

La loi et l'action intersectorielle de l'administration publique territorialisée au Québec

Marie-Claude Prémont
École nationale d'administration publique,
4750, avenue Henri-Julien, Montréal QC H2T 2C8
marie-claude.premont@enap.ca

La loi et l'action intersectorielle de l'administration publique territorialisée du Québec

Marie-Claude Prémont

RÉSUMÉ

La loi attribue aux différents secteurs d'activités de l'État des compétences qui leur sont propres et dont la répartition est souvent décriée comme menant à un fonctionnement en silo qui inhiberait la capacité d'innovation de l'administration publique. Or, une analyse des lois qui encadrent l'action publique territorialisée révèle que plusieurs dispositions législatives structurent et orientent la concertation entre les secteurs municipal, scolaire et sociosanitaire. La concertation classique que les lois sectorielles prescrivent vise non seulement à permettre aux pouvoirs publics territorialisés de mieux rencontrer leur mission respective, mais permet d'éclairer les décisions des autres secteurs, d'harmoniser les décisions de chacun ou de mettre en commun leurs ressources. Cette concertation intersectorielle classique s'appuie sur des mécanismes précis et structurants qui sont variés et favorisent la cohérence de l'action publique territorialisée. Ces modes de concertation, qui s'inscrivent dans la poursuite des compétences traditionnelles des secteurs, ont peut-être atteint leurs limites. L'introduction par la loi de nouveaux concepts transversaux qui exigent une contribution de l'ensemble de l'administration publique, voire de la société, comme la lutte à la pauvreté, le développement durable et l'occupation et la vitalité du territoire, se traduit par des méthodes renouvelées qui reposent sur des incitations souples à la concertation. Ces méthodes moins contraignantes, dont les preuves restent encore à faire, espèrent nourrir l'innovation au sein de l'action publique pour rencontrer les défis importants que portent ces concepts transversaux.

Mots clefs : droit, intersectorialité, concertation, municipalités, éducation, santé et services sociaux

ABSTRACT

The law distributes public powers to the various sectors of State activity. Such exclusive distribution is often criticized as the cause of silo management, inhibiting the innovation capability of public administration. However, an analysis of statutes framing territorialised public administration reveals that numerous legislative rules structure and guide the dialogue between the municipal, the educational, and the socio-health fields. The classical collaboration provided for by the specific sector statutes not only improves public administration decision making in order to meet each ones' own objectives, but also help other sectors to harmonise decisions, or pool resources. This classical cross-sector collaboration is based on various and

precise well-set mechanisms that favour cohesion of territorialised public activity. It is likely that these modes of collaboration, which fall under the traditional capabilities of each sector, have reached their limits. The more recent statutes have introduced new transversal concepts that require the contribution of the whole of public administration, indeed from the society at large, such as the struggle against poverty, sustainable development, and the occupation and vitality of territories. Those concepts count on renewed methods that subtly encourage concerted efforts towards collaboration. These less constrictive methods, whose long-term effects remain to be seen, aim to nurture innovation within public administration in order to meet the daunting challenges of the new transversal concepts.

Keywords: law, cross-sector, collaboration, municipalities, education, health and social services

Objet de l'analyse : L'action intersectorielle territorialisée

L'analyse juridique ne se prête pas spontanément à une étude de l'action intersectorielle. Les catégories du droit, les théories juridiques et la répartition des compétences à différents niveaux et entre les divers domaines de l'action publique semblent a priori confiner l'administration publique dans différents silos dont les acteurs ne peuvent s'écarter qu'aux risques et périls de conflits et de contestations judiciaires. L'importance du contentieux fondé sur les excès de compétence nous rappelle constamment la sanction d'invalidité qui guette l'action publique qui s'écarte de son champ défini par la loi, y compris la loi constitutionnelle (Garant, 2010; Lemieux, 2011; Sossin et Flood, 2013). Si le domaine juridique du contentieux administratif se consacre dans une très grande partie à faire respecter les champs de compétence de l'administration publique, les auteurs du management public nous rappellent de leur côté que le fonctionnement en silo représente l'un des principaux freins à l'innovation, surtout lorsque l'administration publique tente de s'attaquer aux matières transversales. D'un autre côté, les conflits de pouvoirs entre les niveaux de gouvernement ou les différents organismes publics découlant de la présence incontournable de chevauchements de compétences entre différents niveaux ou secteurs d'activité de l'administration publique témoignent du défi de la formulation législative et de l'interprétation judiciaire d'une collaboration productive et innovante entre secteurs.

Mais la loi limite-t-elle vraiment toujours le fonctionnement de l'administration publique à l'intérieur de ces silos décriés? Les relations intersectorielles qui s'engagent malgré ces contraintes sont-elles soumises aux seuls aléas de la volonté des acteurs qui souhaitent s'y investir avec l'énergie nécessaire? Les relations intersectorielles pourraient-elles plutôt être parfois proposées, voire dictées par la loi qui jetterait ainsi des ponts entre les secteurs-champs et les secteurs-ordres (tels que définis dans l'article introductif de ce numéro)? La présente analyse propose de vérifier cette deuxième hypothèse. Rappelons brièvement que les champs désignent les champs d'activité (ou domaines de compétences), tandis que les ordres se répartissent en trois: l'État (dans toutes ses composantes), le secteur privé à but lucratif et le tiers secteur ou secteur privé à but non lucratif.

L'analyse s'attarde à l'action intersectorielle de l'administration publique territorialisée, structurée par les dispositions législatives québécoises. La loi n'utilise pas nécessairement les termes de la collaboration, de la coopération, de la concertation ou de la coordination pour désigner les multiples formes de relations ou d'actions communes entre différents secteurs, quoiqu'elle le fasse parfois. Le qualificatif d'intersectoriel suppose déjà l'une ou l'autre de ces formes de lien entre secteurs. Nous utiliserons ces divers termes de façon interchangeable (à moins d'indication contraire, ou d'une distinction spécifique que fait la loi), tout en favorisant celui de la concertation que la littérature de science politique privilégie pour désigner une collaboration plus intense, ou celui plus neutre de l'action commune.

Nous proposons une analyse de la concertation légiférée de l'action publique par le prisme de l'action publique *territorialisée*. Identifions d'abord les secteurs territorialisés de l'étude. Trois domaines d'activités de l'administration publique québécoise disposent de compétences et de pouvoirs qui sont plutôt décentralisés ou déconcentrés sur le territoire : les services municipaux, les services d'éducation primaire et secondaire, et les services sociosanitaires. Nous mettons de côté le débat quant aux définitions multiples de la déconcentration et de la décentralisation qui n'ajouterait rien à l'analyse proposée. Les trois secteurs retenus font l'objet d'un certain consensus quant à leur appartenance commune à une territorialisation de l'action publique. Nous préférons donc l'expression des trois secteurs territorialisés de l'État québécois, même s'ils présentent chacun des niveaux différents de déconcentration et de décentralisation.

Nous proposons d'analyser comment la législation québécoise entrevoit les relations entre ces trois secteurs-champs territorialisés, tout en faisant le lien, lorsque pertinent, avec la concertation métissée inter-ordres. Plus précisément, nous chercherons les liens prévus par les différentes lois sectorielles entre ces trois secteurs d'activités, tout en gardant un œil attentif aux relations entre secteurs-ordres et secteurs-champs, puisque les acteurs du secteur privé à but lucratif ou du secteur communautaire sont parfois susceptibles d'agir comme agents de liaison entre les secteurs-champs de l'administration publique.

L'analyse vise à discerner comment la loi structure l'action intersectorielle, comment elle invite ou oblige les organismes et les acteurs à s'y engager, pour quelles fins, dans quel contexte, et quels organismes se voient dicter d'interagir sous différentes formes précises de concertation inter-champs ou inter-ordres. Nous ne nous en tiendrons cependant pas qu'aux seules lois sectorielles, comme expliqué à la prochaine section.

Identification des lois retenues

Le Tableau 1 qui suit présente les lois retenues. Le Tableau distingue les lois sectorielles des lois transversales. Une loi est dite sectorielle lorsqu'elle vise en priorité un secteur d'activité. Une loi transversale est une loi qui par son objet même s'adresse à plusieurs secteurs d'activité (et le plus souvent à plus d'un niveau) dans un objectif de poursuite d'une fin essentiellement transversale c'est-à-dire qui traverse et touche plusieurs champs de l'administration publique.

Pour fins de symétrie entre les trois secteurs, nous avons d'abord retenu, pour les lois sectorielles, la loi qui régit le ministère responsable de chacun des secteurs. Il s'agit de la *Loi sur le ministère des affaires municipales et sur l'occupation du territoire* pour le secteur municipal (MAMROT), de la *Loi sur le ministère de l'éducation, du loisir et du sport* pour le secteur de

l'éducation (MELS), et de la *Loi sur le ministère de la santé et des services sociaux* pour le secteur sociosanitaire (MSSS).

Ensuite, pour chacun des trois secteurs, nous avons ciblé les principales lois d'attribution de compétences et de pouvoirs. En matière municipale, les dispositions générales de délégation des pouvoirs et des compétences sont maintenant consolidées à l'intérieur de la *Loi sur les compétences municipales* (LCM) adoptée en 2005. Le programme de la refonte¹ des lois municipales, lancé en 1971 (et inachevé à ce jour, notamment en matière d'organisation et de fonctionnement des municipalités), atténue continuellement la dichotomie traditionnelle que consacraient les lois distinctes entre le monde urbain (la *Loi des cités et villes*) et le monde rural (le *Code municipal*). Pour ne pas échapper les éléments normatifs qui n'ont pas encore été intégrés à la refonte en cours, nous avons également inclus la portion urbaine de la législation binaire traditionnelle du monde municipal, soit la *Loi des cités et villes* (ci-après LCV)². La loi thématique traitant de l'aménagement et de l'urbanisme (actuellement en révision) est aussi incluse, soit la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), en raison de l'importance centrale que joue l'aménagement du territoire sur toutes les dimensions de la vie communautaire, y compris sur les secteurs de l'éducation et de la santé.

Pour le secteur de l'éducation, la *Loi sur l'instruction publique* (LIP) précise les compétences et les pouvoirs des conseils scolaires et des conseils d'établissements. Le secteur de la santé et des services sociaux est de son côté régi par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS), dont la première mouture a été adoptée dès la mise en place de l'assurance-maladie publique en 1971. Après avoir fait l'objet d'importants amendements au fil des ans, la LSSSS prévoit aujourd'hui le rôle, les compétences et les pouvoirs des différentes instances du réseau sociosanitaire, ainsi que les droits des usagers. Le secteur de la santé exige que l'on prête attention à la *Loi sur la santé publique* (LSP) qui traite de la structure organisationnelle, des pouvoirs et des compétences de santé publique³. Voilà qui complète le corpus d'analyse des lois sectorielles.

La dernière décennie a vu l'adoption de lois intersectorielles qui interpellent non seulement l'administration centrale, mais aussi les trois secteurs territorialisés sous étude. Ces lois introduisent au sein de l'administration publique québécoise des concepts transversaux relativement nouveaux qui abordent de front l'intersectorialité. Il s'agit de la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, le développement durable, et, enfin, l'occupation et la vitalité des territoires. Il faut donc ajouter à notre tableau, dans l'ordre chronologique de leur adoption, la

¹ Le juriste familier avec les lois municipales sait que le terme de « refonte » appliqué au programme qui s'étend sur plusieurs décennies de l'allègement et de la mise en cohérence des lois municipales vise à simplifier et se défaire de la pléthore de lois particulières pour différentes catégories de municipalités (municipalités de villes versus municipalités de campagne) ou pour des municipalités individuelles (chartes particulières), tout en visant le report des mêmes règles, mais en apportant aussi son lot variable de nouvelles règles de droit, selon le thème consolidé au fil des ans. Le terme de « refonte » y adopte donc un sens différent de son acceptation classique inscrite dans la distinction entre les lois annuelles et les lois refondues. La dernière loi de ce programme, la *Loi sur les compétences municipales*, illustre bien le mariage particulier de report de droit ancien et de droit nouveau qu'on y retrouve.

² Sachant que les principales dispositions sont encore présentes comme en miroir entre les deux ouvrages législatifs, il n'était pas nécessaire de retenir également le *Code municipal*.

³ D'autres normes sont inscrites à la LSSSS.

Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (LLPES), la Loi sur le développement durable (LDD) et la Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires (LOVT).

Tableau 1 – Lois sectorielles et transversales selon les trois secteurs d'activité décentralisés

	Secteur municipal	Secteur de l'éducation	Secteur de la santé et des services sociaux
Lois sectorielles	<i>Loi sur le ministère des affaires municipales et sur l'occupation du territoire</i> , L.R.Q. c. M-22.1	<i>Loi sur le ministère de l'éducation, du loisir et du sport</i> , L.R.Q. c. M-15	<i>Loi sur le ministère de la santé et des services sociaux</i> , L.R.Q. c. M-19.2
	<i>Loi sur les compétences municipales</i> , L.R.Q. c. C-47.1	<i>Loi sur l'instruction publique</i> , L.R.Q. c. I-13.3	<i>Loi sur les services de santé et les services sociaux</i> , L.R.Q. c. S-4.2
	<i>Loi sur les cités et villes</i> , L.R.Q. c. C-19		<i>Loi sur la santé publique</i> , L.R.Q. c. S-2.2
	<i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> , L.R.Q., c. A-19.1		
Lois transversales	<i>Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale</i> , L.R.Q., c. L-7 (adoptée en 2002)		
	<i>Loi sur le développement durable</i> , L.R.Q. c. D-8.1.1 (adoptée en 2006)		
	<i>Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires</i> , L.R.Q. c. O-1.3 (adoptée en 2012)		

Source : auteur

L'analyse proposée est divisée en trois parties. La première énonce les principes ou les hypothèses qui fondent les relations intersectorielles territorialisées prescrites par la loi. Les relations intersectorielles seront par la suite analysées en distinguant la concertation prévue par les lois sectorielles (2^e partie) de celle, d'un type nouveau, édictée par de nouvelles lois transversales (3^e partie).

Les principes (ou hypothèses) d'analyse : Le catalyseur des relations intersectorielles territorialisées : la poursuite du bien-être général des populations

La littérature de science politique ou du management public avance l'hypothèse que les autorités décentralisées seraient davantage susceptibles d'user de concertation en raison de leur proximité aux territoires et aux populations (Christensen et Laegreid, 2007), comme si l'ancrage territorial en était la source intarissable. D'autres auteurs soulignent qu'on pourrait trouver un phénomène inverse de repli sectoriel alimenté par une attitude de « guerre de clochers » plus vive en proximité du territoire (Bourque, 2009). Nous posons l'hypothèse que l'origine législative de l'action intersectorielle territorialisée devrait, théoriquement, être immunisée contre ces phénomènes suscités par le contexte factuel et la volonté des acteurs. Mais l'analyse juridique suggère surtout une autre hypothèse expliquant la présence, sinon l'importance des relations intersectorielles territorialisées.

Cette hypothèse émerge de l'observation qui s'impose à l'analyse des champs de compétence respectivement occupés par les trois secteurs territorialisés. Les principales lois d'attribution de

pouvoirs et de compétences confient à chacun des secteurs une mission ainsi définie qu'ils se rejoignent et doivent nécessairement interagir à partir de leur angle respectif, sous l'impulsion de l'objectif commun de la poursuite du bien-être général des populations, tel que leur prescrit la loi en tant qu'objectif général partagé. Il est remarquable de constater à quel point chaque secteur est gratifié de dispositions législatives assez générales pour nourrir leurs actions visant à répondre à cette mission commune d'améliorer le sort des populations de leur territoire en usant de leurs pouvoirs généraux et spécifiques.

Dans le secteur municipal, les municipalités locales bénéficient d'une disposition générale habilitante qui leur confère tout pouvoir règlementaire nécessaire pour « assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population » (a. 85 LCM). Les municipalités ont su user de ces pouvoirs, souvent de façon innovante, mais surtout, de façon évolutive au gré des demandes sociales de leurs populations. La Cour suprême du Canada a ainsi reconnu que les municipalités pouvaient s'appuyer sur ce pouvoir général⁴ en interdisant, dans un objectif de santé de leurs populations (et surtout des enfants), l'usage purement esthétique des pesticides sur leur territoire (affaire *Spraytech*, 2001). La Cour suprême confirmait ainsi que le pouvoir règlementaire des municipalités peut clairement s'articuler sur des objectifs de santé publique, sans avoir à rechercher une disposition particulière qui lui en donnerait le pouvoir explicite. L'usage de tels pouvoirs par la municipalité ne peut que fortement inviter à la coordination des efforts municipaux avec les instances de santé publique.

La MRC dispose aussi d'une disposition habilitante générale concernant « toute matière de nature régionale relative à la population de son territoire qui n'est pas autrement régie » (a. 99 LCM). On sait que l'adoption de la LCM a fait sa marque dans l'histoire du droit municipal du Québec par sa formulation large et générale des compétences municipales pour lesquelles la loi précise qu'elles « ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive » (a. 2 LCM) (Héту et Duplessis, 2006). La loi accorde en outre aux municipalités de larges compétences en matière de culture, de loisirs, d'activités communautaires et de parcs, mais aussi en matière d'environnement, de salubrité ou de nuisances, de sécurité et de transport (a. 4 LCM), toutes des compétences susceptibles de porter les compétences municipales en chevauchement avec la mission des autorités scolaires ou sociosanitaires. La municipalité dispose également de pouvoirs et de compétences en matière de développement économique (dans la mesure prévue par la LCM, a. 4, alinéa 1, 2^o LCM). Ces champs de compétences municipales recourent, par leur nature même, les champs de la santé publique (les domaines de l'environnement, de la salubrité, des nuisances, mais aussi de la sécurité et du transport) et de l'éducation (culture, loisirs, activités communautaires, développement économique). Le secteur municipal se caractérise donc par des compétences largement transversales, susceptibles de toucher de près les compétences des deux autres secteurs.

Le principe de la subsidiarité de l'exercice des compétences des autorités locales permet d'articuler l'intervention des municipalités dans des domaines qui peuvent parfois s'éloigner de leurs actions traditionnelles. L'exemple de la réglementation des pesticides est le plus connu, mais d'autres sont tout aussi frappants, comme le rationnement de l'alcool dans les villages

⁴ Il s'agissait de son antécédent, l'article 410(1) LCV.

nordiques en vertu de la disposition générale équivalente⁵. Le mécanisme le plus puissant dont disposent les municipalités est sans aucun doute l'exercice du pouvoir réglementaire que lui confie la loi au sens où l'entend l'article 5 LCM, c'est-à-dire par l'adoption d'une règle par laquelle « elle veut rendre obligatoire une règle de caractère général et impersonnel », ce dont ne disposent ni le secteur de l'éducation ni le secteur sociosanitaire, qui sont confinés à leurs pouvoirs administratifs. La municipalité dispose en outre de pouvoirs importants pour intervenir dans les résidences et sur les terrains privés pour assurer le respect de sa réglementation en matière de nuisances et de sécurité publique, de sorte que les autorités sanitaires doivent souvent s'appuyer sur une action concertée avec la municipalité afin d'intervenir auprès des personnes dont l'état de santé précaire est lié à leur milieu de vie.

Il va sans dire que le secteur de la santé et des services sociaux vise également le bien-être général de la population, tout comme les directions de santé publique. L'article 1 LSSSS établit d'emblée une mission large à laquelle est convié le réseau sociosanitaire qui a pour but « le maintien et l'amélioration de la capacité physique, psychique et sociale des personnes d'agir dans leur milieu et d'accomplir les rôles qu'elles entendent assumer ». Le régime institué par la loi vise en outre à agir sur les « facteurs déterminants pour la santé et le bien-être » des personnes, des familles et des communautés (article 1, al. 2 LSSSS). La LSSSS précise que l'Agence de santé et des services sociaux doit « mettre en place les mesures visant la protection de la santé publique et la protection sociale des individus, des familles et des groupes (article 340 LSSSS). Bref, ces vastes responsabilités confiées aux nouveaux organes territorialisés du secteur sociosanitaire ne peuvent prendre forme que dans la concertation et la collaboration des différents intervenants qui dépassent le seul champ de la santé, et embrassent les divers ordres que sont le réseau public, le réseau privé et le tiers secteur des organismes communautaires. Du côté de la santé publique, l'article 1 LSP énonce de façon explicite que son objet vise la mise en place de « conditions favorables au maintien et à l'amélioration de l'état de santé et de bien-être de la population en général ».

Dans le secteur de l'éducation, la Commission scolaire a pour mission de « valoriser l'éducation publique sur son territoire » et doit contribuer « au développement social, culturel et économique de sa région » (article 207.1 LIP). La Commission scolaire dispose, selon la LIP, de larges pouvoirs d'intervention dans sa communauté qu'elle peut utiliser pour les fins de développement social au sens large. C'est donc à travers la mise sur pied et l'organisation de ses services que la Commission scolaire rencontre ces objectifs. Ainsi, l'article 255 LIP précise que la Commission scolaire peut « fournir des services à des fins culturelles, sociales, sportives, scientifiques ou communautaires ». Elle peut même « participer (...) à l'élaboration et à la réalisation de programmes de coopération avec l'extérieur dans les domaines de ses compétences », et « collaborer avec les ministères (...) [ou] d'autres partenaires » pour adapter ses activités « aux particularités régionales ». Les Centres de formation professionnelle et les centres d'éducation des adultes sont aussi destinés « à collaborer au développement social et culturel de la communauté » (a. 97, al. 4 LIP).

On constate donc que les trois secteurs territorialisés de l'administration publique du Québec portent dans leur objet même de fortes dimensions intersectorielles inter-champs et inter-ordres

⁵ *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*, L.R.Q., c. V-6.1, a. 166.

qui font en sorte qu'une amélioration des résultats d'un secteur est susceptible de se traduire par de meilleurs résultats pour l'autre. La théorie des déterminants sociaux de la santé est sans doute celle qui explique le mieux ce phénomène (Marmot, 2004; Evans, Barer et Marmor, 1994). Un niveau d'éducation supérieur, de meilleures conditions de vie, un revenu adéquat se traduisent par un état de santé amélioré. Inversement, les populations les moins scolarisées et vivant dans des secteurs municipaux difficiles (proximité des autoroutes; niveau élevé de bruit; conditions d'insalubrité) sont grevées d'un plus haut taux de morbidité (Agence de santé et des services sociaux de Montréal, 2012).

On reconnaît généralement que les mesures adoptées par les municipalités figurent parmi les plus importantes dans l'amélioration des conditions de vie des populations. On peut donc poser l'hypothèse que ce chevauchement ou enchevêtrement des compétences entre les trois secteurs territorialisés de l'administration publique québécoise augmente par le fait même les besoins sinon les probabilités ou possibilités de concertation entre les trois secteurs. Ces pouvoirs généraux ou spécifiques des trois secteurs visant la recherche du bien-être des populations de leur territoire forment donc le contexte général favorable à la concertation intersectorielle qui peut et doit y prendre forme.

La concertation intersectorielle comme agent de cohérence de l'action publique

On fait souvent porter au fonctionnement en silo de l'administration publique les maux de l'incohérence de l'action publique, lorsqu'une branche de l'administration ignore ou contredit ce que fait l'autre branche. Comme l'action publique doit toujours être conforme au droit, la contradiction dans l'action peut parfois mettre en cause une contradiction dans la norme qui l'anime. Or, le droit repose sur le postulat de la rationalité du Législateur, qui ne saurait se contredire. Puisque le concept du Législateur prend forme dans l'enchaînement de la multiplicité des Parlements et des Législatures avec son foisonnement de textes adoptés au fil des ans, le droit a développé en conséquence des principes d'interprétation qui visent à résoudre les problèmes soulevés par des conflits entre des règles énoncées par différents textes de lois. Les tribunaux se montrant réticents à conclure au conflit de normes, recourent plutôt à circonscrire le champ d'application de chacune ou à établir une hiérarchie entre ces normes de manière à réduire au maximum les zones de réels conflits opérationnels entre deux règles. (Côté, 2009; affaire *St-Adolphe d'Howard*, 2011).

Ces principes, débattus au prétoire et dans les annales doctrinales du droit, permettent au juge de rétablir, *a posteriori*, la cohérence de l'administration publique. Nous posons ici l'hypothèse que le Législateur use d'une autre stratégie pour assurer la cohérence de l'action publique, cette fois en favorisant la prévention des conflits dans l'exercice des compétences de l'action publique, par l'ouverture à l'action commune intersectorielle.

L'action intersectorielle, prescrite ou favorisée, pourrait prévenir et atténuer les effets néfastes des contradictions de l'action publique jusqu'à se qualifier d'outil visant à promouvoir la cohérence de l'action publique. Les pouvoirs publics territorialisés peuvent *de facto* compter sur deux voies distinctes pour assurer la cohérence de l'action publique sur le territoire : d'abord la

voie verticale, qui circule entre l'État central⁶ et les autorités locales, et la voie horizontale qui s'articule entre les autorités locales elles-mêmes, autant du même secteur (comme les ententes entre municipalités ou entre commissions scolaires) ou entre secteurs (comme une entente entre une municipalité et une commission scolaire). En visant l'action intersectorielle territorialisée, nous nous concentrons sur la 2^e voie de la mise en cohérence de l'action publique par les relations entre secteurs.

L'action intersectorielle prévue par les lois sectorielles

On peut distinguer la collaboration intersectorielle selon divers critères, comme celui qui différencie la gestion de l'opération d'un système, mais le droit ne s'attarde pas beaucoup à ces distinctions. Il pourrait être plus logique en droit d'en répartir plutôt les formes selon que l'action commune s'applique à la formulation d'une politique publique ou à son opérationnalisation. Mais, la jurisprudence de droit public en matière de responsabilité civile des autorités publiques démontre amplement qu'il n'est pas toujours aisé de distinguer ce qui relève de la formulation d'une politique publique (qui bénéficie de l'immunité) de son opérationnalisation (sujette aux règles régulières de la responsabilité civile de *common law*)⁷. De plus, on remarque que les objectifs poursuivis par l'action commune des instances territorialisées peuvent se répéter dans l'une et l'autre de ces catégories. Nous avons donc plutôt opté de rendre compte des résultats de l'analyse des lois sectorielles en regroupant les actions communes prescrites par la loi selon son objet en termes de prise de décision. La concertation entre les secteurs pourra ainsi viser à éclairer la décision prise par un secteur, à harmoniser des décisions entre secteurs, à partager des ressources pour la réalisation de la mission propre à chaque secteur, à contribuer à la mission de l'autre secteur, ou encore à permettre à un secteur d'agir pour le compte de l'autre secteur. Nous reprenons chacune de ces formes pour présenter l'action intersectorielle prévue par les lois sectorielles.

Éclairer la décision prise par un secteur : l'aménagement du territoire et l'exercice du pouvoir d'expropriation

L'aménagement du territoire illustre l'attribution d'un pouvoir décisionnel à un secteur, tout en permettant aux autres secteurs territorialisés d'intervenir ou de faire valoir certains droits afin de permettre, au final, une décision mieux éclairée.

Le Québec confie à l'administration municipale les principaux pouvoirs en matière d'aménagement du territoire dont les effets se répercutent sur l'ensemble de la société, y compris les autres secteurs territorialisés de l'administration publique. Les formes de concertation entre les trois secteurs territorialisés prévues par la loi contribuent à réduire les risques de conflits entre secteurs et à accroître ainsi la cohérence de l'action publique locale.

⁶ La province doit être assimilée à l'État central en dépit de son insertion à l'État fédéral canadien, puisque les trois champs de compétence retenus relèvent de la responsabilité première de l'État provincial en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

⁷ La conception d'un programme d'entretien du talus rocheux d'une route relève-t-elle de la formulation d'une politique ou de son opérationnalisation ? *Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228.

Le premier défi de la concertation se joue entre le niveau local et le niveau régional du secteur municipal et entre les municipalités locales d'un même territoire régional. La MRC devient la plate-forme à travers laquelle les municipalités locales de son territoire doivent se concerter dans la planification de l'aménagement de leur territoire commun, en discussion avec les institutions, les acteurs des autres secteurs d'activités et la population de son territoire, selon des processus prescrits par la loi .

Les décisions prises sur la base des pouvoirs municipaux en matière d'aménagement du territoire s'imposent à l'ensemble des secteurs d'activités de l'administration publique, comme aux acteurs privés et à la population, avec l'exception notable des titulaires de droits miniers qui échappent à ces normes (a. 246 LAU). Ces pouvoirs ont un impact déterminant sur le droit de propriété des personnes et ne peuvent donc s'exercer que dans le cadre d'un processus légiféré détaillé et prudent qui répond aux exigences de justice (LeChasseur, 2006).

Ces pouvoirs autorisent la municipalité à limiter à certaines zones de son territoire l'usage institutionnel, ce qui affecte obligatoirement les secteurs scolaire et sociosanitaire. Les commissions scolaires (et les écoles privées), de même que les centres de prestation de services de santé ou de services sociaux deviennent donc soumis aux restrictions territoriales des usages, aux normes de construction et de lotissement que rendent possibles les outils normatifs de l'aménagement du territoire de la municipalité comme les règlements de zonage, de lotissement et de construction, ce qui peut provoquer d'importants conflits entre les secteurs.

Les tribunaux ont apporté des limites aux contraintes que peut imposer la municipalité, en lui interdisant d'exclure totalement de son territoire un usage institutionnel. La municipalité doit ainsi péremptoirement disposer de zones institutionnelles où il devient possible d'installer un nouveau bâtiment. Ces contraintes ont donné lieu à plusieurs conflits entre municipalités et communautés religieuses désirant implanter de nouveaux lieux de culte. Les tribunaux ont rappelé cette limite intrinsèque au pouvoir de zonage de la municipalité (affaire *Congrégation des Témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine*, 2004).

Il est important de distinguer le positionnement des institutions scolaires et des établissements sociosanitaires. Les établissements de santé dont les immeubles appartiennent à la Société immobilière du Québec bénéficient des règles particulières des articles 149 à 157 LAU pour les interventions de la province et de ses mandataires. En effet, la LAU accorde à l'administration publique centrale le pouvoir d'exiger la modification des instruments d'urbanisme afin de rendre les interventions immobilières qu'elle planifie conformes à tous les niveaux normatifs municipaux d'aménagement. La concertation se fait dès lors par la force de la loi qui exige des autorités municipales qu'elles modifient leurs outils normatifs d'urbanisme pour accueillir les projets de la province conformément à ses vœux. Le secteur scolaire ne bénéficie pas d'une telle autorité sur les outils normatifs de la municipalité.

Par contre, la LAU introduit pour le secteur scolaire le concept d'organisme partenaire afin que les besoins du secteur scolaire soient pris en compte dès les débuts de l'exercice de la planification des outils normatifs d'aménagement. Ainsi, la commission scolaire dont le territoire est touché par un plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) ou par un schéma d'aménagement et de développement (SAD) est, selon la LAU, un organisme partenaire

de toute municipalité, MRC ou Communauté métropolitaine. Les autorités municipales doivent nécessairement transmettre aux organismes partenaires une copie de tout projet de règlement adoptant ou modifiant un PMAD ou un SAD. Cette communication est un élément essentiel au droit de l'organisme partenaire de donner son avis sur le projet (a. 53.11.2; 53.11.4; 55 al. 3; 56.5; 56.7 LAU). L'organisme partenaire doit aussi être informé de tout projet de règlement de contrôle intérimaire.

Au niveau de l'implantation des immeubles scolaires, la concertation des secteurs peut aussi s'engager dès la planification par la commission scolaire de la répartition de ses écoles et centres d'éducation. La LIP impose à la commission scolaire de préparer à chaque année son plan triennal de répartition et de destination de ses immeubles. Elle doit, dans ce processus, préalablement consulter la municipalité ou la communauté métropolitaine qui est entièrement ou en partie comprise dans son territoire (a. 211 LIP). Ainsi, la municipalité pourra intervenir en amont de l'ouverture ou de la fermeture d'écoles (a. 212 LIP) et faire connaître son appui ou ses réserves avant que la décision finale ne soit prise par la commission scolaire. Cette concertation imposée par la loi peut éventuellement permettre aux deux secteurs de prendre des actions communes afin de mieux répondre aux besoins scolaires des populations locales.

On note donc que la loi régit de façon détaillée les relations entre les trois secteurs territorialisés de l'administration publique, en confiant d'abord à l'un, le secteur municipal, les compétences et pouvoirs exclusifs en matière d'aménagement du territoire. La loi assure par ailleurs que les priorités gouvernementales en matière sociosanitaire ne puissent être bloquées par la réglementation municipale, en prévoyant un processus d'exception concernant les projets qui émanent de l'autorité de la province. Le secteur de l'éducation est fait partenaire de la municipalité, au sens où les autorités scolaires seront tenues informées de tout projet de régulation d'urbanisme et pourront y intervenir en faisant valoir leur point de vue à l'intérieur d'un processus structuré de consultations. Ces mécanismes de concertation entre les trois secteurs visent ainsi à éclairer l'exercice du pouvoir décisionnel final confié au secteur municipal.

Harmoniser des décisions entre secteurs

La loi prévoit certaines procédures permettant aux différents secteurs d'harmoniser respectivement leurs décisions avec celles d'autres secteurs. On peut retenir trois types d'objectifs poursuivis : s'adapter à la réalité régionale, assurer le respect des droits fondamentaux des individus et assurer la bonne réalisation des objectifs sociosanitaires.

Pour les adapter et répondre à la réalité régionale

En raison de la proximité au milieu, l'administration publique territorialisée disposerait de meilleures antennes pour réaliser l'adaptation de ses services à la réalité régionale. Les acteurs des différents secteurs ont certes intérêt à joindre leurs efforts pour répondre aux besoins locaux. La LIP prévoit cette possibilité dans le domaine de l'éducation en autorisant les autorités scolaires à collaborer avec les autorités centrales, mais aussi avec « d'autres partenaires » pour la mise en œuvre de priorités régionales », tout en leur laissant le soin de déterminer comment établir cette concertation. La commission scolaire peut ainsi se concerter avec les autres secteurs

afin d'adapter à la réalité régionale l'offre de services qui peuvent être à « des fins culturelles, sociales, sportives, scientifiques ou communautaires » (a. 255 al 1, 2^o et 4^o LIP).

La représentation d'un secteur au sein du conseil d'un autre organisme local ou régional peut aussi y contribuer. L'article 155 LIP prévoit que le président de la commission scolaire en est le porte-parole officiel, «notamment lorsqu'il participe, au nom de la commission scolaire, aux divers organismes voués au développement local et régional».

Pour assurer le respect des droits fondamentaux des personnes : favoriser une intervention plus rapide

Un secteur doit parfois faire son intervention directement au sein des activités d'un autre secteur. C'est le cas lorsque la santé publique intervient dans les écoles pour y faire de la sensibilisation, de la formation ou la vaccination des enfants. C'est aussi le cas lorsque les policiers rencontrent les classes pour sensibiliser les écoliers à certaines mesures de sécurité. Ces mesures n'exigent aucune habilitation législative particulière et s'appuient sur une collaboration volontaire des secteurs. En d'autres occasions, la loi intervient, surtout lorsque le Législateur veut prescrire clairement qu'il s'agit de zones d'intervention jugées prioritaires.

Des événements tragiques peuvent faire comprendre, non seulement l'utilité, mais l'urgence d'améliorer l'interface entre secteurs d'activités de l'administration publique. Le phénomène de l'intimidation en milieu scolaire a suscité une réflexion sur la prévention et l'intervention rapide des intervenants, jusqu'à l'Assemblée nationale. C'est ainsi qu'était adoptée en juin 2012 la *Loi visant à prévenir et à combattre l'intimidation et la violence à l'école*. Cette loi, modificative de la LIP, s'appuie essentiellement sur des mesures de concertation et de collaboration entre les écoles, le corps policier (relevant souvent du secteur municipal) et le secteur sociosanitaire. Afin d'assurer une meilleure protection des enfants, la LIP prévoit donc aujourd'hui des mesures impératives afin de favoriser l'intervention efficace et rapide du corps policier et du secteur sociosanitaire en cas d'urgence, ou en cas d'intimidation dans les écoles. Ces dispositions misent spécifiquement sur l'intervention concertée des autorités policières et des services sociosanitaires auprès des autorités scolaires afin de mettre en place «un mode de collaboration à des fins de prévention et d'enquêtes» (a. 214.1 LIP; 214.2 LIP).

La LIP oblige maintenant les commissions scolaires à conclure une entente avec l'autorité de qui relève le corps de police qui dessert le territoire. La commission scolaire peut également conclure une telle entente avec un organisme communautaire. Les mêmes obligations s'appliquent également aux établissements de santé pour faire face aux actes d'intimidation ou de violence.

Afin d'écartier tout risque que les commissions scolaires ou les établissements de santé ne tardent à signer les ententes, la loi édicte que le ministre de l'éducation et le ministre de la Sécurité publique déterminent des modalités d'intervention de la police (a. 214.1 al. 3 LIP). La loi précise que toute entente en vue de l'intervention en milieu scolaire de la police, du secteur de la santé et des services sociaux ou d'un organisme communautaire, en cas de violence ou intimidation «doit en outre porter sur les actions qui (...) doivent être menées de façon concertée » (a. 214.2, al. 1 LIP).

Il est aussi fréquent qu'un secteur se mette en action à la suite de la requête ou du signalement d'un autre secteur. L'intervention du corps policier dans le champ scolaire ou sociosanitaire se joue aussi à l'inverse, par l'appel des ambulances ou de la protection de la jeunesse par la police. L'obligation de procéder au signalement de toute situation laissant croire à la compromission d'un enfant repose en grande partie sur les antennes du milieu scolaire ou policier pour déceler les situations à risque pour la sécurité et le développement des enfants⁸. La LIP oblige en outre la commission scolaire à aviser le directeur de la protection de la jeunesse de l'expulsion d'un élève de son école (a. 242 LIP), afin de mettre en branle une possible intervention de la protection de la jeunesse.

L'analyse des situations où la loi autorise, structure et impose la concertation dans l'intervention d'un secteur dans les activités de l'autre secteur en harmonisant les décisions respectives de chaque secteur, révèle que ces interventions visent toutes à assurer la protection de la sécurité, de la vie et de l'intégrité des personnes. Ce sont donc les droits fondamentaux protégés à la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec* et à la *Charte canadienne des droits et libertés* qui sont en cause et expliquent pourquoi le Législateur intervient de façon aussi prescriptive pour assurer l'harmonisation de l'exercice des pouvoirs respectifs des différents secteurs et l'intervention rapide et efficace d'un secteur au cœur même des activités de l'autre.

Pour assurer une meilleure réalisation des objectifs sociosanitaires par une contribution conjointe

Le secteur de la santé et des services sociaux est sans doute celui auquel le Législateur demande de la façon la plus large de solliciter la participation des autres secteurs pour mieux accomplir sa mission propre.

L'Assemblée nationale a adopté en 2003 et en 2005 une importante réforme organisationnelle du secteur de la santé et des services sociaux qui amendait la LSSSS. La réforme a mis en place de nouvelles instances territoriales, les Agences de santé et de services sociaux et les Centres de santé et de services sociaux (CSSS). Les CSSS ont hérité de la responsabilité d'assurer la continuité des services sociosanitaires auprès de la population de leur territoire. La continuité de services aussi complexes que les services sociosanitaires implique nécessairement une concertation d'acteurs de niveaux, de champs et d'ordres différents. Le métissage de la concertation est bien prescrit par la loi.

La réforme organisationnelle s'appuie surtout sur l'instauration de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux par les CSSS. Pour assumer cette responsabilité, le CSSS doit définir un projet clinique et organisationnel pour offrir à la population de son territoire la continuité des services visant à satisfaire les besoins généraux et particuliers. Le projet clinique et organisationnel devient en quelque sorte la traduction de la « responsabilité populationnelle »⁹ que doit assumer le CSSS afin de voir à « l'amélioration de la santé et du bien-être de la

⁸ Nous n'avons pas inclus la *Loi sur la protection de la jeunesse* dans notre analyse, mais on ne peut passer sous silence l'importance des signalements en provenance de ces deux secteurs.

⁹ Cette expression qui pourrait apparaître comme un barbarisme est pourtant celle que consacre le jargon institutionnel et académique. Voir MSSS, 2004, dont la section « Harmoniser un langage commun pour une vision partagée ».

population » (a. 99.5 LSSSS) (MSSS, 2004). Le CSSS doit axer ses efforts vers une plus grande autonomie des personnes, notamment par une approche préventive et le maintien à domicile.

La nouvelle disposition de la LSSSS précise que, pour atteindre ses objectifs, le CSSS doit « pour le territoire de son réseau local, mobiliser (...) les divers groupes de professionnels, les organismes communautaires, les entreprises communautaires, les entreprises d'économie sociale, les ressources privées et les intervenants des autres secteurs d'activités ayant un impact sur les services de santé et les services sociaux et s'assurer de leur participation » (a. 99.5, al. 3 LSSSS).

Autant les secteurs ordres que les secteurs champs sont ainsi sollicités. Le CSSS hérite de la responsabilité d'assurer la concertation de l'ensemble de ces contributions. Le secteur municipal et le secteur de l'éducation, sans être désignés de façon explicite, tombent sous les termes des « intervenants des autres secteurs d'activités ayant un impact sur les services de santé et les services sociaux ». Cette périphrase de la loi ne facilite certes pas la tâche du CSSS qui voudrait bien parfois pouvoir interpeler de façon plus directive les autorités municipales ou scolaires de son territoire, mais qu'il ne peut certes jamais soumettre à son autorité. On note la prudence législative qui se limite à énoncer que le CSSS doit « s'assurer de leur participation ». Les autorités municipales, jalouses de leur autonomie dans l'exercice des compétences que leur confie la loi, sont susceptibles de ne pas répondre avec enthousiasme à ce pouvoir « flou » qu'accorde la loi aux CSSS.

Le document ministériel d'accompagnement explique à la rubrique des partenaires intersectoriels que les secteur scolaire et municipal figurent au premier plan: « À titre d'exemple, (...) les actions de prévention menées en collaboration avec les municipalités ou encore l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action en concertation avec les partenaires du milieu scolaire pour améliorer l'offre de services aux jeunes et à leurs parents. » (MSSS, 2004 : 56).

La mise en place des réseaux locaux se fait surtout par le biais d'ententes contractuelles entre partenaires. Par exemple, le CSSS conclut des ententes de services entre établissements publics, mais aussi avec des groupes communautaires et des ressources privées pour assurer les divers services auxquels ont droit les usagers en vertu de la loi, comme le placement des personnes en CHSLD, ou dans des ressources non institutionnelles pour certaines clientèles désignées par les politiques (réadaptation physique ou mentale, personnes handicapées, personnes en perte d'autonomie, etc.). Les mécanismes indiqués par la loi sont de nature à axer la concertation sur les services traditionnels de prestation de services sociosanitaires, à l'exclusion d'une planification intersectorielle à caractère préventif.

Puisque les contributions du secteur scolaire ou municipal ne peuvent s'articuler sous le mode de la prestation contractuelle de services pour le bénéfice du CSSS, leur participation exige une approche différente que recherchent encore les partenaires et qu'il n'est pas facile à trouver ou instaurer dans le cadre de la loi, en dépit des intentions que révèle l'article 99.5 LSSSS.

Il faut tout de même souligner l'approche nouvelle instaurée par le Législateur qui s'attend à ce que la concertation intersectorielle soit innovante et devienne un objectif tangible et essentiel pour permettre au CSSS de mieux remplir sa mission par l'harmonisation des décisions municipales et scolaires qui affectent la mission du CSSS. Les connaissances sont limitées quant

à la réalité des relations entre les CSSS et le secteur municipal ou scolaire. Malgré l'insuffisance apparente des mécanismes avancés par la loi pour mettre en œuvre la responsabilité populationnelle en concertation entre les secteurs municipal et scolaire et le CSSS, des approches innovantes pourraient émerger. Le CSSS ne dispose certes d'aucun pouvoir pour soumettre à son autorité la municipalité ou la commission scolaire, même par le mécanisme du contrat, de sorte que la concertation doit devenir un objet réel d'action commune où le droit accorde beaucoup de latitude aux acteurs pour y aménager de nouvelles formes de concertation. Le contexte général de l'objectif commun du mieux-être de la population que partagent les trois secteurs pouvait offrir ce terreau favorable au développement d'innovations.

Partager des ressources d'un secteur pour la mission de l'autre secteur

La prestation des services municipaux, scolaires et sociosanitaires à travers le territoire implique pour chacun de ces secteurs la construction, l'entretien et la gestion de bâtiments et d'équipements qui peuvent parfois bénéficier d'une mise en commun. Les dispositions législatives envisagent cette possibilité entre les commissions scolaires et les municipalités. On constate que certains des immeubles visent parfois les mêmes fins, notamment en matière de culture, de sports et de loisirs.

La commission scolaire est spécifiquement habilitée à établir, maintenir ou améliorer en commun avec une municipalité ou un organisme communautaire, des bibliothèques publiques, des centres administratifs, sportifs, culturels ou récréatifs, ou encore des terrains de jeu (a. 267 al. 1 LIP). Les lois municipales prévoient de leur côté cette habilitation miroir. Toute municipalité «peut établir ou exploiter un équipement culturel, récréatif ou communautaire avec un organisme à but non lucratif, une commission scolaire ou un établissement d'enseignement» (a. 8 LCM). Cette habilitation mutuelle de la mise en commun des immeubles municipaux ou scolaires s'appuie d'abord sur le droit de propriété des immeubles dont sont titulaires les autorités municipales et scolaires. Elles peuvent dès lors exercer, dans les limites permises par la loi, les droits de tout propriétaire (article 947 Code civil du Québec), en concluant des ententes à cet effet.

On ne trouve aucune habilitation similaire avec le secteur sociosanitaire. On pourrait y voir deux raisons. La première est sans doute liée au fait que les institutions sociosanitaires ne sont généralement pas propriétaires des immeubles qu'elles occupent. Ces actifs sont la propriété de la Société immobilière du Québec. On peut aussi y déceler une indication d'un usage souvent incompatible des bâtiments du secteur sociosanitaire avec le secteur municipal ou scolaire. On voit mal, par exemple, comment les hôpitaux pourraient servir à des fins municipales¹⁰.

La mise en commun des immeubles et équipements sectoriels s'appuie donc d'abord sur le droit de propriété dont sont titulaires les organismes sectoriels municipaux et scolaires qui peuvent en jouir selon leurs besoins et les prêter ou louer à l'autre secteur selon les disponibilités, dans les limites autorisées par la loi.

¹⁰ À ne pas confondre avec l'harmonisation qui se fait entre la mission scolaire et hospitalière lorsqu'une commission scolaire fournit ses services à l'hôpital même, pour un enfant hospitalisé pour une période prolongée.

On retrouve également cette idée de mise en commun d'équipements pour le transport scolaire. Le transport des élèves vers les écoles dont sont responsables les commissions scolaires peut souvent se conjuguer aux services de transport en commun des autorités municipales et permet d'éviter la duplication de services par la municipalité et la commission scolaire. Ainsi, la LIP prévoit que la commission scolaire peut conclure une entente avec les autorités municipales afin que ses élèves puissent utiliser les services de la société de transport en commun de son territoire pour faire la navette entre la maison et l'école. La société de transport en commun ne peut alors réclamer des élèves que le coût supplémentaire à cet usage (a. 292 LIP).

Contribuer à la mission de l'autre secteur par une aide financière

La loi autorise un secteur à contribuer financièrement à la mission d'un autre secteur, ou permet à l'administration publique d'un secteur de soutenir financièrement une entreprise privée ou du tiers secteur qui contribue à sa mission (inter-ordres).

Les lois municipales présentent encore aujourd'hui des dispositions qui trouvent leur origine à une époque lointaine où le gouvernement central était peu présent dans le secteur de l'éducation et des services de santé ou services sociaux, et où le régime de sécurité du revenu n'en était qu'à ses premiers balbutiements. Les municipalités étaient alors souvent appelées à ajouter aux contributions insuffisantes en provenance des gouvernements supérieurs (le fédéral et la province) et des organismes caritatifs pour financer les écoles ou les hôpitaux. Les dispositions législatives qui ont permis aux municipalités de contribuer de façon directe et substantielle au secours direct de leurs populations, aux écoles et aux hôpitaux sont encore inscrites dans les lois actuelles, même si l'adoption de la LCM en 2005 en a modernisé quelque peu la rédaction.

Ainsi, la municipalité locale peut encore aujourd'hui accorder une aide pour l'assistance aux personnes dans le besoin, pour la poursuite d'œuvres de bienfaisance, d'éducation, de culture, de formation de la jeunesse, ainsi que pour l'exploitation d'un établissement de santé (a. 91 LCM). La municipalité peut aussi établir des refuges pour les personnes en détresse ou certaines populations vulnérables. La ville peut en outre s'en porter caution (a. 28.3 LCV), sous réserve d'une autorisation du ministre au-delà de certains seuils.

On voit aussi de nouvelles formes par lesquelles les municipalités s'impliquent financièrement dans le champ des soins sociosanitaires, comme les coopératives de santé (Hébert et Prémont, 2010) ou les centres d'injection supervisée de drogues (affaire *Insite*, 2011).

La LCV permet également aux villes de participer financièrement à l'acquisition d'un immeuble devant servir à des fins éducatives ou sociosanitaires. Toute ville peut «acquérir, construire et aménager (...) des immeubles qui peuvent être loués ou aliénés, à titre gratuit ou onéreux» au profit d'un établissement de santé ou de services sociaux, d'une commission scolaire ou au profit de la Société immobilière du Québec pour occupation par un intervenant du secteur de la santé et des services sociaux ». (a. 29 LCV). La ville pourrait donc par ce pouvoir participer à l'établissement sur son territoire d'une école, d'un CLSC ou d'un autre centre de prestation de services sociosanitaires. On y voit donc la contribution financière d'un secteur dans la mission de l'autre secteur.

Agir pour le compte de l'autre secteur : la perception de la taxe foncière

Autant le secteur municipal que le secteur scolaire disposent de pouvoirs de perception fiscale sur l'assiette foncière. Ces pouvoirs remontent aux origines de la décentralisation des activités municipales et scolaires et illustrent les complexités mais aussi les atouts certains de la concertation, lorsqu'elle est étroitement encadrée par la loi, jusqu'à prévoir dans ses moindres détails les pouvoirs de chacun et les mécanismes mis en œuvre pour en assurer le bon fonctionnement.

La concertation intersectorielle de la perception foncière repose sur une attribution et une répartition des pouvoirs entre le secteur municipal et le secteur scolaire, la détermination de leurs responsabilités respectives, en sus de la mise en place de nombreux mécanismes qui permettent d'en assurer le bon déroulement.

La compétition entre le secteur scolaire et le secteur municipal, implicite au cumul de deux autorités de perception fiscale sur une même assiette, n'a pris fin que lorsque le législateur a plafonné les perceptions scolaires, sans le faire pour le secteur municipal. Le principe sous-jacent à cette politique fut celui de la poursuite de l'objectif priorisé de l'autonomie financière des municipalités qui atteint 85% en 2009 (MAMROT, 2012), auquel on oppose la simple modulation de certains services locaux pour les commissions scolaires, financées, à l'inverse, à environ 77% par le gouvernement central (MELS, 2011). Aujourd'hui, les commissions scolaires perçoivent une taxe scolaire plafonnée à 35¢ du 100\$ d'évaluation foncière (avec possibilité d'une surtaxe), laissant aux municipalités une plus grande marge de manœuvre quant au taux de taxation foncière municipale. La normativité de la perception foncière municipale s'y présente surtout par le biais de plafonds quant aux ratios des taux variables de taxation entre la catégorie des immeubles résidentiels et les autres catégories. Toutes ces règles quant à l'exercice des pouvoirs respectifs des secteurs sont déterminantes quant à la façon dont peut se faire la concertation intersectorielle.

La loi prévoit d'abord les responsabilités en matière d'évaluation foncière, qui ont toujours été confiées au secteur municipal, aujourd'hui dans la *Loi sur la fiscalité municipale* (LFM). Le secteur municipal doit donc, selon la loi, procéder à la confection du rôle foncier, qui devra servir non seulement au secteur municipal mais également au secteur scolaire. Depuis la rationalisation des principes de l'évaluation foncière entamée en 1971 par l'adoption de la *Loi sur l'évaluation foncière*, les conflits en matière d'évaluation foncière entre les municipalités et les commissions scolaires se sont atténués. La commission scolaire conserve néanmoins l'intérêt juridique pour contester sur une question de droit la non inscription au rôle d'un immeuble (a. 125 LFM).

Même si la commission scolaire bénéficie du rôle confectionné par le secteur municipal, elle n'a pas à en assumer le coût. La loi prescrit qu'il lui suffit d'assumer les simples « frais exigibles pour la délivrance des copies de documents municipaux » (a. 311 al. 3 LIP).

Sur la base du rôle foncier qui doit être communiqué à la commission scolaire (a. 311 LIP), celle-ci peut percevoir la taxe scolaire elle-même, ou demander à l'organisme municipal de la percevoir pour elle (a. 304, 307, 314 LIP). La commission scolaire conclut alors une entente avec

la municipalité (a. 319 LIP). Des frais de perception peuvent être retenus par l'autorité municipale (a. 320 LIP).

La municipalité doit verser à la commission scolaire les montants perçus au titre de taxe scolaire au fur et à mesure de leur perception, ou selon ce que prévoit l'entente (a. 321, 323 LIP). La municipalité qui tarde à faire des versements à la commission scolaire s'expose à des frais d'intérêts (a. 322, 323 LIP). Afin d'assurer le bon échange de renseignements entre les deux secteurs, la loi prévoit que la municipalité doit répondre sans délai à toute demande d'information de la commission scolaire susceptible de toucher la perception scolaire (a. 324 LIP).

La municipalité doit tenir la commission scolaire informée de tout retard dans les paiements des contribuables (a. 339 LIP). Le processus de vente forcée d'immeubles pour défaut de paiement des taxes foncières, le rachat de ces immeubles ainsi que l'exercice du droit de retrait des propriétaires en défaut, doivent se faire en étroite concertation entre le secteur municipal et le secteur scolaire (a. 339, 340, 341, 343 LIP), puisque les deux secteurs bénéficient de droits réels immobiliers (hypothèque légale) sur ces immeubles.

On voit donc que la loi prévoit dans ses moindres détails tous les aspects, principaux et accessoires, liés à la perception de la taxe foncière par la municipalité pour le compte des commissions scolaires, afin d'assurer que les pouvoirs et devoirs soient exercés sans anicroche.

Cet exposé complète la présentation des modes de concertation inscrits aux lois sectorielles de l'administration publique territorialisée. Nous allons maintenant nous pencher sur de nouveaux modes de concertation instaurés par trois lois transversales.

La nouvelle concertation définie par les lois transversales

La diversification des approches normatives au cours des dernières décennies permet de soutenir que le mouvement du pluralisme juridique touche également le cœur de l'État dont la normativité s'éloigne des représentations traditionnelles et du classicisme juridique (Mockle, 1997). On pourrait soutenir que le renouveau affecte aussi l'approche en matière d'intersectorialité et se manifeste par l'adoption au cours des dernières années de nouvelles formes législatives pour favoriser la concertation intersectorielle de l'administration publique centrale et de l'administration territorialisée. De nouveaux concepts introduits au sein de l'administration publique s'accompagnent d'une reconfiguration des moyens déployés pour atteindre les buts fixés par la loi (Mockle, 2002).

Trois lois édictées entre 2002 et 2012 illustrent les concepts transversaux (et donc fondamentalement intersectoriels) d'un type nouveau qu'intègre l'administration publique à son fonctionnement : la lutte à la pauvreté, le développement durable et l'occupation du territoire. Ces trois lois ont en commun de s'appuyer sur une stratégie nationale adoptée par le gouvernement, conjuguée à un cadre de gestion ou un plan d'action gouvernementale. La mise en cohérence de l'action publique et la concertation des multiples organismes et acteurs sont des

enjeux centraux rappelés par les trois lois qui insistent sur leur importance pour atteindre les objectifs visés.

On peut y voir l'influence du nouveau management public qui écarte les modes traditionnels de la loi prescriptive, pour y substituer un cadre plus souple, qui peut être amendé ou mis à jour hors de l'Assemblée législative, tout en s'articulant sur des obligations de reddition de compte avec instruments de mesure et rapports périodiques axés sur l'atteinte de résultats. C'est par cette voie que le Législateur entend renouveler l'intersectorialité jusqu'au niveau de l'administration publique territorialisée.

La lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale

La LLPES, dont le ministère responsable est le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), a été adoptée en 2002. Elle vise à mettre en œuvre une démarche foncièrement intersectorielle pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Articulée par une stratégie nationale (MESS, 2002), à laquelle se joint un plan d'action gouvernementale, la loi énonce les buts que doit poursuivre la stratégie nationale (a. 6 LLPES) et précise les orientations des actions à prendre pour atteindre ces buts (a. 7 LLPES). Les origines complexes de la pauvreté et de l'exclusion sociale exigent des actions multisectorielles et multiniveaux qu'évoque la loi sans les prescrire.

Les trois secteurs territorialisés de l'administration publique sont nettement interpellés par les objectifs et les actions à prendre pour atteindre ces buts. On y parle du renforcement du filet de la sécurité sociale avec l'accès approprié aux services sociosanitaires pour les personnes en situation de pauvreté (a. 7 et 9 LLPES), de la réussite scolaire, de services d'éducation adaptés, de formation continue (a. 8 LLPES), de l'accès à un logement décent (a. 9 LLPES), de l'accès à la culture, aux services de loisirs, de sports (a. 8 LLPES).

Le gouvernement du Québec est cependant la seule autorité à qui la loi impose directement des obligations (l'adoption de la stratégie), même si la loi énonce que seront tout aussi déterminantes les actions fournies par ses « partenaires socio-économiques, les collectivités régionales et locales, les organismes communautaires et les autres secteurs de la société » (a. 5 LLPES). La loi compte sur le soutien que l'État central entend accorder aux communautés locales et régionales pour instaurer des mesures innovantes s'appuyant sur « la concertation et la collaboration » (a. 12 LLPES). On note donc que la loi n'impose pas elle-même directement d'obligations aux autorités territorialisées.

Le développement durable

L'Assemblée nationale adoptait en avril 2006 la *Loi sur le développement durable*. La loi prévoit aussi une stratégie nationale visant la recherche du développement durable au sein de l'administration (a. 11 LDD), qui a effectivement fait l'objet du décret 1080-2007. La Stratégie est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, puis prolongée jusqu'au 31 décembre 2014 (Québec, 2013). Elle se conjugue à un « cadre de gestion » (a. 1). L'article 1 précise que la loi « vise à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable ». La

vérification du respect de la loi repose sur la création du poste de Commissaire au développement durable, en tant que Commissaire adjoint au Vérificateur général du Québec.

L'administration publique visée par la loi se limite à l'administration centrale et celle qui est soumise à la compétence du Vérificateur général. Par ailleurs, le gouvernement peut décréter qu'elle s'appliquera aux municipalités, aux organismes scolaires et aux établissements de santé (a. 4 LDD). Aucun tel décret n'a encore été adopté, de sorte que les trois secteurs territorialisés n'y sont pas encore soumis, hormis leur ministère central respectif. La Stratégie précise les organismes qui, sans avoir été soumis à la stratégie de développement durable en vertu de l'article 4, pourraient néanmoins être encouragés à la respecter avant même que la loi ne s'y applique formellement (a. 7 LDD). Il s'agit d'une formulation pour le moins inusitée où l'administration peut être simplement encouragée à respecter les principes de la loi. La Stratégie confirme cette approche (Québec, 2013 : 58) souple et non prescriptive, indicatrice de l'approche nouvelle évoquée plus haut. La loi énonce les principes que l'administration publique doit prendre en compte dans le cadre de ses interventions, en demandant à l'administration publique d'intégrer à ses actions la convergence des préoccupations environnementales, sociales et économiques.

Si la loi renvoie à la Stratégie, celle-ci renvoie à son tour à la loi (*Les mécanismes prévus par la loi*) (Québec, 2013 : 55) pour rappeler les échéanciers, le ministère responsable et le suivi par les bilans périodiques et annuels. Le seul élément nouveau qu'ajoute la Stratégie en terme de mécanisme qui dépasse la préparation de rapports et de comptes-rendus, concerne la mise sur pied de trois comités interministériels permanents.

À la lumière des principes qui sous-tendent le développement durable, on pourrait en déduire que la concertation de l'action publique canalisée dans les différents secteurs devient un incontournable. En dépit des termes de l'article premier de la loi qui énonce explicitement viser « la cohérence » des actions gouvernementales, on peine à retracer la mesure des actions concertées entre les ministères et organismes centraux dans le dernier rapport de mise en œuvre de la loi. En effet, le rapport s'attarde davantage aux actions autonomes des différents ministères et organismes, à travers des indicateurs des mesures adoptées par chacun des organismes afin de s'engager dans la voie du développement durable (MDDEFP, 2012).

La loi est avare de réels nouveaux mécanismes de concertation, outre les trois comités ministériels devant faire le suivi du progrès à la lumière des indicateurs, auprès du conseil des ministres (Québec, 2013 : 57-58).

La LDD a bénéficié d'une grande visibilité médiatique et d'un important appui de la population au moment de son adoption. L'identification de réelles retombées au plan de la concertation intersectorielle de l'administration centrale semble toutefois mince, tout comme l'atteinte des objectifs de la loi, comme le signalait le Vérificateur général du Québec, dans un rapport critique de 2012 (Vérificateur général du Québec, 2012). Les preuves demeurent encore à faire quant à son impact sur l'administration publique territorialisée pour qui le mode concertation exige plus que de bons mots, comme le démontre la concertation intersectorielle analysée à la section précédente.

L'occupation et la vitalité des territoires

Le 3 mai 2012 entrain en vigueur la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* (LOVT). Le préambule annonce que la loi vise à renouveler l'approche « pour appuyer de façon cohérente le dynamisme et les aspirations des collectivités » envers leur territoire. L'occupation et la vitalité des territoires, explique le préambule, « interpellent la population et tous les acteurs socioéconomiques d'une collectivité ».

Cette loi ajoute une nouvelle couche à l'approche suggestive adoptée par la LDD. S'ajoute dorénavant à la règle du développement durable qui doit guider l'administration publique, celle de la poursuite de l'occupation et de la vitalité des territoires. Ces deux nouveaux concepts inscrits maintenant dans la loi visent la mise en valeur des potentiels de chaque territoire dans une perspective de développement durable. La mise en valeur des potentiels doit essentiellement résulter de l'engagement et du dynamisme des citoyens, des élus et des acteurs socioéconomiques.

Le gouvernement a publié sa stratégie nationale (MAMROT, 2011) qui compte surtout sur trois actions pour favoriser l'occupation et la vitalité des territoires, soit la décentralisation, la délégation et la régionalisation de compétences, de pouvoirs, de fonctions, de responsabilités ou de ressources. La loi ne réalise aucun de ces objets; elle en formule le caractère souhaitable.

La loi énonce quatre principes qui doivent guider l'administration publique : le respect des spécificités des nations autochtones; l'engagement des élus (nationaux, municipaux, scolaires, de bandes et de villages nordiques); la concertation entre les élus et les acteurs socioéconomiques des collectivités; et enfin, la complémentarité territoriale par laquelle les élus et acteurs socioéconomiques « des collectivités voisines ou partageant des intérêts communs sont invités à s'associer et unir leurs forces pour collaborer, planifier et agir de façon complémentaire et profitable à ces collectivités. »

Le ministre des Affaires municipales hérite du mandat de faire la promotion de l'occupation et de la vitalité du territoire au sein de l'administration en favorisant la concertation et la cohésion dans les approches et les actions. Il doit aussi développer des indicateurs pour mesurer les progrès accomplis.

À l'instar des deux autres lois, la LDD propose une approche plus suggestive que prescriptive. Aucun nouveau pouvoir n'y est spécifiquement prévu pour les autorités publiques territorialisés; aucune nouvelle initiative quant au partage de compétence entre les différents secteurs de l'action territorialisés. La loi se limite plus ou moins à inviter les élus locaux à s'engager envers leurs communautés, à user de concertation dans la promotion de la complémentarité territoriale.

Ces objectifs sont difficiles à cerner et peuvent donner lieu à des interprétations aussi variables que multiples. Les dispositions de la LOVT pourront-elles entraîner de réelles modifications de comportement des élus locaux à qui l'on propose de se soumettre à une loi dont le caractère imprécis devra inspirer des méthodes autres que les techniques classiques de la norme impérative et ses sanctions ?

La création et l'animation de tables de concertation

L'adoption de ces trois lois qui fondent des stratégies nationales pour s'attaquer à de grands problèmes transversaux s'est accompagnée de l'instauration d'une nouvelle formule pour favoriser la concertation autant au sein de l'administration centrale que de l'administration territorialisée: les tables de concertation.

Le mouvement a été confirmé avec l'adoption des Conférences régionales des élus (CRÉ) en 2006, chargées d'assurer la concertation des partenaires d'une région pour en favoriser le développement. Composée d'élus locaux, la CRÉ peut également adjoindre à son conseil d'administration des représentants de divers milieux, dont celui de l'éducation (a. 21.9 *Loi sur le MAMROT*). Il faut noter que le milieu sociosanitaire n'y est pas mentionné.

C'est au moment de l'adoption de la LOVT en 2012, que la Loi sur le MAMROT est amendée pour jouer à nouveau de cette stratégie en instaurant de nouvelles tables de concertation : la Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement (a. 21.4.1 et 21.4.2 *Loi sur le MAMROT*), la Table Québec-Québec métropolitain pour l'aménagement et le développement (a. 21.4.3 et 21.4.4) et la Table gouvernementale aux affaires territoriales (a. 21.4.5 et 21.4.6). La loi ne prévoit que la composition de ces tables et leur mission qui est de favoriser la concertation entre les représentants centraux et les acteurs locaux. Elle est silencieuse sur ses objectifs plus précis et ne lui accorde aucun pouvoir particulier.

L'adoption de la LOVT a aussi été l'occasion d'officialiser pour chaque région administrative du Québec une Conférence administrative régionale (CAR) regroupant les représentants de l'État québécois sur le territoire afin de favoriser la cohérence et la concertation de leurs actions à l'échelle de la région (a. 21.4.7 à 21.4.11 *Loi sur le MAMROT*).

Bref, sans toucher aux pouvoirs ou aux compétences de chacun, sans rien ajouter en termes de mécanisme concret de mise en œuvre d'une concertation qui reste à définir, les nouvelles dispositions législatives instaurent des lieux ou des occasions de rencontre et de discussion, afin d'accroître la probabilité ou les possibilités de concertation des acteurs, centraux et locaux.

Conclusion

La concertation traditionnelle prévue dans les lois sectorielles se joue de façon concrète et prescriptive à travers l'attribution de compétences et de pouvoirs à l'un ou l'autre secteur, avec une préoccupation particulière pour les possibles chevauchements entre secteurs et en prêtant une attention spéciale à l'impact des activités d'un secteur sur la poursuite des activités de l'autre. La concertation traditionnelle accorde aux différents secteurs des pouvoirs, des devoirs et des obligations pour l'un, qui se traduisent par des droits que pourra réclamer l'autre secteur qui peut ainsi en exiger le respect. Ces pouvoirs s'expliquent le plus souvent en tant que moyens pour permettre à l'administration publique de mieux remplir la mission qui lui est confiée, par une concertation régulée, dans le respect des droits dont disposent ses usagers et la population.

Même si la loi peut parfois réguler ou anticiper de façon détaillée les relations entre les secteurs, comme dans le cas du partage des pouvoirs de perception fiscale entre la commission scolaire et la municipalité, ces dispositions offrent néanmoins une certaine flexibilité aux secteurs qui n'ont pas à douter de pouvoir faire respecter leurs pouvoirs. Ces règles permettent aux trois secteurs de consacrer leur énergie à s'acquitter de leurs missions respectives, sachant que l'autre secteur devra s'y soumettre, y contribuer, ou pourra y exprimer ses vues pour éventuellement bonifier le résultat commun, comme en matière d'aménagement du territoire. Lorsqu'un secteur doit convoquer l'autre devant les tribunaux parce que leur interaction tourne mal, c'est souvent parce que les mécanismes de la concertation préalable ont été insuffisants, en droit ou en pratique.

Les modes d'intervention traditionnels de droit public auraient-ils épuisé les ressources disponibles, autant pour les méthodes de gestion que pour la conception de la normativité (Goyard-Fabre, 1997)? Cette hypothèse semble se confirmer au Québec à la lumière de l'adoption de nouveaux modes d'intervention de droit public pour promouvoir les concepts foncièrement transversaux de la lutte à la pauvreté, du développement durable et de l'occupation et la vitalité du territoire, qui exigent une contribution de nombreux champs de l'État, central comme territorialisé et dont la cohérence de l'action représente un défi majeur.

Ces nouveaux modes de concertation demeurent relativement non contraignants en matière de pouvoirs ou de compétences conférés à chacun des trois secteurs ou aux nouveaux organes mis en place. On y trouve peu de contraintes pour amener les parties à s'entendre, à modifier ou à bonifier leurs actions respectives. On compte davantage sur les opportunités d'échanges qui émaneraient de présence de forums, d'objectifs à poursuivre sous la seule contrainte d'en faire rapport. L'influence mutuelle serait suscitée par des occasions de rencontres dont l'objet précis demeure flou. C'est certes beaucoup espérer du hasard de la rencontre de nombreux impondérables. Mais c'est aussi miser sur l'innovation susceptible d'émaner de la convergence des acteurs des divers secteurs-champs et secteurs-ordres pour cheminer vers les objectifs prescrits par la loi.

On note aussi que ces lois transversales ne donnent aucune prise au justiciable qui voudrait en assurer la réalisation des objectifs annoncés. Ces formes juridiques nouvelles de la concertation se distinguent donc des formes classiques par leur « déjuridicisation » (Mockle, 2002 : 148). Les tribunaux ne peuvent être saisis pour non respect des objectifs poursuivis par les principes mis de l'avant.

Les trois lois transversales retenues sont particulièrement intrigantes puisqu'elles peuvent être assimilées à un simple outil d'énoncé de politique ou de guide de l'administration publique que l'on a tout de même choisi d'inscrire à la loi. La loi prescrit davantage de rapports et de suivis, parfois à des instances fortes comme le Vérificateur général ou le conseil des ministres. Par leur grande flexibilité dans les moyens, les trois lois transversales permettent d'espérer de plus grandes opportunités d'innovation au sein de l'administration publique qui échappe au formalisme traditionnel et qui doit répondre devant la population de l'atteinte des objectifs porteurs de la lutte à la pauvreté, le développement durable et l'occupation du territoire. Rappelons que la LLPES précise justement à son article 11 que sera favorisée dans le soutien de l'État l'innovation dans les actions ou les programmes développés en collaboration et concertation par les collectivités régionales et locales.

Entre la limite atteinte par les mécanismes classiques de la concertation intersectorielle et l'ouverture vers de nouvelles avenues transversales d'action commune se pointent peut-être de nouvelles innovations de l'administration publique.

Au sujet de l'auteure :

Marie-Claude Prémont est professeure de droit à l'École nationale d'administration publique depuis 2007, après douze années à la Faculté de droit de l'Université McGill. Elle enseigne à l'ENAP le *Droit municipal* et le *Droit de la santé et des services sociaux*. Membre de l'Ordre des ingénieurs du Québec et du Barreau du Québec, détentrice d'un doctorat en droit de l'Université Laval, elle poursuit des recherches dans le domaine municipal et sociosanitaire, y compris sur les dimensions fiscales et de finances publiques. Elle s'intéresse à l'histoire du droit et aux réformes politiques et administratives en cours dans ces deux domaines, et de façon plus générale à tout ce qui touche les services publics. Elle est joignable par courriel au marie-claude.premont@enap.ca.

Références :

Agence de la santé et des services sociaux de Montréal. 2012. « Les inégalités sociales de santé à Montréal. Rapport du directeur de santé publique 2011 ». 2^e édition. Disponible à : <http://www.publications.santemontreal.qc.ca>.

Bourque, D. 2009. Transversalité et concertation : entre facteur de développement ou d'enfermement des initiatives locales. *Les Politiques sociales*, 1 & 2: 18–30.

Christensen, T. et P. Laegreid. 2007. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6): 1059–66.

Cossette, B. 2011. *Insalubrité morbide. Quand l'insalubrité menace la santé*. Laurentides, QC: Direction de la santé publique, Agence de la santé et des services sociaux des Laurentides.

Côté, P.-A. 2009. *Interprétation des lois*. 4^e édition. Montréal, QC: Les Éditions Thémis.

Evans, R. G., M. L. Barer et T. R. Marmor (dirs.). 1994. *Why are some people healthy and others are not?* New York, NY: Aldine De Gruyter.

Garant, P. 2010. *Droit administratif*. 6^e édition. Cowansville, QC: Éditions Yvon Blais.

Goyard-Fabre, S. 1997. *Les principes philosophiques du droit politique moderne*. Paris, France: PUF.

Graham, H. et M. Kelly. 2004. *Health inequalities: concepts, frameworks & policy*. London, UK: Health Development Agency.

Hébert, R. et M.-C. Prémont. 2010. Politiques et droit de la santé. Les coopératives de santé: entre compétition et solidarité sociale. *Revue juridique Thémis*, 44(3): 273–323.

Hétu, J. et Y. Duplessis. 2006. *Loi sur les compétences municipales et Loi sur les cités et villes. Textes explicatifs et références législatives*. Brossard, QC: Publications CCH ltée.

LeChasseur, M.-A. 2006. *Le zonage en droit québécois*. Montréal, QC: Wilson & Lafleur.

Lemieux, P. 2011. *Droit administratif : doctrine et jurisprudence*. 5^e édition. Sherbrooke, QC: Éditions Revue de droit de l'Université de Sherbrooke.

Lemieux, V. 2006. « La décentralisation selon le principe de serviabilité ». Pp. 117–40 dans Solidarité rurale du Québec. *Pour une décentralisation démocratique*. Saint-Nicolas, QC: Les Presses de l'Université Laval.

Marmot, M. 2004. *Status syndrome: How your social standing directly affects your health and life expectancy*. London, UK: Bloomsbury.

Mockle, D. 1997. Deux variations sur le thème des normes. *Les Cahiers de droit*, 38: 437–59.

Mockle, D. 2002. Gouverner sans le droit? Mutation des normes et nouveaux modes de régulation. *Les Cahiers de droit*, 43: 143–211.

Prémont, M.-C. 2009. Les échelles municipales et la répartition des compétences locales au Québec. *Revue Lamy des collectivités territoriales*, 45: 69–75.

Proulx, J.-P. 2012. « Commission scolaire ». L'encyclopédie canadienne. Consulté le 5 mai 2013. <http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/fr/commission-scolaire>.

Québec. 2013. « Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013 (prolongée jusqu'au 31 décembre 2014) ». Disponible à : <http://www.mddep.gouv.qc.ca>.

Québec (MAMROT). 2011. « Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016 ». Disponible à : <http://www.mamrot.gouv.qc.ca>.

Québec (MAMROT). 2012a. « Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec ». Disponible à : <http://www.mamrot.qc.ca>.

Québec (MAMROT). 2012b. « L'organisation municipale et régionale au Québec en 2012 ». Disponible à : <http://www.mamrot.qc.ca>.

Québec (MDDEFP). 2012. « Rapport de mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013. Année 2011-2012 ». Disponible à : <http://www.mddefp.gouv.qc.ca>.

Québec (MESS). 2002. « Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Disponible à : <http://www.mess.gouv.qc.ca>.

Québec (MELS). 2011. « Principales statistiques de l'éducation, édition 2011 ». Consulté le 20 mai 2013. <http://www.mels.gouv.qc.ca>.

Québec (MSSS). 2004. « Projet clinique. Cadre de référence pour les réseaux locaux de services de santé et de services sociaux ». Disponible à : <http://www.msss.qc.ca>.

Sossin, L. M. et C. M. Flood. 2013. *Administrative Law in Context*. Toronto, ON: Emond Montgomery Publications.

Vérificateur général du Québec. 2012. « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012. Rapport du commissaire au développement durable ». Disponible à : http://www.vgg.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2011-2012-CDD/fr_Rapport2011-2012-CDD.pdf.

Lois refondues du Québec ou du Canada

Charte canadienne des droits et libertés, L.R.C., (1985), App. II, no. 44.

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., c. C-12.

Code civil du Québec, L.R.Q., c. C-1991.

Code municipal, L.R.Q., c. C-27.1.

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.R.Q., c. A-19.1.

Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19.

Loi sur les compétences municipales, L.R.Q., c. C-47.1.

Loi constitutionnelle de 1867, L.R.C., (1985), app. II.

Loi sur le développement durable, L.R.Q., c. D-8.1.1.

Loi sur la fiscalité municipale, L.R.Q., c. F-2.1.

Loi sur l'instruction publique, L.R.Q., c. I-13.3.

Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, L.R.Q., c. L-7.

Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, L.R.Q., c. M-22.1.

Loi sur le ministère de l'éducation, du loisir et du sport, L.R.Q., c. M-15.

Loi sur le ministère de la santé et des services sociaux, L.R.Q., c. M-19.2.

Loi sur la protection de la jeunesse, L.R.Q., c. P- 34.1.

Loi sur la santé publique, L.R.Q., c. S-2.2.

Loi sur les services de santé et les services sociaux, L.R.Q., c. S-4.2.

Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik, L.R.Q., c. V-6.1, a. 166.

Lois annuelles du Québec

Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux, L.Q., 2003, c. 21.

Loi sur les compétences municipales, L.Q., 2005, c. 6.

Loi sur le développement durable, L.Q., 2006, c. 3.

Loi sur l'évaluation foncière, L.Q., 1971, c. 50.

Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives, L.Q., 2005, c. 32.

Loi visant à prévenir et à combattre l'intimidation et la violence à l'école, L.Q., 2012, c. 19.

Décisions judiciaires

Chalets St-Adolphe inc. c. St-Adolphe d'Howard (Municipalité de), [2011] Q.C.C.A. 1491.
Congrégation des Témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Village de Lafontaine, [2004] 2 R.C.S. 650.

Just c. Colombie-Britannique, [1989] 2 R.C.S. 1228.

P. G. du Canada c. PHS Community Services Society et Vancouver Area Network of Drug Users, [2011] 3 R.C.S. 134.

Spraytech, Société d'arrosage c. Hudson, [2001] 2 R.C.S. 2.