions efficaces aux besoins de régionalisation qui se feront pressants à certains égards, et ce, quelle que soit la notion de région qui devra être retenue (région administrative, MRC ou autre).

Conclusion

L'Union des municipalités du Québec ne pourra endosser totalement et sans réserve une alternative à la situation constitutionnelle actuelle qui ne répondrait pas à tous ces principes directeurs.

Une reconnaissance institutionnelle des municipalités québécoises par le gouvernement jetterait les bases des relations entre le gouvernement provincial et les municipalités dans un Québec ayant rapatrié nombre de pouvoirs qui lui assureront à l'avenir une marge de manoeuvre et un gisement de possibilités qui doivent être ceux d'une société libre, évoluée et tournée vers son avenir.

Conséquemment, l'Union des municipalités du Québec recommande que tout projet de société devra inclure la reconnaissance officielle du statut des municipalités du Québec de même que de leur autonomie politique et financière.

Nous concluons donc qu'un tel programme ne pourra pleinement se réaliser que lorsque le Québec aura décidé de régler son propre statut constitutionnel, enjeu qui constitue la tâche fondamentale de cette Commission. À cet effet, l'Union des municipalités du Québec recommande que suite aux travaux de la présente Commission, le

gouvernement du Québec prévoit un processus de consultation formel auprès des citoyens sur l'avenir du Québec, lequel processus doit miser sur une information adéquate des citoyens et des enjeux clairement définis.



CONCERNANT LE FINANCEMENT PAR LE GOUVERNEMENT FEDERAL
DE PROJETS RELEVANT DE LA COMPETENCE DES MUNICIPALITES

CONCORDAT conclu ce 21e jour de juin 1984

ENTRE: LE GOUVERNEMENT DU QUEBEC,
représenté par monsieur René Lévesque, Premier ministre, autorisé
par le décret numéro 1414-84 du 20 juin 1984

(ci-après nommé "le gouvernement")

L'UNION DES MUNICIPALITES DU QUEBEC,
représentée par monsieur Jean Corbeil, Président, autorisé par
la résolution du Conseil d'administration en date du 26 mai 1984

(ci-après nommée "L'UMQ")

L'UNION DES MUNICIPALITES REGIONALES DE COMTE ET DES MUNICIPALITES
LOCALES DU QUEBEC,
représentée par monsieur André Asselin, Président, autorisé par
la résolution du Conseil d'administration en date du 15 juin 1984

(ci-après nommée "L'UMRCQ")

ATTENDU que le gouvernement, l'UMQ et l'UMRCQ ont exprimé leur ferme intention de formuler une position commune quant au financement par le gouvernement fédéral de projets relevant de la compétence municipale;

ATTENDU qu'une position commune du gouvernement, de l'UMQ et de l'UMRCQ aidera grandement les divers intervenants à définir leur propre comportement vis-à-vis cette question;

ATTENDU que des offres de subventions fédérales discrétionnaires, faites directement aux corporations municipales et aux organismes qui en dépendent, tels que définis par l'article 20 de la Loi sur le ministère des Affaires intergouvernementales (L.R.Q., chap. M-21), placent les municipalités dans une situation d'incertitude et de confusion;

ATTENDU que les municipalités dénoncent l'octroi de subventions fédérales discrétionnaires à des tiers, à des fins municipales, eu égard au paragraphe précédent;

ATTENDU que la distribution de subventions gouvernementales sur une base discrétionnaire est inconciliable avec les principes d'une saine gestion des fonds publics et en contradiction directe avec les politiques définies conjointement par le gouvernement et les municipalités, notamment à l'occasion de la réforme de la fiscalité municipale;

ATTENDU que les municipalités désirent sauvegarder leur autonomie et s'assurer du respect des priorités qu'elles fixent;

ATTENDU que le Québec dispose de la compétence constitutionnelle exclusive sur les institutions municipales et les matières locales;

ATTENDU que la Loi sur le ministère des Affaires intergouvernementales (L.R.Q., chap. M-21, a. 20) interdit aux corporations municipales, sous peine de nullité, de négocier ou de conclure des ententes avec le gouvernement fédéral, l'un de ses ministères ou l'un de ses organismes;

ATTENDU que sont soumis au même interdit les organismes ou corporations dont une corporation municipale nomme la majorité des membres ou contribue à plus de la moitié du financement;

ATTENDU qu'il est nécessaire que toute contribution du gouvernement fédéral destinée aux municipalités tienne compte pleinement de la compétence constitutionnelle du Québec, des lois du Québec, des principes de saine administration et des volontés exprimées par les parties aux présentes;

ATTENDU que les énoncés qui précèdent doivent présider à l'établissement d'une attitude commune du gouvernement, de l'UMQ et de l'UMRCQ à l'égard des subventions fédérales discrétionnaires;

EN CONSEQUENCE, le gouvernement, l'UMQ et l'UMRCQ conviennent:

Que le préambule du présent concordat en fait partie intégrante.

Qu'il est solennellement réaffirmé par ce concordat que seules des ententes fédérales-provinciales doivent régir l'emploi de fonds fédéraux à des fins municipales et qu'en conséquence, les représentants du gouvernement fédéral devraient s'abstenir de s'adresser, à ces fins, aux institutions municipales.

Que le gouvernement se doit de voir au respect de sa compétence par tous les moyens appropriés, sans exclure, le cas échéant, le recours aux tribunaux.

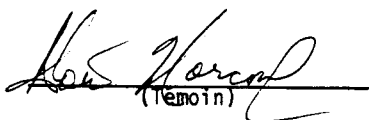
Qu'à cette fin, le gouvernement doit poursuivre ses efforts, avec le soutien actif de l'UMQ et de l'UMRCQ, pour en venir à des ententes avec le gouvernement fédéral sur les programmes de création d'emplois temporaires et les programmes de financement d'équipements, selon les priorités identifiées en consultation avec le milieu municipal. De plus, le gouvernement informera l'UMQ et l'UMRCQ du déroulement des négociations.

Que dans l'administration de ces ententes, le gouvernement s'assurera d'une distribution équitable des fonds en définissant des critères d'acceptation des projets.

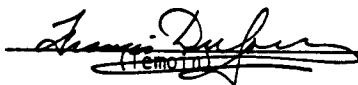
Que les parties informeront les municipalités du Québec du présent concordat et insisteront sur l'importance d'éviter tout geste susceptible de remettre en cause l'autonomie des municipalités et la compétence du Québec.


Qu'en vue de tenir compte de l'évolution des événements, les parties reverront périodiquement, sur demande de l'une d'elles, l'ensemble de la situation et examineront au besoin des moyens d'action additionnels sans exclure, le cas échéant, le recours à la législation, afin que les principes fondamentaux en cause soient respectés.

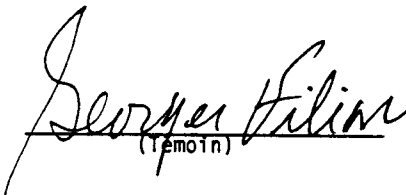
Fait à Québec aux dates ci-devant mentionnées.

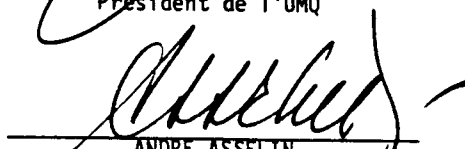

(témoin)


RENE LEVESQUE
Premier ministre du Québec


(témoin)


JEAN CORBEIL
Président de l'UMQ


(témoin)


ANDRE ASSELIN
Président de l'UMRCQ