

CONSTITUONS!

FICHE THÉMATIQUE N°4

ORGANISATION TERRITORIALE ET ATTRIBUTION
DES COMPÉTENCES MUNICIPALES



COMMISSION NO 4 :

**ORGANISATION TERRITORIALE ET ATTRIBUTION DES COMPÉTENCES
MUNICIPALES**

| Organisation territoriale au Québec | |
|--|---|
| Palier national | <ul style="list-style-type: none"> • Gouvernement du Québec |
| Palier régional | <ul style="list-style-type: none"> • 17 régions administratives |
| Palier supra-local | <ul style="list-style-type: none"> • Municipalités régionales de comté (MRC) et territoires équivalents (villes ou agglomérations exerçant certaines compétences de MRC) • 2 communautés métropolitaines • Administration régionale Kativik |
| Palier local | <ul style="list-style-type: none"> • Municipalités locales (dont 8 municipalités locales divisées en arrondissements) • Agglomérations • Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James • Réserves indiennes • Territoires non organisés |

Au Canada, la gestion municipale est de compétence provinciale. C'est donc le gouvernement du Québec qui délègue ses compétences aux différents organes municipaux du Québec. Les rôles et les responsabilités de chacun seront décrits dans des lois afin de bien établir l'[organisation territoriale au Québec](#). Diverses lois et ministères encadrent l'utilisation du territoire public appartenant à l'État. Par exemple, le [ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles](#) est responsable de la gestion des ressources minières et énergétiques, alors que la [Loi sur les terres du domaine de l'État](#) ou la [Loi sur le développement durable](#) encadrent certains usages et projets sur le territoire. Pour les éléments entourant les questions territoriales autochtones, veuillez vous référer à la fiche 5.

4.1 LE PALIER LOCAL

Le Québec est composé de 1131 municipalités locales. La plupart d'entre-elles sont constituées selon les régimes municipaux généraux (*Code municipal et Loi sur les cités et villes*) et 23, situés principalement au Nord-du-Québec, sont constitués selon des régimes municipaux particuliers (*Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*¹ et *Loi sur les villages cris et le village naskapi*²). Ces quelques municipalités possèdent sensiblement les mêmes pouvoirs et compétences que les autres municipalités locales, à quelques exceptions près. Un gouvernement régional ([Loi instituant le gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James](#)) agit à titre de municipalité locale sur les territoires cris et peut aussi exercer les compétences d'une MRC sur son territoire.

Certaines entités territoriales du Québec ne possèdent pas le statut de municipalité locale. C'est le cas notamment des 31 réserves des nations autochtones du sud de la province. Le statut de celles-ci est encadré par la *Loi sur les Indiens*, de juridiction fédérale. Un conseil de bande les gouverne. Par ailleurs, toutes parties du territoire du Québec qui ne

¹ Le fonctionnement des élections, de la fiscalité et du personnel municipal est différent des autres municipalités.

² La catégorisation des terres et l'administration du territoire des municipalités de village cri ou naskapi découlent de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* de 1975 et de la *Convention du Nord-Est québécois* de 1978, qui ont remplacé la *Loi sur les indiens* dans ces régions.

sont pas constituées en municipalité locale ou en réserve autochtone sont considérées comme étant des territoires non organisés. Ces derniers sont gérés par les MRC dont ils font partie, qui peuvent adopter des règlements pour des usages généralement publics sur ces territoires. Ce sont surtout des milieux forestiers sans développement urbain, même si certaines personnes y habitent de façon permanente.

4.1.1 Municipalités locales

Une municipalité locale est un gouvernement de proximité pour l'ensemble des habitants d'un territoire. Possédant sa propre autonomie politique et administrative, chaque municipalité locale est dirigée par un conseil composé d'un maire et d'un certain nombre de conseillers, tous élus démocratiquement lors des élections municipales ayant lieu à chaque 4 ans³.

Le gouvernement québécois délègue plusieurs responsabilités aux municipalités quant aux services locaux. Certaines compétences sont toutefois partagées avec les MRC ou le gouvernement provincial (voir figure 2). La gestion de ces différentes responsabilités par la municipalité influence directement la qualité de vie des citoyens et le dynamisme de l'activité économique locale.

Partage des compétences entre le gouvernement québécois et les municipalités locales.

| Services | Gouvernement | Municipalité |
|--|--------------|--------------|
| Santé et services sociaux | X | |
| Solidarité sociale | X | |
| Éducation | X | |
| Habitation | X | X |
| Réseau routier | X | X |
| Service de police | X | X |
| Loisirs et culture | X | X |
| Parcs et espaces verts | X | X |
| Développement économique | X | X |
| Aménagement du territoire et urbanisme | X | X |
| Transport en commun | | X |
| Sécurité incendie | | X |
| Eau potable et assainissement des eaux | | X |
| Matières résiduelles | | X |

Source : [L'organisation municipale au Québec en 2018](#)

Les municipalités locales possèdent diverses dénominations : les villes sont régies par la *Loi sur les cités et villes*, qui encadre le fonctionnement des milieux urbains, alors que le *Code municipal* encadre le fonctionnement des milieux ruraux (municipalités, paroisses, villages, cantons et cantons unis). Aujourd'hui, la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal* prévoient sensiblement les mêmes pouvoirs et règles de fonctionnement pour les conseils municipaux et leurs différentes instances. De plus, certaines municipalités disposent de pouvoirs élargis en vertu de leur charte, l'équivalent d'une constitution à l'échelle locale. C'est le cas de grandes villes comme Montréal, Québec ou Gatineau, notamment. Pour en savoir plus sur [le rôle du conseil municipal et des élus](#).

³ Les élections municipales au Québec ont lieu simultanément dans chaque municipalité locale depuis l'adoption en 2001 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* par l'Assemblée nationale.

4.1.2 Les arrondissements

Certaines municipalités sont divisées en arrondissements. Ces derniers possèdent des conseils d'arrondissement auxquels la municipalité centrale délègue certains pouvoirs qu'il est préférable d'exercer sur un territoire réduit. En plus d'administrer les services au niveau de l'arrondissement, un ou quelques conseillers du conseil d'arrondissement représentent le secteur au conseil municipal de la ville centre. De la même manière que pour le conseil municipal, les maires d'arrondissement (seulement à Montréal) et conseillers d'arrondissement sont élus démocratiquement.

4.1.3 Les agglomérations

Certaines municipalités sont regroupées pour former une agglomération dans l'objectif d'exercer certaines compétences présentant un intérêt commun.⁴ La municipalité la plus importante de la région, en plus d'avoir compétence sur son propre territoire, est aussi responsable d'exercer certaines compétences sur l'ensemble du territoire de l'agglomération. Un conseil d'agglomération est alors formé de représentants élus de chacune des municipalités liées, proportionnellement à leur population. Les agglomérations ont été créées en 2006 à la suite de la [réorganisation des municipalités du Québec](#) (fusions et défusions).

4.2 LE PALIER SUPRA-LOCAL

Afin de faciliter la mise en œuvre de décisions régionales ayant un impact sur plusieurs municipalités, les municipalités régionales de comté (MRC) ainsi que des territoires équivalents (villes et agglomérations) ont été mis en place en 1979 avec l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. En parallèle, deux communautés métropolitaines, celles de Montréal et de Québec, ont été créées au début des années 2000 afin d'assurer une harmonisation du développement de ces deux grands centres urbains et de leurs périphéries. Enfin, l'Administration régionale Kativik exerce des compétences supra-locales sur l'ensemble du territoire situé au nord du 55^e parallèle.

[Cartes des MRC par régions administratives et des communautés métropolitaines](#)

4.2.1 Les municipalités régionales de comté (MRC)

Une MRC regroupe toutes les municipalités locales de son territoire ainsi que, s'il y a lieu, les territoires non organisés. Le Québec compte 87 MRC ainsi que 14 villes ou agglomérations exerçant les compétences d'une MRC. Les compétences obligatoires des MRC concernent notamment l'aménagement et l'urbanisme, la gestion des cours d'eau régionaux, la préparation des rôles d'évaluation foncière et la mise en place d'un plan de gestion des matières résiduelles et d'un schéma de couverture de risques pour les incendies. Les MRC peuvent aussi avoir recours à plusieurs autres compétences facultatives. Chaque MRC est dirigée par un conseil composé du maire de chacune des municipalités qui se trouvent sur son territoire, et parfois d'autres conseillers locaux. Un préfet dirige les orientations du conseil. Ce dernier est généralement nommé par les membres du conseil, mais quelques MRC le font aussi [élire directement par l'ensemble des citoyens](#) au suffrage universel.

Pour en savoir plus sur [le rôle des MRC](#).

4.2.2 Les communautés métropolitaines

Les deux communautés métropolitaines sont de nouvelles instances de planification et de coordination visant à harmoniser le développement à l'échelle de la métropole et de la capitale du Québec⁵. Elles possèdent des compétences élargies pour l'ensemble de leur aire urbanisée, soit en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, de promotion économique internationale, de développement artistique ou culturel, de transport en commun métropolitain et de planification de la gestion des matières résiduelles. Chaque communauté

⁴ Compétences d'agglomération : Services de police, de sécurité civile et de sécurité incendie – Évaluation municipale – Transport collectif des personnes – Voies de circulation constituant le réseau artériel à l'échelle de l'agglomération – Alimentation en eau et assainissement des eaux – Élimination et valorisation des matières résiduelles.

⁵ Leurs territoires comprennent plusieurs MRC, en partie ou complètement, ainsi que plusieurs agglomérations ou villes exerçant les compétences d'une MRC.

métropolitaine possède aussi d'autres compétences spécifiques qui leur sont attribuées en fonction de la loi qui les régit. Dans les deux cas, le président du conseil est le maire de la ville centrale, soit Montréal ou Québec. Le reste du conseil est formé des maires des villes importantes de la région, ainsi que quelques autres maires ou préfets des municipalités ou MRC qui font partie de la communauté métropolitaine.

Pour en savoir plus sur [le rôle des communautés métropolitaines](#).

Par ailleurs, Montréal et Québec bénéficient de statuts particuliers qui leur permettent une plus grande flexibilité sur une diversité de compétences généralement limitées ou réservées au gouvernement du Québec. Bien qu'une entente sur le statut particulier de Montréal et de son agglomération avait déjà été conclue en 2008, la Ville de Montréal bénéficie depuis 2017 du statut de métropole du Québec qui lui confère davantage de pouvoirs, contribuant à lui donner une plus grande autonomie vis-à-vis du gouvernement québécois ([Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec](#)). Similairement, la Ville de Québec bénéficie maintenant du statut de capitale nationale ([Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs](#)). Ailleurs dans le monde, des métropoles se sont vu accorder un réel statut constitutionnel et se sont elles-mêmes dotées d'une constitution propre. C'est le cas de la Ville de [Buenos Aires](#) et de la [Ville de Mexico](#), entre autres.

4.3 LE PALIER RÉGIONAL

4.3.1 Les régions administratives

Le Québec est divisé en 17 régions administratives qui servent principalement à répartir les services gouvernementaux et à organiser le développement du territoire. Elles ne bénéficient pas de la personnalité morale et aucune instance politique élue ne les gouverne directement, bien qu'un ministre responsable soit nommé pour chaque région administrative afin de traiter des enjeux locaux au sein du Conseil des ministres du gouvernement du Québec. Les régions administratives, créées en 1966 et réorganisées à quelques occasions depuis, revêtent un rôle identitaire important pour la population québécoise. Pour en savoir plus sur celles-ci : [Portrait des régions administratives](#).

4.3.2 Une gouvernance au niveau régional?

Ainsi, à l'exception de pouvoirs accrus qui ont été octroyés au fil du temps principalement aux grandes aires urbaines, la gestion territoriale au Québec demeure largement centralisée, et ce en dépit des multiples réformes municipales et politiques régionales des différents gouvernements au cours des dernières décennies. En effet, le gouvernement québécois conserve le pouvoir sur plusieurs leviers de développement économique pour l'ensemble des régions. Malgré la présence des MRC à l'échelle supra-locale, qui ont fait l'objet de nombreuses critiques, certains acteurs locaux font la promotion d'une autonomie plus grande pour les régions afin qu'elles obtiennent davantage de compétences. Des voix s'élèvent d'ailleurs dans l'espace public pour proposer la [création d'un nouveau palier de gouvernement à l'échelle régionale](#) afin d'en coordonner le développement de manière cohérente et démocratique. La Fédération québécoise des municipalités, qui représente les municipalités de petite taille du Québec, fait d'ailleurs la [promotion d'une réelle décentralisation](#) politique, avec un renforcement de la démocratie locale et régionale.

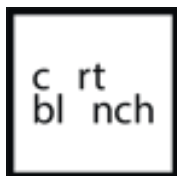
4.3.2 Différents modèles de gouvernance territoriale

Si on se tourne vers l'étranger, on constate des modèles de gestion municipale très diversifiés. Leur succès dépend bien sûr des cultures et des contextes locaux. Par exemple, la Suisse a mis en place plusieurs mesures afin de privilégier l'équité entre les régions, mais laisse à ses autorités régionales un large pouvoir discrétionnaire quant à l'utilisation de la fiscalité comme instrument de développement économique. Avec cette formule très décentralisée qui laisse beaucoup d'autonomie aux cantons, on observe en Suisse l'un des plus bas taux de disparités entre ses régions. Au contraire, le Mexique, un pays qui présente encore beaucoup d'inégalités de développement, est caractérisé par un système politique fortement centralisé au niveau fédéral malgré quelques efforts de décentralisation au cours des années 2000. Cette centralisation se traduit par un manque de continuité des programmes gouvernementaux dans les différents états. En contrepartie, on retrouve certaines régions qui se déclarent autonomistes. Aux États-Unis d'Amérique, la philosophie économique libérale laisse beaucoup

d'autonomie aux municipalités, au point où celles-ci peuvent se déclarer en état de faillite, telle une entreprise privée, comme ce fut le cas pour Détroit en 2013. Cependant, les rapports de force entre les paliers de gouvernement demeurent très hétérogènes entre les états, certains étant plus décentralisés que d'autres.

Plusieurs modèles de gouvernance territoriale sont donc possibles : un État central fort concentrant les pouvoirs et les leviers économiques, une décentralisation qui vise à déléguer des pouvoirs à des organismes locaux, mais toujours sous le joug l'administration de l'État, ou enfin une décentralisation des pouvoirs et leviers économiques à des instances territoriales plus locales jouissant d'une autonomie accrue.

Une initiative du théâtre Carte blanche



Document préparé par l'Institut du Nouveau Monde