



L'action municipale en matière de développement économique - Droit québécois et comparé

Mémoire

Philip Cantwell

Maîtrise en droit - avec mémoire
Maître en droit (LL. M.)

Québec, Canada

L'action municipale en matière de développement économique

Droit québécois et comparé

Mémoire

Philip Cantwell

Sous la direction de :

Pierre Issalys, directeur de recherche

RÉSUMÉ

Les municipalités québécoises manifestent une volonté claire d'agir dans le but de favoriser le développement économique de leur territoire et leurs interventions dans la sphère économique sont nombreuses et variées. Le présent mémoire porte sur l'action municipale en matière de développement économique et présente le cadre juridique de cette action en mettant en opposition l'autonomie municipale et le contrôle centralisé. En premier lieu, il expose certains fondements conceptuels, historiques, juridiques et sociopolitiques de l'action municipale en matière de développement économique. Par la suite, il examine les moyens dont disposent les municipalités ainsi que les limites qui sont imposées à leur action, et ce, par une analyse approfondie de la législation municipale et de la jurisprudence. Enfin, il s'intéresse au droit applicable dans la province de l'Ontario et dans l'État américain de l'Ohio. Il établit certains parallèles avec ces droits étrangers, lesquels permettent de voir apparaître à la fois des fortes similitudes et des différences fondamentales. Cet exercice de comparaison permet d'alimenter l'analyse critique du droit québécois, laquelle mène à certains constats au sujet de l'approche retenue jusqu'à présent par les autorités législatives québécoises, ainsi qu'à un début de réflexion sur des nouvelles manières d'encadrer l'action municipale en matière de développement économique.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	iii
TABLE DES MATIÈRES.....	iv
SIGLES ET ACRONYMES.....	vi
AVANT-PROPOS.....	vii
INTRODUCTION.....	1
1. LES FONDEMENTS DE L'ACTION MUNICIPALE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE... 9	
1.1. Les fondements conceptuels : le vocabulaire du développement.....	9
1.1.1. « Développement économique ».....	10
1.1.2. « Développement local ».....	11
1.1.3. « Développement régional ».....	13
1.1.4. « Développement communautaire ».....	15
1.2. Les fondements historiques : le contexte économique québécois.....	16
1.2.1. L'industrialisation et la concurrence intermunicipale.....	16
1.2.2. Le développement économique du Québec depuis 1960.....	19
1.3. Les fondements juridiques : les institutions municipales.....	21
1.3.1. L'évolution du régime municipal québécois.....	22
1.3.2. L'organisation municipale et le fonctionnement des municipalités.....	24
1.3.3. Les sources et l'interprétation des pouvoirs municipaux.....	27
1.3.4. Les modalités particulières d'exercice des pouvoirs municipaux.....	29
1.3.5. Le principe d'autonomie municipale.....	31
1.4. Les fondements sociopolitiques : les acteurs du développement économique territorial.....	36
1.4.1. Les organismes de développement local.....	37
1.4.2. Les organismes de développement régional.....	47
1.4.3. Les acteurs gouvernementaux.....	51
1.5. Conclusion.....	56
2. LES MOYENS DE L'ACTION MUNICIPALE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.....	59
2.1. La planification du développement économique territorial.....	60
2.2. La promotion du territoire et de son attractivité.....	69
2.2.1. La promotion du territoire comme milieu d'activité économique.....	69
2.2.2. La promotion du territoire comme lieu desservi par des équipements et des infrastructures stratégiques.....	74
2.2.3. La promotion du territoire par la requalification de sites d'implantation.....	77
2.2.4. La promotion du territoire comme bassin de main-d'œuvre.....	80
2.3. Le soutien à l'activité économique privée.....	82
2.3.1. La mise à disposition d'une assise foncière.....	82
2.3.2. Le soutien technique.....	90
2.3.3. Le soutien financier.....	91
2.3.3.1. L'octroi de subventions, de prêts et de garanties.....	93
2.3.3.2. L'attribution de crédits de taxes.....	99
2.3.3.3. La création de fonds de développement et d'investissement.....	104
2.3.3.4. Les pouvoirs particuliers d'assistance financière.....	106
2.4. L'action économique directe des municipalités.....	108
2.5. Les pouvoirs particuliers en matière de développement économique.....	112

2.6. Conclusion.....	115
3. LES LIMITES DE L'ACTION MUNICIPALE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.....	117
3.1. Les limites découlant du mode d'attribution de pouvoirs aux municipalités.....	118
3.1.1. L'évolution dans la rédaction des dispositions attributives de pouvoirs.....	118
3.1.2. Les pouvoirs des municipalités locales : un amalgame de pouvoirs spécifiques.....	119
3.1.3. Les pouvoirs des MRC : l'émergence d'un véritable champ de compétence.....	122
3.1.4. Les pouvoirs des communautés métropolitaines : des fonctions restreintes.....	124
3.1.5. L'attribution de pouvoirs particuliers.....	125
3.1.6. La prohibition générale d'aide aux entreprises.....	126
3.2. Les limites découlant de l'intervention de l'État dans l'exercice des pouvoirs municipaux.....	132
3.2.1. Les pouvoirs réglementaires du gouvernement et du ministre.....	132
3.2.2. Les pouvoirs de tutelle du ministre.....	133
3.2.3. Les ententes de partenariat.....	135
3.2.4. La planification conjointe État / Ville de Montréal.....	136
3.2.5. La prise en charge de certains champs d'activité par l'État.....	136
3.3 Conclusion.....	138
4. L'ACTION MUNICIPALE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : EXEMPLES ÉTRANGERS.....	141
4.1. Les acteurs du développement économique territorial.....	143
4.1.1. Les municipalités et les organismes spécialisés en Ontario.....	144
4.1.2. Les municipalités et les organismes spécialisés en Ohio.....	147
4.2. L'habilitation générale et particulière des municipalités.....	153
4.3. La limitation du soutien à l'activité économique privée.....	160
4.3.1. La prohibition générale de l'aide municipale à l'activité économique privée.....	161
4.3.2. Les exceptions à la prohibition.....	163
4.4. L'expropriation à des fins de développement économique.....	173
4.5. Conclusion.....	177
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	179
BIBLIOGRAPHIE.....	183

SIGLES ET ACRONYMES

CDÉ	Corporation de développement économique
CDÉC	Corporation de développement économique communautaire
CLD	Centre local de développement
CM	Code municipal du Québec
CRD	Conseil régional de développement
CRÉ	Conférence régionale des élus
FIER	Fonds d'intervention économique régional
FQM	Fédération québécoise des municipalités
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
LCM	Loi sur les compétences municipales
LCV	Loi sur les cités et villes
LIIM	Loi sur les immeubles industriels municipaux
LISM	Loi sur l'interdiction de subventions municipales
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
MÉSI	Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation
MRC	Municipalité régionale de comté
MTESS	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
OBNL	Organisme à but non lucratif
PAÉE	Plan d'action pour l'économie et l'emploi
PDZA	Plan de développement de la zone agricole
SADC	Société d'aide au développement des collectivités
SDC	Société de développement commercial
SOLIDE	Société locale d'investissement et de développement de l'emploi
UMQ	Union des municipalités du Québec

AVANT-PROPOS

Le présent mémoire est le résultat d'un travail individuel de recherche et de réflexion en droit municipal. Tous les avis exprimés sont personnels et ne peuvent être attribués ni au ministère de la Justice du Québec, mon employeur, ni au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, auprès duquel j'agis comme conseiller juridique depuis près de dix ans.

Cela dit, même si tous les propos sont les miens, je dois reconnaître que j'ai bénéficié d'un soutien important, tant à l'université que dans mon milieu de travail, et que le mémoire s'en trouve considérablement enrichi.

En premier lieu, je suis reconnaissant envers le professeur Pierre Issalys, qui a accueilli mon projet de recherche avec enthousiasme et qui a été très généreux de son temps et de ses connaissances tout au long de l'élaboration du présent mémoire.

Je tiens également à remercier mes collègues du ministère de la Justice, de qui j'ai beaucoup appris au fil des années et qui constituent une source constante d'encouragements et de bons conseils. Je souligne particulièrement les contributions de M^{es} Christian Caron, Jacques Hardy et Catherine P. Henquet, qui ont notamment consacré de leur temps à la lecture de mes ébauches.

Enfin, mon rôle particulier auprès du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire me donne la chance de côtoyer les gens qui forment son important bassin d'expertise. J'espère que mes recherches constitueront un apport, même modeste, à l'ensemble des connaissances détenues au sein de ce ministère.

INTRODUCTION

Le système économique québécois est imparfait, tout comme le sont les systèmes mis en place ailleurs. Tous n'ont pas le niveau de vie qu'ils souhaitent, ni les opportunités économiques nécessaires pour réaliser leurs aspirations. Malgré la prospérité relative des Québécois, la pauvreté et les inégalités économiques demeurent des maux endémiques.

Les importantes transformations économiques des dernières décennies, qui se poursuivent encore aujourd'hui, sont également une source de malaise et d'incertitude pour de nombreux Québécois. Le progrès technologique, la mondialisation de l'industrie et du commerce ainsi que l'évolution des besoins et des habitudes de consommation sont tous des facteurs qui affectent de manière bien concrète la vie économique des individus et des communautés. Des industries autrefois prospères, qui offraient des emplois bien rémunérés, peuvent se retrouver très rapidement en déclin. Des entreprises peuvent aussi délocaliser tout ou partie de leurs activités, souvent pour profiter d'une main-d'œuvre étrangère moins dispendieuse. Les pertes d'emploi qui découlent de ces changements sont susceptibles d'avoir des répercussions très sérieuses sur le bien-être économique des citoyens.

Devant de telles difficultés, il n'est pas surprenant que l'on se tourne souvent vers les autorités publiques. De manière générale, les élus de tous les paliers de gouvernement expriment une grande volonté d'agir dans le but d'améliorer la situation économique de leurs concitoyens. Ils élaborent et annoncent des stratégies de développement économique et s'efforcent de démontrer leur efficacité. Plusieurs aspirants au pouvoir font de l'économie le thème principal de leur campagne.

Aujourd'hui, les municipalités québécoises sont au moins aussi préoccupées par le développement économique que le sont les gouvernements provincial et fédéral. L'Union des municipalités du Québec (UMQ) illustre bien cet intérêt lorsqu'elle affirme qu'« il est devenu évident pour les élus municipaux de placer le développement économique durable comme objectif premier de leurs actions quotidiennes dans tous les domaines de leur compétence »¹.

¹ Union des municipalités du Québec, *Politique de développement économique de l'UMQ*, 2004.

Quiconque s'intéresse un peu aux affaires municipales constate rapidement que les interventions municipales qui visent des fins de développement économique sont nombreuses et variées. Le constat qui s'impose, c'est que les municipalités ont la volonté d'intervenir dans le but de favoriser le développement économique de leur territoire et que le droit québécois les autorise, dans une certaine mesure, à le faire.

Dans un premier temps, le présent mémoire s'intéresse à la liberté dont bénéficient les municipalités dans l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de développement économique. Il examine la substance des pouvoirs municipaux et expose les différents champs à l'intérieur desquels les municipalités locales, les municipalités régionales de comté et les communautés métropolitaines peuvent agir.

Ensuite, il examine les limites de l'action municipale en matière de développement économique et les différentes manières dont le cadre juridique restreint le champ d'intervention des municipalités.

Il ressort de cette analyse que le droit québécois est le produit d'une tension entre deux volontés divergentes. D'une part, les autorités québécoises manifestent assez clairement un désir de reconnaître aux municipalités un degré important d'autonomie afin de leur permettre de poursuivre une stratégie de développement économique élaborée par le milieu, selon les priorités locales. D'autre part, nous entrevoyons une autre volonté, souvent exprimée de manière plus oblique, de maintenir un certain degré de contrôle sur l'exercice des pouvoirs municipaux en la matière, vraisemblablement dans le but d'assurer que des intérêts locaux ne soient pas poursuivis au détriment des intérêts plus généraux du Québec.

Si les objectifs qui sous-tendent le cadre juridique applicable aux interventions municipales en matière de développement économique s'opposent entre eux, cela peut aider à comprendre pourquoi ce cadre est si complexe et fragmenté. En fait, il ne semble pas tant résulter de la concrétisation d'une vision claire des rôles des différents acteurs publics que d'une série de compromis intervenus à différentes époques.

La tension entre les volontés d'autonomie municipale et de contrôle par les autorités centrales n'est pas propre au Québec. Elle se manifeste également dans le droit

applicable aux municipalités de l'Ontario et à celles de l'État américain de l'Ohio où d'autres choix ont été faits quant à l'encadrement de l'intervention économique des municipalités. Le dernier chapitre de ce mémoire établit certains points de comparaison avec ces deux régimes étrangers et l'analyse comparée permet de prendre connaissance d'approches différentes à l'égard d'une problématique similaire.

Les municipalités influencent de différentes manières le devenir économique de leur territoire. L'UMQ, dans son « Livre blanc municipal », voit trois rôles distincts joués par les municipalités en matière de développement économique: (1) la contribution brute du secteur municipal, qui comprend les sommes dépensées par les municipalités dans l'exercice de leurs activités ainsi que les emplois qui en découlent directement ou indirectement, (2) la gestion du développement, c'est-à-dire les activités de planification économique, d'accroissement de l'attractivité du territoire et de soutien aux entreprises et (3) l'empreinte économique récurrente qui découle des investissements dans les infrastructures publiques².

Le présent mémoire vise essentiellement le deuxième de ces rôles, la gestion du développement, quoiqu'il déborde aussi sur quelques aspects des autres fonctions. L'action municipale en matière de développement économique comprend l'ensemble des mesures que les municipalités peuvent prendre pour atteindre leurs objectifs économiques. Ce pan de l'activité municipale consiste à mettre en œuvre ce que le professeur Paul Peterson qualifie de « *developmental policies* » :

« Developmental policies are those that contribute to the economic well-being of the city. Implementation of a developmental proposal can be expected to yield economic benefits that will protect the community's fiscal resources. The policy may even lead to growth and expansion. Plans to attract industry to a community, to extend its transportation system, or to renew depressed areas within the city are characteristic types of developmental policies. »³

Bien entendu, presque tous les champs d'activité des municipalités sont susceptibles d'influencer, d'une manière ou d'une autre, le développement économique de leur territoire. L'ensemble des services fournis et de la réglementation imposée crée un environnement plus ou moins propice au développement. La présence d'infrastructures

² Union des municipalités du Québec, *Livre blanc municipal : l'avenir a un lieu*, 2012, p. 29.

³ Paul E. Peterson, *City Limits*, University of Chicago Press, Chicago, 1981, p. 131-132.

adéquates, une réglementation d'urbanisme soigneusement conçue et un régime de taxation et de tarification équitable ne sont que certaines des composantes les plus évidentes de cet environnement.

On trouve toutefois, dans les lois municipales, des pouvoirs particuliers qui permettent aux municipalités d'intervenir plus directement afin d'agir sur le développement de leur territoire. Le présent mémoire vise à identifier ces pouvoirs et à dresser un tableau complet et détaillé du droit québécois qui se rapporte à l'action municipale en matière de développement économique.

Si le rôle joué par les acteurs locaux, dont les municipalités, dans le domaine du développement économique fait l'objet d'une littérature relativement abondante en provenance du milieu des sciences sociales, les auteurs juridiques paraissent s'être peu intéressés à la question.

D'entrée de jeu, il n'y a pas énormément de doctrine qui porte sur le droit municipal québécois. Mis à part M^{es} Gobeil et Pakenham, qui ont rédigé un article paru dans les *Développements récents en droit municipal* il y a près d'une décennie⁴, aucun juriste ne semble avoir publié une analyse poussée des compétences municipales en matière de développement économique. Par ailleurs, le droit a évolué considérablement depuis la publication de cet article. M^e Jean-Pierre Saint-Amour a produit récemment une analyse assez exhaustive des « mesures d'aide » offertes par les municipalités⁵, laquelle comprend les mesures qui visent des objectifs de développement économique, mais l'aide n'est qu'un volet du rôle des municipalités en matière de développement économique. Les ouvrages généraux en abordent certains aspects, mais aucun ne rassemble les différents éléments de la compétence municipale en matière de développement économique de manière à en présenter un tableau complet.

Or, il ne faut pas déduire de cette pénurie de doctrine que le sujet présente peu d'intérêt. Le milieu municipal semble consacrer passablement de ressources à étudier le rôle des municipalités dans le domaine du développement économique. Un exemple

⁴ Bertrand Gobeil et Dennis Pakenham, « Pouvoirs des municipalités en matière de développement économique », p. 47-80 dans *Développements récents en droit municipal (2008)*, Yvon Blais, Cowansville, 2008.

⁵ Jean-Pierre Saint-Amour, « Les mesures d'aide offertes par les administrations municipales », dans *Développements récents en droit municipal (2016)*, Yvon Blais, Cowansville, 2016.

récent, parmi tant d'autres, constitue la mise en place par l'UMQ d'un « Laboratoire d'idées sur le développement économique », dont les membres ont produit un rapport au printemps 2017 qui présente le soutien au développement économique comme « un axe fondamental de l'action municipale »⁶.

De plus, l'élargissement des pouvoirs en matière de développement économique constitue une demande récurrente du milieu municipal. Tant l'UMQ que la Fédération québécoise des municipalités (FQM) réclamaient récemment des modifications au régime juridique, s'appuyant sur une vision large et interventionniste du rôle des municipalités en la matière. En 2012, l'UMQ affirmait :

« Plus entreprenante, la municipalité de demain n'est pas seulement un "fournisseur" de services, elle est surtout un "catalyseur" de développement. Autrement dit, en plus d'assurer les services nécessaires pour l'investissement et le climat d'affaires, elle anime le développement, suscite des occasions et renforce son positionnement sur des créneaux porteurs. »⁷

Puis, en 2014, la FQM énonce :

« La MRC doit être le porteur du développement économique pour assurer la cohérence des interventions de l'ensemble des acteurs du territoire. Ce rôle doit assurément être bonifié. Il s'agit même d'une recommandation faite par l'OCDE dans son rapport sur les politiques rurales au Québec. La décentralisation offrira aux MRC les outils et les moyens financiers nécessaires pour assurer le plein potentiel de leur développement économique. La MRC doit être en mesure de développer ses propres créneaux d'excellence et d'innover dans les domaines qu'elle juge pertinents. »⁸

Il se peut que les modifications significatives apportées à la législation municipale au fil des dernières années aient pu répondre, du moins en partie, à certaines revendications du milieu municipal. Cela dit, il ne s'agit clairement pas d'une œuvre achevée. La plus récente législation municipale, dont la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*⁹, contient des dispositions qui apportent des

⁶ Union des municipalités du Québec, *Rapport du laboratoire d'idées sur le développement économique*, 2017.

⁷ Union des municipalités du Québec, *Livre blanc municipal : l'avenir a un lieu*, 2012, p. 62.

⁸ Fédération québécoise des municipalités, *Une gouvernance de proximité*, 2014, p.17.

⁹ L.Q. 2017, c. 13.

modifications à l'encadrement des compétences municipales en matière de développement économique. Il y a fort à parier que, dans les prochaines années, d'autres modifications majeures seront apportées au cadre juridique.

Comme il s'agit d'un domaine qui préoccupe manifestement le milieu municipal¹⁰, nous espérons qu'un examen poussé de l'état actuel de ce droit particulièrement évolutif puisse être d'une certaine utilité pour ceux qui s'intéressent au sujet.

Le présent mémoire porte avant tout sur le droit québécois et constitue une tentative de systématisation de cette partie du droit municipal qui encadre les interventions des municipalités qui sont relatives au développement économique. Son but n'est cependant pas d'analyser l'efficacité des différentes mesures employées par les municipalités, ni de porter un jugement sur l'opportunité de leur intervention dans les affaires économiques. Il s'agit de questions fort intéressantes, mais qui nécessitent une expertise qui va bien au-delà du domaine juridique.

Il vise à aborder ce sujet au moyen d'une approche thématique. L'objectif n'est pas tant de présenter les compétences municipales selon les structures municipales ou la classification proposée par la législation, mais plutôt de décliner les composantes du régime juridique en fonction d'un thème principal : l'opposition entre la volonté d'accroître l'autonomie municipale et celle de maintenir un certain degré de contrôle au niveau des autorités gouvernementales québécoises.

Ce faisant, le mémoire expose certaines des fins publiques qui sous-tendent le cadre juridique et, par un exercice de comparaison, cherche à démontrer que ces mêmes objectifs sont présents dans le droit étranger, bien qu'ils se manifestent d'une manière différente.

Le premier chapitre du mémoire est consacré aux fondements de l'action municipale en matière de développement économique. On y trouve un ensemble d'idées qui servira, dans les chapitres subséquents, d'assise à l'examen de l'action des municipalités. Ce chapitre contient des éléments de contexte, dont certains concernent le développement économique et des notions connexes et d'autres le régime municipal

¹⁰ Pour un autre exemple, voir Pierre Vallée, « Priorité au développement économique », *Le Devoir* (Montréal), 29 avril 2017.

québécois. Il s'intéresse au vocabulaire du développement, à l'histoire économique du Québec et à l'organisation municipale et il rappelle certains principes généraux concernant l'exercice des pouvoirs municipaux. Il aborde la notion d'autonomie municipale et propose de la considérer comme principe de droit public. Enfin, il présente également les différents acteurs du développement économique territorial.

Le chapitre suivant vise à déterminer l'étendue de la compétence municipale en matière de développement économique. Il décrit les nombreux pouvoirs que la loi accorde aux municipalités et propose de les regrouper en quatre grandes classes : (1) la planification du développement économique territorial, (2) la promotion du territoire et de son attractivité, (3) le soutien à l'activité économique privée et (4) l'action économique directe. Cette analyse portera tant sur les lois d'application générale que sur les lois à portée plus restreinte par lesquelles le législateur accorde des pouvoirs particuliers. Ces dernières lois sont nombreuses et constituent une caractéristique marquante du régime municipal québécois. Par ailleurs, une dernière section du chapitre 2 sert à répertorier des lois particulières qui accordent à certaines municipalités des pouvoirs exceptionnels en matière de développement économique. Il s'agit, en quelque sorte, d'une classe « résiduaire » qui regroupe les pouvoirs qui sont exorbitants du régime général.

La panoplie de pouvoirs éparpillés dans différentes lois est organisée dans un objectif d'intelligibilité et ceux-ci sont commentés à l'aide de jurisprudence, de doctrine et de publications gouvernementales.

Le cadre juridique applicable aux interventions municipales relatives au développement économique contraint parfois les municipalités à modérer leurs ambitions. Le chapitre 3 est dédié à un examen des limites qui sont imposées à l'action des municipalités, soit par la portée des dispositions habilitantes que l'on trouve dans les lois municipales, soit par la mise en place de contrôles exercés par les autorités gouvernementales.

Le présent mémoire fait également une incursion dans le droit étranger et le quatrième chapitre porte sur le droit applicable en Ontario et en Ohio. Les analyses comparées de droit municipal sont assez rares au Québec et une comparaison avec les

régimes applicables dans une autre province canadienne ainsi que dans un État américain semble particulièrement originale.

Le chapitre 4 présente les municipalités et des organismes spécialisés qui sont, dans ces régimes, les acteurs du développement économique. Quatre points de comparaison sont ensuite établis avec le régime québécois : (1) l'approche générale retenue en matière d'habilitation des municipalités, (2) l'utilisation de législation particulière pour accorder des pouvoirs à certaines municipalités seulement, (3) les restrictions à l'aide municipale aux entreprises privées et les circonstances dans lesquelles une telle aide est permise et (4) l'utilisation de pouvoirs municipaux d'expropriation à des fins de développement économique. L'ensemble de ces éléments met en évidence certaines caractéristiques marquantes de ces systèmes étrangers et permet de faire des comparaisons intéressantes avec le régime québécois.

Enfin, le mémoire se clôt avec quelques observations au sujet du cadre juridique québécois relatif aux compétences municipales en matière de développement économique et un début de réflexion concernant des améliorations possibles. Après avoir constaté le caractère complexe et fragmenté du cadre juridique, il propose de réfléchir à l'adoption d'une approche plus intégrée de l'action municipale en matière de développement économique dans laquelle les rôles des différents acteurs sont plus clairement définis et par laquelle des mécanismes sont mis en place afin de favoriser des démarches cohérentes de développement économique territorial.

1. LES FONDEMENTS DE L'ACTION MUNICIPALE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Avant d'entrer dans le vif du sujet et d'analyser de manière détaillée les pouvoirs des municipalités, il y a lieu d'examiner les fondements de l'action municipale en matière de développement économique, ce qui implique d'examiner brièvement certaines notions incontournables et de faire un survol du contexte historique et, par la suite, de rappeler quelques principes généraux concernant les pouvoirs municipaux et de décrire un certain nombre d'acteurs du développement économique territorial.

1.1. Les fondements conceptuels : le vocabulaire du développement

Le domaine du développement économique, comme d'ailleurs tous les champs d'activité humaine, comporte un vocabulaire spécialisé. Un certain nombre d'expressions sont couramment utilisées pour identifier les principaux concepts mais tous ne s'accordent pas nécessairement sur le sens précis à donner à chacun.

Le caractère équivoque de plusieurs de ces expressions amène certains à parler de « notions à risque élevé de dérapage analytique »¹¹ et le professeur André Joyal souligne que :

« [l']expression « développement local » a souvent été, et est encore parfois, utilisée à toutes les sauces pour évoquer toute chose en relation avec le développement économique; il en est de même pour l'expression « développement régional » »¹².

Sans nécessairement chercher à trancher un quelconque débat quant au contenu précis des différents concepts qui se rattachent au domaine du développement économique, il paraît pertinent d'examiner sommairement leurs sens possibles. Ces expressions ont été incorporées dans la législation québécoise et leurs définitions présentent, pour le juriste, un intérêt bien réel¹³.

¹¹ Yvan Comeau, Louis Favreau, Benoît Lévesque et Marguerite Mendell, *Emploi, économie sociale, développement local : les nouvelles filières*, PUQ, Québec, 2001, p. 53.

¹² André Joyal, *Le développement local: Comment stimuler l'économie des régions en difficulté*, PUL, Québec, 2002, p. 9.

¹³ Un cas évident est le pouvoir attribué à toute MRC de « prendre toute mesure afin de favoriser le développement local et régional sur son territoire », prévu à l'article 126.2 de la *Loi sur les compétences*

1.1.1. « Développement économique »

Parmi les différentes notions examinées dans la présente section, le développement économique occupe une position centrale. Évoqué sans cesse dans les discours politiques, si le développement économique est perçu presque universellement comme étant une chose souhaitable, c'est sans doute en partie parce que l'expression, dans le langage courant, est suffisamment malléable pour permettre à chacun d'y comprendre un peu ce qu'il veut et d'investir la notion de sa vision économique et de ses valeurs personnelles.

Le développement économique est certainement associé à la croissance économique, c'est-à-dire à une augmentation de la prospérité découlant d'une capacité accrue de production de biens et de services. Le développement économique ne s'y limite toutefois pas et peut aussi faire intervenir tout un ensemble de facteurs liés à la qualité de vie, à l'emploi et au partage de la richesse¹⁴.

On distingue parfois le développement exogène, où la situation économique est influencée positivement par des actions provenant de l'extérieur du lieu affecté (investissement, progrès technologique, etc.), du développement endogène, où l'accent est mis sur le capital humain et où l'amélioration découle d'initiatives prises par les acteurs du milieu affecté¹⁵.

Les interventions gouvernementales en matière de développement économique doivent, en principe, être faites dans une perspective de développement durable, qui se définit comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement »¹⁶.

municipales. Le chapitre 2 contient plusieurs autres exemples.

¹⁴ Bertrand Vachon, *Le développement local: théorie et pratique*, Gaëtan Morin, Boucherville, 1993, p. 74 à 77.

¹⁵ Marguerite Mendell, « Qu'est-ce que le développement? », p. 69-83 dans Marielle Tremblay, Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay (dir.), *Développement local, économie sociale et démocratie*, PUQ, Québec, 2002.

¹⁶ *Loi sur le développement durable*, RLRQ, c. D-8.1.1, art. 2.

Les municipalités ne sont pas présentement assujetties à un tel cadre, quoique le champ d'application de la *Loi sur le développement durable* pourrait être étendu de manière à les englober, sur décision du gouvernement¹⁷. La *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* identifie toutefois comme « activité incontournable » l'accompagnement en développement durable des municipalités qui s'engagent volontairement dans une telle démarche¹⁸.

Les notions de « développement local », de « développement régional » et de « développement communautaire » examinées ci-dessous ont en commun l'idée de développement économique et permettent d'exprimer différentes approches de l'amélioration de la situation économique d'un groupe ou d'un lieu.

1.1.2. « Développement local »

Il n'existe aucune définition universellement acceptée du concept de développement local. Il s'agit d'une notion quelque peu fluide qui regroupe différentes idées économiques et sociales en relation avec un territoire.

Quoique le sens de l'expression « développement local » semble varier d'un endroit à un autre, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) propose des définitions assez éclairantes :

« Local development is a wide ranging concept that can best be seen as a process through which a certain number of institutions and/or local people mobilise themselves in a given locality in order to create, reinforce and stabilise activities using as best as possible the resources of the territory. It can be seen as an bottom-up attempt by local actors to improve incomes, employment opportunities and quality of life in their localities in response to the failure of markets and national government policies to provide what is required, particularly in underdeveloped areas and areas undergoing structural adjustment.»¹⁹

¹⁷ *Loi sur le développement durable*, RLRQ, c. D-8.1.1, art. 4.

¹⁸ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, Québec, 2015, p. 21.

¹⁹ OECD, *Best Practices in Local Development*, Local Economic and Employment Development, OECD Publishing, 2001, p. 22.

« The purpose of local development is to build the capacity of a defined territory, often a municipality or a region, to improve its economic future and the quality of life for inhabitants. »²⁰

Le professeur André Joyal affirme ceci :

« L'expression « développement local » fait l'objet d'un usage répandu depuis le début des années 80. [...] Aujourd'hui on associe le développement local aux interventions de création d'emplois mises de l'avant dans le cadre d'une action concertée de divers acteurs locaux soucieux du mieux-être de leur collectivité. »²¹

Les professeurs Tremblay, Klein et Fontan expriment l'avis suivant au sujet du développement local, avant de procéder à un examen poussé des différents points de vue quant au sens à donner à l'expression :

« Il constitue un champ d'intervention dans le développement des collectivités où coexistent plusieurs approches et perspectives, lesquelles inspirent des stratégies qui ne sont pas toujours convergentes. Elles se rejoignent sur le fait qu'elles poursuivent le développement dans des cadres localisés, qu'il s'agisse de collectivités rurales ou de quartiers urbains. Cependant, elles divergent en ce qui concerne leur vision du développement et de ce qu'est le local, ainsi que les modalités d'intervention qu'elles proposent. »²²

En ce qui concerne la vision du gouvernement du Québec, la *Politique de soutien au développement local et régional*²³ de 1997 indique que le développement local, c'est le développement de l'emploi et des entreprises par un groupe d'acteurs économiques et politiques situés sur un territoire donné, surtout le territoire d'une municipalité régionale de comté (MRC). Comme le précise la *Politique*, « le gouvernement entend privilégier le palier local comme le lieu de programmation des plans d'action, de gestion et d'exécution des services de première ligne. Ce palier s'articule autour des territoires de MRC et d'unités territoriales correspondantes là où il n'y a pas de territoire de MRC ».

²⁰ OECD, *Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies*, Local Economic and Employment Development, OECD Publishing, 2010, p. 22.

²¹ André Joyal, *Le développement local au Québec*, en ligne: <http://agora.qc.ca/documents/developpement_local--le_developpement_local_au_quebec_par_andre_joyal>.

²² Diane-Gabrielle Tremblay, Juan-Luis Klein et Jean-Marc Fontan, *Initiatives locales et développement socioterritorial*, TÉLUQ, Québec, 2009, p.28.

²³ Secrétariat au développement des régions, *Politique de soutien au développement local et régional*, Québec, 1997.

Dans un document intitulé *Devenir maître de son développement : la force des régions*²⁴, diffusé en 2004, le gouvernement ne définit pas expressément le développement local, mais il confirme que, pour lui, le développement local se fait à l'échelle de la MRC.

1.1.3. « Développement régional »

Le développement régional, en tant qu'approche de développement économique, a été mis en œuvre au Québec, d'une manière ou d'une autre, depuis longtemps, mais a commencé à être articulé comme tel à compter des années 1960²⁵.

À cette époque, on entendait par « développement régional » un ensemble de mesures prises par le gouvernement provincial dans le but d'éliminer les importantes disparités économiques que présentaient les différentes régions du Québec.

« [L]es politiques de développement régional visaient donc à favoriser le rattrapage des régions en retard, à contrer les inégalités régionales donc à aider principalement les régions en difficulté. »²⁶

Une ambiguïté inhérente à la notion de développement régional consiste en l'absence de consensus quant à la manière de définir ce qui constitue une région. Comme le souligne le professeur Clermont Dugas, il existe de nombreuses manières de découper le Québec en régions, notamment selon la finalité recherchée, et l'opération peut être fortement teintée par des considérations idéologiques²⁷. Il rappelle que l'un des motifs qui ont sous-tendu la délimitation, par le gouvernement du Québec, des régions administratives²⁸ était lié à la planification du développement économique, quoique vers le milieu des années 1980, cela ne s'était pas encore concrétisé. Il précise également que le

²⁴ Gouvernement du Québec, *Devenir maître de son développement : la force des régions*, Québec, 2004.

²⁵ Marc-Urbain Proulx, *Développement économique: clé de l'autonomie locale*, Transcontinental, Montréal, 1994, p. 23.

²⁶ Benoît Lévesque, « Le modèle québécois de développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois? », dans Danielle Lafontaine et Bruno Jean (dir.), *Territoires et fonctions, vol. 1*, CRDT/GRIDEQ, Rimouski, 2005, p. 19.

²⁷ Clermont Dugas, « Région et régionalisation au Québec depuis Raoul Blanchard », (1986) 30 *Cahiers de géographie du Québec* 189-202.

²⁸ Ces régions, délimitées par le gouvernement pour la première fois en 1966, ont été révisées notamment par le *Décret 2000-87 du 22 décembre 1987* et le *Décret 965-97 du 30 juillet 1997*. Il en existe aujourd'hui 17.

développement régional a graduellement été réorienté de la lutte contre les disparités vers la croissance économique.

On trouve, dans la *Politique de soutien au développement local et régional*, une définition plus récente du concept qui tient compte, notamment, du lien entre le développement régional et le développement local :

« [L]e développement régional renvoie à une dimension collective basée sur les notions de concertation, de coordination, d'harmonisation et de planification visant l'adoption et la poursuite de priorités régionales de développement et de choix de stratégies régionales pour assurer un développement équilibré de ce territoire. Le développement régional est complémentaire au développement local. Il vient renforcer les effets des dynamismes locaux et permet de mieux arrimer et adapter l'action de l'État aux diverses réalités régionales. »²⁹

Dans le document *Devenir maître de son développement : la force des régions*³⁰, le gouvernement retient une conception similaire du développement régional et confirme que l'échelle territoriale concernée est la région administrative.

Si la différence la plus significative entre le développement local et le développement régional est l'échelle à laquelle les interventions sont planifiées ou réalisées, on peut constater d'emblée certaines difficultés liées à l'arrimage de ces concepts avec les paliers du système municipal québécois, surtout depuis que le législateur a regroupé au sein de la MRC les pouvoirs de développement local et de développement régional³¹. On se retrouve aujourd'hui avec la MRC, une instance par définition régionale, du moins aux fins de l'organisation municipale, qui exerce des pouvoirs de développement qualifiés de « locaux ». En même temps, elle exerce des pouvoirs de développement « régionaux » qui se rapportent, ou se rapportaient à l'origine, à une échelle territoriale, la région administrative, pour laquelle il n'existe plus formellement d'instance décisionnelle composée de représentants municipaux. Les municipalités locales, quant à elles, interviennent également dans la sphère du développement local, mais à une échelle différente des MRC. Bref, les risques de confusion sont significatifs.

²⁹ Secrétariat au développement des régions, *Politique de soutien au développement local et régional*, Québec, 1997.

³⁰ Gouvernement du Québec, *Devenir maître de son développement : la force des régions*, Québec, 2004.

³¹ Voir la section 3.1.3.

Dans le présent mémoire, nous utilisons l'expression « développement économique territorial » pour référer à l'ensemble des mesures de développement économique qui se rattachent à un territoire déterminé, ce qui englobe le développement local et le développement régional.

1.1.4. « Développement communautaire »

On peut définir le développement communautaire comme « une vision globale du développement qui tient simultanément compte du contexte économique, politique, social, culturel et environnemental dans lequel les gens vivent » et qui vise « un objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale »³².

La notion d'économie sociale, qui se rattache au développement communautaire, lie l'activité économique à des valeurs sociales. Les entreprises d'économie sociale ne sont pas tant orientées vers le profit que vers la création d'emplois et la fourniture de services à leurs membres.

Les entreprises d'économie sociale prennent notamment la forme de coopératives ou d'organismes à but non lucratif (OBNL), adoptent un mode de gouvernance démocratique et œuvrent dans des marchés souvent délaissés par l'entreprise privée traditionnelle³³.

La *Loi sur l'économie sociale*³⁴, bien qu'elle ne reconnaisse pas formellement de rôle aux municipalités, contient tout de même une définition du concept qui peut aider à comprendre le sens qui lui est donné en droit québécois³⁵. Elle énonce un ensemble de principes qui permettent d'identifier les entreprises et les activités d'économie sociale, dont

³² Table nationale des corporations de développement communautaire, *Cadre de référence*, 2012, en ligne : <<http://www.tncdc.com/medias/u/44/doc/Cadre%20de%20r%C3%A9f%C3%A9rence%20-%20TNCDC.pdf>>.

³³ Ministère des Régions, *Conjuguer l'économie et le social*, Québec, 1998.

³⁴ RLRQ, c. E-1.1.1.

³⁵ Selon l'article 3 de cette loi, l'économie sociale consiste en « l'ensemble des activités économiques à finalité sociale réalisées dans le cadre des entreprises dont les activités consistent notamment en la vente ou l'échange de biens ou de services et qui sont exploitées conformément » aux six principes énumérés.

la recherche d'une viabilité économique tout en répondant aux besoins des membres de l'entreprise ou de la collectivité.

1.2. Les fondements historiques : le contexte économique québécois

Comme le droit est une réaction à une réalité sociale, on favorise sa compréhension en exposant son contexte factuel. Différentes parties du cadre législatif québécois ont été mises en place à différentes époques et une analyse du droit municipal, et plus particulièrement de cette partie du droit municipal qui se rapporte au rôle des municipalités en matière de développement économique, peut bénéficier d'une présentation de quelques-unes des grandes lignes de l'histoire économique du Québec.

1.2.1. L'industrialisation et la concurrence intermunicipale

Les interventions municipales visant à inciter les entreprises à s'établir sur leur territoire ne sont pas choses nouvelles. Au contraire, elles remontent à l'industrialisation du Québec.

La professeure Marie-Claude Prémont affirme que « [l]es municipalités ont joué un rôle écrasant au moment de l'industrialisation pour alimenter de fonds publics la rentabilité des entreprises »³⁶ et fournit, à l'aide des quotidiens de l'époque, un certain nombre d'exemples d'aide municipale.

On trouve une autre illustration de ce rôle dans l'*Acte pour encourager l'introduction et l'établissement de nouvelles manufactures en cette Province*³⁷, sanctionné en 1870, dont l'objet consiste à habiliter les municipalités locales à accorder une exemption de taxes municipales à toute personne qui établit sur leur territoire une manufacture, à l'exclusion d'un moulin à farine, d'une usine à gaz ou d'une distillerie. Comme l'indique son préambule, la loi s'appuie sur la prémisse que ces projets « contribueraient puissamment à développer [les] ressources productives [de la province] et à accroître sa prospérité ».

³⁶ Marie-Claude Prémont, « Le droit de la gouverne municipale : terrain d'essai de la gouverne nationale? », dans Pierre Noreau (dir.), *Le droit à tout faire : exploration des fonctions contemporaines du droit*, Thémis, Montréal, 2008, p. 150.

³⁷ 34 Vict., c. 18.

La portée de cette loi a toutefois été diminuée considérablement par la *Loi relative aux subventions accordées aux manufacturiers par les corporations municipales*³⁸, sanctionnée en 1899, laquelle introduit dans les Statuts refondus les trois dispositions suivantes :

4643d. Aucune municipalité n'accordera de subventions à un manufacturier qui se propose d'établir dans ses limites une industrie de nature analogue à une industrie déjà établie dans cette municipalité et qui n'a pas reçu de subvention.

4643e. Aucune subvention ne sera accordée par une municipalité, pour déterminer le transport, dans ses limites, d'une industrie déjà établie et en pleine exploitation dans un autre endroit de la province.

4643f. Toute subvention accordée en contravention avec les articles 4643d ou 4643e sera nulle et de nul effet.

La loi énonce deux restrictions applicables aux municipalités qui souhaitent venir en aide aux exploitants industriels : (1) une telle aide ne peut être fournie si elle accorde à une nouvelle industrie un avantage qui n'a pas été donné à une industrie similaire déjà présente sur le territoire de la municipalité, et (2) une telle aide ne peut pas avoir comme effet d'inciter une industrie québécoise à déménager ses installations.

Nous pouvons imaginer que l'intention du législateur de l'époque était, d'une part, de favoriser un traitement équitable et uniforme des manufacturiers et, d'autre part, d'empêcher les municipalités de courtiser les industries déjà établies sur le territoire québécois, vraisemblablement afin d'éviter la compétition entre municipalités et la surenchère en matière d'aide financière. Comme le souligne la professeure Prémont, on peut « entrevoir que certaines personnes se rendent compte que les contribuables sont les perdants de cette compétition qui s'engage entre municipalités pour faire venir chez elles les entreprises qui vantent les bienfaits qu'elles apportent en fournissant du travail »³⁹.

³⁸ 62 Vict., c. 41.

³⁹ Marie-Claude Prémont, « Le droit de la gouverne municipale : terrain d'essai de la gouverne nationale? », dans Pierre Noreau (dir.), *Le droit à tout faire : exploration des fonctions contemporaines du droit*, Thémis, Montréal, 2008, p. 151.

Manifestement, ces restrictions n'ont pas suffi à enrayer les problèmes constatés, puisque le législateur a, en 1919, élargi ces restrictions pour édicter plutôt une interdiction générale pour les municipalités de venir en aide aux entreprises industrielles et commerciales, sous réserve du maintien de la possibilité d'accorder des crédits de taxes⁴⁰.

Selon les débats reconstitués de l'Assemblée législative, Walter George Mitchell, premier titulaire du portefeuille ministériel des affaires municipales, expliquait l'objet de cette intervention législative de manière à laisser clairement voir que l'aide municipale aux entreprises était d'une importance telle qu'elle pouvait mettre en péril les finances municipales :

« Il y est décrété qu'aucune municipalité ne peut garantir les emprunts ou les débetures d'aucune institution industrielle ou commerciale, ni acheter des parts d'aucune compagnie, ni prêter, ni donner de l'argent ou toute autre valeur, non plus qu'aucun bien immobilier.

Ces municipalités peuvent accorder les exemptions de taxes pour fins industrielles et commerciales, suivant que la loi le leur permettait jusqu'à présent.

Le bill a pour objet de protéger les municipalités contre elles-mêmes. Plusieurs, en effet, se sont engagées trop loin en offrant des garanties et se sont endettées de telle façon qu'il leur est difficile de faire face à leurs obligations.

Plusieurs municipalités ont dépassé les bornes de la prudence dans cette matière des prêts et, par conséquent, cette loi est nécessaire. »⁴¹

Deux ans plus tard, la possibilité d'accorder une aide sous forme de crédits de taxes a été retirée⁴² et la loi amendée, intitulée dans les Statuts refondus de 1925 *Loi interdisant aux municipalités d'accorder des subventions aux établissements industriels ou commerciaux*⁴³, fournit la base de l'actuelle *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*⁴⁴ (LISM) et l'essentiel de son contenu est demeuré pratiquement inchangé depuis près d'un siècle⁴⁵. Aujourd'hui, la LISM contient une prohibition générale, applicable

⁴⁰ *Loi amendant les Statuts refondus, 1909, les Statuts refondus, 1888, et le Code municipal de Québec, relativement aux affaires municipales*, 9 Geo.V, c. 59.

⁴¹ Séance de l'Assemblée législative, 14e législature, 3e session, fascicule n°33, 12 mars 1919, p. 341-343.

⁴² *Loi amendant les Statuts refondus, 1909, les Statuts refondus, 1888, et le Code municipal de Québec, relativement aux affaires municipales*, 11 Geo. V, c. 47, art. 14.

⁴³ S.R. 1925, c. 116.

⁴⁴ RLRQ, c. I-15.

⁴⁵ Voir la section 3.1.6.

à toute municipalité, de venir en aide à un établissement industriel ou commercial autrement que de la manière prévue par la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* (LIIM).

1.2.2. Le développement économique du Québec depuis 1960

Vers 1960, avec le début de la révolution tranquille, l'État québécois commence à intervenir de manière plus active dans le développement économique. L'approche favorisée à l'époque est assez centralisatrice et vise notamment à contrer les inégalités régionales⁴⁶. On assiste, entre autres, à la création de la Société générale de financement⁴⁷, de la Caisse de dépôt et de placement du Québec⁴⁸ et de la Société de développement industriel du Québec⁴⁹.

La majeure partie de la décennie 1960-1969 est une période d'expansion économique alimentée entre autres par d'importants investissements publics en matière de construction de bâtiments gouvernementaux et scolaires et de modernisation des infrastructures de transport, en plus de la réalisation de grands projets comme la construction du métro de Montréal et le développement de la filière hydroélectrique⁵⁰. On assiste aussi à des investissements importants dans l'industrie manufacturière et dans la construction résidentielle. Le Québec connaît toutefois un certain ralentissement économique à compter de la fin des années 1960.

Les municipalités manifestent déjà, à cette époque, un certain intérêt pour le développement économique. Plusieurs municipalités se dotent de commissaires

⁴⁶ Juan Luis Klein, Danielle-Gabrielle Tremblay et Jean-Marc Fontan, « Social Actors and Hybrid Governance in Community Economic Development in Montreal », p. 37-57 dans Neil Bradford et Allison Bramwell (dir.), *Governing Urban Economies. Innovation and Inclusion in Canadian City-Regions*, University of Toronto Press, Toronto, 2014; Benoît Lévesque, « Le modèle québécois de développement régional et local: vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois? », p. 15-45 dans Danielle Lafontaine et Bruno Jean (dir.), *Territoires et fonctions*, vol. 1, CRDT/GRIDEQ, Rimouski, 2005.

⁴⁷ *Loi sur la Société générale de financement*, RLRQ, c. S-17 (abrogée). La Société est constituée en 1962 (L.Q. 1962, c. 54).

⁴⁸ *Loi sur la Caisse de dépôt et de placement du Québec*, RLRQ, c. C-2. La Caisse est fondée en 1965 (L.Q. 1965, c. 23).

⁴⁹ *Loi sur la Société de développement industriel du Québec*, RLRQ, c. S-11.01 (abrogée). La Société est instituée en 1971 (L.Q. 1971, c. 64).

⁵⁰ Plusieurs des constats rapportés dans la présente section sont tirés de : Philippe Kabor et al., *Étude spéciale : histoire économique du Québec depuis une soixantaine d'années*, Desjardins - Études économiques, 25 novembre 2014, en ligne: <<https://www.desjardins.com/ressources/pdf/pv1411f.pdf>>.

industriels et, en 1970, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) insiste sur l'importance de la planification du développement économique. Les municipalités jouent toutefois un rôle de second plan et il revient à la province d'établir les priorités⁵¹.

La première moitié des années 1970 est une période de stagnation économique, suivie par une récession. La hausse rapide du prix du pétrole provoque une crise économique et crée des difficultés importantes pour bon nombre d'entreprises québécoises. Le Québec connaît une forte inflation dans la deuxième moitié des années 1970 et les interventions en matière de politique monétaire réalisées pour la combattre contribuent à provoquer une autre récession vers la fin de la décennie.

Les réformes importantes de la fin des années 1970 en matière d'aménagement du territoire, de fiscalité et de démocratie municipale⁵² jettent les bases d'un éventuel élargissement du rôle des municipalités et le contexte économique difficile du début des années 1980 incite le gouvernement du Québec à s'y engager. La récession de 1981-1982 provoque une crise des finances publiques et le gouvernement n'intervient pas par la réalisation de projets publics majeurs, contrairement à l'approche qu'il avait adoptée pendant les années 1970.

Du développement régional de la révolution tranquille, on passe progressivement au développement local. À cette époque, la même tendance vers un rôle accru des intervenants locaux se voit d'ailleurs dans les autres pays de l'OCDE⁵³.

On commence à évoquer davantage le développement endogène; les initiatives de développement communautaire se multiplient et de nombreux organismes voués au développement économique apparaissent⁵⁴. On voit naître, entre autres, les corporations de développement économique (CDÉ), dont plusieurs deviendront, quelques années plus tard, des centres locaux de développement (CLD)⁵⁵.

⁵¹ Union des municipalités du Québec, *Le développement économique et industriel du Québec : responsabilité individuelle, responsabilité collective*, 1970.

⁵² Conférence Québec-Municipalités, *La revalorisation du pouvoir municipal*, 1978. La *Loi sur les élections dans certaines municipalités* est adoptée en 1978 (L.Q. 1978, c. 63), la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la *Loi sur la fiscalité municipale* le sont en 1979 (L.Q. 1979, c. 51; L.Q. 1979, c. 72).

⁵³ OECD, *Best Practices in Local Development*, Local Economic and Employment Development, OECD Publishing, 2001, p. 8.

⁵⁴ Yvon Gasse, *L'importance des groupes intermédiaires dans le développement économique local : l'exemple du Québec*, Québec, 2006.

⁵⁵ Voir la section 1.4.1.

Vers la fin des années 1980 et le début des années 1990, le Québec connaît de nouveau une récession. La mondialisation affecte de plus en plus les entreprises québécoises et l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain en 1994, qui intègre les marchés nord-américains, ne fait qu'accélérer les transformations.

La tendance vers un rôle plus important des milieux locaux se poursuit. En 1992, l'auteur Paul Prévost affirme que le développement économique est de plus en plus axé sur le dynamisme local et l'encouragement des petites et moyennes entreprises et de l'entrepreneuriat⁵⁶. La *Politique de soutien au développement local et régional*⁵⁷ de 1997 mise d'ailleurs sur une responsabilisation accrue des milieux locaux et régionaux.

Au cours des années 2000, le commerce international continue de prendre de l'ampleur et des pays comme la Chine, la Corée, l'Inde et le Mexique émergent comme d'importants producteurs mondiaux. Le secteur manufacturier au Québec, composé en grande partie d'industries de faible technologie (textiles, bois, papier), est durement affecté. En revanche, les industries de haute technologie connaissent une croissance importante⁵⁸ et créent de nouvelles opportunités de développement. L'industrie ne forme toutefois pas à elle seule l'économie. Il ne faut pas oublier que le Québec bénéficie d'abondantes ressources naturelles et que les secteurs de la forêt, des mines et de l'agriculture en demeurent des composantes significatives. Le secteur des services, qui comprend notamment le tourisme et les services financiers, apporte également une contribution économique majeure. Les transformations économiques se poursuivent et, tout en causant de l'inquiétude et des difficultés, elles ouvrent de nouveaux champs d'activité aux acteurs du développement économique.

1.3. Les fondements juridiques : les institutions municipales

La présente section contient certaines observations à caractère plus général au sujet du cadre juridique qui sera examiné dans les chapitres suivants.

⁵⁶ Paul Prévost, *Développement local et entrepreneurship*, IRECUS, Sherbrooke, 1992, p. 4-5.

⁵⁷ Secrétariat au développement des régions, *Politique de soutien au développement local et régional*, Québec, 1997.

⁵⁸ Jonathan Deslauriers et al., *Mieux outiller le secteur manufacturier : entre politique et adéquation des besoins*, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC, Montréal, 2014.

En premier lieu, nous examinons très brièvement quelques aspects de l'histoire du système municipal québécois pour ensuite décrire sommairement l'organisation municipale québécoise afin notamment de bien cibler les types d'organismes que l'on vise par le terme « municipalité ». Nous rappelons certains principes concernant la source et l'interprétation des pouvoirs des municipalités ainsi que certaines modalités d'exercice de ces pouvoirs et nous abordons le thème de l'autonomie municipale.

1.3.1. L'évolution du régime municipal québécois

Après quelques faux départs en 1840, 1845 et 1847, les bases du régime municipal québécois sont jetées en 1855⁵⁹. À cette époque, le Bas-Canada compte plus de 400 municipalités, dont des paroisses, des *townships* et des villages, et 61 corporations de comté. La législation de 1855 est modifiée à plusieurs reprises pour être refondue, en 1860, sous le titre d'*Acte municipal du Bas-Canada de 1860*⁶⁰.

Quelques années plus tard, l'Assemblée législative de la nouvelle province de Québec adopte le *Code municipal* de 1871⁶¹, « qui est une codification des dispositions législatives régissant les institutions municipales au Québec, à l'exception toutefois des cités et villes incorporées par acte (loi) spécial »⁶².

En 1867, plusieurs municipalités désignées comme cités ou villes sont régies par des chartes, c'est-à-dire des lois particulières, et une dizaine de nouvelles cités et villes s'ajoutent dans la décennie suivante. La *Loi des clauses générales des corporations de ville*⁶³, adoptée en 1876, instaure un cadre général applicable à cette catégorie de municipalité et constitue l'ascendant de la *Loi sur les cités et villes*⁶⁴ (LCV).

⁵⁹ La présente section tire plusieurs informations de Julien Drapeau, *Les origines du régime municipal au Québec*, Ministère des Affaires municipales, Québec, 1967.

⁶⁰ S.R.B.C., 1861, c. 24.

⁶¹ 34 Vict., c. 68.

⁶² Julien Drapeau, *Les origines du régime municipal au Québec*, Ministère des Affaires municipales, Québec, 1967, p. 36.

⁶³ 40 Vict., c. 29.

⁶⁴ RLRQ, c. C-19.

Ces lois, modifiées d'innombrables fois et refondues, mettent en place une structure générale de l'organisation municipale québécoise qui persiste toujours aujourd'hui, du moins en grande partie.

Un nouveau palier municipal apparaît en 1970 afin de répondre aux besoins particuliers découlant du développement des grandes régions métropolitaines. Trois communautés urbaines sont alors constituées⁶⁵ dans le but de gérer à plus grande échelle la planification de l'aménagement du territoire et la fourniture de certains services municipaux.

Quelques années plus tard, en 1979, l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁶⁶ mène à la création des MRC, qui remplacent les corporations de comté.

Le début des années 2000 connaît une importante réorganisation municipale. De nombreux regroupements municipaux ont lieu dans les régions métropolitaines et ailleurs sur le territoire. Les communautés urbaines disparaissent et deux communautés métropolitaines sont constituées afin d'exercer des pouvoirs sur les régions les plus peuplées du Québec⁶⁷. Cette réorganisation se montre controversée et, dès 2003, des mesures sont prises afin de déconstruire une partie de la réforme, selon la volonté des citoyens des municipalités concernées⁶⁸. La reconstitution subséquente de certaines municipalités est toutefois accompagnée de la création d'agglomérations, de sorte que les municipalités qui retrouvent ainsi leur existence maintiennent malgré tout des liens étroits avec leurs voisines⁶⁹.

Somme toute, l'organisation municipale contemporaine découle d'une lente évolution, ponctuée de l'occasionnelle réforme majeure. Le résultat n'est pas un seul régime municipal, mais plutôt une multiplicité de régimes, le tout mis en place par une mosaïque législative formée de pièces anciennes et nouvelles.

⁶⁵ *Loi sur la Communauté urbaine de l'Outaouais*, RLRQ, c. C-37.1; *Loi sur la Communauté urbaine de Montréal*, RLRQ, c. C-37.2; *Loi sur la Communauté urbaine de Québec*, RLRQ, c. C-37.3.

⁶⁶ L.Q. 1979, c. 51.

⁶⁷ *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, L.Q. 2000, c. 34; *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, L.Q. 2000, c. 56.

⁶⁸ Voir notamment la *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*, L.Q. 2003, c. 14.

⁶⁹ *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, L.Q. 2004, c. 29.

1.3.2. L'organisation municipale et le fonctionnement des municipalités

Le Québec est doté d'un système municipal relativement complexe. Le sud de la province est, pour l'essentiel, organisé en 1108 municipalités locales⁷⁰. Les municipalités locales ont différentes appellations (ville, municipalité, paroisse, village, canton, cantons unis) mais, d'un point de vue juridique, il existe plutôt deux classes : les municipalités régies par le *Code municipal du Québec*⁷¹ (CM) et les municipalités régies par la LCV. Au fil des années, ces deux lois sont devenues très similaires, mais chacune conserve quelques particularités. Ces différences ne sont toutefois pas significatives aux fins d'une analyse des pouvoirs en matière de développement économique. Par contre, plusieurs municipalités sont dotées de chartes⁷² qui peuvent modifier considérablement leur fonctionnement et leurs pouvoirs, y compris ceux qui se rapportent au développement économique.

Les municipalités locales sont administrées par un conseil d'élus. Les plus petites municipalités comptent généralement six conseillers⁷³, mais leur nombre augmente habituellement avec la population pour atteindre, dans le cas de la Ville de Montréal, 64⁷⁴. Aux conseillers s'ajoute le maire, à qui la loi accorde quelques fonctions particulières, mais dont le réel pouvoir dépend de sa capacité d'obtenir le soutien d'une proportion significative des autres membres du conseil.

Les pouvoirs que la loi accorde à la municipalité sont exercés par son conseil⁷⁵. Celui-ci est tenu de doter la municipalité d'un directeur général, qui en est le fonctionnaire principal auprès duquel doivent répondre tous les autres fonctionnaires et employés de la

⁷⁰ Les données de cette section proviennent de : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, *L'organisation municipale du Québec en 2018*, Québec, 2018.

⁷¹ RLRQ, c. C-27.1.

⁷² Cinq chartes municipales ont été intégrées au recueil des lois et règlements du Québec : *Charte de la Ville de Gatineau*, RLRQ, c. C-11.1; *Charte de la Ville de Lévis*, RLRQ, c. C-11.2; *Charte de la Ville de Longueuil*, RLRQ, c. C-11.3; *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4; *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, c. C-11.5. Plusieurs autres municipalités sont régies par des lois non refondues trop nombreuses pour être énumérées ici.

⁷³ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 44.

⁷⁴ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, art. 14.

⁷⁵ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 47; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 79.

municipalité⁷⁶. Le directeur général administre les affaires courantes de la municipalité et assiste le conseil dans l'exercice de tous ses pouvoirs.

Les municipalités sont également tenues d'avoir certains fonctionnaires tels, dans le cas des municipalités régies par la LCV, un greffier et un trésorier et, dans les cas des municipalités régies par le CM, un secrétaire-trésorier. Mises à part ces fonctions, qui peuvent être réunies dans une seule personne, une municipalité a la pleine liberté pour déterminer sa structure administrative. Une municipalité de quelques centaines d'habitants peut n'avoir que trois ou quatre employés alors que les grandes villes du Québec peuvent avoir plusieurs milliers de fonctionnaires répartis entre un nombre important de directions et de services. Dans le cas d'une petite municipalité, l'élaboration et la mise en œuvre de mesures de développement économique peut constituer une des nombreuses tâches du directeur général, alors que la Ville de Lévis, à titre d'exemple, possède une Direction du développement économique et de la promotion, laquelle est divisée en deux services regroupant chacun trois divisions⁷⁷, le tout sans doute composé de professionnels spécialisés accompagnés de personnel de soutien. Bref, les structures administratives, tout comme les ressources humaines disponibles pour accomplir les différents mandats attribués par le conseil, varient énormément d'une municipalité à une autre.

Le territoire qui fait l'objet d'une organisation municipale est également réparti entre 87 MRC, qui forment un premier palier supralocal. Chaque MRC a compétence sur le territoire de plusieurs municipalités locales et son conseil est typiquement formé des maires de ces municipalités, quoique d'autres élus peuvent également y siéger, selon l'acte constitutif de la MRC.

Les MRC, tout comme les municipalités locales, peuvent se doter du personnel nécessaire pour accomplir les mandats fixés par le conseil. Cela peut impliquer de retenir les services de professionnels du développement économique. À titre d'exemple, la *Politique nationale de la ruralité* favorise l'embauche par les MRC d'agents de développement rural, lesquels « sont appelés à animer et à accompagner les communautés dans l'analyse de leur situation et à les soutenir dans la réalisation de

⁷⁶ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 112 à 114.1; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 210 à 212.1.

⁷⁷ En ligne: <<https://www.ville.levis.qc.ca/la-ville/structure-administrative/>>.

projets. Ils soutiennent les élus dans leurs décisions en matière de développement rural »⁷⁸.

Le Québec compte également deux communautés métropolitaines : la Communauté métropolitaine de Montréal et la Communauté métropolitaine de Québec. Chacune est régie par une loi distincte⁷⁹. Les communautés métropolitaines forment un deuxième palier supralocal et se superposent aux territoires de plusieurs municipalités locales et de MRC. Comme les MRC, leur conseil est formé d'élus des municipalités locales, dont des maires.

Les MRC et les communautés métropolitaines doivent avoir un directeur général et peuvent mettre en place la structure administrative qui répond à leurs besoins.

Les lois québécoises emploient souvent l'expression « municipalité » pour viser les municipalités locales et les MRC⁸⁰. Ici, le terme aura une portée un peu plus large, englobant aussi les communautés métropolitaines.

Le nord du Québec fait l'objet d'une organisation municipale qui lui est propre. Au palier local, on trouve les villages nordiques, les villages cris et un village naskapi et, au palier supralocal, l'Administration régionale Kativik, le Gouvernement de la nation crie et le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James. Ces entités de nature municipale sont régies par un corpus législatif distinct⁸¹. Les particularités législatives et la dimension autochtone font en sorte qu'un examen des compétences en matière de développement économique de ces organismes pourrait constituer en soi un sujet de recherche fort intéressant. En conséquence, puisqu'il ne semble pas possible d'en faire une analyse complète dans le cadre du présent mémoire, les pouvoirs de ces organismes ne seront pas abordés ici.

⁷⁸ Gouvernement du Québec, *Politique nationale de la ruralité 2014-2024*, Québec, 2013, p. 40.

⁷⁹ *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, RLRQ, c. C-37.01; *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec*, RLRQ, c. C-37.02.

⁸⁰ Voir notamment l'article 2 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* (RLRQ, c. O-9) et l'article 1 de la *Loi sur les compétences municipales* (RLRQ, c. C-47.1).

⁸¹ *Loi sur le Gouvernement de la nation crie*, RLRQ, c. G-1.031; *Loi instituant le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James*, RLRQ, c. G-1.04; *Loi sur les villages cris et le village naskapi*, RLRQ, c. V-5.1; *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*, RLRQ, c. V-6.1.

1.3.3. Les sources et l'interprétation des pouvoirs municipaux

Les municipalités canadiennes n'ont aucun pouvoir inhérent ni statut constitutionnel particulier et elles doivent leur existence aux législateurs provinciaux⁸². Cela ne diminue en rien l'importance des institutions municipales et ne porte pas atteinte à leur légitimité en tant qu'entités politiques démocratiques. Il importe toutefois de saisir cette réalité si l'on veut comprendre les fondements juridiques de l'action municipale.

Il existe une abondante jurisprudence selon laquelle tout acte municipal doit s'appuyer sur une habilitation législative⁸³. La Cour suprême du Canada s'est prononcée sur cette question à plusieurs reprises et, dans *R. c. Greenbaum*, elle affirme que :

« Les municipalités doivent leur existence aux lois provinciales. En conséquence, elles ne peuvent exercer que les pouvoirs qui leur sont expressément conférés par une loi provinciale. »⁸⁴

Les propos suivants du professeur Stanley Makuch, cités dans l'arrêt connexe *R. c. Sharma*, constituent une manière un peu plus détaillée de formuler ce principe fondamental :

« en tant qu'organismes créés par la loi, les municipalités [TRADUCTION] "peuvent exercer seulement les pouvoirs qui leur sont conférés expressément par la loi, les pouvoirs qui découlent nécessairement ou vraiment du pouvoir explicite conféré dans la loi, et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement commodes pour réaliser les fins de l'organisme" (Makuch, *Canadian Municipal and Planning Law* (1983), à la p. 115) »⁸⁵.

Ce passage a été repris notamment dans *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*⁸⁶. Dans l'arrêt *Godbout c. Longueuil (Ville)*, cette cour a également affirmé que « [t]ous les pouvoirs des municipalités sont d'origine législative et tous revêtent un caractère gouvernemental »⁸⁷.

⁸² Stanley M. Makuch, Neil Craik and Signe B. Leisk, *Canadian Municipal and Planning Law*, 2nd ed., Toronto, Carswell, 2004, p. 81.

⁸³ Voir Jean Héту, Yvon Duplessis et Lise Vézina, *Droit municipal : principes généraux et contentieux*, Wolters Kluwer, Brossard, 2018, par. 0.27.

⁸⁴ [1993] 1 RCS 674.

⁸⁵ [1993] 1 RCS 650.

⁸⁶ [2001] 2 RCS 241, par. 18.

⁸⁷ [1997] 3 RCS 844, par. 55.

Les municipalités québécoises tirent leurs pouvoirs d'un corpus législatif volumineux, composé de plusieurs dizaines de lois générales et de très nombreuses lois particulières à portée plus restreinte.

Nous ne pouvons insister suffisamment sur l'importance d'identifier, pour chaque initiative municipale, une source législative claire, car un acte posé sans telle habilitation est *ultra vires* et peut être déclaré nul par un tribunal⁸⁸.

La méthode traditionnelle d'interprétation des lois qui accordent des pouvoirs aux municipalités est assez restrictive. Pendant longtemps, les tribunaux ont été très réticents à étendre les pouvoirs municipaux au-delà du sens strict des dispositions habilitantes. Comme l'a affirmé la Cour suprême du Canada en 1951 dans *City of Verdun v. Sun Oil* :

« That the municipalities derive their legislative powers from the provincial Legislature and must, consequently, frame their by-laws strictly within the scope delegated to them by the Legislature, are undisputed principles. »⁸⁹

Cette approche a cédé progressivement à une interprétation plus libérale de la législation par laquelle des pouvoirs sont dévolus aux municipalités. Dans *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, les quatre juges dissidents s'expriment ainsi :

« [L]on commence à s'accorder pour dire que les tribunaux doivent respecter la responsabilité qu'ont les conseils municipaux élus de servir leurs électeurs et [...] prendre garde de substituer à l'opinion de ces conseils leur propre avis quant à ce qui est dans le meilleur intérêt des citoyens. À moins qu'il ne soit clairement démontré qu'une municipalité a excédé ses pouvoirs en prenant une décision donnée, les tribunaux ne devraient pas conclure qu'il en est ainsi. Dans les cas où il n'y a pas d'attribution expresse de pouvoirs, mais où ceux-ci peuvent être implicites, les tribunaux doivent se montrer prêts à adopter l'interprétation « bienveillante » évoquée par notre Cour dans l'arrêt *Greenbaum* et à conférer les pouvoirs par déduction raisonnable. Quelles que soient les règles d'interprétation appliquées, elles ne doivent pas servir à usurper le rôle légitime de représentants de la collectivité que jouent les conseils municipaux. »⁹⁰

⁸⁸ Voir Jean Hétu, Yvon Duplessis et Lise Vézina, *Droit municipal : principes généraux et contentieux*, Wolters Kluwer, Brossard, 2018, par. 8.101.

⁸⁹ [1952] 1 SCR 222.

⁹⁰ [1994] 1 RCS 231.

Quelques années plus tard, dans *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, les juges du plus haut tribunal du pays sont unanimes à affirmer que :

« Pour statuer sur la question de la compétence des municipalités, les tribunaux recourent aux règles d'interprétation des lois. Une abondante jurisprudence en matière d'interprétation des lois en général et des lois sur les municipalités en particulier favorise une interprétation large, fondée sur l'objet visé. »⁹¹

À cette tendance contemporaine à interpréter plus largement les pouvoirs municipaux, en fonction de leur finalité, s'ajoutent des consignes claires de la part du législateur. Ainsi, la *Loi sur les compétences municipales* (LCM) contient la disposition interprétative suivante :

2. Les dispositions de la présente loi accordent aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population. Elles ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive.

Il semble donc que le virage interprétatif soit bien amorcé au Québec.

1.3.4. Les modalités particulières d'exercice des pouvoirs municipaux

Certaines particularités de l'organisation et du fonctionnement des municipalités québécoises méritent d'être mentionnées en raison de leurs répercussions sur l'exercice des pouvoirs relatifs au développement économique.

Dans certains cas, des pouvoirs normalement attribués aux MRC peuvent être exercés par une municipalité locale, et vice versa.

D'une part, quatorze municipalités locales québécoises, dont les villes les plus peuplées, ne sont pas situées dans le territoire d'une MRC⁹². Par l'effet de différentes dispositions législatives, les pouvoirs qui sont habituellement dévolus aux MRC peuvent être exercés par ces municipalités locales, avec certaines adaptations.

⁹¹ [2000] 1 RCS 342, par. 18.

⁹² Il s'agit des municipalités de Gatineau, des Îles-de-la-Madeleine, de Laval, de La Tuque, de Lévis, de Longueuil, de Mirabel, de Montréal, de Québec, de Rouyn-Noranda, de Saguenay, de Shawinigan, de Sherbrooke et de Trois-Rivières.

D'autre part, il y a lieu de se rappeler qu'une MRC peut « déclarer sa compétence à l'égard des municipalités locales dont le territoire est compris dans le sien relativement à tout ou partie d'un domaine sur lequel ces dernières ont compétence »⁹³. Ainsi, et sous réserve de la possibilité accordée aux municipalités locales d'exprimer leur désaccord avec cette déclaration de compétence et de s'en retirer, les pouvoirs des municipalités locales en matière de développement économique peuvent être exercés au niveau de la MRC.

Il faut également souligner que certaines municipalités locales possèdent des instances décisionnelles particulières, tels des conseils d'arrondissement ou d'agglomération.

Les conseils d'arrondissement agissent, au nom de la municipalité locale, à l'égard des matières qui relèvent de leur compétence en vertu de la loi. Seules huit municipalités comportent des conseils d'arrondissement et leurs fonctions peuvent varier d'une municipalité à l'autre, selon les dispositions d'une charte municipale ou d'un autre acte constitutif.

Les conseils d'agglomération constituent un autre type d'instance décisionnelle. Les agglomérations, au sens du droit municipal québécois, ont été créées en 2004 de manière concomitante à la reconstitution de certaines municipalités qui avaient disparu lors de regroupements quelques années auparavant. Les agglomérations ont été conçues afin de maintenir des liens étroits entre les municipalités reconstituées et la municipalité, généralement une grande ville, à laquelle elles avaient été fusionnées.

L'agglomération n'est pas une entité en soi. Il s'agit de l'ensemble des territoires d'un groupe de municipalités, qualifiées de municipalités liées, dont l'une est la municipalité centrale. La loi accorde à la municipalité centrale certaines compétences extraterritoriales lui permettant d'agir sur les territoires des municipalités liées. Toutefois, lorsqu'elle exerce une telle compétence, la municipalité centrale doit agir par son conseil d'agglomération, lequel comprend des représentants des municipalités liées. Les

⁹³ *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 678.0.1.

dépenses relatives à l'exercice d'une compétence d'agglomération sont partagées entre les municipalités liées.

La *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*⁹⁴ régit le fonctionnement des agglomérations et détermine quelles matières relèvent de la compétence du conseil d'agglomération. On y distingue les compétences d'agglomération de celles qui sont couramment appelées compétences de proximité, c'est-à-dire les compétences qui sont exercées par chaque municipalité liée.

L'article 19 de cette loi prévoit que, règle générale, plusieurs matières relatives au développement économique, tels la promotion économique effectuée de manière extraterritoriale, les ports et aéroports, les parcs industriels et les mesures d'aide aux entreprises sont des compétences d'agglomération. En fait, cette énumération semble comprendre la majeure partie de la compétence des municipalités locales dans le domaine du développement économique.

La loi contient des précisions quant à la manière dont certaines de ces compétences doivent être exercées⁹⁵. Parmi celles-ci, on retrouve la possibilité pour le conseil d'agglomération de renoncer à sa compétence sur certaines formes d'aide à l'entreprise pour en faire plutôt une compétence de proximité.

Il importe de noter que la loi prévoit de nombreuses adaptations qui modifient, pour l'une ou l'autre agglomération, les compétences qui relèvent du conseil d'agglomération. Par exemple, dans le cas des agglomérations de Longueuil et de Québec, les parcs industriels sont une compétence de proximité⁹⁶.

1.3.5. Le principe d'autonomie municipale

Le thème de l'autonomie municipale occupe une place importante dans le discours politique québécois des dernières années, mais ce n'est pas pour autant une idée récente.

⁹⁴ RLRQ, c. E-20.001.

⁹⁵ *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, RLRQ, c. E-20.001, art. 31 à 38.

⁹⁶ *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, RLRQ, c. E-20.001, art. 118.7 et 118.11.

Sans nécessairement chercher à faire un examen poussé de l'histoire du concept, on peut aisément trouver des exemples qui illustrent qu'une préoccupation pour l'autonomie municipale est partagée par les parlementaires, le gouvernement et le milieu municipal depuis au moins une soixantaine d'années.

Parmi les documents soumis par l'UMQ à la Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels en 1954, on retrouve une étude du régime municipal québécois qui consacre un chapitre entier à l'autonomie municipale. L'auteur Émile Gosselin précise que le milieu municipal s'intéresse passablement à la notion d'autonomie municipale, qu'il préfère toutefois qualifier d'« indépendance administrative relative », et il insiste sur son importance :

« En décentralisant sur le plan territorial, le gouvernement confie aux administrations municipales le soin de passer des règlements en certains domaines, selon leur conception et selon les exigences du bien public local. Par définition donc, le gouvernement provincial doit préserver, par tous les moyens possibles, l'indépendance relative des corporations municipales. »⁹⁷

Quelques années plus tard, lors des débats entourant un projet de loi de 1965 visant à permettre des regroupements municipaux volontaires⁹⁸, M. Pierre Laporte, alors ministre des Affaires municipales, a exprimé l'avis que l'autonomie municipale était souvent invoquée à tort et à travers et affirmait que pour lui, elle consistait essentiellement en l'absence d'ingérence gouvernementale dans les domaines que le législateur attribue aux municipalités :

« M. le Président, on a parlé d'autonomie municipale. On en parle abondamment dans la province de Québec. On la met, actuellement, à toutes les sauces, l'autonomie municipale. Je voudrais bien, ce soir, en quelques mots, vous dire, à mon avis, ce qu'elle est et ce qu'elle n'est pas.

L'autonomie municipale, à mon avis, c'est la faculté pour une municipalité de s'administrer librement à l'intérieur des cadres géographiques et juridiques fixés par l'autorité provinciale. Dans notre province, cette autorité c'est l'Assemblée législative et le Conseil législatif.

⁹⁷ Émile Gosselin, *Principes généraux de l'administration municipale, sa nature, ses fonctions, son territoire*, Étude présentée par l'Union des municipalités du Québec, Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels, Québec, 1954, p. 85.

⁹⁸ Ce projet de loi (bill 13) est devenu la *Loi de la fusion volontaire des municipalités*, 13-14 Éliz. II, c. 56.

Droit de s'administrer librement, cela veut dire que l'autorité supérieure doit se garder d'exercer sur l'autorité municipale des pressions indues à l'intérieur des cadres géographiques et juridiques fixés par elle. Ces cadres peuvent changer, être modifiés selon les circonstances et les besoins. [...] »

Il insistait, à cette occasion, sur le fait que les besoins publics ont évolué et que les municipalités font l'objet d'attentes nouvelles qui nécessitent une capacité d'intervention accrue :

On ne demande plus à la municipalité de n'être qu'une pourvoyeuse de services fondamentaux mais on doit exiger d'elle qu'elle favorise l'essor culturel, sociologique et économique de sa population. »⁹⁹

Un autre exemple tiré des débats de l'Assemblée nationale nous paraît assez éclairant. En 1982, M. Jacques Léonard, ministre des Affaires municipales, présentait ainsi un projet de loi qui modifiait de nombreuses lois municipales et soutenait qu'il visait notamment à accroître l'autonomie municipale :

« Le projet de loi no 92 que nous soumettons, M. le Président, a été élaboré tout au cours de l'année avec la collaboration intense et le plus souvent à la demande même des élus municipaux de l'ensemble du Québec. Il s'agit d'un projet de loi dit omnibus, en ce sens qu'il doit rendre plus efficaces les articles d'une vingtaine de lois qui régissent ou influencent la façon d'administrer nos municipalités. Je dois convenir, comme les élus municipaux, qu'il faut au moins une fois l'an faire un certain ménage, une certaine harmonisation des 150 lois et règlements du domaine municipal, même si seulement 45 environ sont administrées par mon ministère.

Cette situation illustre bien que la proposition d'un projet de loi comme celui-ci à l'Assemblée nationale à cette époque de l'année soit devenue traditionnelle. Le cadre municipal regroupe la plupart des aspects de la vie des citoyens, de la qualité de l'eau qu'ils boivent jusqu'à la qualité des loisirs qu'ils s'offrent. Aussi, tous les ans, les élus municipaux ont une somme de demandes que nous devons juger au mérite pour leur faciliter l'administration de plus en plus autonome de leurs budgets. [...]

Ce type de projet de loi augmente de fait leur autonomie; il leur donne d'autres outils pour faire les choix les plus judicieux, les plus expéditifs et les moins onéreux. Ce projet de loi

⁹⁹ Journal des débats de l'Assemblée législative, 27e législature, 4e session, mardi 23 février 1965, vol. 2 n° 19.

n'implique non plus aucune ingérence supplémentaire de la part du gouvernement ni auprès des contribuables municipaux ni auprès des administrateurs municipaux. »¹⁰⁰

M. Réjean Doyon, qui a notamment été secrétaire de la Commission de refonte des lois municipales de 1974 à 1977 et qui se retrouvait en 1982 dans l'opposition officielle, a alors déploré le fait que la notion d'autonomie municipale soit devenue, à ses yeux, quelque peu galvaudée :

« On est dans une situation où on se gargarise d'autonomie municipale. On dit, à propos de tout et de rien, que les articles ont finalement, à peu près toujours, dans le raisonnement ministériel, le même fondement, c'est-à-dire une augmentation de l'autonomie municipale. Se rend-on compte, quand on parle d'autonomie municipale, que l'inventaire des contrôles de l'État sur les actes des municipalités remplit un volume de 468 pages? Pages où sont indiqués, avec des références, quels sont les contrôles de l'État sur les actes des municipalités. »¹⁰¹

L'autonomie municipale demeure un thème très présent dans la législation municipale récente et les communications qui l'entourent. Nous pensons notamment à la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*¹⁰² qui, sans accorder de pouvoirs aux municipalités, semble appuyer l'autonomie municipale en affirmant l'importance du rôle des municipalités et en valorisant la décentralisation et la délégation des pouvoirs de l'administration québécoise.

La *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*¹⁰³, sanctionnée en juin 2017, illustre bien que la tendance à fonder des interventions législatives sur l'accroissement de l'autonomie municipalité se poursuit. En plus de reconnaître que les municipalités sont des « gouvernements de proximité », un statut sans réelles conséquences juridiques mais significatif d'un point de vue politique, cette loi apporte une panoplie de modifications au corpus législatif, dont plusieurs sont présentées comme des allègements ou des assouplissements des contrôles gouvernementaux. Par

¹⁰⁰ Journal des débats de l'Assemblée législative, 32e législature, 3e session, mercredi 8 décembre 1982, vol. 26 n° 96.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² RLRQ, c. O-1.3

¹⁰³ L.Q. 2017, c. 13.

ailleurs, bien que cela ne soit pas son principal objet, elle accorde tout de même aux municipalités quelques nouveaux pouvoirs en matière de développement économique.

À cette loi s'ajoutent la *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs*¹⁰⁴ et la *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*¹⁰⁵, lesquelles ont été annoncées en tant que « lois phares visant à reconnaître formellement les responsabilités uniques assumées par notre métropole et par notre capitale nationale »¹⁰⁶.

Bref, il est clair que l'autonomie municipale est un thème dominant en matière de législation municipale depuis longtemps. Elle est invoquée à l'appui des demandes du milieu municipal et peut être utilisée pour soit justifier, soit critiquer les mesures législatives proposées par le gouvernement. L'autonomie municipale sert certainement d'outil de rhétorique, mais lorsqu'on examine le contenu de la législation, il en ressort assez clairement qu'il existe bel et bien une volonté de fournir des moyens aux municipalités et de leur reconnaître une latitude suffisante pour les utiliser selon leurs priorités. En matière de développement économique, il en résulte l'ensemble des pouvoirs examinés dans le chapitre 2, accordés progressivement aux municipalités au fil des dernières décennies.

En fait, nous croyons qu'il est possible de soutenir que l'autonomie municipale constitue un principe du droit municipal québécois. Cela ne signifie pas pour autant que l'autonomie municipale renferme un contenu normatif précis qui peut être appliqué directement comme règle de droit, ou encore que l'on puisse s'en servir comme moyen de contester la validité de normes législatives¹⁰⁷. On peut toutefois y voir une idée fondamentale, objet d'un large consensus, qui sous-tend les lois municipales et leur fournit une certaine justification. Comme le dit le professeur Ronald Dworkin, un principe énonce « une raison qui milite en faveur d'une orientation générale, mais ne nécessite pas de décision particulière »¹⁰⁸.

¹⁰⁴ L.Q. 2016, c. 31.

¹⁰⁵ L.Q. 2017, c. 16.

¹⁰⁶ Discours d'assermentation du Conseil des ministres, avril 2014, disponible en ligne : [<https://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/allocutions/>](https://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/allocutions/).

¹⁰⁷ Dans l'affaire *Ste-Rose-du-Nord (Municipalité de la paroisse de) c. Québec (Procureur général)*, J.E. 94-1372 (C.A.), la Cour d'appel du Québec a rejeté les prétentions des municipalités appelantes selon lesquelles les dispositions d'une loi du Québec leur imposant des obligations en matière de sécurité publique seraient nulles en raison d'une contravention au « principe de l'autonomie municipale ».

¹⁰⁸ Ronald Dworkin, « Le positivisme », p. 31-50 dans *Droit et société*, n° 1, Paris, 1985, p. 39.

Nous sommes d'avis que le principe de l'autonomie municipale est appuyé sur la démocratie municipale, puisque les systèmes juridiques québécois et canadien reconnaissent l'élection comme source légitime de pouvoir. Le caractère démocratique des municipalités influence également les tribunaux, qui font traditionnellement preuve de déférence à l'endroit des décisions prises par les élus municipaux. Dans les mots de la Cour suprême du Canada, « [I]es administrations municipales forment des institutions démocratiques » et « les tribunaux doivent respecter le devoir qui incombe aux représentants élus de servir leurs concitoyens, qui les ont élus et devant qui ils sont ultimement responsables »¹⁰⁹.

1.4. Les fondements sociopolitiques : les acteurs du développement économique territorial

Avant de procéder à un examen des compétences des municipalités elles-mêmes, il peut être opportun de présenter un certain nombre d'autres acteurs du développement économique territorial.

Les municipalités n'agissent pas seules dans ce champ d'activité. Les organismes voués au développement économique proviennent à la fois des milieux privé, public, communautaire et syndical. On y trouve, à titre d'exemples, des organismes aussi variés que les chambres de commerce, les carrefours jeunesse-emploi et les sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC).

Parmi ces nombreux acteurs du domaine du développement économique, il y a des organismes qui, de par leur rôle, leur mode de fonctionnement ou leur financement, entretiennent des liens étroits avec une ou plusieurs municipalités. Certains de ces organismes agissent de leur propre initiative alors que d'autres, en tant que mandataires d'une municipalité, exercent des fonctions proprement municipales au nom de cette dernière.

Jusqu'à récemment, le régime québécois comprenait deux grandes catégories d'organismes municipaux spécialisés dont les activités se rattachaient au domaine du

¹⁰⁹ *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, par. 19.

développement économique territorial. D'une part, des organismes de développement local, agissant à l'échelle d'une municipalité locale ou d'une MRC, exerçaient des fonctions déléguées par les municipalités. D'autre part, des organismes de développement régional servaient de lieux de concertation à l'échelle de la région administrative et réalisaient notamment des mandats confiés par l'administration québécoise. Par ailleurs, des organismes mis en place par les communautés métropolitaines afin d'agir sur l'ensemble de leur territoire peuvent être vus comme une forme particulière d'organisme de développement régional.

La « nouvelle gouvernance municipale en matière de développement local et régional » de 2015 a toutefois entraîné des transformations structurelles importantes¹¹⁰ et a brouillé un peu la distinction entre le développement local et le développement régional, laquelle est maintenue ici pour le motif qu'elle semble toujours être d'une certaine utilité afin de différencier des organismes en fonction du territoire sur lequel ils interviennent.

La présente section porte donc sur un certain nombre d'organismes qui, d'une manière ou d'une autre, sont ou ont déjà été intégrés au système municipal de développement économique.

1.4.1. Les organismes de développement local

La délégation à des organismes spécialisés de certaines fonctions relatives au développement économique local est un phénomène répandu et constitue une manière largement acceptée d'organiser les activités des intervenants du milieu municipal. Les *development agencies* font partie de nombreux systèmes locaux de développement économique à travers le monde¹¹¹ et le régime québécois comprend une certaine mesure de délégation à de tels organismes.

En 1960, les municipalités régies par la LCV ont obtenu le pouvoir de « fonder et maintenir des **organismes d'initiative industrielle, commerciale ou touristique** ou

¹¹⁰ Voir Lise Vézina et al., « La nouvelle gouvernance municipale en matière de développement local et régional », (2016) 16 A.J.M., p. 1 à 4.

¹¹¹ OECD, *Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies*, Local Economic and Employment Development, OECD Publishing, 2010.

aider à leur fondation et à leur maintien »¹¹². Parmi les premiers organismes de développement économique mis sur pied par les municipalités au moyen de ce nouveau pouvoir, on retrouve les **commissariats industriels** :

« Corporation à but non lucratif, regroupant souvent plusieurs municipalités, le commissariat est un modèle d'organisation très répandu.[...]

[S]on objectif premier est d'instaurer des conditions favorables à la création et l'expansion d'entreprises locales et régionales. »¹¹³

À compter du milieu des années 1970, on commence à voir apparaître des **corporations de développement économique (CDÉ)**¹¹⁴. Les CDÉ, comme les commissariats industriels, sont des organismes à but non lucratif constitués par une municipalité locale dans le but de stimuler le développement économique de son territoire.

« [L]es conseils municipaux de certaines villes [...] se sont intéressés à l'activité économique en engageant des commissaires industriels pour attirer les entreprises, en créant des parcs industriels pour les infrastructures. Pour assurer une meilleure gestion de ces outils, elles ont eu tendance à mettre sur pied une gouvernance appropriée, soit des corporations de développement économique faisant appel à un partenariat public (municipal) et privé (PME). »¹¹⁵

Ni les commissariats industriels, ni les CDÉ ne sont expressément mentionnés dans les lois municipales générales. Du point de vue de la législation municipale, ce sont des « organismes d'initiative industrielle [ou] commerciale » constitués en vertu de l'ancien article 26a LCV et, à compter de 1979, de l'ancien article 5b CM¹¹⁶, qui étaient à toute fin pratique identiques.

L'utilisation de l'appellation CDÉ plutôt que commissariat industriel pour les organismes d'initiative industrielle ou commerciale témoigne possiblement d'une évolution dans la vision et les pratiques municipales en matière de développement économique. Les

¹¹² 8-9 Eliz. II, c. 79, art. 7.

¹¹³ Danièle Rochette, « Des structures et des formules pour développer l'économie », dans *Municipalité*, mars-avril 1986, Ministère des affaires municipales, Québec, p. 7.

¹¹⁴ Serge Côté, « L'avenir des corporations de développement économique au Québec », dans *Le financement du développement économique au Québec*, Union des municipalités du Québec, 1993.

¹¹⁵ Benoît Lévesque, « Le modèle québécois de développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois? », dans Danielle Lafontaine et Bruno Jean (dir.), *Territoires et fonctions, vol. 1*, CRDT/GRIDEQ, Rimouski, 2005, p. 30.

¹¹⁶ L.Q. 1979, c. 36, art. 3.

stratégies de développement économique ne se limitant plus à tenter d'attirer sur son territoire des grandes industries, il n'est pas surprenant que le vocabulaire du développement économique se soit ajusté en conséquence. L'emploi du mot « corporation » met également l'accent sur l'existence propre de l'organisme et sous-entend un certain degré d'autonomie vis-à-vis de la municipalité.

De nombreux organismes d'initiative industrielle et commerciale constitués dans les années 1970 et 1980 semblent encore aujourd'hui être actifs sur le territoire québécois, sous différentes désignations. Un seul organisme à but non lucratif demeure immatriculé au Québec sous le nom « commissariat industriel »¹¹⁷. Certaines municipalités utilisent toutefois cette expression pour désigner leur division administrative responsable du développement économique. Quelques organismes semblent aussi toujours utiliser l'appellation CDÉ.

Alors que des organismes tels les commissariats industriels et les CDÉ sont les créations des municipalités locales, les **corporations de développement économique communautaire** (CDÉC) découlent d'initiatives de la société civile. Également des organismes à but non lucratif, les CDÉC ont commencé à voir le jour à partir du milieu des années 1980.

« Au Québec, les corporations de développement économique communautaire (CDÉC) sont associées à l'intervention en milieu urbain et émanent du milieu des organismes communautaires. Ces structures ont une vocation de concertation et d'intervention pour la revitalisation socio-économique des quartiers. »¹¹⁸

Administrées notamment par des représentants des milieux communautaire, syndical, public et entrepreneurial, la vocation des CDÉC est à la fois économique et sociale. En l'absence toutefois d'un encadrement juridique spécifique, la mission et le fonctionnement de chaque CDÉC peuvent varier substantiellement.

À l'origine un phénomène montréalais, des CDÉC ont également été implantées dans d'autres centres urbains. À Montréal, ces organismes se sont imposés comme des

¹¹⁷ Il s'agit du Commissariat industriel régional de Baie-Comeau inc., qui utilise toutefois le nom Centre local de développement de Manicouagan depuis 1998.

¹¹⁸ Diane-Gabrielle Tremblay et Jean-Marc Fontan, *Le développement économique local: la théorie, les pratiques, les expériences*, TÉLUQ, Sainte-Foy, 1993, p. 248.

acteurs importants du développement économique, mais ont été supplantés en 2015 par l'organisme PME Montréal. Quelques organismes de ce type existent toujours ailleurs au Québec¹¹⁹.

L'origine des **centres locaux de développement** (CLD) remonte à 1997 et à la *Politique de soutien au développement local et régional* du gouvernement du Québec, laquelle annonce une réorganisation structurelle entraînant la création de ces organismes, alors qualifiés de « porte d'entrée multi-services gérée par le milieu [qui] assure les mesures de soutien aux entreprises et aux employeurs (entrepreneurs potentiels ou en activité, entrepreneurs individuels ou collectifs) et les mesures de soutien aux intervenants en économie sociale »¹²⁰. Certains y voient une approche très similaire à celle entreprise par le gouvernement fédéral quelques années auparavant lorsqu'il a mis en place les SADC¹²¹, d'autres une « hybridation des différents types de gouvernance locale, soit celui des CDÉ initiées par les municipalités et les villages engagés dans la modernisation de leur économie et celui des CDÉC par les groupes communautaires pour le développement des territoires en grande difficulté »¹²².

Le projet du gouvernement québécois est mis en œuvre, l'année même, par la *Loi sur le ministère des Régions*¹²³, qui décrit comme suit le mandat des CLD :

13. Chaque centre local de développement a principalement pour mandat :

1° de regrouper ou de coordonner les différents services d'aide à l'entrepreneuriat et d'assurer le financement de ces services ;

2° d'élaborer un plan d'action local pour l'économie et l'emploi en tenant compte, notamment, du plan stratégique établi par le conseil régional de développement de son territoire ainsi que de l'entente cadre à laquelle ce dernier est partie, et de veiller à la réalisation d'un tel plan ;

¹¹⁹ C'est le cas notamment du CDÉC de Québec (<http://cdecdequebec.qc.ca/>).

¹²⁰ Secrétariat au développement des régions, *Politique de soutien au développement local et régional*, Québec, 1997.

¹²¹ André Joyal, *Le développement local: Comment stimuler l'économie des régions en difficulté*, PUL, Québec, 2002, p. 26 à 30. Une SADC est un organisme à but non lucratif financé par le gouvernement du Canada dont la mission consiste à fournir un soutien technique et financier aux entreprises et à favoriser la réalisation de projets de développement économique.

¹²² Benoît Lévesque, « Développement local au Québec: vingt ans d'expérimentation et d'institutionnalisation », dans Xavier Itçaina, Jacques Palard et Sébastien Ségas (dir.), *Régimes territoriaux et développement économique*, PU Rennes, Rennes, 2007, p. 42.

¹²³ L.Q. 1997, c. 91.

3° d'élaborer, en tenant compte des orientations, stratégies et objectifs nationaux et régionaux, une stratégie en matière de développement de l'entrepreneuriat, y compris l'entrepreneuriat de l'économie sociale ;

4° d'agir en tant que comité consultatif auprès du centre local d'emploi de son territoire.

Il exécute, sur autorisation du ministre, tout autre mandat provenant des ministères et organismes du gouvernement concernés par le développement local.

La loi indique que les CLD sont des organismes à but non lucratif constitués en vertu de la Partie III de la *Loi sur les compagnies*¹²⁴. À cette époque, leurs conseils d'administration sont composés surtout de représentants de la société civile (milieux des affaires, syndical, agricole, communautaire, etc.) en plus de représentants du milieu municipal. Y siègent également, sans droit de vote, un sous-ministre adjoint du ministère des Régions ainsi que des députés de l'Assemblée nationale.

En principe, un CLD a compétence sur le territoire d'une MRC ou, en l'absence de MRC, d'une municipalité locale.

C'est au moyen d'une entente tripartite entre le ministre des Régions, le CLD et la municipalité concernée que sont déterminés le rôle et les responsabilités spécifiques du CLD et qu'il se voit confier l'administration des sommes fournies par les deux autres parties.

En 2002, la *Loi sur le ministère des Régions* est modifiée afin de reconnaître formellement comme CLD un certain nombre d'organismes œuvrant sur le territoire de la Ville de Montréal, dont plusieurs CDÉC¹²⁵.

L'année suivante, un nouveau gouvernement est au pouvoir et un projet de réforme des instances locales et régionales de développement économique est lancé. On rapproche les CLD des municipalités, les transformant en organismes délégataires des

¹²⁴ RLRQ, c. C-38.

¹²⁵ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2002, c. 77.

MRC, et on modifie leurs règles de fonctionnement d'une manière qui met l'accent sur le rôle des élus municipaux dans le processus de prise de décision¹²⁶.

L'ancienne entente tripartite est remplacée par une entente entre le ministre du Développement économique et régional et de la Recherche et la municipalité.

La réforme de 2003 ne semble toutefois pas remettre en question le rôle des CLD, lesquels demeurent responsables de fournir aux entreprises et aux entrepreneurs des « services de première ligne », de faire de la planification et d'agir en tant qu'organisme consultatif auprès du centre local d'emploi¹²⁷.

Par la suite, mis à part le transfert, en 2005, des dispositions relatives à leur financement vers la LCM¹²⁸, le cadre législatif des CLD est demeuré essentiellement inchangé pour une décennie.

Toutefois, dans le cadre de la « nouvelle gouvernance municipale en matière de développement local et régional » de 2015, l'ensemble des dispositions législatives concernant les CLD ont été abrogées¹²⁹. Les CLD n'ont donc plus aucun rôle de développement économique prévu spécifiquement par la loi et les MRC et les municipalités locales concernées n'ont plus l'obligation de contribuer à leur financement. Cela ne signifie pas pour autant que les CLD ont disparu du paysage municipal, car plusieurs sont devenus des **organismes délégués en matière de développement local** selon les nouvelles dispositions introduites dans la LCM¹³⁰.

En effet, la réforme de 2015 maintient la possibilité de déléguer certains pouvoirs municipaux en matière de développement économique à des organismes spécialisés¹³¹.

¹²⁶ *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche*, L.Q. 2003, c. 29, art. 89 à 96.

¹²⁷ Les centres locaux d'emploi fournissent des services locaux en matière d'employabilité et constituent une branche déconcentrée du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Voir la section 3.2.5.

¹²⁸ *Loi sur les compétences municipales*, L.Q. 2005, c. 6.

¹²⁹ *Loi concernant principalement la mise en oeuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*, L.Q. 2015, c. 8, art. 206 à 300.

¹³⁰ À une certaine époque, le Québec comptait quelque 120 CLD (Karl Rettino-Parazelli, « Grand ménage dans les structures », dans *Le Devoir* (Montréal), 6 novembre 2014, en ligne: <<http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/423078/les-regions-sous-le-choc-grand-menage-dans-les-structures>>). Certains existent toujours, tel le CLD de la MRC de Robert-Cliche (en ligne: <<http://www.cldrc.qc.ca/>>).

¹³¹ L'organisme PME Montréal, mentionné à la page 46, est un tel organisme (<https://pmentl.com>).

La loi permet la délégation de ces pouvoirs, dans la mesure où les conditions qu'elle prévoit sont respectées¹³², et une MRC peut constituer un OBNL dont la mission consiste à les exercer. La loi ne prévoit aucune exigence en ce qui a trait au fonctionnement de l'OBNL ou à la composition de son conseil d'administration. Une MRC peut également choisir de déléguer ces pouvoirs à un organisme existant, tel un CLD.

Parmi les autres organismes spécialisés qui exercent des fonctions à l'échelle locale, on retrouve les **organismes d'aide technique**, constitués par une municipalité locale ou une MRC afin de « fournir un soutien technique à une entreprise située sur son territoire »¹³³. Le pouvoir de constituer ces organismes a été introduit en 1995 dans la LCV et le CM¹³⁴ et a été repris par la suite dans la LCM¹³⁵.

Il existe également des **organismes de promotion économique**, des OBNL qui relèvent d'une municipalité locale ou d'une MRC et qui sont voués à la « promotion industrielle, commerciale ou touristique »¹³⁶. Selon un document produit par le ministère des Affaires municipales et des Régions, la LCM reformule les dispositions qui permettaient la création d'organismes « d'initiative industrielle, commerciale ou touristique »¹³⁷, qui avaient d'ailleurs été maintenues dans les lois municipales malgré les différentes réformes de structures en matière de développement économique¹³⁸.

Les **sociétés de développement commercial** (SDC) sont des organismes substantiellement différents de ceux qui ont été examinés jusqu'à présent, mais elles peuvent jouer un rôle significatif en matière de développement économique, bien que leur territoire d'intervention soit généralement assez restreint.

¹³² *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 126.4.

¹³³ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 11 et 101.

¹³⁴ L.Q. 1995, c. 34, art. 2 et 26. À titre d'exemple, la Société de promotion économique de Rimouski, un OBNL constitué par la Ville de Rimouski en 1999, est « une structure de promotion axée sur le développement industriel » qui assure notamment « la promotion de vastes parcs industriels qui comprennent toutes les facilités requises en plus d'être pourvus de multiples installations facilitant le transport des marchandises » (en ligne: <<http://www.ville.rimouski.qc.ca/fr/investisseurs/nav/soper.html>>).

¹³⁵ La notion de soutien technique est examinée dans la section 2.3.2.

¹³⁶ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 93 et 101.

¹³⁷ Ministère des Affaires municipales et des Régions, *La Loi sur les compétences municipales commentée article par article*, Québec, 2006, p. 45.

¹³⁸ Les activités de promotion économique sont analysées dans la section 2.2.1.

Une SDC est une sorte d'organisme hybride qui est « parrainé » par une municipalité locale et dont la mission est de promouvoir le développement économique d'un district dans l'intérêt de ses membres : des gens d'affaires qui y exploitent des entreprises.

À l'origine nommés sociétés d'initiative et de développement d'artères commerciales, ces organismes sont prévus dans les lois municipales générales depuis 1982¹³⁹. Le régime s'inspire d'un pouvoir accordé à la Ville de Montréal en 1980¹⁴⁰ et étendu à d'autres municipalités peu de temps après¹⁴¹. Les dispositions ont connu certains ajustements au fil du temps, mais la nature générale et la vocation des SDC sont essentiellement les mêmes aujourd'hui qu'en 1982.

La loi encadre de manière très détaillée la constitution et le fonctionnement des SDC et les dispositions pertinentes se trouvent à la fois dans la LCV¹⁴² et dans le CM¹⁴³.

En premier lieu, le conseil d'une municipalité locale doit délimiter une zone commerciale. À l'intérieur de cette zone, des contribuables qui tiennent des établissements d'entreprise peuvent demander la formation d'une société. Lorsqu'un nombre suffisant de demandes est reçu, un processus d'approbation référendaire est enclenché et, si le résultat est favorable, la municipalité peut procéder à la constitution d'une SDC.

Le conseil municipal peut, par règlement, prévoir toute norme liée à l'organisation, au fonctionnement et à la dissolution de la SDC. La partie III de la *Loi sur les compagnies*¹⁴⁴ s'applique ensuite de manière supplétive.

La SDC a compétence sur le territoire d'un district tracé à l'intérieur de la zone commerciale délimitée par le conseil municipal. Son mandat consiste à « promouvoir le développement économique du district, établir des services communs à l'intention de ses membres et de leurs clients, exploiter un commerce dans le district, construire et gérer un

¹³⁹ *Loi sur les sociétés d'initiative et de développement d'artères commerciales*, L.Q. 1982, c. 65.

¹⁴⁰ *Loi modifiant la charte de la Ville de Montréal*, L.Q. 1980, c. 40.

¹⁴¹ Voir, par exemple, la *Loi modifiant la Charte de la Ville de Québec*, L.Q. 1982, c. 89 et la *Loi modifiant la charte de la ville de Shawinigan*, L.Q. 1982, c. 83.

¹⁴² RLRQ, c. C-19, art. 458.1 à 458.44.

¹⁴³ RLRQ, c. C-27.1, art. 634 à 677.

¹⁴⁴ RLRQ, c. C-38.

garage ou un parc de stationnement et exécuter des travaux sur la propriété publique ou privée avec le consentement du propriétaire »¹⁴⁵.

Tous les contribuables qui tiennent des établissements d'entreprise dans le district sont obligatoirement membres de la SDC et participent à son financement ainsi qu'à l'élection de six de ses neuf administrateurs. Un des administrateurs est un fonctionnaire municipal nommé par le conseil de la municipalité locale.

La municipalité approuve le budget de la SDC et fixe, par règlement, les règles régissant les cotisations des membres, qui sont assimilées à une taxe d'affaires spéciale. La municipalité peut également subventionner ou cautionner la SDC.

On souligne que les SDC du territoire de la Ville de Montréal sont assujetties à un cadre juridique distinct, contenu dans la charte de la Ville¹⁴⁶.

Enfin, il existe, en plus des organismes dont l'existence est prévue dans les lois municipales générales, un certain nombre de dispositions dans des lois d'application plus restreinte, dont les chartes municipales, qui habilite une municipalité à constituer un organisme voué à des fins de développement économique local ou encore à confier des responsabilités à un tel organisme. Il peut être intéressant d'examiner quelques-uns de ces **organismes de développement économique particuliers**.

La Ville de Longueuil peut créer une personne morale chargée de « promouvoir le développement économique de la ville » et « de favoriser l'implantation et le maintien des entreprises sur son territoire »¹⁴⁷. La loi indique, un peu étrangement, que l'organisme peut être constitué « [m]algré la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* »¹⁴⁸ mais elle ne contient aucune précision quant au financement de ses activités. Le libellé de la disposition est également ambigu en ce qui concerne la mission de l'organisme. La dérogation à la LISM laisse toutefois croire que favoriser l'implantation et le maintien des

¹⁴⁵ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 458.2; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 635.

¹⁴⁶ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 79.1 à 79.8.

¹⁴⁷ *Charte de la Ville de Longueuil*, RLRQ, c. C-11.3, art. 60.1.

¹⁴⁸ RLRQ, c. I-15.

entreprises sur son territoire pourrait comprendre l'octroi d'une forme d'aide à ces entreprises¹⁴⁹.

La Ville de Québec, quant à elle, peut constituer un OBNL afin qu'il puisse exercer les pouvoirs de la Ville qui consistent à « promouvoir le développement de l'emploi, le développement de l'habitation ou, de façon générale, le développement économique de la ville », ce qui implique notamment de « participer à tout fonds d'investissement de capital de risque, s'associer à toute personne, société ou association, verser une subvention ou accorder une assistance financière sous forme de prêt ou autrement »¹⁵⁰. La loi assujettit cet organisme à certains contrôles de la part de la Ville, dont l'autorisation de toute dépense de plus de 100 000 \$¹⁵¹.

La métropole n'est pas sans ses propres organismes voués au développement économique local. La Ville de Montréal bénéficie d'une habilitation similaire à celle de la Ville de Longueuil mentionnée ci-dessus, avec une dérogation expresse à la LISM¹⁵². Elle peut également constituer un OBNL destiné à « participer, à titre d'actionnaire ou autrement, à tout fonds d'investissement de capital de risque dont la mission principale est de favoriser le développement des quartiers défavorisés de la Ville »¹⁵³.

La Ville peut constituer un OBNL « destiné à promouvoir la construction, la restauration, l'aménagement et le développement résidentiel, commercial, culturel et touristique du site patrimonial déclaré du Vieux-Montréal »¹⁵⁴ et un OBNL « destiné à gérer et à exploiter un ou des centres de services touristiques » et de réaliser des activités commerciales connexes¹⁵⁵.

¹⁴⁹ Cette disposition a possiblement servi d'assise à la création de Développement économique Longueuil, un OBNL fondé en 2002 dont les membres du conseil d'administration sont aujourd'hui nommés par le conseil d'agglomération de la Ville de Longueuil. Selon son rapport d'activités pour l'année 2016, ses fonctions comprennent la promotion du territoire de l'agglomération ainsi que le soutien technique et financier des entreprises qui s'y trouvent (en ligne: <<http://www.delagglo.ca>>).

¹⁵⁰ *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, c. C-11.5, annexe C, art. 59.

¹⁵¹ On note que tous les pouvoirs particuliers d'aide de la Ville de Québec dérogent à la LISM par l'effet de l'article 175 de l'annexe C de sa charte.

¹⁵² *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 9.

¹⁵³ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 218.

¹⁵⁴ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 220.

¹⁵⁵ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 221.

Elle peut également se doter d'une « société paramunicipale » vouée à la gestion immobilière¹⁵⁶ et elle s'est prévalu de cette habilitation pour constituer la Société d'habitation et de développement de Montréal, dont la mission consiste à « contribuer au développement économique et social de la Ville de Montréal par la mise en valeur d'actifs immobiliers de nature résidentielle, institutionnelle, industrielle, commerciale et culturelle sur le territoire de celle-ci »¹⁵⁷.

On note aussi qu'un chapitre entier de la charte de la Ville de Montréal est dédié au Technoparc Saint-Laurent (aujourd'hui Technoparc Montréal)¹⁵⁸, un OBNL fondé en 1987 et voué à « développer des infrastructures scientifiques sur l'ensemble du territoire montréalais »¹⁵⁹.

1.4.2. Les organismes de développement régional

Il existe au Québec, depuis plus d'une quarantaine d'années, des organismes voués au développement économique régional. Cette mission a généralement été réalisée à l'échelle de la région administrative. Les interventions de cette envergure nécessitent la concertation de plusieurs organismes municipaux et, à cette fin, différentes structures particulières ont été mises en place à différentes époques.

Les **conseils régionaux de développement** (CRD) ont, pendant une longue période prenant fin en 2003, œuvré à la planification économique des régions du Québec.

« Au tournant des années 60, plusieurs régions s'étaient dotées d'un Conseil économique régional (CER); en 1967-68, on en dénombrait une quinzaine au Québec. Ils intervenaient parfois à l'échelle d'une région, parfois sur des territoires plus restreints. C'est au tout début des années 70 qu'ils sont intégrés à la planification régionale par le gouvernement provincial, sous le nom de Conseil régional de développement (CRD). Des conseils sont alors établis dans la plupart des régions administratives définies quelques années auparavant par le gouvernement. Les nouveaux conseils régionaux obtiennent un mandat de consultation et de représentation du milieu régional en matière de développement. Ils relèvent de l'Office de

¹⁵⁶ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 218.

¹⁵⁷ En ligne: <<http://www.shdm.org/fr/a-propos/la-gouvernance/>>.

¹⁵⁸ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 232 à 253.1.

¹⁵⁹ En ligne: <<http://www.technoparc.com/qui-sommes-nous>>.

planification et de développement du Québec (OPDQ), l'interlocuteur gouvernemental en matière de développement régional. »¹⁶⁰

En 1992, des dispositions concernant le développement régional sont introduites dans la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* et, sans que ne soit utilisée l'expression « conseil régional de développement », il est prévu que « [l]e gouvernement reconnaît dans chaque région une instance régionale représentative à titre d'interlocuteur en matière de développement régional »¹⁶¹. Les décrets pris en vertu de cette disposition¹⁶² précisent toutefois que ces organismes sont des conseils régionaux et que leurs conseils d'administration sont composés, pour un minimum d'un tiers des membres, d'élus municipaux. Les autres membres sont des « agents de développement socio-économique » et des représentants des « organismes dispensateurs de services sur le territoire ».

La *Politique de soutien au développement local et régional* de 1997 réserve une place importante aux CRD, qui sont « appelé[s] à jouer un rôle accru dans l'orchestration de l'ensemble des activités ayant des répercussions sur le développement du territoire régional »¹⁶³. Le rôle et le fonctionnement des CRD est alors prévu dans la *Loi sur le ministère des Régions*¹⁶⁴.

Un CRD est un OBNL régi par la Partie III de la *Loi sur les compagnies* et agréé par le ministre des Régions. Un CRD est reconnu pour chaque région administrative et la loi indique qu'il a « principalement pour mandat de favoriser la concertation entre les partenaires de la région et de donner des avis au ministre sur tout ce qui touche le développement de la région »¹⁶⁵. La *Loi sur le ministère des Régions* ne précise pas la composition du conseil d'administration d'un CRD.

¹⁶⁰ Diane-Gabrielle Tremblay et Jean-Marc Fontan, *Le développement économique local: la théorie, les pratiques, les expériences*, TÉLUQ, Sainte-Foy, 1993, p. 239.

¹⁶¹ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les affaires régionales*, L.Q. 1992, c. 24, art. 1.

¹⁶² Voir, à titre d'exemple, le *Décret concernant la reconnaissance d'une instance représentative en matière de développement régional pour la région de Québec, à titre de Conseil régional*, D. 1341-92, 1992 G.O. 2, 6124.

¹⁶³ Secrétariat au développement des régions, *Politique de soutien au développement local et régional*, Québec, 1997.

¹⁶⁴ L.Q. 1997, c. 91, art. 16 à 23.

¹⁶⁵ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les affaires régionales*, L.Q. 1992, c. 24, art. 1.

Une entente-cadre conclue avec le ministre détermine, de manière générale, le rôle et les responsabilités des parties en matière de développement régional. Par la suite, c'est au moyen d'ententes spécifiques que le ministre confie à un CRD un mandat de développement particulier, accompagné des sommes nécessaires pour le réaliser.

La réforme des instances locales et régionales de développement économique de 2003 entraîne la disparition des CRD et la création des **conférences régionales des élus** (CRÉ). Dans le document *Devenir maître de son développement : la force des régions*, le gouvernement explique cette réforme et précise qu'il « confie désormais aux élus municipaux, appuyés de leaders socio-économiques et de représentants autochtones, le mandat de favoriser la concertation et d'assumer la planification du développement régional. Ce travail sera effectué par la nouvelle conférence régionale des élus. »¹⁶⁶.

Ce sont des dispositions de la *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche* qui instituent les CRÉ¹⁶⁷. Une CRÉ est constituée pour chaque région administrative, à l'exclusion de la Montérégie, qui en dénombre trois¹⁶⁸.

Une CRÉ est une personne morale qui agit comme « interlocuteur privilégié du gouvernement en matière de développement régional » et qui « a principalement pour mandat d'évaluer les organismes de planification et de développement au palier local et régional, dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement, de favoriser la concertation des partenaires dans la région et de donner, le cas échéant, des avis au ministre sur le développement de la région »¹⁶⁹.

Le conseil d'administration d'une CRÉ est composé, règle générale, des préfets des MRC, des maires des municipalités de 5 000 habitants et plus et de représentants autochtones, lorsque la région administrative contient une communauté autochtone représentée par un conseil de bande. À ceux-ci peuvent s'ajouter des membres additionnels provenant « des milieux de l'économie, de l'éducation, de la culture et de la science » et nommés par la CRÉ elle-même.

¹⁶⁶ Gouvernement du Québec, *Devenir maître de son développement : la force des régions*, Québec, 2004, p. 26.

¹⁶⁷ L.Q. 2003, c. 29, art. 97 à 108.

¹⁶⁸ Il s'agit de la CRÉ de l'Agglomération de Longueuil, la CRÉ Montérégie Est et la CRÉ de la Vallée du Haut-Saint-Laurent.

¹⁶⁹ *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche*, L.Q. 2003, c. 29, art. 98 et 99.

Le mode de fonctionnement utilisé à l'époque des CRD et basé sur une entente-cadre et des ententes spécifiques est également employé pour les CRÉ.

Les dispositions concernant les CRÉ ont été transférées, en 2006, dans la *Loi sur le ministère des Affaires municipales et de Régions*, mais, à part quelques ajustements, elles n'ont pas subi de modifications substantielles à cette occasion¹⁷⁰.

Les CRÉ ont été dissoutes en 2015¹⁷¹ et leurs actifs ont été liquidés. Elles n'ont pas été remplacées par des nouvelles structures de même nature.

Les pouvoirs accordés aux MRC par les articles 126.2 à 126.4 LCM, qui ont été mentionnés dans la section précédente, permettent à une MRC de constituer tant un **organisme délégataire en matière de développement régional** qu'un organisme voué au développement local. Un même organisme pourrait exercer les deux rôles, ou alors la MRC pourrait confier chaque fonction à un organisme distinct.

Puisque la conception du développement régional qui semble être dominante au Québec associe le développement régional au territoire d'une région administrative, ou du moins à un territoire plus important que celui d'une seule MRC, il est envisageable qu'un OBNL soit mis en place dans le but d'être le délégataire des compétences en matière de développement régional de plusieurs MRC et de pouvoir ainsi agir sur l'ensemble de leurs territoires¹⁷².

Les deux communautés métropolitaines, qui exercent leurs pouvoirs sur des territoires importants, ont chacune la possibilité de constituer un **organisme de promotion internationale** dans le but de lui déléguer tout ou partie de la compétence de la communauté métropolitaine de « faire la promotion de son territoire sur le plan international pour y favoriser l'essor et la diversification de l'économie »¹⁷³.

¹⁷⁰ *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2006, c. 8.

¹⁷¹ *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*, L.Q. 2015, c. 8.

¹⁷² La Table des préfets de Lanaudière, qui réunit six MRC et intervient sur le territoire de la région administrative de Lanaudière, est un tel organisme (<http://prefetslanaudiere.com>).

¹⁷³ *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, RLRQ, c. C-37.01, art. 151; *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec*, RLRQ, c. C-37.02, art. 144.

La loi est muette quant à la nature des organismes ainsi constitués, mais précise que les pouvoirs en question peuvent également être délégués à un organisme existant. La communauté métropolitaine alloue à l'organisme délégataire les fonds nécessaires à l'accomplissement de son mandat.

C'est l'OBNL Montréal International, constitué en 1996, qui agit comme délégataire de la Communauté métropolitaine de Montréal, laquelle affirme que :

« Montréal International, en collaboration avec ses partenaires, propose toute une gamme de services pour concrétiser les projets d'implantation et d'expansion, et faciliter l'accueil des travailleurs internationaux dans la grande région métropolitaine »¹⁷⁴.

L'organisme Québec International, qui se qualifie d'« agence de développement économique régionale »¹⁷⁵ semble avoir une vocation similaire à l'égard du territoire de la Communauté métropolitaine de Québec.

1.4.3. Les acteurs gouvernementaux

Les municipalités bénéficient de l'appui d'un certain nombre d'acteurs gouvernementaux, lesquels peuvent influencer de différentes manières les orientations et les interventions municipales, notamment en contribuant au financement de mesures de développement économique.

Le **ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire** (MAMOT) exerce un rôle de soutien important auprès des municipalités, ce qui comprend le soutien au développement économique. Le mandat du ministre est décrit de manière détaillée dans sa loi constitutive¹⁷⁶ :

17.5.1. Le ministre a pour mission de soutenir le développement régional en favorisant notamment la coordination et la concertation des différents acteurs de ce développement

¹⁷⁴ En ligne: <<http://cmm.qc.ca/champs-intervention/developpement-economique/dossiers-en-developpement-economique/montreal-international/>>

¹⁷⁵ En ligne: <<http://quebecinternational.ca/a-propos/mission/>>

¹⁷⁶ *Loi sur le Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, RLRQ, c. M-22.1.

dans une perspective de prise en charge de ce développement par les collectivités locales et régionales dans le cadre d'un partenariat entre elles et l'État.

17.5.2. Le ministre élabore et propose au gouvernement des politiques en vue de favoriser le développement local et régional.

Il coordonne la mise en œuvre de ces politiques et en assure le suivi, le cas échéant en collaboration avec les ministères et les organismes concernés.

17.5.3. Les fonctions et pouvoirs du ministre consistent plus particulièrement à :

1° accroître l'efficacité des initiatives visant le développement local et régional en favorisant l'harmonisation, la simplification ainsi que l'accessibilité des services de soutien à ce développement;

2° assurer la cohérence et l'harmonisation des actions gouvernementales en matière de développement local et régional et, à cette fin, être associé à l'élaboration des mesures et des décisions ministérielles concernant ce développement et donner son avis lorsqu'il le juge opportun;

3° élaborer, coordonner et mettre en œuvre, en collaboration avec tout autre ministère concerné, des stratégies de développement régional et des programmes d'aide concernant notamment les municipalités ou territoires présentant des problématiques particulières;

4° être responsable, en concertation avec les instances locales et régionales reconnues, des sommes qu'il peut leur confier et administrer en outre les autres sommes qui lui sont confiées afin d'assurer l'exécution de tout projet de développement local et régional;

5° apporter, aux conditions qu'il détermine dans le cadre des orientations et politiques gouvernementales, un soutien financier ou technique à la réalisation d'actions visant le développement local et régional;

6° favoriser l'élaboration et la conclusion d'ententes, notamment entre les municipalités régionales de comté et les ministères et organismes du gouvernement.

Le MAMOT assume un rôle de coordination des interventions gouvernementales en matière de développement local et régional. Le MAMOT met également à la disposition des municipalités des sommes considérables afin de faciliter la réalisation de projets de développement économique.

Parmi les différents programmes de soutien financier, on trouve notamment le Fonds de développement des territoires, institué par la loi et dédié au financement des mesures de développement local et régional prévues dans le cadre des ententes conclues avec les MRC conformément à la LCM¹⁷⁷. L'« accord de partenariat » signé entre le Gouvernement du Québec et des représentants du milieu municipal en septembre 2015 prévoit le versement de 420 M\$ à ce fonds pour la période s'échelonnant de 2016 à 2019¹⁷⁸.

Récemment, le MAMOT a annoncé la création du Fonds d'aide au rayonnement des régions, consacré au financement des projets de développement régional. On prévoit le doter de sommes pouvant atteindre 810 M\$ sur les dix prochaines années¹⁷⁹.

Dans le Budget de dépenses 2017-2018¹⁸⁰, 144 M\$ sont prévus pour les programmes de développement des territoires et 144 M\$ supplémentaires sont affectés à la promotion et au développement de la région métropolitaine, sur une enveloppe ministérielle totale de près de 1,9 G\$.

Le MAMOT assume des fonctions particulières qui se rapportent à l'occupation et la vitalité des territoires, définies par la loi comme étant « la mise en valeur des potentiels de chaque territoire, dans une perspective de développement durable, résultant de l'engagement et du dynamisme des citoyens, des élus et des acteurs socioéconomiques »¹⁸¹. Ce concept d'occupation et de vitalité des territoires semble avoir plusieurs points de convergence avec le développement local et régional. Le MAMOT a diffusé récemment la *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022*, laquelle énumère notamment les priorités de développement pour chaque région administrative¹⁸². Le MAMOT est aussi responsable de la mise en œuvre de la *Politique nationale de la ruralité*¹⁸³, qui vise à favoriser le développement de

¹⁷⁷ *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, RLRQ, c. M-22.1, art. 21.18.

¹⁷⁸ En ligne: <http://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/grands_dossiers/entente_signee_accord_partenariat_municipalites.pdf>.

¹⁷⁹ En ligne: <<http://www.mamot.gouv.qc.ca/developpement-territorial/programmes/fonds-dappui-au-rayonnement-des-regions-farr/>>.

¹⁸⁰ Gouvernement du Québec, *Budget de dépenses 2017-2018*, Québec, 2017.

¹⁸¹ *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, RLRQ, c. O-1.3, art. 3.

¹⁸² Gouvernement du Québec, *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022*, Québec, 2017.

¹⁸³ *Décret 981-2017 du 11 octobre 2017*, 2017 G.O. 2, 5036.

quelque 1 000 municipalités rurales et qui prévoit la conclusion de « pactes ruraux » avec les MRC. Ces ententes prévoient notamment des transferts afin de permettre la réalisation de projets en territoire rural.

Pour mettre en œuvre ce volet de sa mission, le ministère s'est notamment doté d'une Direction du développement et de la coordination dont les responsabilités comprennent l'élaboration de stratégies et de politiques, la concertation avec d'autres ministères et avec le milieu municipal, l'administration de programmes d'aide financière, la diffusion d'information et d'outils à l'intention des municipalités et d'autres formes de soutien.

La loi constitutive du MAMOT contient également des dispositions qui portent spécifiquement sur le développement de la grande région de Montréal¹⁸⁴ :

17.1. Le ministre a pour mission de susciter et de soutenir l'essor économique, culturel et social de la métropole, d'assurer la coordination interministérielle des activités gouvernementales relatives à la métropole et d'en favoriser le progrès, le dynamisme et le rayonnement.

En concertation avec les ministres concernés, ses interventions portent, en particulier, sur la promotion économique et touristique et sur l'aménagement de la métropole, ainsi que sur l'organisation des transports et des voies de communication qui la desservent.

Par ces interventions, il favorise, dans le cadre des orientations et des politiques du gouvernement, la création d'emplois dans la métropole. [...]

Le contenu de cette disposition se trouvait à l'origine dans la *Loi sur le ministère de la Métropole*¹⁸⁵, en vigueur de 1996 à 1999, et les responsabilités qui s'y trouvaient ont ensuite été transférées au MAMOT, qui était alors désigné ministère des Affaires municipales et de la Métropole. Depuis 2014, ces fonctions sont attribuées au ministre responsable de la région de Montréal¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Selon l'annexe A de cette loi, le territoire de la métropole est constitué de la Communauté métropolitaine de Montréal, de la Ville de Bellefeuille, du Canton de Gore, de la Ville de Lafontaine, du Village de Lavaltrie, de la Municipalité de Notre-Dame-de-Bonsecours, de la Ville de Saint-Antoine, de la Paroisse de Saint-Antoine-de-Lavaltrie, de la Paroisse de Saint-Colomban, de la Ville de Saint-Jérôme et de la Municipalité de Saint-Placide.

¹⁸⁵ RLRQ, c. M-19.1.1 (abrogée).

¹⁸⁶ *Décret 434-2014 du 14 mai 2014*, 2014 G.O. 2, 1973.

Le **ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation** (MÉSI) est un acteur important dans le domaine du développement économique et joue également un rôle dans l'exercice de certains pouvoirs par les municipalités.

Autrefois connu sous le nom de ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, laquelle désignation persiste dans sa loi constitutive, sa mission consiste à « soutenir le développement économique et l'exportation en favorisant notamment la coordination et la concertation des différents acteurs des domaines économiques, sociaux et culturels dans une perspective de création d'emplois, de prospérité économique et de développement durable »¹⁸⁷.

Le ministre est responsable, « en concertation avec les instances locales reconnues, des sommes qu'il peut leur confier et administrer en outre les autres sommes qui lui sont confiées afin d'assurer l'exécution de tout projet de développement économique »¹⁸⁸. À ces fins, il peut conclure des ententes avec toute personne, dont une municipalité.

Nous notons toutefois que le rapport annuel de gestion du MÉSI pour la période 2016-2017 ne fait presque aucune mention des municipalités, mis à part qu'il les identifie comme partenaires du ministère¹⁸⁹.

Le MÉSI a déjà eu des responsabilités plus explicites en matière de développement local et régional. Lors de sa constitution, en 2003, il était désigné ministère du Développement économique et régional et de la Recherche. Comme l'ont montré les sections précédentes, il jouait un rôle majeur dans le régime de développement local et régional axé sur les CLD et les CRÉ. Dans ces fonctions, il succédait au ministère des Régions, qui a existé de 1997 à 2003¹⁹⁰. La « nouvelle gouvernance municipale en matière de développement local et régional » de 2015 semble avoir diminué le rôle du MÉSI auprès des municipalités, sans toutefois qu'il ne soit totalement écarté.

¹⁸⁷ *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation*, RLRQ, c. M-30.01, art. 2.

¹⁸⁸ *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation*, RLRQ, c. M-30.01, art. 5.

¹⁸⁹ Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation, *Rapport annuel de gestion 2016-2017*, Québec, 2017.

¹⁹⁰ *Loi sur le ministère des Régions*, RLRQ, c. M-25.001 (abrogée).

Le gouvernement du Canada s'intéresse également au développement économique du territoire québécois et a mis sur pied, à cette fin, l'**Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec**, qui a pour mission de « promouvoir le développement économique à long terme des régions du Québec en accordant une attention particulière aux régions à faible croissance économique ou à celles qui n'ont pas suffisamment de possibilités d'emplois productifs » et qui « s'engage à favoriser la coopération et la complémentarité avec le Québec et les collectivités du Québec »¹⁹¹. Elle finance également les activités des SADC, évoqués plus haut, et des centres d'aide aux entreprises, qui constituent une autre forme d'organisme de développement rattaché au gouvernement fédéral.

Des décrets ont été pris par le gouvernement du Québec afin d'autoriser les municipalités à conclure certaines ententes avec l'Agence, notamment dans le cadre du programme de développement économique du Québec, du programme de développement des collectivités¹⁹² et du programme d'infrastructure communautaire de Canada 150¹⁹³. Un exemple d'une telle entente constitue le financement par l'Agence de la réalisation, par la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, d'un plan de diversification économique et d'un portrait socio-économique de l'archipel¹⁹⁴.

1.5. Conclusion

Ce premier chapitre a permis de jeter les bases d'une analyse de l'action municipale en matière de développement économique en exposant ses fondements conceptuels, historiques, juridiques et sociopolitiques.

On constate que le développement économique et les concepts qui lui sont connexes sont à géométrie variable; ils laissent place à l'interprétation et leurs sens peuvent être influencés par des considérations idéologiques.

¹⁹¹ *Loi sur l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec*, L.C. 2005, ch. 26, art. 10.

¹⁹² *Décret 665-2015 du 14 juillet 2015*, 2015 G.O. 2, 2529.

¹⁹³ *Décret 536-2016 du 15 juin 2016*, 2016 G.O. 2, 3656.

¹⁹⁴ Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, *Rapport sur les résultats ministériels 2016-2017*, Canada, 2017, p. 16.

Si certaines de ces notions sont assez récentes, la volonté des municipalités d'intervenir dans le domaine économique est ancienne et remonte au moins au XIXe siècle et à l'industrialisation du Québec. Les bouleversements économiques des dernières décennies ont toutefois créé des nouveaux besoins et des nouvelles opportunités, ce qui a mené à une transformation de l'action des municipalités.

Les structures municipales ont connu des changements au fil des années, mais l'évolution du rôle des municipalités est encore plus marquante. On semble reconnaître davantage aujourd'hui la fonction politique des municipalités, c'est-à-dire qu'on accepte que la municipalité soit un lieu de prise de décision plutôt qu'un simple lieu de mise en œuvre de plans élaborés à un niveau supérieur. Cela dit, l'autonomie municipale n'est pas pour autant une idée nouvelle. Elle est présente dans le discours politique depuis le milieu du XXe siècle, sinon plus tôt. Nous notons toutefois une certaine intensification de ce discours depuis quelques années, qui a culminé avec la reconnaissance des municipalités comme « gouvernements de proximité ».

La volonté de favoriser l'autonomie municipale ne se limite pas à des paroles ou à des statuts symboliques. Dans les faits, elle a entraîné de nombreuses modifications législatives. Comme le démontrera le chapitre suivant, les pouvoirs des municipalités en matière de développement économique sont nombreux et plusieurs ont été introduits récemment dans les lois municipales.

Tous ces éléments nous portent à voir l'autonomie municipale comme un principe de droit public qui sous-tend un grand pan de la législation municipale.

Par ailleurs, les tribunaux prennent acte de l'évolution du rôle des municipalités et, depuis les années 1990, interprètent plus largement les dispositions des lois municipales qui sont attributives de pouvoirs.

Enfin, ce chapitre a également permis de prendre connaissance de la multitude d'acteurs du développement économique territorial, formée tant d'organismes spécialisés qui gravitent autour des municipalités que d'acteurs gouvernementaux qui soutiennent ou encadrent l'action municipale.

2. LES MOYENS DE L'ACTION MUNICIPALE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Les municipalités québécoises disposent de plusieurs outils qui leur permettent d'intervenir à l'égard du développement économique de leur territoire. Chaque palier municipal, des arrondissements aux communautés métropolitaines, est habilité, d'une manière ou d'une autre, à agir dans le but d'améliorer la situation économique de la collectivité. Le présent chapitre vise à répertorier et à examiner l'ensemble des moyens de l'action municipale en matière de développement économique. Il porte sur la planification du développement économique territorial ainsi que sur la mise en valeur du territoire par des activités de promotion, par la construction d'équipements et d'infrastructures spécialisés, par les techniques de requalification urbaine et par le développement de la main-d'œuvre. Il présente également les pouvoirs qui permettent aux municipalités de soutenir l'activité économique privée et de participer directement à l'activité économique, notamment par l'exploitation d'entreprises publiques. Enfin, il répertorie un certain nombre de lois particulières qui permettent à certaines municipalités d'exercer des pouvoirs inhabituels.

Le présent chapitre met en évidence l'autonomie considérable dont disposent les municipalités dans leurs interventions dans la sphère économique. Les pouvoirs qui leur sont dévolus permettent amplement aux municipalités d'élaborer leur propre stratégie de développement économique et de poursuivre des objectifs fixés localement.

Avant de s'engager dans cette analyse, il n'est peut-être pas sans intérêt d'aborder brièvement le pouvoir général des municipalités locales de réglementer les activités économiques. Ce pouvoir se trouve dans un chapitre de la *Loi sur les compétences municipales* (LCM) intitulé « Développement économique local », mais il est différent des autres pouvoirs que les municipalités locales détiennent en la matière.

Selon la documentation produite par le ministère des Affaires municipales et des Régions à la suite de l'entrée en vigueur de cette loi¹⁹⁵, le paragraphe 2° de l'article 10 LCM regroupe et remplace un nombre important de pouvoirs réglementaires spécifiques qui se trouvaient auparavant dans la *Loi sur les cités et villes* (LCV) et le *Code municipal*

¹⁹⁵ Ministère des Affaires municipales et des Régions, *La Loi sur les compétences municipales commentée article par article*, Québec, 2006, p. 8.

du Québec (CM), lesquels permettraient notamment de contrôler l'établissement et l'exploitation de certains types d'entreprises, de régir l'affichage et les enseignes, d'assujettir certaines activités à l'obtention d'un permis et même de « réglementer l'exercice des métiers et industries de tout genre non expressément mentionnés » par la loi¹⁹⁶. Le libellé de la nouvelle disposition porte cependant à croire qu'elle va bien au-delà de l'ensemble de ces pouvoirs remplacés.

Lorsque le législateur permet aux municipalités locales de « régir les activités économiques », il leur permet vraisemblablement de déterminer des normes qui se rapportent à la manière dont les entreprises exercent leurs activités. À première vue, les mesures possibles sont nombreuses. La réglementation pourrait, par exemple, mettre en place des régimes d'autorisation, imposer des quotas ou des normes de contingentement pour certaines catégories de produits, de services ou d'entreprises, prescrire certaines méthodes de production ou encadrer les activités de vente ou de publicité sur le territoire de la municipalité. Ces normes seraient applicables dans la mesure où elles n'entrent pas en conflit avec des normes provinciales¹⁹⁷.

Une telle réglementation peut sans doute contribuer à encadrer et à orienter le développement économique sur le territoire d'une municipalité locale d'une manière que celle-ci juge être conforme à l'intérêt public. Enfin, le paragraphe 2° de l'article 10 LCM est une disposition peu commentée dont la portée pourrait être très large, mais dont la généralité de la rédaction crée un certain degré d'incertitude.

2.1. La planification du développement économique territorial

Une première manière par laquelle les municipalités peuvent intervenir dans le domaine du développement économique est par la voie de la planification économique.

Les activités de planification ne sont pas tant une compétence en soi que l'accessoire des différents pouvoirs accordés aux municipalités¹⁹⁸. Si le législateur permet

¹⁹⁶ Voir le paragraphe 1° de l'article 460 LCV avant son abrogation en 2006.

¹⁹⁷ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 3.

¹⁹⁸ À titre d'exemple, le MAMOT souligne que « la planification stratégique est un exercice volontaire et n'est encadré par aucune loi », en ligne: <<http://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/planification-strategique/>>.

aux municipalités d'agir dans le but de stimuler le développement économique de leur territoire, il en découle nécessairement que celles-ci peuvent consacrer des ressources à la planification de leurs interventions et se doter de plans, de stratégies ou de politiques en la matière. Cela dit, dans certaines circonstances, une telle planification est prévue spécifiquement ou rendue obligatoire.

La très grande majorité des municipalités locales n'ont aucune obligation de procéder à un exercice formel de planification du développement économique. Toutefois, un certain nombre de grandes villes sont tenues, de par leur charte, d'avoir un **plan de développement**¹⁹⁹. Le libellé des dispositions varie un peu, mais cet article de la *Charte de la Ville de Gatineau* est assez représentatif de l'ensemble :

43. La ville doit élaborer un plan relatif au développement de son territoire qui prévoit notamment les objectifs qu'elle poursuit en matière de développement économique, communautaire, culturel et social.

Le plan de développement ne se limite pas à l'aspect économique, mais celui-ci y occupe souvent une place prédominante²⁰⁰.

Les municipalités régionales de comté (MRC) doivent procéder à un certain exercice de réflexion en matière économique au moyen de l'**énoncé de vision stratégique** prévu par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*²⁰¹ (LAU) :

2.3. Afin de favoriser l'exercice cohérent de ses compétences en vertu de toute loi, tout organisme compétent²⁰² est tenu de maintenir en vigueur, en tout temps, un énoncé de sa

¹⁹⁹ *Décret 841-2001*, 2001 G.O.2, 4728, art. 52 (Ville de Saguenay); *Décret 850-2001*, 2001 G.O.2, 4817, art. 49 (Ville de Sherbrooke); *Décret 851-2001*, 2001 G.O. 2, 4850, art. 26 (Ville de Trois-Rivières); *Charte de la Ville de Gatineau*, RLRQ, c. C-11.1, art. 43; *Charte de la Ville de Lévis*, RLRQ, c. C-11.2, art. 73; *Charte de la Ville de Longueuil*, RLRQ, c. C-11.3, art. 60; *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, art. 91; *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, c. C-11.5, art. 75.

²⁰⁰ Par exemple, la Ville de Gatineau s'est dotée d'un « Plan stratégique de développement économique de la Ville de Gatineau 2017-2020 ». Ce plan fait état du contexte économique du territoire en question et présente la mission de la ville selon trois axes d'intervention : (1) la promotion des atouts de la ville, (2) la mise en place de conditions favorables au développement économique et (3) le soutien des entreprises. Il contient des orientations stratégiques précises et un plan d'action.

²⁰¹ RLRQ, c. A-19.1.

²⁰² Un « organisme compétent », au sens de cette disposition, est une communauté métropolitaine ou une MRC. Une MRC dont tout ou partie du territoire est compris dans celui d'une communauté métropolitaine n'est toutefois pas tenue de maintenir en vigueur un énoncé pour le territoire commun.

vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social de son territoire. [...]

Bien que cette obligation se trouve dans la LAU, un énoncé de vision stratégique ne se limite pas à l'aménagement du territoire ni à l'exercice des pouvoirs prévus par cette loi. Au contraire, l'énoncé a une portée très large et vise à favoriser l'exercice cohérent de toutes les compétences de la MRC.

La loi n'aborde pas expressément le contenu d'un énoncé de vision stratégique, mais le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire a publié, en 2010, un « guide des bonnes pratiques » qui explique ainsi la nature du document :

« La vision stratégique n'est pas de même nature que les autres éléments des documents de planification. Elle se situe en amont du processus de planification territoriale. Première étape dans l'expression du changement souhaité, elle donne une direction au développement d'une communauté en général : développement économique, environnemental et social.

Il s'agit d'une image globale qui indique où la collectivité souhaite en être dans un horizon de planification à long terme, soit dans 15 à 20 ans ou plus. C'est le produit de l'imagination et des valeurs clés de tous ceux qui participent à son élaboration, combinées à une analyse objective de la situation. »²⁰³

La forme que prend l'énoncé de vision stratégique varie substantiellement d'une MRC à une autre mais une place importante est généralement réservée au développement économique²⁰⁴.

²⁰³ Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *La vision stratégique du développement, Guide de bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable*, Québec, 2010, p. 8. Voir aussi Ministère des Affaires municipales et des Régions, *La vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social*, Québec, 2005.

²⁰⁴ À titre d'exemple, la MRC des Pays-d'en-Haut s'est dotée d'un énoncé de vision stratégique orientée vers le développement durable et dont l'un des quatre axes est la « dimension économique ». Son document contient un état de situation et fixe des enjeux et des objectifs en matière économique, dont la création d'emplois, la diversification économique et présence d'une main-d'oeuvre adéquate (MRC des Pays-d'en-Haut, *Énoncé de vision stratégique 2012-2020*, en ligne: <<http://lespaysdenhaut.com/wp-content/uploads/2016/06/Enonce-de-vision-strategique-de-la-MRC.pdf>>). La MRC de la Nouvelle-Beauce, quant à elle, présente son énoncé de vision stratégique au moyen de défis qui devront être réalisés afin d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés (MRC de la Nouvelle-Beauce, *L'énoncé de vision stratégique et son plan d'action (2015)*, en ligne: <http://mrc.nouvellebeauce.com/upload/mrc.nouvellebeauce/editor/asset/MRC_EnonceVisionEtPlanAction.pdf>).

La LAU prévoit une procédure d'adoption de l'énoncé de vision stratégique qui comprend notamment la consultation des municipalités locales dont les territoires sont compris dans celui de la MRC et la tenue d'une ou de plusieurs assemblées publiques²⁰⁵.

C'est en 2002 que la notion d'énoncé de vision stratégique est apparue dans la LAU, alors sous la forme d'un élément de contenu du **schéma d'aménagement et développement**²⁰⁶, lequel était auparavant connu sous le nom de schéma d'aménagement²⁰⁷. Lorsque l'énoncé de vision stratégique est devenu, en 2010²⁰⁸, un document de planification distinct, la désignation du schéma d'aménagement et de développement a été conservée.

Un schéma « établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire »²⁰⁹ d'une MRC. Il sert notamment à orienter les municipalités locales dans l'exercice de leurs pouvoirs réglementaires en matière d'urbanisme et les orientations fixées dans le schéma se concrétisent dans la réglementation locale au moyen des mécanismes de concordance prévus dans la loi. Le schéma n'est pas strictement un document de planification économique, mais des considérations économiques influencent certainement les objectifs qu'une MRC poursuit dans l'aménagement de son territoire. À titre d'exemple, le schéma de la MRC de Charlevoix contient un portrait détaillé des industries présentes sur son territoire, identifie des enjeux et des défis liés au développement industriel, pose des orientations générales, dont celle de « mettre en place des conditions pour favoriser le développement d'activités industrielles et para-industrielles compatibles avec les vocations et les caractéristiques de la MRC et de chaque municipalité », et énonce une politique d'aménagement industriel qui doit guider la MRC et les municipalités locales dans la détermination des affectations du sol²¹⁰.

²⁰⁵ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, art. 2.3. à 2.22.

²⁰⁶ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, art. 5.

²⁰⁷ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2002, c. 77.

²⁰⁸ *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines*, L.Q. 2010, c. 10.

²⁰⁹ En ligne: <<https://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/schema-damenagement-et-de-developpement/>>.

²¹⁰ En ligne: <<http://www.mrccharlevoix.ca/mrc/amenagement-du-territoire-et-urbanisme/schema-damenagement/>>.

Un autre outil de planification accordé aux MRC par la LAU, celui-ci facultatif, est le **plan de développement du territoire**.

79.20. Le conseil d'une municipalité régionale de comté peut, par règlement, établir un plan relatif au développement du territoire de celle-ci, lequel plan peut notamment mentionner les obligations auxquelles sont soumises les municipalités en vue de sa mise en œuvre. [...]

La loi ne précise pas la nature et les objectifs du plan de développement du territoire et ne contient à peu près aucune balise en ce qui concerne son contenu. Selon le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) :

« Le plan de développement du territoire permet d'identifier et d'encadrer les actions privilégiées en matière de développement communautaire, économique, social et culturel à l'échelle d'une MRC, d'une communauté métropolitaine ou d'une municipalité. »²¹¹

La LAU emploie ici un vocabulaire similaire à celui des chartes municipales qui exigent de certaines villes qu'elles élaborent un plan relatif au développement de leur territoire, mentionné plus haut.

Nous comprenons toutefois que le plan de développement du territoire d'une MRC est plus qu'un simple document de planification, puisqu'il prend la forme d'un règlement dont la loi prévoit expressément qu'il peut créer des obligations pour les municipalités locales dont les territoires sont compris dans le sien. La nature des obligations qui peuvent être ainsi prévues n'est pas précisée par la loi et un pouvoir formulé en termes aussi généraux pourrait vraisemblablement avoir une très grande portée. Nous pourrions nous imaginer que ce pouvoir soit utilisé afin d'imposer des contraintes aux municipalités locales dans l'exercice de leurs propres compétences en matière de développement économique dans le but de mettre en œuvre une stratégie d'intervention uniforme sur tout le territoire de la MRC.

Le règlement qui contient le plan de développement du territoire est soumis à une procédure d'adoption qui comprend notamment des consultations publiques, sur demande des municipalités locales.

²¹¹ En ligne: <<http://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/plan-de-developpement-du-territoire/>>.

Bien que les dispositions concernant les plans de développement du territoire aient été introduites dans la LAU en 2002, l'étendue de leur utilisation par les MRC n'est pas claire. Une recherche sommaire n'a pas permis de trouver d'exemples de tels règlements.

Les MRC sont expressément habilitées par la LCM à planifier le développement économique. L'article 126.2 LCM, qui accorde un pouvoir général en matière de développement local et régional, cite l'élaboration de plans d'action et de stratégies comme exemples des mesures qui peuvent être prises par les MRC :

126.2. Une municipalité régionale de comté peut prendre toute mesure afin de favoriser le développement local et régional sur son territoire.

À cette fin, elle peut notamment: [...]

2° élaborer et veiller à la réalisation d'un plan d'action pour l'économie et l'emploi ou adopter différentes stratégies en matière de développement de l'entrepreneuriat. [...]

Les **plans d'action pour l'économie et l'emploi (PAÉE)**, repris des pouvoirs auparavant dévolus aux centres locaux de développement (CLD)²¹², sont décrits comme suit par le MAMOT:

« Le PAÉE pourrait par exemple se définir en termes d'axes de développement, d'objectifs, de moyens et d'actions ainsi que d'indicateurs de réussite. Les axes de développement du PAÉE représentent les grands secteurs d'intervention que la MRC souhaite privilégier. Pour leur part, les objectifs précisent, quantifient et qualifient des créneaux particuliers au sein de chaque axe. Les moyens et les actions décrivent le processus devant mener à l'atteinte des objectifs et, finalement, les indicateurs de réussite permettent d'évaluer les impacts des moyens et des actions en rapport avec l'objectif fixé. »²¹³

Bien que le MAMOT fasse la promotion du PAÉE comme outil de planification économique²¹⁴, rien n'empêche les MRC de concevoir tout autre type de document de

²¹² Voir la section 1.4.1.

²¹³ En ligne: <<http://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/plan-daction-pour-leconomie-et-lemploi/>>.

²¹⁴ Ce type de planification semble être relativement répandu. À titre d'exemple, la MRC des Collines-de-l'Outaouais possède un Plan d'action local pour l'économie et l'emploi 2015-2020 qui prévoit trois axes de développement, à chacune desquelles se rattachent des objectifs et des mesures concrètes visant à les atteindre. En ligne: <<http://www.mrcdescollinesdeloutaouais.qc.ca/upload/userfiles/files/PALEE%202015-2020.pdf>>.

planification qui leur paraît approprié. L'article 126.2 LCM énonce la possibilité d'élaborer différentes stratégies en matière de développement de l'entrepreneuriat, mais les exemples donnés par la loi ne restreignent pas la généralité de l'habilitation et les MRC disposent d'une importante latitude en la matière.

Les **plans de développement de la zone agricole** (PDZA) ne sont pas expressément prévus par la loi²¹⁵, mais le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) encourage les MRC à se doter de tels documents de planification afin de favoriser le développement des activités agricoles sur leur territoire.

Selon le MAPAQ :

« Le PDZA devrait :

- mettre en valeur les entreprises agricoles et leurs produits;
- favoriser l'accroissement ou la diversification des productions, des produits, des modèles d'entreprises ou des modes de mise en marché;
- favoriser la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture;
- encourager le développement des activités complémentaires à l'agriculture telles que l'agrotourisme et la transformation à la ferme. »²¹⁶

Les PDZA constituent, en quelque sorte, un exercice de planification économique ciblée. L'intérêt de faire une planification propre au secteur agricole peut se comprendre notamment par les liens étroits qui existent entre les activités agricoles et l'aménagement du territoire.

Des projets pilotes impliquant l'élaboration de PDZA par huit MRC ont été réalisés et un bilan assez positif a été produit par le MAPAQ en 2011²¹⁷. Depuis, plusieurs autres MRC ont emboîté le pas.

²¹⁵ L'article 62 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* fait toutefois référence aux PDZA et oblige la Commission de protection du territoire et des activités agricoles à les prendre en considération dans le cadre de certaines décisions.

²¹⁶ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, *Plan de développement de la zone agricole: guide d'élaboration*, Québec, 2011, p. 7.

²¹⁷ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, *Plan de développement de la zone agricole: bilan des projets pilotes*, Québec, 2011.

Les MRC participent, de différentes manières, à la **planification forestière**. Elles collaborent à l'élaboration des plans d'aménagement forestier intégrés, prévus par la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, en tant que membres des tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire²¹⁸. Le ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs peut, par ailleurs, déléguer à une ou plusieurs MRC la responsabilité de déterminer le fonctionnement et la composition d'une de ces tables.

Ces plans visent essentiellement à assurer une exploitation rationnelle des ressources forestières qui se trouvent dans les forêts du domaine de l'État.

En ce qui concerne la forêt privée, une MRC peut fonder une agence régionale de mise en valeur des forêts privées, un organisme à but non lucratif (OBNL) dont les membres sont des municipalités, des entreprises du secteur de la transformation du bois et des organismes regroupant des propriétaires de forêts privées²¹⁹. Elle est administrée par des représentants des trois catégories de membres, ainsi que par des personnes nommées par le ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs. Une fois l'agence reconnue par le ministre, celle-ci peut élaborer un plan de protection et de mise en valeur de la forêt privée.

150. Le plan de protection et de mise en valeur comprend l'étude des aptitudes forestières du territoire de l'agence ainsi que l'indication des objectifs de production et des méthodes de gestion préconisées, notamment celles permettant d'assurer la durabilité de l'approvisionnement en bois. Le plan comprend également un programme quinquennal décrivant les activités de protection ou de mise en valeur favorisées par l'agence et les moyens retenus pour l'atteinte des objectifs. [...]

Un tel plan peut seulement entrer en vigueur si la MRC le déclare conforme aux objectifs de son schéma d'aménagement et de développement.

Une MRC peut mettre en œuvre cette planification au moyen de son pouvoir de régir la plantation ou l'abattage d'arbres, lequel lui est accordé afin d'assurer la protection du couvert forestier et de favoriser l'aménagement durable de la forêt privée²²⁰.

²¹⁸ *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, RLRQ, c. A-18.1, art. 53 à 59.

²¹⁹ *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, RLRQ, c. A-18.1, art. 132 à 168.

²²⁰ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, art. 79.1 à 79.19.2.

Les communautés métropolitaines jouent également un rôle dans la planification économique. D'ailleurs, l'une de leurs principales raisons d'être est la recherche d'une certaine cohérence dans la planification du développement de chaque région métropolitaine²²¹.

Les communautés métropolitaines doivent, comme les MRC, se doter d'un énoncé de vision stratégique. Elles sont aussi tenues d'avoir un **plan métropolitain d'aménagement et développement**, lequel « définit des orientations, des objectifs et des critères aux fins d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire de la communauté métropolitaine »²²², et ce, dans une perspective de développement durable. Comme le souligne le MAMOT :

« [l']attractivité et la compétitivité sont au centre de la planification métropolitaine et réfèrent aux avantages concurrentiels que la communauté peut offrir par rapport aux autres métropoles du continent et du monde »²²³.

Cet exercice de planification est donc axé sur le positionnement du territoire de la communauté métropolitaine à l'échelle internationale. Le plan de la Communauté métropolitaine de Québec exprime ainsi cet objectif :

« Les régions métropolitaines sont au centre des activités économiques, sociales et culturelles des pays industrialisés. Pour assurer et maintenir leur croissance dans un contexte marqué par une mobilité croissante des personnes et des entreprises à l'échelle nationale et internationale, toutes les régions métropolitaines cherchent à renforcer leur attractivité en développant leur territoire de façon durable. »²²⁴

Chaque communauté métropolitaine doit également élaborer et adopter un « **plan des grands enjeux du développement économique** de son territoire »²²⁵. Les lois ne prévoient aucune exigence particulière quant à son contenu.

²²¹ En ligne: <<http://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/communaute-metropolitaine/>>.

²²² *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, art. 2.24.

²²³ En ligne: <<https://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/plan-metropolitain-damenagement-et-de-developpement-pmad/>>.

²²⁴ En ligne: <https://www.cmquebec.qc.ca/_media/document/2824/pm-pmad-en-vigueur.pdf>.

²²⁵ *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, RLRQ, c. C-37.01, art. 150; *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec*, RLRQ, c. C-37.02, art. 143.

La Communauté métropolitaine de Montréal possède un tel plan pour la période 2015-2020, lequel comporte trois axes stratégiques :

« Il mise d'abord sur les forces de l'économie du Grand Montréal, notamment à travers l'appui aux grappes métropolitaines et à la consolidation des industries de l'économie créative.

Il insiste également sur l'optimisation des facteurs de production, à travers la stimulation des investissements privés et le développement d'une main-d'œuvre de haut calibre.

Il entend finalement assurer une cohérence à l'échelle métropolitaine en faisant du Grand Montréal un chef de file mondialement reconnu parmi les régions intelligentes et en mobilisant les acteurs économiques de la Métropole. »²²⁶

La Communauté métropolitaine de Québec n'a toutefois pas adopté un plan de développement économique depuis 2005 et semble possiblement s'être désengagée, d'une certaine manière, du développement économique.

2.2. La promotion du territoire et de son attractivité

Les municipalités sont dotées d'un certain nombre de pouvoirs qui leur permettent de mettre en valeur leur territoire dans une perspective de développement économique. Ces pouvoirs servent à créer un environnement bâti propice aux activités économiques et à le faire connaître, notamment à l'extérieur du territoire de la municipalité concernée. Les pouvoirs relatifs à la promotion du territoire permettent de favoriser l'implantation d'entreprises par la construction d'équipements et d'infrastructures stratégiques et de prendre des mesures de requalification urbaine. Ils habilite également les municipalités à accroître l'attractivité de leur territoire par le développement de la main-d'œuvre.

2.2.1. La promotion du territoire comme milieu d'activité économique

Les lois municipales accordent à toutes les municipalités des pouvoirs en matière de promotion économique, mais les lois générales sont souvent assez laconiques à ce sujet.

²²⁶ En ligne: <<http://cmm.qc.ca/champs-intervention/developpement-economique/plans-en-developpement-economique/plan-metropolitain-de-developpement-economique/>>.

Tel que mentionné dans la section 1.4.1, une municipalité locale peut constituer un organisme voué à « la promotion industrielle, commerciale ou touristique » et l'article 94 LCM permet de « confier à une société ou personne morale à but non lucratif l'organisation et la gestion, pour son compte, d'activités ou d'organismes » relatifs à la promotion industrielle, commerciale ou touristique.

Ces dispositions portent à croire qu'une partie de la compétence en matière de promotion économique est implicite. Si une municipalité locale peut confier l'organisation et la gestion d'activités à un OBNL dont le mandat est la promotion économique, cela laisse entendre que les municipalités possèdent elles-mêmes des pouvoirs en la matière, bien que le libellé de la loi crée de l'ambiguïté quant à la possibilité pour une municipalité de les exercer directement. L'article 94 LCM permet aussi de confier à un OBNL l'organisation et la gestion d'organismes, mais le sens de cette habilitation est loin d'être évident.

Les MRC exercent ces pouvoirs de manière concurrente avec les municipalités locales²²⁷. La promotion économique peut donc être faite à l'échelle régionale, ou encore le rôle de la MRC peut consister à prendre des mesures de promotion économique régionales supplémentaires (et idéalement complémentaires) à celles des municipalités locales. L'ambiguïté qui existe quant à la possibilité pour les municipalités locales d'exercer directement ces pouvoirs, c'est-à-dire sans délégation à un OBNL, est dissipée dans le cas des MRC en raison de l'habilitation générale de prendre des mesures en matière de développement local et régional prévue à l'article 126.2 LCM.

La loi ne définit pas ce qui constitue de la « promotion industrielle, commerciale ou touristique ». En 1990, une publication du ministère des Affaires municipales présentait ainsi les « pouvoirs de promotion économique », bien que la loi utilisait à cette époque l'expression « initiative industrielle, commerciale et touristique » :

« La promotion peut prendre deux formes. D'une part, l'organisme d'initiative peut promouvoir auprès des consommateurs les biens et les services produits sur son territoire. D'autre part, il

²²⁷ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 101.

peut faire valoir les avantages de son milieu auprès d'éventuels producteurs pour les inciter à venir s'y établir. »²²⁸

Cette description est suivie de remarques intéressantes qui permettent de jeter un peu de lumière sur les préoccupations du ministère, notamment quant à la concurrence entre municipalités :

« Les activités de promotion n'entraînent pas de surenchère intermunicipale aussi marquée que les activités qui viseraient à encourager directement la production. Les résultats de la promotion étant moins tangibles et immédiats, c'est pour cette raison que le Gouvernement a été plus permissif pour cette forme d'aide. »²²⁹

Plusieurs chartes municipales contiennent des dispositions relatives à la promotion économique, dont certaines peuvent aider à déterminer le sens précis à donner à cette expression alors que d'autres le brouillent davantage.

La charte de la Ville de Gatineau lui accorde le pouvoir de faire la promotion économique de son territoire et fournit des exemples de mesures de promotion.

44. La ville possède la compétence de faire la promotion économique de son territoire pour y favoriser l'essor et la diversification de l'économie.

À cette fin, la ville peut notamment:

- 1° susciter sur son territoire l'implantation d'entreprises et la venue de capitaux et favoriser la réalisation de projets ayant un impact économique significatif;
- 2° promouvoir sur les marchés extérieurs les biens et les services produits sur son territoire;
- 3° établir des liens avec les organismes œuvrant au développement économique de son territoire;
- 4° mettre sur pied des groupes de concertation sectoriels en vue d'établir les priorités d'intervention.

²²⁸ Claudine Roy, « Développement économique : Des pouvoirs étendus », p. 4-6 dans *Municipalité*, février 1990, Ministère des Affaires municipales, Québec.

²²⁹ *Ibid.* Voir aussi Claudine Roy, « Les pouvoirs des institutions municipales et le développement local », p. 8-10 dans *Municipalité*, décembre 1996-janvier 1997, Québec, Ministère des Affaires municipales.

Cette disposition s'accorde bien avec la définition proposée par le ministère et laisse assez clairement comprendre que la promotion consiste en des activités d'attraction et de rayonnement, c'est-à-dire des activités qui visent à faire connaître la municipalité comme lieu d'accueil pour les projets économiques et les investissements et à mettre en valeur les entreprises de son territoire et leurs produits.

La charte de la Ville de Québec, par contre, utilise le vocabulaire de la promotion économique dans un autre contexte.

59. [Annexe C] 1. [...] La ville est aussi autorisée à promouvoir le développement de l'emploi, le développement de l'habitation ou, de façon générale, le développement économique de la ville.

Pour les fins mentionnées au présent paragraphe, elle peut, notamment, participer à tout fonds d'investissement de capital de risque, s'associer à toute personne, société ou association, verser une subvention ou accorder une assistance financière sous forme de prêt ou autrement. [...]

En associant la promotion du développement économique à des interventions telles la participation à un fonds d'investissement, le versement d'une subvention ou l'octroi d'un prêt, on donne à cette notion une portée très large et peu cohérente avec les dispositions de la LCM, lesquelles traitent distinctement de la promotion économique et des différentes mesures d'aide aux entreprises²³⁰.

La Ville de Montréal peut, « pour favoriser l'accueil, l'établissement ou le maintien sur son territoire d'organismes internationaux gouvernementaux ou non gouvernementaux, créer ou participer à tout fonds de développement international destiné à la promotion de la ville comme centre international »²³¹. Elle peut également soutenir financièrement une personne morale chargée « de promouvoir le développement économique de la ville »²³².

La Ville de Saguenay, quant à elle, est autorisée à « faire la promotion, notamment internationale, des activités qui découlent de la partie de [son plan de développement] qui

²³⁰ Voir la section 2.3.3.

²³¹ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 7.

²³² Voir la section 1.4.1.

est relative au développement économique, notamment en ce qui a trait à la technologie, au tourisme et à l'industrie »²³³.

Les deux communautés métropolitaines sont habilitées à « faire la promotion de [leur] territoire sur le plan international pour y favoriser l'essor et la diversification de l'économie »²³⁴. Cette compétence est exclusive en ce sens que si la communauté métropolitaine choisit de l'exercer, les municipalités locales de son territoire perdent la compétence d'agir dans ce domaine. La disposition est intéressante, car elle laisse assez clairement entendre que les pouvoirs de promotion économique des municipalités locales peuvent être exercés internationalement, ce qui est assez inhabituel en raison du principe de la territorialité des compétences municipales.

Il paraît pertinent de mentionner ici quelques pouvoirs particuliers qui portent spécifiquement sur la promotion touristique²³⁵. Comme le souligne le MAMOT :

« Dans le secteur touristique, la promotion constitue l'instrument idéal pour le développement de cette industrie. Dans ce cas, on ne peut pas dire que les pouvoirs des municipalités sont négligeables. »²³⁶

Parmi les pouvoirs regroupés dans le chapitre III de la LCM, on trouve la possibilité d'établir un bureau d'information touristique²³⁷. De plus, un certain nombre de municipalités ont expressément la « compétence pour promouvoir le tourisme dans [leur] territoire et pour y assurer l'accueil des touristes »²³⁸, ce qui peut comprendre la fourniture d'un certain nombre de services²³⁹.

²³³ *Décret 841-2001*, 2001 G.O. 2, 4728, art. 53.

²³⁴ *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, RLRQ, c. C-37.01, art. 151; *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec*, RLRQ, c. C-37.02, art. 144.

²³⁵ Il n'est pas sans intérêt de noter que le *Plan de développement de l'industrie touristique 2012-2020*, élaboré par le Ministère du Tourisme, indique que « les municipalités, les municipalités régionales de comté, les conférences régionales des élus, les centres locaux de développement et autres organismes locaux et régionaux de développement économique [...] sont des intervenants majeurs pour appuyer le développement de l'industrie touristique » (p. 27).

²³⁶ Claudine Roy, « Développement économique : Des pouvoirs étendus », p. 4-6 dans *Municipalité*, février 1990, Ministère des Affaires municipales, Québec.

²³⁷ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 9.

²³⁸ *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, c. C-11.5, art. 112; *Charte de la Ville de Lévis*, RLRQ, c. C-11.2; art. 83, *Charte de la Ville de Gatineau*, RLRQ, c. C-11.1, art. 73; *Décret 850-2001*, 2001 G.O. 2, 4817, art. 60 (Ville de Sherbrooke); *Décret 841-2001*, 2001 G.O. 2, 4728, art. 65 (Ville de Saguenay).

²³⁹ La Ville de Québec s'est dotée d'un Office du tourisme, qui est « à la fois une association touristique régionale (ATR) et un service de la Ville de Québec » (en ligne: <[73](http://www.quebecregion.com/fr/a-</p></div><div data-bbox=)

La Ville de Montréal est habilitée à constituer un OBNL afin qu'il exploite un « centre de services touristiques ». L'annexe C de sa charte prévoit ceci :

221. La ville peut demander la constitution d'un organisme à but non lucratif destiné à gérer et à exploiter un ou des centres de services touristiques ainsi qu'à y exercer ou y permettre l'exercice d'activités commerciales connexes à l'exploitation de tels centres dans le but d'en assurer le financement.

La notion de « centre de services touristiques » n'est pas définie et nous avons de la difficulté à déterminer si un tel centre diffère d'un bureau d'information touristique au sens de l'article 9 LCM.

Enfin, la Communauté métropolitaine de Québec possède le pouvoir particulier de prendre « toute mesure visant à assurer l'harmonisation des plans d'action des organismes municipaux de promotion ou de développement touristique œuvrant sur son territoire »²⁴⁰. On peut toutefois se demander ce que cela signifie concrètement et si elle peut réellement imposer une quelconque obligation aux organismes en question.

2.2.2. La promotion du territoire comme lieu desservi par des équipements et des infrastructures stratégiques

L'implantation de certains équipements et infrastructures municipaux peut avoir un effet structurant sur le développement économique d'un territoire. Un certain nombre de pouvoirs de cette nature ont été regroupés dans la LCM sous l'intitulé « Développement

propos-office/structure/>). Il est intégré à l'administration municipale et relève du directeur général de la Ville, mais il comprend également un « conseil » formé de personnes nommées par d'autres entités, dont notamment les MRC de la « région touristique de Québec », la Société du Centre des congrès de Québec et l'Association hôtelière de la région de Québec. Il compte aussi plusieurs centaines de « membres », lesquels sont pour l'essentiel des entreprises du milieu du tourisme. Sa mission consiste à « orienter et [à] animer l'essor de l'industrie touristique » et à « contribuer activement à la prospérité économique de l'industrie en favorisant, de façon coordonnée et intégrée, son marketing, sa promotion (tant auprès des visiteurs que des clientèles d'affaires et des médias), son développement, l'accueil des touristes et l'information du milieu ». Cette structure fort inusitée n'est pas expressément prévue par la charte de la Ville de Québec, mais son existence est reconnue par une disposition particulière concernant la tarification de ses biens et services (*Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, c. C-11.5, annexe C, art. 25.4.).

²⁴⁰ *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec*, RLRQ, c. C-37.02, art. 147. Nous soulignons que toute décision de la CMQ relative à l'exercice de ce pouvoir doit être prise avec une majorité qualifiée.

économique local ». Plus précisément, l'article 9 de cette loi permet aux municipalités locales de construire et d'exploiter : (1) un centre de congrès ou un centre de foires, (2) un marché public, (3) un embranchement ferroviaire et (4) un bureau d'information touristique²⁴¹.

En 1997, une loi particulière a été adoptée dans le but, entre autres, de permettre à la Ville de Shawinigan, une municipalité durement atteinte par la désindustrialisation²⁴², d'établir et d'exploiter un centre de congrès et d'« acquérir, aménager, entretenir ou gérer tout embranchement ferroviaire sur son territoire dans le but de favoriser son développement industriel »²⁴³. Plusieurs autres municipalités ont également obtenu, à la même époque, des pouvoirs relatifs aux embranchements ferroviaires²⁴⁴. L'année suivante, ces pouvoirs ont été étendus à l'ensemble des municipalités²⁴⁵. Le pouvoir d'établir un bureau d'information touristique se trouve dans les lois municipales depuis 1987²⁴⁶ et celui d'établir un marché public est ancien²⁴⁷.

La Ville de Québec possède des pouvoirs particuliers en lien avec le centre de foires autrefois désigné « Parc de l'Exposition Provinciale » et aujourd'hui connu par le nom « ExpoCité », lesquels lui permettent de l'utiliser « à toutes fins en vue d'une rentabilisation maximum »²⁴⁸.

La construction et l'exploitation de certains équipements et infrastructures de transport peuvent également être perçues comme des interventions destinées à favoriser le développement économique. Outre les infrastructures routières, dont l'importance est sans équivoque, les municipalités peuvent également aménager des installations portuaires et aéroportuaires²⁴⁹, qui sont englobées par la compétence générale en matière de transport de l'article 4 LCM, complétée par les articles 82 à 84 de cette loi qui

²⁴¹ Il est question, dans la section 2.3.3.1, du pouvoir d'aide relatif à l'établissement et à l'exploitation de ces équipements et infrastructures.

²⁴² Voir Michel Angers, « Marcher pour être maîtres chez nous » dans *Le Nouvelliste* (Trois-Rivières), 24 septembre 2014.

²⁴³ *Loi concernant la Ville de Shawinigan*, L.Q. 1997, c. 114.

²⁴⁴ *Loi concernant la Ville de Lévis*, L.Q. 1996, c. 87; *Loi concernant la Ville de Pintendre*, L.Q. 1997, c. 117; *Loi concernant la Ville de Lac-Mégantic*, L.Q. 1997, c. 109.

²⁴⁵ L.Q. 1998, c. 31, a. 22, 38 et 46.

²⁴⁶ L.Q. 1987, c. 12, a. 46 et 47.

²⁴⁷ À titre d'exemple, le site du marché Jean-Talon a été acquis par la Ville de Montréal en 1931 et les travaux ont été complétés en 1933. En ligne: <<http://archivesdemontreal.com/2014/10/13/chronique-montrealite-no-15-le-marche-jean-talon/>>.

²⁴⁸ *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, c. C-11.5, annexe C, art. 62.

permettent notamment à une municipalité locale d'exercer ces pouvoirs à l'extérieur de son territoire. Les aéroports et les ports peuvent bénéficier grandement à une clientèle commerciale et industrielle et peuvent même servir principalement au transport de matières premières et de marchandises.

La Ville de Longueuil, dont le territoire comprend l'Aéroport Montréal/Saint-Hubert/Longueuil²⁵⁰, possède en vertu de sa charte le pouvoir d'adopter un programme particulier de développement à l'égard de sa zone aéroportuaire²⁵¹. Un tel programme peut comprendre des mesures d'aide financière qui dérogent à la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* (LISM). On peut s'imaginer que ce pouvoir pourrait servir à soutenir les entreprises qui se sont installées à proximité de l'aéroport, vraisemblablement afin de bénéficier des installations.

Des équipements et infrastructures de transport peuvent également servir à développer l'industrie touristique. On note, à ce sujet, que la Ville de Sept-Îles a obtenu en 2009 des pouvoirs particuliers lui permettant d'accorder, malgré la LISM, « toute aide à la construction, à l'établissement et à l'exploitation d'infrastructures et d'installations maritimes et terrestres », et ce, « aux fins de la mise en place d'une escale de calibre international pour les compagnies de croisières »²⁵². La loi lui permet également de construire et d'exploiter tout bâtiment destiné à accueillir les passagers des navires de croisière.

Les MRC ne possèdent pas de compétence générale en matière de transport, mais elles peuvent exercer de manière concurrente avec les municipalités locales les pouvoirs relatifs aux embranchements ferroviaires et aux installations portuaires et aéroportuaires²⁵³. Des ports et aéroports peuvent donc être conçus afin de desservir une région et les coûts afférents peuvent être partagés entre plusieurs municipalités locales.

²⁴⁹ Il est intéressant de noter que, dans la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, le législateur rattache les ports et les aéroports au développement économique plutôt qu'au transport comme il le fait dans la LCM.

²⁵⁰ L'aéroport est la propriété d'un organisme à but non lucratif, DASH-L, sur le conseil duquel siègent plusieurs représentants de la Ville de Longueuil.

²⁵¹ *Charte de la Ville de Longueuil*, RLRQ, c. C-11.3, annexe C, art. 47. Ce pouvoir a été accordé en 1999 à la Ville de Saint-Hubert (L.Q. 1999, c. 94) et repris par la suite dans la *Charte de la Ville de Longueuil*.

²⁵² *Loi concernant la Ville de Sept-Îles*, L.Q. 2009, c. 76.

²⁵³ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 101.

2.2.3. La promotion du territoire par la requalification de sites d'implantation

Les municipalités peuvent avoir des objectifs convergents en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. À ces fins, elles peuvent accorder des incitatifs financiers dans le but d'orienter le développement vers une partie précise de leur territoire, par exemple en y déplaçant des activités ou encore en revalorisant des lieux qui, pour différentes raisons, ne sont pas utilisés à leur plein potentiel économique. Toutes ces interventions peuvent contribuer à la promotion du territoire.

Une municipalité locale peut, depuis 2006²⁵⁴, « accorder une **aide pour relocaliser** sur son territoire une entreprise commerciale ou industrielle qui y est déjà présente »²⁵⁵. Une telle aide déroge à la LISM, mais son montant est limité au coût réel de la relocalisation. Comme le souligne Jean-Pierre Saint-Amour :

« Cette disposition a principalement pour objet d'inciter à la relocalisation sur le territoire municipal d'entreprises vers un voisinage plus propice, habituellement un secteur industriel, tout en dissuadant à la fois la délocalisation vers des pays émergents par exemple, ou le maraudage d'autres municipalités. Elle est particulièrement bien adaptée pour favoriser l'élimination d'activités commerciales ou industrielles qui font mauvais ménage avec les usages qui se sont installés souvent longtemps après l'établissement des entreprises. »²⁵⁶

La détermination du « coût réel de la relocalisation » soulève certaines questions. D'une part, il n'est pas clair qu'une aide versée en vertu de cette disposition puisse comprendre un dédommagement pour les pertes subies par l'entreprise relocalisée, notamment si elle doit suspendre temporairement ses activités. À première vue, on pourrait être porté à qualifier une perte de revenus directement attribuable au transfert de lieu de « coût réel de la relocalisation ». Cette somme peut toutefois être difficile à quantifier avec précision. D'autre part, dans bien des cas, on pourrait imaginer qu'une entreprise souhaiterait moderniser, agrandir ou autrement améliorer ses installations. Il peut paraître raisonnable de soutenir que les coûts qui peuvent être assumés par une municipalité sont les coûts liés au transfert d'une entreprise d'un établissement vers un

²⁵⁴ L.Q. 2006, c. 31, art. 119.

²⁵⁵ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 90.

²⁵⁶ Jean-Pierre Saint-Amour, « Les mesures d'aide offertes par les administrations municipales », dans *Développements récents en droit municipal (2016)*, Yvon Blais, Cowansville, 2016, p. 64.

autre établissement équivalent. On constate toutefois qu'il peut se présenter des situations dans lesquelles il y a de l'incertitude quant à savoir si une dépense peut être comprise dans les « coûts réels de la relocalisation ».

Les **programmes de réhabilitation de l'environnement** constituent une manière pour une municipalité d'accorder une aide dans le but de permettre la réutilisation de terrains qui autrement présenteraient des obstacles au développement, typiquement pour des raisons de contamination du sol. Cette aide peut bénéficier à des entreprises mais ne doit pas excéder le coût réel des travaux de réhabilitation.

Un tel programme, pris en vertu du deuxième alinéa de l'article 92 LCM, permet à une municipalité de favoriser la réhabilitation d'immeubles destinés à une utilisation commerciale ou industrielle. C'est d'ailleurs, dans bien des cas, ce type d'utilisation qui est à l'origine de la dégradation environnementale.

Une municipalité locale peut également offrir une **aide à la démolition de bâtiments**, laquelle peut bénéficier à toute personne, y compris à l'exploitant d'une entreprise commerciale ou industrielle. La loi ne l'indique pas explicitement, mais il ressort assez clairement du libellé des articles 148.0.25 et 148.0.26 LAU qu'une telle aide doit être accordée dans le cadre d'un programme.

Ce pouvoir peut servir à favoriser une réutilisation profitable d'immeubles encombrés par des constructions vétustes ou délabrées.

Les **programmes de revitalisation** constituent d'autres outils qui chevauchent le développement économique et l'aménagement du territoire. Des pouvoirs de cette nature ont été introduits dans la LCV et dans le CM en 1982²⁵⁷ et ont subi des modifications au fil du temps pour finalement être intégrés à la LAU en 2005²⁵⁸.

La loi prévoit deux types de programmes, le premier étant un programme de revitalisation du centre-ville ou des secteurs centraux. Ce programme se rattache à un programme particulier d'urbanisme, une composante facultative du plan d'urbanisme par lequel une municipalité locale élabore, à l'égard d'une partie de son territoire, une

²⁵⁷ L.Q. 1982, c. 63, art. 60 et 146.

²⁵⁸ L.Q. 2006, c. 31, art. 131.

planification plus détaillée. Généralement, une municipalité ciblera un secteur qui, à son avis, nécessite un réaménagement ou des interventions particulières de sa part²⁵⁹.

Dans le cadre d'un tel programme de revitalisation, une municipalité « peut, aux conditions qu'elle détermine, décréter qu'elle accorde une subvention pour des travaux conformes à ce programme de revitalisation. Le montant de cette subvention ne peut excéder le coût réel des travaux. »²⁶⁰. La municipalité a une latitude considérable pour déterminer les travaux visés et les autres critères d'admissibilité à l'aide. La loi écarte expressément la LISM, ce qui permet aux établissements commerciaux et industriels d'en bénéficier. D'ailleurs, un tel programme se prête bien à la revalorisation de lieux à vocation commerciale délaissés à la suite de l'avènement des centres commerciaux de périphérie.

Des programmes de revitalisation peuvent également être adoptés à l'égard de tout secteur « dans lequel la majorité des bâtiments ont été construits depuis au moins 20 ans et dont la superficie est composée pour moins de 25% de terrains non bâtis »²⁶¹. Dans un programme de cette nature, une municipalité peut accorder des formes d'aide plus variées, sans obligation de rattachement à des travaux spécifiques.

La LAU prévoit qu'une municipalité peut, dans le cadre d'un programme de revitalisation, exproprier, détenir et administrer des immeubles et réaliser des travaux. Ces pouvoirs sont abordés dans la section 2.3.1.

Des lois spéciales ont été adoptées afin de permettre à des municipalités d'adopter des programmes de revitalisation à l'égard de parties de leur territoire qui ne respectent vraisemblablement pas les exigences prévues dans les lois générales²⁶².

Certaines municipalités disposent de **pouvoirs particuliers d'intervention ou de revitalisation**. C'est le cas de la Ville de Montréal, dont l'article 82 de l'annexe C de sa charte prévoit ceci :

²⁵⁹ En ligne: <<http://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/programme-particulier-durbanisme/>>.

²⁶⁰ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, art. 85.4.

²⁶¹ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, art. 85.2.

²⁶² *Loi concernant la Ville de Montréal-Est*, L.Q. 1998, c. 61; *Loi concernant la Ville de Chandler*, L.Q. 2002, c. 92.

82. La ville peut, par règlement, adopter un programme de revitalisation ou d'intervention prévoyant notamment qu'elle accorde une subvention en vue de favoriser la construction, la reconstruction, la rénovation, la transformation, la restauration, l'agrandissement, la relocalisation, le déblaiement, l'aménagement, le réaménagement ou la démolition de tout immeuble ou la modification au raccordement du service électrique et à ses accessoires.

Le montant de cette subvention ne peut excéder le coût réel des travaux.

Par ailleurs, selon les débats en commission parlementaire, le pouvoir d'aide à la relocalisation prévu à 90 LCM en est inspiré²⁶³.

Ce pouvoir est toutefois, à plusieurs égards, beaucoup plus large que ceux qui peuvent être exercés par les autres municipalités locales. Il permet de subventionner pratiquement toute intervention réalisée sur un immeuble. De plus, comme la charte prévoit une dérogation expresse à la LISM²⁶⁴, la Ville peut en faire bénéficier des établissements commerciaux ou industriels.

Un tel programme peut comprendre un crédit de taxes ou une « subvention ayant pour objet de compenser l'augmentation des taxes foncières pouvant résulter de la réévaluation des immeubles après la fin des travaux »²⁶⁵. La charte contient également des habilitations détaillées en lien notamment avec la détermination des conditions d'admissibilité à une aide²⁶⁶.

La Ville de Québec possède des pouvoirs similaires, quoique les dispositions sont rédigées de manière moins détaillée²⁶⁷.

2.2.4. La promotion du territoire comme bassin de main-d'œuvre

Le développement de la main-d'œuvre est un pan important de toute démarche globale de développement économique et la présence d'une main-d'œuvre suffisante et

²⁶³ Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire, 37^e législature, 2^e session, mercredi 14 juin 2006, vol. 39 n° 11.

²⁶⁴ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, art. 90.

²⁶⁵ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, art. 83 et 84.

²⁶⁶ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, art. 86 à 89.

²⁶⁷ *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, c. C-11.5, art. 171 et 173.

adéquatement qualifiée peut contribuer de manière significative à l'attractivité d'un territoire.

Des mesures de développement de la main-d'œuvre telles des initiatives relatives à la formation ou à l'employabilité sont sans aucun doute visées par l'habilitation générale accordée aux MRC par l'article 126.2 LCM²⁶⁸.

Un exemple d'une telle mesure consiste en l'implication de la MRC de La Vallée-de-l'Or au sein d'un regroupement d'acteurs locaux afin de concevoir et de diffuser des outils de sensibilisation en lien avec la persévérance scolaire²⁶⁹. La MRC d'Avignon, quant à elle, a organisé en 2018 un forum sur l'attraction de la main-d'œuvre²⁷⁰.

Les lois municipales d'application générale n'accordent aux municipalités locales aucun pouvoir qui se rapporte expressément au développement de la main-d'œuvre. Il n'est pas impossible que le pouvoir d'aide « omnibus » du paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 91 LCM, qui vise « la création et la poursuite [...] d'oeuvres de bienfaisance, d'éducation, de culture, de formation de la jeunesse et de toute initiative de bien-être de la population » puisse permettre aux municipalités de soutenir certaines initiatives liées, par exemple, à la scolarisation, mais il est difficile de voir un telle disposition, qui a l'apparence d'un pouvoir résiduaire, comme permettant véritablement des initiatives de développement économique.

De tels pouvoirs se font également rares dans la législation particulière. On peut possiblement voir, dans l'article 12.2 de l'Annexe C de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, un pouvoir qui présente un certain lien avec cet objet :

12.2. Dans les limites prévues par la loi et conformément aux orientations et aux politiques du gouvernement du Québec en matière d'immigration, la ville contribue, par son offre de service d'accompagnement des personnes immigrantes sur son territoire, à leur pleine

²⁶⁸ Nous rappelons que cette disposition permet à une MRC de prendre « toute mesure afin de favoriser le développement local et régional ».

²⁶⁹ En ligne: <<http://mrcvo.qc.ca/deux-outils-soutenir-perseverance-scolaire/>>.

²⁷⁰ « La MRC d'Avignon se fait proactive pour faire face à une pénurie de main-d'œuvre », actualité régionale de Radio-Canada, 19 avril 2018, en ligne : <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1096130/mrc-avignon-penurie-main-oeuvre>>.

participation, en français, à la vie collective de la métropole ainsi qu'à la consolidation de relations interculturelles harmonieuses.

L'immigration peut être une manière de répondre à des besoins en matière de main-d'œuvre et nous imaginons que les services d'accompagnement des personnes immigrantes afin de favoriser leur participation à la vie collective comprennent un volet d'intégration au marché du travail.

2.3. Le soutien à l'activité économique privée

Les municipalités peuvent, de différentes manières, utiliser leurs ressources afin de favoriser la réalisation de projets économiques privés. Elles peuvent fournir à des entreprises l'espace qu'elles requièrent pour aménager leurs établissements, elles peuvent leur accorder de l'aide technique pour faciliter leur démarrage ou leur croissance et elles peuvent les appuyer financièrement au moyen de prêts, de subventions et crédits de taxes.

2.3.1. La mise à disposition d'une assise foncière

L'accès à un espace convenable est une condition essentielle de la réussite de pratiquement tout type d'entreprise et l'on conçoit aisément que les municipalités puissent souhaiter que leurs territoires soient dotés des sites nécessaires pour accueillir des nouveaux établissements d'entreprise ou pour permettre à des entreprises déjà présentes de prendre de l'expansion.

Les dispositions des lois municipales qui accordent aux MRC des pouvoirs en matière de développement économique contiennent peu de pouvoirs expressément relatifs aux immeubles. Cela dit, l'habilitation générale à prendre « toute mesure afin de favoriser le développement local et régional sur [leur] territoire », prévue à l'article 126.2 LCM, pourrait vraisemblablement comprendre des mesures relatives aux immeubles. Il n'est pas inconcevable que ce pouvoir puisse servir, par exemple, à acquérir des terrains ou des bâtiments afin qu'ils puissent être utilisés à des fins commerciales ou industrielles.

Les pouvoirs qui portent spécifiquement sur les immeubles destinés à des activités économiques privées sont avant tout dévolus aux municipalités locales, et ce, essentiellement par la *Loi sur les immeubles industriels municipaux*²⁷¹ (LIIM) et la LAU.

Par la *Loi des fonds industriels*²⁷², sanctionnée en 1961, le législateur a conféré aux municipalités locales des nouveaux pouvoirs permettant l'acquisition et l'aliénation d'immeubles à des fins industrielles. À l'époque, ces pouvoirs étaient seulement accordés aux municipalités régies par la LCV et leur exercice était soumis à un certain nombre de contrôles ministériels. Cette loi constitue l'ancêtre de l'actuelle LIIM, sanctionnée en 1984.

La LIIM permet essentiellement aux municipalités locales de mettre en œuvre deux types de projets : des parcs industriels et des immeubles industriels locatifs.

Avant de réaliser un projet relatif à un immeuble industriel, une municipalité doit adopter un règlement qui fixe un plafond aux dépenses qui peuvent être ainsi engagées²⁷³. Un tel règlement, qui doit être adopté annuellement, est soumis à une approbation référendaire si « le montant qu'il fixe représente plus de 1% des dépenses prévues au budget de la municipalité pour l'exercice financier visé »²⁷⁴. La Ville de Québec est toutefois exemptée de l'obligation d'obtenir cette approbation.

Il peut être pertinent de rappeler que la LISM prévoit, à son article premier, que la prohibition générale qu'elle édicte ne s'applique pas à une aide accordée conformément à la LIIM.

La LIIM permet à deux ou plusieurs municipalités locales de conclure une entente en vertu de laquelle elles confient à une régie intermunicipale l'exercice des principaux pouvoirs accordés par cette loi²⁷⁵. Il est intéressant de noter qu'elle permet « avec le consentement d'une municipalité régionale de comté dont le territoire comprend l'un des leurs, que celle-ci joue le rôle de la régie »²⁷⁶. Cela laisse entendre que ce sont les règles relatives aux régies intermunicipales qui s'appliquent à la MRC qui accepte cette

²⁷¹ RLRQ, c. I-0.1.

²⁷² *Loi concernant l'aide des corporations municipales à l'industrie*, 9-10 Eliz.II, c. 83.

²⁷³ Le non respect de ce règlement peut entraîner la nullité des actes posés par la municipalité: *Forte c. St-Hubert (Ville de)*, J.E. 89-519 (C.S.).

²⁷⁴ *Loi sur les immeubles industriels municipaux*, RLRQ, c. I-0.1, art. 1.

²⁷⁵ *Loi sur les immeubles industriels municipaux*, RLRQ, c. I-0.1, art. 13.1 à 13.8.

²⁷⁶ *Loi sur les immeubles industriels municipaux*, RLRQ, c. I-0.1, art. 13.8.

délégation de pouvoirs, plutôt que les règles qui régissent habituellement le fonctionnement des MRC. La LIIM précise, d'ailleurs, que l'entente prévoit notamment les règles relatives à la prise de décision par la MRC.

Une MRC peut donc, avec l'accord de tout ou partie des municipalités locales de son territoire, aménager un parc industriel régional ou exploiter un immeuble industriel locatif à l'intérieur du cadre prévu par la LIIM.

Un **parc industriel** est un endroit aménagé spécifiquement pour accueillir des activités industrielles. On peut le voir comme une forme particulière de réserve foncière²⁷⁷. La LIIM n'emploie jamais l'expression « parc industriel », mais les pouvoirs qu'elle accorde aux municipalités locales en matière d'acquisition et d'aliénation des immeubles sont conçus de manière à lui permettre d'établir un tel parc et d'exercer un contrôle sur son développement.

Dans un guide publié en 1994 par le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, on vante les nombreux avantages de la création d'un parc industriel municipal :

« Pour la municipalité, la création d'un parc industriel municipal a souvent pour résultat :

- de réduire les obstacles et les coûts relatifs à l'implantation d'industries et de favoriser la concentration de ces dernières;
- de faciliter la relocalisation sur son territoire d'entreprises industrielles ou para-industrielles indésirables là où elles étaient situés dans le tissu urbain;
- de donner la possibilité de choisir les entreprises qu'elle désire accueillir sur son territoire;
- de placer la municipalité dans une position compétitive face aux autres;
- de conserver des emplois en offrant des terrains aux entreprises désireuses de changer d'emplacement ou forcées de le faire;
- de limiter la spéculation sur les terrains industriels;
- de profiter elle-même de la plus-value de terrains qu'elle entend viabiliser;
- de diversifier la base de l'économie municipale. »²⁷⁸

²⁷⁷ Claudine Roy, « Développement économique : Des pouvoirs étendus », p. 4-6 dans *Municipalité*, février 1990, Ministère des Affaires municipales, Québec.

²⁷⁸ Ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, *Loi sur les immeubles industriels municipaux : Formalités administratives*, Québec, 1994.

La LIIM accorde aux municipalités locales un pouvoir général d'acquérir des immeubles « à des fins industrielles »²⁷⁹. Comme l'a indiqué la Cour supérieure, « [l]orsqu'une corporation municipale se constitue une banque de terrains pour créer ce qu'il est convenu d'appeler un parc industriel, elle acquiert des terrains à des fins industrielles »²⁸⁰. Une municipalité peut assembler les terrains qui constitueront l'assiette foncière de son parc industriel à l'amiable ou par expropriation²⁸¹.

Ensuite, les immeubles compris dans le parc industriel municipal peuvent être aliénés en faveur d'entreprises qui souhaitent s'y établir²⁸², pourvu que celles-ci exercent des activités industrielles, para-industrielles ou de recherche²⁸³. La LIIM ne définit pas ces termes.

Il existe différents systèmes de classification des activités économiques qui pourraient possiblement servir à cerner plus précisément ce que comprennent les activités industrielles et de recherche²⁸⁴. Le sens du terme « para-industriel » est toutefois moins évident, puisqu'il semble n'être utilisé que dans la LIIM, sous réserve de quelques dispositions dans d'autres lois municipales. Par ailleurs, son absence dans les dictionnaires ordinaires lui donne des apparences de néologisme.

Le guide produit par le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie en propose une certaine lecture, selon laquelle l'expression « fins industrielles » employée dans la LIIM viserait les industries manufacturières et l'expression « fins para-industrielles » viserait les activités qui « sont fortement liées au domaine industriel comme les entreprises de transport, les entrepôts, les bâtiments industriels polyvalents [et] celles d'entreprises non industrielles mais dont les activités, les besoins et les inconvénients qu'elles causent au voisinage se rapprochent de ceux du domaine industriel [...]. Par exemple, les commerces de gros, certaines entreprises de construction ou de transport, etc. ». En ce qui concerne les « fins de recherche », elles viseraient « [l]es

²⁷⁹ *Loi sur les immeubles industriels municipaux*, RLRQ, c. I-0.1, art. 2.

²⁸⁰ *Belcourt Inc. c. St-Laurent (Ville de)*, J.E. 90-727 (C.S.), p. 21.

²⁸¹ Voir la section 4.4.

²⁸² *Loi sur les immeubles industriels municipaux*, RLRQ, c. I-0.1, art. 6.

²⁸³ Il peut être intéressant de noter qu'entre 1984 et 1989, la LIIM permettait l'aliénation d'immeubles « à des fins industrielles ou, de manière subsidiaire, à des fins commerciales ».

²⁸⁴ Le système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) constitue un exemple; la classification des activités économiques de l'Institut de la statistique du Québec en est un autre.

centres de recherche gouvernementaux, universitaires ou privés [...] de même que certains laboratoires »²⁸⁵.

Une vision très similaire est véhiculée par le MAMOT dans le guide *La prise de décision en matière d'urbanisme*²⁸⁶ et elle a été reprise par certains auteurs²⁸⁷.

Cette interprétation de ce qui constitue une activité visée par l'article 2 de la LIIM paraît se fonder davantage sur des considérations liées à l'occupation de l'espace et à la planification urbaine plutôt que sur des considérations de nature strictement économique. C'est une approche pragmatique qui mène à affirmer que les entreprises qui peuvent légalement s'implanter dans un parc industriel municipal sont celles dont les activités se prêtent bien à être situées dans un parc industriel.

La LIIM encadre l'aliénation des immeubles détenus par une municipalité à des fins industrielles. Sauf autorisation ministérielle, une municipalité doit, lors d'une aliénation, récupérer tous les coûts qu'elle a engagés pour son acquisition, y compris les dépenses accessoires²⁸⁸. Le produit de l'aliénation doit être utilisé pour acquitter les engagements pris par la municipalité en vertu de la LIIM²⁸⁹. La loi ne prévoit toutefois aucune procédure particulière quant au choix des acquéreurs.

Les **immeubles industriels locatifs**, parfois appelés « motels industriels » ou « incubateurs d'entreprises », ont commencé à apparaître au Québec vers le début des années 1980, inspirés d'expériences menées en Europe et aux États-Unis²⁹⁰.

Ces bâtiments servent à mettre des locaux à la disposition de petites et moyennes entreprises. Comme le soulignait en 1986 le ministère des Affaires municipales, « [l]a

²⁸⁵ Ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, *Loi sur les immeubles industriels municipaux : Formalités administratives*, Québec, 1994.

²⁸⁶ En ligne: <<http://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/intervention/industrie/>>.

²⁸⁷ Bertrand Gobeil et Dennis Pakenham, « Pouvoirs des municipalités en matière de développement économique », dans *Développements récents en droit municipal (2008)*, Yvon Blais, Cowansville, 2008, p. 68.

²⁸⁸ Cette obligation peut toutefois être respectée par la réalisation de travaux par l'acquéreur: *Régie intermunicipale du parc industriel de Beauce Amiante c. Dava inc.*, 2008 QCCS 5919.

²⁸⁹ *Loi sur les immeubles industriels municipaux*, RLRQ, c. I-0.1, art. 10.

²⁹⁰ « Un motel industriel à Mont-Laurier », p. 9-10 dans *Municipalité*, mars-avril 1986, Ministère des Affaires municipales, Québec.

raison d'être de l'incubateur est d'améliorer les chances de survie des P.M.E. en favorisant leur démarrage, puisque c'est au cours de leurs cinq premières années d'existence qu'elles sont particulièrement vulnérables » et « [l']incubateur public à but non lucratif vise à améliorer le développement industriel régional en mettant l'accent sur la création d'emplois »²⁹¹.

Bien que des municipalités semblent avoir participé à la réalisation de projets d'immeubles industriels locatifs depuis au moins 1984²⁹², ce n'est qu'en 1989 que la LIIM est modifiée afin de le permettre expressément.

Une municipalité locale « peut louer à des fins industrielles, para-industrielles ou de recherche un immeuble qu'elle a acquis, construit ou transformé »²⁹³ au moyen des pouvoirs conférés par la LIIM. La durée d'un bail dans un immeuble industriel locatif est toutefois limitée à trois ans, avec une seule possibilité de renouvellement. Cette restriction confirme le caractère transitoire de l'occupation des locaux dans un tel immeuble; une fois ses activités démarrées, une entreprise doit se relocaliser.

La loi est muette en ce qui concerne la fixation du loyer, mais elle prévoit que les revenus d'exploitation d'un bâtiment industriel locatif doivent être utilisés de la même manière que ceux qui proviennent de la vente d'immeubles dans un parc industriel, c'est-à-dire qu'ils doivent être affectés au paiement des dépenses engagés par la municipalité dans le cadre de l'exercice de ces pouvoirs.

Un certain nombre de lois particulières ont été adoptées, au fil des années, afin de permettre à des municipalités de déroger aux restrictions prévues dans la LIIM, notamment en ce qui a trait à la durée des baux²⁹⁴. Nous soulignons aussi que la Ville de Beauceville a obtenu, en 1997, le pouvoir d'acquérir un immeuble à des fins industrielles, para-industrielles ou de recherche et de le convertir en copropriété divisée²⁹⁵.

²⁹¹ Danièle Rochette « Des structures et des formules pour développer l'économie », p. 7-8 dans *Municipalité*, mars-avril 1986, Ministère des Affaires municipales, Québec.

²⁹² « Un motel industriel à Mont-Laurier », p. 9-10 dans *Municipalité*, mars-avril 1986, Ministère des Affaires municipales, Québec.

²⁹³ *Loi sur les immeubles industriels municipaux*, RLRQ, c. I-0.1, art. 7.

²⁹⁴ *Loi concernant la Ville d'Alma*, L.Q. 2002, c. 86; *Loi concernant la Ville de Shawinigan*, L.Q. 2002, c. 99; *Loi concernant le Village de Kingsbury*, L.Q. 2004, c. 42.

²⁹⁵ *Loi concernant la Ville de Beauceville*, L.Q. 1997, c. 110.

Il est intéressant de noter que le régime mis en place par la LIIM est totalement écarté pour la Ville de Montréal et remplacé par des pouvoirs qui tiennent en un seul article²⁹⁶.

Outre les pouvoirs prévus par la LIIM, les municipalités locales qui choisissent de se doter de programmes particuliers d'urbanisme peuvent exercer, aux fins de la mise en œuvre de ces programmes, de larges pouvoirs relatifs aux immeubles.

Depuis 1983²⁹⁷, un programme particulier d'urbanisme qui est applicable à un secteur central d'une municipalité peut comprendre « un **programme d'acquisition d'immeubles** en vue de leur aliénation ou de leur location à des fins prévues dans le programme particulier d'urbanisme »²⁹⁸ et la LAU autorise expressément l'expropriation aux fins de la réalisation d'un tel programme d'acquisition d'immeubles²⁹⁹. Ces dispositions permettent aux municipalités locales d'être très interventionnistes en matière immobilière, si elles le souhaitent. La Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Leiriao c. Val-Bélair (Ville)* décrit ainsi l'effet de ces pouvoirs :

« Le jeu de ces articles crée un nouveau rôle pour les cités et villes, celui d'un lotisseur, d'un promoteur; il le fait cependant dans un cadre restreint et pour des fins particulières. Alors que traditionnellement celles-ci s'abstiennent du marché immobilier, le législateur leur permet d'y intervenir lorsqu'il s'agit de mettre en application un programme particulier d'urbanisme visant le centre-ville. Ce pouvoir exorbitant nécessite la mention expresse d'un pouvoir d'acquisition et de ses modalités, que ce soit de gré à gré ou par expropriation, car il se situe hors des fins municipales générales: l'acquisition est faite en vue de la revente ou de la location, et qui plus est, ces opérations peuvent être menées au bénéfice de tiers, comme le prévoit le second alinéa de l'art. 28.1 L.C.V. Les articles 28.1 à 28.4 L.C.V. établissent véritablement un régime législatif spécial, qui devait faire l'objet de précisions. »³⁰⁰

Une municipalité peut, au moyen de ces pouvoirs, décider non seulement des usages auxquels seront destinés les immeubles de son centre-ville, mais aussi qui les possédera. Comme la loi ne prévoit pas qu'un programme d'acquisition d'immeubles

²⁹⁶ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 139.

²⁹⁷ L.Q. 1983, c. 57, art. 42. Ces pouvoirs se trouvaient auparavant aux articles 28.1 à 28.4 LCV mais sont aujourd'hui dans la LAU.

²⁹⁸ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, art. 85.

²⁹⁹ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, art. 85.0.1.

³⁰⁰ [1991] 3 RCS 349.

puisse déroger à la LISM, il semble raisonnable de croire que les immeubles ainsi acquis doivent être aliénés à leur juste valeur marchande.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que la loi prévoit qu'une municipalité peut exercer les pouvoirs d'expropriation de 85.0.1 LAU dans le cadre d'un programme de revitalisation, et ce, nonobstant la LISM³⁰¹. Les mesures d'aide qui peuvent être prévues dans un programme relatif à la revitalisation d'un centre-ville sont toutefois limitées à des subventions pour des travaux et les dispositions qui encadrent les programmes de revitalisation relatifs aux secteurs bâtis indiquent que les mesures d'aide accordées sont de nature financière³⁰². L'article 85.3 LAU laisse croire, à première vue, que l'aide pourrait prendre la forme de la cession d'un immeuble, mais les dispositions qui encadrent les programmes se concilient mal avec une telle mesure d'aide. Somme toute, compte tenu du libellé des dispositions, il est difficile de voir comment l'acquisition d'immeubles peut servir à mettre en œuvre un programme de revitalisation.

Certaines municipalités peuvent exercer des **pouvoirs particuliers relatifs aux immeubles**. C'est le cas notamment de la Ville de Montréal, qui peut constituer un organisme destiné à « acquérir, rénover, restaurer, construire, vendre, louer ou administrer des immeubles » et lui confier ses pouvoirs d'acquisition immobilière, y compris par voie d'expropriation, notamment à des fins de réserve foncière³⁰³. L'organisme peut agir à l'égard d'immeubles industriels ou commerciaux, dans la mesure où ils se trouvent à l'intérieur d'un périmètre délimité dans ses lettres patentes³⁰⁴. Comme nous l'avons signalé dans la section 1.4.1, la Société d'habitation et de développement de Montréal a été mise en place à ces fins.

La Ville peut également confier à l'organisme Technoparc Montréal³⁰⁵ certaines fonctions dans le but d'accueillir sur son territoire des centres de recherche et des entreprises qui œuvrent dans des domaines de haute technologie. Elle peut notamment lui fournir des immeubles, selon la procédure particulière prévue par la charte, laquelle

³⁰¹ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, art. 85.3.

³⁰² Voir la section 2.2.3.

³⁰³ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 218.

³⁰⁴ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 226.

³⁰⁵ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 232 à 253.1.

comprend même une dérogation à la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*³⁰⁶.

2.3.2. Le soutien technique

Comme nous l'avons indiqué dans la section 1.4.1, les municipalités locales et les MRC peuvent constituer des organismes dont la mission consiste à fournir de l'aide technique aux entreprises.

Elles peuvent également accorder une subvention à un organisme existant³⁰⁷. Ce pouvoir a été introduit dans le CM et la LCV en 1995 et a par la suite été repris dans la LCM³⁰⁸.

La loi ne précise pas ce qui constitue un « soutien technique », mais il nous semble raisonnable d'affirmer qu'il s'agit d'une aide qui prend la forme de services. À titre d'exemple, une activité de soutien technique pourrait consister à aider une entreprise à réaliser un plan d'affaires, une étude de marché ou un plan de marketing³⁰⁹. Le soutien technique regroupe différentes formes d'accompagnement des entreprises, surtout dans des matières qui nécessitent des connaissances particulières ou une certaine expertise, le tout dans le but de faciliter leur développement.

Depuis 1996³¹⁰, les MRC sont également habilitées à fournir directement de l'aide de cette nature, en retenant les services d'un agent de développement économique. La LCM prévoit ceci :

122. Toute municipalité régionale de comté peut accorder une aide technique à une entreprise du secteur privé en la faisant profiter des activités d'un agent de développement économique.

³⁰⁶ RLRQ, chapitre P-41.1.

³⁰⁷ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 90, 100 et 123.

³⁰⁸ L.Q. 1995, c. 34, art. 2 et 26.

³⁰⁹ Claudine Roy, « Les pouvoirs des institutions municipales et le développement local », p. 8-10 dans *Municipalité*, décembre 1996-janvier 1997, Ministère des Affaires municipales, Québec.

³¹⁰ L.Q. 1996, c. 27, art. 43.

Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale décrit comme suit les fonctions d'un agent de développement économique:

« Les agents de développement économique, les recherchistes et les experts-conseils en marketing effectuent des recherches, formulent des politiques et administrent des programmes afin de stimuler les investissements industriels et commerciaux ou le tourisme dans les régions rurales et urbaines, ou afin de promouvoir les produits et services commerciaux ou industriels »³¹¹.

Ces professionnels, qui peuvent adhérer à différents regroupements, dont l'Association des professionnels en développement économique du Québec, offrent des services à la fois aux MRC et aux entreprises de leur territoire. Les services en question sont vraisemblablement d'une nature similaire à ceux qui peuvent être offerts par un OBNL constitué à des fins d'aide technique.

Aucune disposition n'autorise clairement les municipalités locales à fournir elles-mêmes du soutien technique aux entreprises. Les raisons pour lesquelles seules les MRC sont expressément habilitées à se doter des services d'un agent de développement économique, alors que tant les municipalités locales que les MRC peuvent offrir de l'aide technique aux entreprises, et ce, vraisemblablement par le biais de professionnels aux compétences similaires ou identiques, ne sont pas évidentes.

2.3.3. Le soutien financier

Les municipalités disposent de nombreux pouvoirs qui leur permettent d'offrir un soutien financier à des activités économiques privées. Les mesures d'aide financière aux entreprises comptent parmi les manières les plus controversées pour une municipalité de favoriser le développement économique. Comme le souligne le professeur Ian Rogers :

« Over the years municipal councils have received authority from the legislatures to aid in one way or another various business projects which were considered to be likely to benefit the recipient company and indirectly the municipality. As put by one judge : "The question of the propriety of a municipal corporation bonusing in respect to the introduction of commercial or

³¹¹ En ligne: <<http://imt.emploi.quebec.gouv.qc.ca>>.

industrial undertakings has always been one upon which the minds of people are very much divided" [*Keay v. Regina City* (1912) 2 W.W.R. 107]. »³¹²

L'aide financière peut prendre différentes formes. Une subvention permet d'injecter de l'argent public dans une entreprise privée, généralement dans le but de réaliser un projet spécifique selon certaines conditions. Un prêt permet à une entreprise de financer un projet dans l'attente d'éventuels revenus. Une municipalité peut également se porter garante pour une entreprise, essentiellement par un cautionnement, de manière à lui permettre de bénéficier du crédit de la municipalité afin d'obtenir de sources privées le capital nécessaire pour exercer ses activités. Les crédits de taxes foncières permettent d'alléger le fardeau fiscal d'une entreprise, au coût d'une diminution équivalente des revenus municipaux. Les municipalités peuvent également participer à des fonds d'investissement, qui ne servent pas, en principe, à donner des sommes d'argent à des entreprises, mais plutôt à leur accorder des prêts ou à accroître leur capital par l'acquisition de parts.

Lorsque la loi accorde un pouvoir d'aide sans préciser la procédure selon laquelle elle doit être octroyée, on peut généralement considérer qu'il s'agit d'un pouvoir non réglementaire et que l'aide peut être accordée de façon ponctuelle, à la discrétion du conseil³¹³. Parfois, la loi prévoit qu'un pouvoir d'aide est exercé par la mise en place d'un programme, auquel cas on peut y voir l'obligation de suivre une procédure réglementaire, puisque le rôle du conseil est alors de déterminer des normes générales et impersonnelles qui seront ensuite appliquées par les fonctionnaires de la municipalité³¹⁴. Règle générale, un pouvoir d'aide qui peut être exercé de manière discrétionnaire peut également faire l'objet d'un programme d'aide³¹⁵. L'inverse n'est toutefois pas vrai.

La LISM tient une place déterminante dans toute analyse des pouvoirs d'aide qui sont relatifs au développement économique : la législation municipale est truffée d'exceptions minutieusement décrites aux règles que contient cette loi, dont plusieurs seront signalées ici.

³¹² Ian Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations (2nd ed.)*, Carswell, Toronto, 2011, par. 146.1.

³¹³ C'est le cas, par exemple, du pouvoir d'aide prévu à l'article 90 LCM.

³¹⁴ À titre d'exemple, l'article 92 LCM accorde des pouvoirs d'aide qui doivent être exercés par la mise en place d'un programme.

³¹⁵ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 92 al. 3.

2.3.3.1. L'octroi de subventions, de prêts et de garanties

En premier lieu, les mesures visant à « favoriser le développement local et régional » que les MRC sont autorisées à prendre par l'article 126.2 LCM comprennent certainement des mesures d'aide financière.

Les MRC peuvent ainsi accorder toute forme d'**aide qui se rattache à un objectif de développement local ou régional** et qui respecte les restrictions imposées par la LISM. Sont donc permises les mesures d'aide qui ne bénéficient pas, directement ou indirectement, à des établissements commerciaux ou industriels. Ce pouvoir permet, par exemple, de soutenir des OBNL qui sont dotées de missions qui se rapportent à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, des organismes voués à la recherche ou encore des organismes qui font la promotion du développement durable.

L'article 126.2 LCM permet à une MRC de « confier, à un comité qu'elle constitue à cette fin [...] la sélection des bénéficiaires de toute aide financière qu'elle peut accorder selon les mesures de développement local et régional qu'elle a déterminées ». Elle peut ainsi déléguer à un comité formé d'élus, de fonctionnaires ou d'autres personnes le pouvoir d'évaluer des projets et de déterminer ceux qu'il est opportun de soutenir.

Bien qu'une MRC puisse exercer ses pouvoirs relatifs au développement local et régional de sa seule initiative, la LCM met en place un régime axé sur des ententes :

126.3. Une municipalité régionale de comté peut conclure, avec les ministères ou organismes du gouvernement et, le cas échéant, avec d'autres partenaires, des ententes concernant son rôle et ses responsabilités relativement à l'exercice des pouvoirs que lui confère l'article 126.2, notamment pour la mise en œuvre de priorités régionales et l'adaptation des activités gouvernementales aux particularités régionales.

La municipalité régionale de comté administre les sommes qui lui sont confiées dans le cadre de ces ententes et possède tous les pouvoirs nécessaires à la réalisation de celles-ci.

L'entente peut, dans la mesure qu'elle prévoit, permettre de déroger à la Loi sur l'interdiction de subventions municipales (chapitre I-15). La valeur totale de l'aide ainsi octroyée à un même bénéficiaire ne peut toutefois pas excéder 150 000 \$ à tout moment à l'intérieur d'une période de 12 mois, à moins que le ministre des Affaires municipales, des Régions et de

l'Occupation du territoire et le ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation n'autorisent conjointement une limite supérieure.

De telles ententes sont généralement conclues avec des ministères et des organismes du gouvernement, mais la loi permet que « d'autres partenaires » y soient également parties, sans toutefois fournir de précisions en ce qui les concerne. Comme l'indique l'article 126.3 LCM, ces ententes constituent une manière pour les autorités québécoises de confier aux MRC la mise en œuvre de mandats gouvernementaux.

Par ailleurs, si une MRC souhaite utiliser le pouvoir de 126.2 LCM afin d'adopter des mesures d'aide aux entreprises, elle devra le faire dans le cadre d'une entente, puisque c'est ainsi qu'elle pourra déroger à la LISM. Lorsqu'elle agit en conformité avec une telle entente, une MRC peut accorder à toute entreprise une aide pouvant atteindre 150 000 \$ par année, lequel seuil peut être haussé sur autorisation ministérielle.

Les municipalités locales possèdent un nombre important de pouvoirs d'aide qui peuvent servir à des fins de développement économique. L'article 90 LCM permet à une municipalité locale d'accorder « toute aide qu'elle juge appropriée » dans ses champs de compétence décrits à l'article 4. La LCM contient peu d'indices permettant de déduire la portée de l'expression « toute aide », mais celle-ci comprend vraisemblablement les subventions et les prêts. Elle vise aussi, sans doute, des formes d'aide autres que financière³¹⁶. En revanche, il n'est pas clair que ce pouvoir permette à une municipalité de se porter caution des engagements d'une entreprise, puisque les lois municipales énumèrent limitativement les pouvoirs de cautionnement des municipalités³¹⁷. Quant à savoir si « toute aide » comprend un crédit de taxes, on peut se demander si l'interdiction de « faire remise des taxes » prévue à l'article 481 LCV fait en sorte que les crédits de taxes doivent s'appuyer sur une habilitation législative explicite³¹⁸. On peut également constater, comme dans le cas du pouvoir de cautionnement, que le législateur a tendance à prévoir expressément les pouvoirs d'accorder un crédit de taxes³¹⁹. À l'évidence, la portée de « toute aide » n'est pas sans ambiguïté.

³¹⁶ Voir Jean-Pierre Saint-Amour, « Les mesures d'aide offertes par les administrations municipales », dans *Développements récents en droit municipal (2016)*, Yvon Blais, Cowansville, 2016, p. 30 et suiv.

³¹⁷ Voir notamment la *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 28(3) et le *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 9.

³¹⁸ Le *Code municipal du Québec*, un peu étrangement, interdit seulement de faire remise des intérêts sur les taxes. *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 981.

³¹⁹ Voir la section 2.3.3.2.

Comme les pouvoirs des municipalités locales relatifs au développement économique ne forment pas un champ de compétence, mais se limitent plutôt à une énumération de pouvoirs précis, le pouvoir d'aide prévu au premier alinéa de 90 LCM est assez limité à cet égard. Il permet toutefois d'accorder une aide dans le but que soit établi ou exploité l'un des équipements ou infrastructures prévus à l'article 9 LCM, c'est-à-dire un centre de congrès ou un centre de foires, un marché public, un embranchement ferroviaire ou un bureau d'information touristique. Seule une aide relative à un centre de congrès ou à un centre de foires peut toutefois déroger à la LISM.

Parmi les pouvoirs qui permettent aux municipalités locales de soutenir des activités économiques privées, on trouve la possibilité pour celles-ci d'accorder, sur une base discrétionnaire, une **aide à l'exploitant d'une entreprise** présente sur leur territoire. Ce pouvoir déroge à la LISM³²⁰.

92.1. [...]

[Toute municipalité locale] peut également accorder une aide à toute personne qui exploite une entreprise du secteur privé et qui est le propriétaire ou l'occupant d'un immeuble autre qu'une résidence. La valeur de l'aide qui peut ainsi être accordée ne peut excéder, pour l'ensemble des bénéficiaires et par exercice financier, 300 000 \$ pour la Ville de Montréal et pour la Ville de Québec et 250 000 \$ pour toute autre municipalité. [...]

Lors de l'introduction de la disposition en 2006, la valeur totale de l'aide qui pouvait être accordée était plafonnée à 25 000 \$ par exercice financier³²¹. Ce seuil a été porté à 100 000 \$ en 2012³²² et a été de nouveau majoré en 2017 pour atteindre 250 000 \$ pour toutes les municipalités à l'exclusion des Villes de Montréal et Québec, pour lesquelles ce seuil se chiffre à 300 000 \$³²³.

En 2006, lors des débats en commission parlementaire, il a été expliqué que cette disposition était conçue avant tout pour permettre aux petites municipalités de venir en aide aux commerces en difficulté afin de favoriser le maintien de services de proximité³²⁴.

³²⁰ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 92.4.

³²¹ L.Q. 2006, c. 31, art. 120.

³²² L.Q. 2012, c. 21, art. 12.

³²³ L.Q. 2017, c. 13, art. 145.

Dans le rapport d'enquête du ministère des Affaires municipales et des Régions sur la mise en œuvre de ce pouvoir, on indique ceci :

« Bien que très modeste, cette possibilité donne aux petites municipalités un levier leur permettant d'aider des entreprises non admissibles aux crédits de taxes mais néanmoins importantes pour le dynamisme local (par exemple, l'unique épicerie d'un village). »³²⁵

Toutefois, force est de constater que la portée de ce pouvoir d'aide est considérablement plus large, surtout depuis que le législateur en a décuplé le montant maximal. La fixation de seuils particuliers pour les villes de Montréal et de Québec semble confirmer que ce pouvoir n'est plus perçu comme étant un outil destiné aux petites municipalités. Par ailleurs, le ministère a souligné dans son rapport d'enquête que « plus les municipalités sont grandes, plus elles ont tendance à vouloir l'utiliser »³²⁶.

Ce pouvoir ne peut toutefois pas servir à inciter des entreprises établies ailleurs à s'implanter sur le territoire de la municipalité qui offre l'aide, cela étant expressément prohibé par le troisième alinéa de l'article 92.1 LCM. L'aide ne peut être accordée pour une période excédant 10 ans et, lorsque le montant total de l'aide accordée dépasse certaines fractions du montant prévu pour les dépenses de fonctionnement de la municipalité, une approbation référendaire ou ministérielle peut être requise.

Depuis 2017, les municipalités locales disposent aussi de pouvoirs qui leur permettent expressément de venir en **aide aux coopératives de solidarité**³²⁷. L'introduction de l'article 91.1 LCM a été accompagnée de modifications à la LCV et au CM afin de permettre à une municipalité locale de se porter caution d'une telle coopérative³²⁸.

³²⁴ Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire, 37e législature, 2e session, mercredi 14 juin 2006, vol. 39 n° 11.

³²⁵ Ministère des Affaires municipales et des Régions, *Rapport d'enquête sur les nouveaux pouvoirs des municipalités en matière de crédits de taxes à l'investissement et de mesures d'aide limitée*, Québec, 2008, p. 6.

³²⁶ *Ibid*, p. 20.

³²⁷ L.Q. 2017, c. 13, art. 142.

³²⁸ L.Q. 2017, c. 13, art. 43 et 83.

Les coopératives de solidarité sont prévues par la *Loi sur les coopératives*³²⁹ depuis 1997³³⁰ et elles se distinguent des autres coopératives par leur structure. Plus précisément, les coopératives de solidarité ont différentes catégories de membres : les membres utilisateurs, les membres travailleurs et les membres de soutien. Le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation résumait ainsi, en 2007, la principale caractéristique d'une coopérative de solidarité, tout en soulignant qu'elle se prête particulièrement bien au secteur de l'économie sociale :

« La coopérative de solidarité offre donc la possibilité aux personnes ayant un intérêt commun et des besoins diversifiés de se regrouper dans une même coopérative. Cette nouvelle forme de coopérative vise toutes les activités supportées par le milieu dont prioritairement celles du secteur de l'économie sociale. »³³¹

Le fait d'être constituée en coopérative de solidarité ne limite pas pour autant ses domaines d'activités et de telles coopératives œuvrent dans de très nombreux secteurs, dont l'agroalimentaire, le commerce au détail, les activités manufacturières, la santé et divers autres services aux personnes³³².

Les municipalités ne peuvent cependant pas aider toute coopérative de solidarité : celle-ci doit interdire les ristournes et les intérêts sur les parts, à moins que le bénéficiaire ne soit une municipalité, la FQM ou l'UMQ.

Ces nouveaux pouvoirs, qui semblent bien cadrer avec l'esprit et les objectifs de la *Loi sur l'économie sociale*, permettent aux municipalités de soutenir financièrement des entreprises d'économie sociale qui optent pour la structure de la coopérative de solidarité et qui acceptent de réinvestir la totalité de leurs profits dans l'entreprise plutôt que de les redistribuer auprès de leurs membres.

Le paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 91 LCM accorde aux municipalités locales un pouvoir d'**aide en matière d'agriculture**. Ce pouvoir n'est pas assorti d'une

³²⁹ RLRQ, c. C-67.2, art. 226.1 à 226.15.

³³⁰ L.Q. 1997, c. 17.

³³¹ Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, *Coopérative de solidarité: constitution, organisation, fonctionnement*, Québec, 2007.

³³² Voir le répertoire du portail Économie sociale Québec. En ligne: <<http://economiesocialequebec.ca/>>.

dérogation expresse à la LISM et on peut se questionner quant à la possibilité de l'utiliser comme assise à une aide destinée à une entreprise agricole.

Dans un récent article portant sur les biens et services environnementaux, le professeur Guillaume Rousseau soulève un doute quant à possibilité de qualifier une entreprise agricole d'« établissement industriel ou commercial » et affirme même que l'« application [de la LISM] serait illogique considérant que l'article 91, alinéa 1(4°) LCM permet explicitement les subventions municipales en matière d'agriculture »³³³.

Avec égards pour cette opinion, nous croyons que le sens large attribué par les tribunaux à « établissement commercial » pourrait très possiblement englober les entreprises agricoles³³⁴, lesquelles exercent des activités de production et de vente de biens dans un but lucratif. Son utilisation pour venir en aide à des entreprises agricoles paraît donc assez risquée³³⁵. De plus, il est possible d'imaginer plusieurs situations dans lesquelles le pouvoir d'aide en matière d'agriculture pourrait être utilisé autrement que pour subventionner une entreprise agricole. Il permet vraisemblablement à une municipalité de soutenir des activités de promotion de l'agriculture, dont des expositions agricoles, ainsi que différentes initiatives en matière de formation ou de recherche en agriculture.

Une autre disposition de la LCM à portée très spécifique permet aux municipalités locales de venir en **aide aux artistes professionnels** en leur accordant des subventions ou encore des crédits de taxes³³⁶. Sont admissibles à une telle aide les artistes de la scène, du disque, du cinéma, des arts visuels, des métiers d'art et de la littérature. Le sont également les personnes morales ou les autres groupements contrôlés par de tels artistes. Cette aide peut déroger à la LISM³³⁷.

³³³ Guillaume Rousseau, « Rétribution des biens et services environnementaux: le droit permet-il aux municipalités d'innover? », dans *Développements récents en droit municipal (2017)*, Yvon Blais, Cowansville, 2017, p. 17.

³³⁴ Voir la section 3.1.6.

³³⁵ Nous soulignons que Jean-Pierre St-Amour abonde en ce sens dans un récent article concernant les pouvoirs d'aide des municipalités : Jean-Pierre St-Amour, « Les mesures d'aide offertes par les administrations municipales », dans *Développements récents en droit municipal (2016)*, Yvon Blais, Cowansville, 2016, p. 86.

³³⁶ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 92.

³³⁷ La vente d'oeuvres d'art a été considérée comme une activité commerciale aux fins de déterminer si une aide municipale était prohibée par la LISM (*Signé Orford c. Orford (Municipalité du Canton d')*, 2015 QCCS 2784).

Même si des activités de cette nature peuvent ne pas venir spontanément à l'esprit lorsqu'on pense au développement économique, il n'en demeure pas moins que ce pouvoir d'aide peut permettre aux municipalités locales de favoriser le développement de l'industrie culturelle sur leur territoire.

Toujours en matière de culture, il y a lieu de souligner que les deux communautés métropolitaines sont habilitées à « prendre toute mesure visant à favoriser le développement artistique ou culturel sur [leur] territoire »³³⁸ et, comme ce pouvoir déroge expressément à la LISM, cela porte à croire qu'il pourrait être utilisé afin de soutenir des entreprises du milieu de la culture.

2.3.3.2. L'attribution de crédits de taxes

Les municipalités locales sont, en principe³³⁹, le seul palier municipal habilité à imposer des taxes foncières, et le seul, en conséquence, à pouvoir accorder un crédit de taxes foncières.

L'octroi de crédits de taxes foncières au bénéfice des propriétaires d'établissements industriels n'est pas un phénomène récent. En témoigne l'*Acte pour encourager l'introduction et l'établissement de nouvelles manufactures en cette Province*³⁴⁰ de 1870, décrit dans la section 1.2.1.

Les pouvoirs relatifs aux crédits de taxes ont graduellement disparu des lois municipales générales et, depuis l'édition d'une prohibition générale relative à l'aide aux entreprises, de tels pouvoirs ont généralement été attribués au cas par cas, au moyen d'une législation particulière. La professeure Marie-Claude Prémont a répertorié un nombre important de telles lois particulières entre la fin du XIXe siècle et le milieu du XXe siècle³⁴¹. Elle soutient que nous assistons, depuis la fin des années 1990, à un certain

³³⁸ *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, RLRQ, c. C-37.01, art. 151.1; *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec*, RLRQ, c. C-37.02, art. 145.

³³⁹ Une exception consiste en la possibilité pour une MRC d'imposer des taxes foncières sur les immeubles d'un territoire non organisé.

³⁴⁰ 34 Vict., c. 18.

³⁴¹ Marie-Claude Prémont, « Les municipalités québécoises et le développement économique par la fiscalité : back to the future ? » dans *Organisations et territoires*, vol. 24, n°3, 2015, p. 61-67.

retour de l'ancienne approche du développement économique par les exemptions fiscales et, notamment, à une résurgence des projets de loi d'intérêt privé qui visent de telles fins.

Parmi les exemples relativement récents, la Ville de Laval a obtenu, en 1999, des pouvoirs lui permettant d'adopter un programme de crédit de taxes lié à l'implantation ou à l'agrandissement d'établissements de haute technologie, que la loi définit notamment comme étant des entreprises des domaines de l'aérospatiale, de la télécommunication, de la biotechnologie, de la pharmacologie, de l'informatique, de l'électronique, de la micro-électronique, de l'opto-électronique, de la robotique, de l'optique et du laser³⁴². La loi limite à cinq ans la durée du crédit de taxes. Cette même année, la Ville de Saint-Laurent a obtenu des pouvoirs pratiquement identiques afin de stimuler le développement du « Technoparc Saint-Laurent »³⁴³.

Ces lois ont été calquées par la suite³⁴⁴, en adaptant parfois la définition de l'expression « haute technologie » afin de correspondre au projet particulier de la municipalité concernée. En 2001, la Ville de Fleurimont a obtenu des pouvoirs de cette nature en lien avec un « parc biomédical »³⁴⁵ et, l'année suivante, ils ont été accordés à la Ville de Saint-Hyacinthe afin de stimuler le développement de la « cité de la biotechnologie »³⁴⁶.

En 2003, la Ville de Rivière-du-Loup a obtenu le pouvoir d'adopter un programme de crédit de taxes lié à l'implantation d'établissements industriels, dans la mesure où ces établissements utilisent de l'énergie renouvelable et prennent des mesures pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre³⁴⁷.

Une autre loi visant des établissements de haute technologie a été adoptée en 2004 afin de permettre à la Ville de La Pocatière d'adopter un programme de crédit de

³⁴² *Loi modifiant la Charte de la Ville de Laval*, L.Q. 1999, c. 92.

³⁴³ *Loi concernant la Ville de Saint-Laurent*, L.Q. 1999, c. 95. Ces pouvoirs ont par la suite été repris dans la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 250.

³⁴⁴ *Charte de la Ville de Longueuil*, RLRQ, c. C-11.3, annexe C, art. 48; *Charte de la Ville de Gatineau*, RLRQ, c. C-11.1, annexe C, art. 21.

³⁴⁵ *Loi concernant la Ville de Fleurimont*, L.Q. 2001, c. 87. Ces pouvoirs ont été repris dans la charte de la Ville de Sherbrooke, *Décret 850-2001*, 2001 G.O.2, 4817, art. 60.8.

³⁴⁶ *Loi concernant la Ville de Saint-Hyacinthe*, L.Q. 2002, c. 88.

³⁴⁷ *Loi concernant la Ville de Rivière-du-Loup*, L.Q. 2003, c. 35.

taxes ciblé vers les entreprises œuvrant dans les « nouvelles technologies reliées aux domaines agroforestier, agroenvironnemental et de transformation agroalimentaire »³⁴⁸.

De manière générale, les pouvoirs accordés par ces lois sont limités dans le temps et celles-ci prévoient une date butoir après laquelle aucun nouveau bénéficiaire peut être reconnu admissible à un crédit de taxes. Il est intéressant de noter que ces lois ne prévoient aucune dérogation à la LISM, bien qu'elles habilent les municipalités à aider des établissements industriels d'une manière expressément prohibée par cette loi. Peut-être le législateur considérait-il que ces pouvoirs pouvaient déroger tacitement à cette loi, malgré le libellé de son article premier.

Certaines habilitations sont de portée plus nébuleuse, comme le pouvoir de la Ville de Gatineau d'adopter un programme de crédit de taxes « lié à l'implantation ou l'agrandissement de sièges d'associations ou d'organismes pancanadiens ou internationaux »³⁴⁹.

L'ensemble de cette législation, découlant majoritairement de projets de loi d'intérêt privé, témoigne très possiblement d'un intérêt recrudescent des municipalités pour les incitatifs fiscaux et a influencé la décision de généraliser le pouvoir d'adopter des programmes de **crédits de taxes à l'investissement**.

En 2006, les articles 92.1 à 92.7 ont été introduits dans la LCM afin de permettre aux municipalités d'accorder des crédits de taxes à certaines catégories d'entreprises afin de réduire le fardeau fiscal découlant de certains investissements immobiliers. Les dispositions en question, qui comprennent également le pouvoir d'aide à l'exploitant d'une entreprise examiné dans la section 2.3.3.1, dérogent expressément à la LISM. Il s'agissait à l'origine de mesures temporaires, d'une sorte de projet pilote, et la loi prévoyait que tout bénéficiaire d'une telle aide devait être déclaré admissible au plus tard le 15 juin 2008. Le ministre responsable de l'application de la loi devait « faire au gouvernement un rapport sur l'opportunité de rendre permanent le pouvoir qu'une municipalité possède, en vertu du cinquième alinéa de l'article 92.1, de déclarer une personne admissible à recevoir une aide »³⁵⁰.

³⁴⁸ *Loi concernant la Ville de La Pocatière*, L.Q. 2004, c. 44.

³⁴⁹ *Charte de la Ville de Gatineau*, RLRQ, c. C-11.1, annexe C, art. 22.

³⁵⁰ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 92.7 (abrogé).

Le ministère des Affaires municipales et des Régions a produit, en 2008, un rapport d'enquête sur l'exercice de ces pouvoirs par les municipalités locales. Quelques 751 municipalités ont répondu aux questions du ministère et parmi elles 43 s'étaient dotées d'un programme de crédit de taxes, en grande partie des municipalités plus peuplées.

Le ministère ne s'est pas prononcé sur l'efficacité des programmes, étant d'avis qu'il était « beaucoup trop tôt pour tenter d'étudier l'impact des crédits de taxes sur l'économie des municipalités concernées ». Il constatait toutefois que la mise en œuvre de ces nouveaux pouvoirs ne semblait pas avoir créé des problèmes de concurrence intermunicipale ou de « transfert indu du fardeau fiscal vers d'autres contribuables »³⁵¹.

Le rapport d'enquête a servi à produire le rapport de la ministre de l'époque, lequel contient une recommandation de modifier la LCM afin de « rendre permanents les pouvoirs prévus aux articles 92.1 à 92.6 »³⁵². Il est intéressant de noter que, parmi les motifs soutenant cette recommandation, on indique que ces dispositions permettent de fixer des règles uniformes pour l'ensemble des municipalités et de diminuer le recours à des lois particulières.

Cette recommandation a été suivie et la date butoir du 15 juin 2008 a été retirée des critères d'admissibilité à un crédit de taxes à l'investissement³⁵³.

Au moyen de ce pouvoir, une municipalité locale peut octroyer un crédit dans le but de « compenser en tout ou en partie l'augmentation du montant payable à l'égard de l'immeuble, pour les taxes foncières, les modes de tarification et le droit de mutation immobilière » lorsque cette augmentation résulte de travaux réalisés sur un immeuble, d'une nouvelle occupation d'un immeuble ou de la relocalisation, dans un immeuble, d'une entreprise déjà présente sur le territoire de la municipalité. Un crédit ne peut donc être accordé que lorsqu'une intervention est réalisée sur un immeuble et son montant ne peut excéder celui du nouveau prélèvement attribuable à cette intervention. Il s'agit donc d'une

³⁵¹ Ministère des Affaires municipales et des Régions, *Rapport d'enquête sur les nouveaux pouvoirs des municipalités en matière de crédits de taxes à l'investissement et de mesures d'aide limitée*, Québec, 2008.

³⁵² Ministère des Affaires municipales et des Régions, *Rapport de la ministre sur les nouveaux pouvoirs des municipalités en matière de crédits de taxes à l'investissement et de mesures d'aide limitée*, Québec, 2008.

³⁵³ L.Q. 2008, c. 18, art. 67.

manière d'encourager les entreprises à réaliser des investissements immobiliers et à agrandir leurs installations. Il est à noter que la loi interdit expressément d'accorder un crédit de taxes s'il en découle que l'on « transfère des activités qui sont exercées sur le territoire d'une autre municipalité locale ».

La loi impose plusieurs balises, notamment une durée maximale de 10 ans et des restrictions applicables lorsque le bénéficiaire reçoit certaines formes d'aide gouvernementale. La loi indique que le crédit doit s'inscrire dans le plan de développement économique de la municipalité, lorsqu'elle s'est dotée d'un tel document. L'expression « plan de développement économique » ne semble toutefois pas être utilisée ailleurs dans les lois municipales générales. Il s'agit apparemment d'une référence à un plan adopté en vertu d'une disposition d'une charte municipale ou du pouvoir implicite de planification décrit dans la section 2.1, mais la disposition laisse un peu perplexé.

Seules certaines catégories d'entreprises sont admissibles à un tel crédit. De 2006 à 2017, la loi énumérait ces catégories, lesquelles renvoyaient à une classification établie dans le manuel d'évaluation foncière produit par le MAMOT. L'utilisation inscrite au rôle d'évaluation foncière était donc déterminante. Étaient alors admissibles, entre autres, les industries manufacturières, certains usages reliés aux transports, certains services de recherche et certains usages culturels et touristiques. Selon le rapport de 2008 de la ministre, le but était de viser « des secteurs d'activités structurants pour l'économie et à haute valeur ajoutée ». La méthode employée pour déterminer quelles activités présentent ces caractéristiques ne semble pas avoir été rendue publique.

En 2017, cette liste a été retirée de la loi, remplacée par une habilitation réglementaire permettant au ministre de désigner, toujours parmi les rubriques prévues dans le manuel d'évaluation foncière, celles qui peuvent faire l'objet d'un crédit³⁵⁴. Pour l'instant, aucun règlement ministériel n'est en vigueur et une disposition transitoire maintient en vigueur l'ancienne liste³⁵⁵.

Incidentement, les similarités entre le régime de crédit de taxes de la LCM et celui de l'*Acte pour encourager l'introduction et l'établissement de nouvelles manufactures en*

³⁵⁴ L.Q. 2017, c. 13, art. 144.

³⁵⁵ L.Q. 2017, c. 13, art. 279.

cette Province de 1870 sont assez frappantes³⁵⁶, ce qui illustre que ces pouvoirs ne sont pas totalement originaux.

2.3.3.3. La création de fonds de développement et d'investissement

Vers le début des années 1990, certaines MRC ont formé, avec le Fonds de solidarité de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, des sociétés locales d'investissement et de développement de l'emploi³⁵⁷ (SOLIDE) dans le but de mettre du capital de risque à la disposition de petites et moyennes entreprises en phase de démarrage ou d'expansion³⁵⁸. Les lois municipales ont été modifiées en 1994 afin de permettre aux MRC de participer à de tels fonds³⁵⁹ et les dispositions ont été reprises, en 2006, dans la LCM. Les MRC peuvent, en vertu de l'article 125 de cette loi, mettre en place un fonds d'investissement et y déposer des sommes à la hauteur de 500 000 \$³⁶⁰.

Il est à noter que la limite de 500 000 \$ ne s'applique qu'à l'apport de la MRC et que rien ne semble empêcher d'autres intervenants de contribuer au fonds.

Le gouvernement du Québec, par le biais de la société Investissement Québec³⁶¹, a mis en place le Fonds d'intervention économique régional (FIER) dans le but de fournir aux entreprises du Québec du capital de risque. Les municipalités locales et les MRC sont habilitées, par la LCM, à y prendre une participation³⁶².

Les 46 fonds créés en vertu des volets FIER-Régions et Fonds-Soutien ont atteint une capitalisation de plus de 300 M\$ et ont permis de faire près de 600 placements. Toutefois, selon le rapport annuel 2016-2017 d'Investissement Québec, le FIER ne semble plus être très actif :

³⁵⁶ Voir la section 1.2.1.

³⁵⁷ André Lemay, « Le rôle accru des M.R.C. » dans *Développements récents en droit municipal (1995)*, Yvon Blais, Cowansville, 1995.

³⁵⁸ En ligne: <<http://ftq.qc.ca/2-les-solide/>>.

³⁵⁹ L.Q. 1994, c. 33. Par ailleurs, cette loi valide rétroactivement des actes posés par les MRC.

³⁶⁰ Il peut être intéressant de noter que l'article 188 LAU interdit aux municipalités locales d'exercer leur droit de retrait à l'égard d'une contribution à un fonds d'investissement destiné à soutenir financièrement des entreprises en phase de démarrage ou de développement en vertu de l'article 125 LCM.

³⁶¹ Investissement Québec est une compagnie à fonds social et un mandataire de l'État. *Loi sur Investissement Québec*, RLRQ, c. I-16.0.1.

³⁶² *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 13.1 et 126.1.

« Le Fonds d'intervention économique régional (FIER), créé en 2004, visait à fournir aux entreprises une source de capital dans leurs premières phases de développement. Il visait également à soutenir la création de fonds sectoriels, de fonds de démarrage et de fonds d'amorçage, principalement en région. Il comprend trois volets : les FIER-Régions, les Fonds-Soutien et FIER Partenaires, s.e.c.

À l'origine, Investissement Québec avait été mandatée par le gouvernement pour accréditer les FIER-Régions et les Fonds-Soutien. La majorité de ces fonds a été constituée au cours des années 2000; la période allouée aux nouveaux investissements est donc terminée ou tire à sa fin dans la plupart des cas. D'ailleurs, cinq FIER-Régions et six Fonds-Soutien sont maintenant dissous. »³⁶³

En conséquence, les articles 13.1 et 126.1 LCM semblent être en voie de désuétude. Il s'agissait, par ailleurs, de la seule manière prévue par les lois municipales générales dont des municipalités locales pouvaient participer à des fonds de développement.

Il peut être intéressant de souligner que le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation administre un programme en vertu duquel les MRC se voient confier la gestion de fonds locaux d'investissement destinés à « stimuler l'entrepreneuriat local en favorisant l'accès aux capitaux pour le démarrage ou la croissance d'entreprises traditionnelles ou d'économie sociale et pour le soutien à la relève entrepreneuriale »³⁶⁴. L'aide ainsi accordée aux entreprises prend généralement la forme d'un prêt.

Certaines municipalités locales possèdent des pouvoirs particuliers qui leur permettent d'utiliser des ressources financières municipales à des fins d'investissement. C'est le cas de la Ville de Québec, qui peut participer à tout fonds d'investissement de capital de risque, dans la mesure où cela est lié au développement de l'emploi ou au développement économique de la Ville³⁶⁵.

La Ville de Montréal peut constituer une société paramunicipale dont le mandat consiste « à participer, à titre d'actionnaire ou autrement, à tout fonds d'investissement de capital de risque dont la mission principale est de favoriser le développement économique

³⁶³ Investissement Québec, *Rapport annuel d'activités et de développement durable 2016-2017*, Québec, 2017, p. 31.

³⁶⁴ En ligne: <<https://www.economie.gouv.qc.ca/bibliotheques/programmes/aide-financiere/fonds-local-dinvestissement-fli/>>.

³⁶⁵ *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, c. C-11.5, annexe C, art. 59.

des quartiers défavorisés de la ville »³⁶⁶. Elle peut également, dans le but de favoriser le développement du Vieux-Montréal, constituer une telle société afin que celle-ci participe à tout fonds d'investissement de capital de risque, sous réserve toutefois d'obtenir l'autorisation du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire³⁶⁷.

2.3.3.4. Les pouvoirs particuliers d'assistance financière

Certaines municipalités disposent de pouvoirs d'aide particuliers, prévus dans une charte ou obtenus grâce à un projet de loi d'intérêt privé.

Les conseils d'arrondissement des Villes de Lévis, Longueuil, Montréal, Saguenay, Sherbrooke et Québec sont dotés de pouvoirs dans le domaine du développement économique³⁶⁸, mais ceux-ci se limitent à un pouvoir d'aide permettant de « soutenir financièrement un organisme qui exerce ses activités dans l'arrondissement et qui a pour mission le développement économique local, communautaire, culturel ou social »³⁶⁹. La loi indique que ce pouvoir peut déroger à la LISM, ce qui laisse entendre que les organismes subventionnés peuvent venir en aide aux entreprises. Dans tous les cas sauf celui de la Ville de Montréal, la loi précise que les conseils d'arrondissement doivent exercer ce pouvoir « conformément aux règles établies dans le plan de développement élaboré par la ville ».

En 2017, la Charte de la Ville de Montréal a été modifiée par l'introduction d'une disposition permettant l'adoption de tout programme d'aide à l'entreprise³⁷⁰. Ce pouvoir paraît particulièrement large comparé aux pouvoirs que l'on retrouve dans les lois d'application générale.

³⁶⁶ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 218.

³⁶⁷ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 220.

³⁶⁸ *Décret 841-2001*, 2001 G.O. 2, 4728, art. 68 (Ville de Saguenay); *Décret 850-2001*, 2001 G.O. 2, 4817, art. 63 (Ville de Sherbrooke); *Charte de la Ville de Longueuil*, RLRQ, c. C-11.3, art. 71; *Charte de la Ville de Lévis*, RLRQ, c. C-11.2, art. 85; *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, c. C-11.5, art. 114; *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, art. 130.

³⁶⁹ *Décret 841-2001*, 2001 G.O.2, 4728, art. 74 (Ville de Saguenay); *Décret 850-2001*, 2001 G.O. 2, 4817, art. 70 (Ville de Sherbrooke); *Charte de la Ville de Longueuil*, RLRQ, c. C-11.3, art. 77; *Charte de la Ville de Lévis*, RLRQ, c. C-11.2, art. 91; *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, c. C-11.5, art. 150; *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, art. 137.

³⁷⁰ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 10.1.

Un tel programme, qui « doit s'inscrire dans le plan de développement économique de la Ville »³⁷¹, permet d'octroyer toute forme d'aide, dont une subvention, un prêt ou un crédit de taxes. Cette aide peut déroger à la LISM lorsque quatre conditions sont réunies : (1) elle découle d'une planification conjointe entre la Ville et le ministre de l'Économie, de la Science et de l'Innovation, (2) elle ne contrevient pas aux accords de commerce auxquels le Québec s'est déclaré lié, (3) elle ne vise pas le transfert d'activités exercées sur le territoire d'une autre municipalité québécoise et (4) le bénéficiaire de l'aide possède ou occupe un immeuble sur le territoire de la Ville.

Les troisième et quatrième critères, ainsi que l'obligation de soumettre le programme à une approbation référendaire ou ministérielle si le montant de l'aide excède certains seuils, sont calqués sur l'article 92.1 LCM³⁷². La planification conjointe entre la Ville et le ministre de l'Économie, de la Science et de l'Innovation est toutefois sans autre exemple dans les lois municipales³⁷³. Il en est de même pour l'obligation expresse de respecter les accords de commerce, lesquels peuvent être internes ou internationaux. Nous soulignons, par exemple, que l'Accord de libre-échange canadien contient des restrictions aux « stimulants », c'est-à-dire aux mesures d'aide financière aux entreprises, qui pourraient provoquer des « effets défavorables pour les intérêts économiques » des autres provinces³⁷⁴. Ainsi, le législateur fait du respect de ces accords un critère de validité d'un acte municipal et nous imaginons que les tribunaux québécois pourraient donc être tenus d'établir la conformité d'un programme d'aide municipal à un accord de commerce, ce qui nous paraît assez inusité.

La Ville de Montréal peut aussi créer et financer un organisme chargé « de favoriser l'implantation et le maintien des entreprises sur son territoire »³⁷⁵. Le fait que cette disposition prévoit une dérogation expresse à la LISM laisse entendre que les fonctions de cet organisme pourraient possiblement comprendre l'octroi d'incitatifs financiers aux entreprises en question.

³⁷¹ Il s'agit vraisemblablement du plan relatif au développement de son territoire prévu à l'article 91 de sa charte.

³⁷² Voir la section 2.3.3.1.

³⁷³ Voir la section 3.2.4.

³⁷⁴ *Accord de libre-échange canadien*, 2017, art. 319 à 323.

³⁷⁵ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 9.

Elle peut également, malgré la LISM, soutenir certains organismes de recherche ou de développement, y compris dans le but de les aider à commercialiser leurs procédés ou innovations technologiques³⁷⁶.

Elle peut « adopter un programme en vertu duquel elle accorde des subventions ou des crédits de taxes aux exploitants de gîtes touristiques »³⁷⁷. Un gîte est un « établissement où est offert de l'hébergement en chambres dans une résidence privée »³⁷⁸, ce qui est parfois appelé « couette et café ». Ce pouvoir ne semble toutefois comprendre aucune dérogation à la LISM, bien que nous puissions penser que de tels établissements d'hébergement soient généralement des établissements commerciaux au sens de cette loi³⁷⁹.

Il est intéressant de noter que la Ville de Québec possède un pouvoir général d'aide lui permettant d'accorder des prêts ou des subventions « à toute personne ou à tout organisme » qui poursuit une des fins énumérées ou encore « d'autres fins d'intérêt public non spécialement prévues »³⁸⁰. Il n'est pas inconcevable que ce pouvoir puisse être utilisé à des fins de développement économique et il y a lieu de rappeler que tous les pouvoirs d'aide prévus dans la Charte de la Ville de Québec peuvent être exercés d'une manière qui déroge à la LISM³⁸¹.

2.4. L'action économique directe des municipalités

La Cour d'appel du Québec a déjà affirmé qu'« [o]n ne saurait donner à des municipalités le caractère de commerçantes se livrant à des activités axées sur l'appât du gain »³⁸². Si cela est vrai dans la majorité des cas, il n'en demeure pas moins que les lois municipales permettent, dans certaines circonstances, aux municipalités d'entreprendre des activités de production ou de fournir des services de nature commerciale, et ce, dans le but de réaliser un profit. Plus précisément, les municipalités peuvent exploiter des

³⁷⁶ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 8 et 10.

³⁷⁷ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 81.

³⁷⁸ *Règlement sur les établissements d'hébergement touristique*, RLRQ, c. E-14.2, r. 1, art. 7.

³⁷⁹ Voir les observations concernant les dérogations à la LISM dans la section 3.1.6.

³⁸⁰ *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, c. C-11.5, annexe C, art. 169.

³⁸¹ *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, c. C-11.5, annexe C, art. 175.

³⁸² *Saint-Hubert (Ville de) c. Longueuil (Ville de)*, [1973] C.A. 851 (rés.). Voir aussi *Immeubles Murdock inc. c. Chicoutimi (Ville)*, [1995] R.J.Q. 413.

entreprises de production d'énergie et, par le biais des parcs régionaux, des entreprises de nature touristique. Elles peuvent gérer les terres du domaine de l'État et exploiter certaines des ressources qui s'y trouvent. Elles peuvent également mettre en place des sociétés d'économie mixte qui peuvent se livrer à des activités commerciales rattachées à un domaine de compétence municipale.

Depuis 2006, les municipalités locales et les MRC peuvent, seules ou avec des partenaires, exploiter une **entreprise qui produit de l'électricité** au moyen d'un parc éolien ou d'une centrale hydroélectrique³⁸³. À cette époque, le gouvernement souhaitait particulièrement favoriser le développement de la filière éolienne³⁸⁴ et y voyait un potentiel intéressant pour les municipalités. Dans le document d'orientations gouvernementales relatives à l'implantation d'éoliennes, la ministre des Affaires municipales et des Régions affirmait que l'« implantation d'éoliennes sur le territoire québécois se veut également un outil de développement économique et social pour les régions et les communautés locales »³⁸⁵.

La LCM fournit assez peu de balises à la participation d'une municipalité à un projet éolien ou hydroélectrique, mises à part les quatre contraintes suivantes : (1) l'obligation pour la municipalité d'avoir le contrôle d'une entreprise qui exploite un barrage hydroélectrique, (2) l'obligation de procéder à un appel de candidatures dans le cas d'un projet éolien contrôlé par le secteur privé³⁸⁶, (3) l'assujettissement d'une entreprise sous le contrôle municipal aux règles municipales d'adjudication des contrats et (4) une participation financière limitée au coût d'un projet d'une puissance de 50 mégawatts. Les municipalités bénéficient donc d'une grande latitude quant à la manière d'organiser leur entreprise.

Afin de favoriser la réalisation de tels projets, des blocs d'énergie électrique ont été réservés à la production de parcs éoliens « communautaires », dont ceux contrôlés par des municipalités³⁸⁷. Nous notons que, dans un décret pris afin d'informer la Régie de l'énergie des préoccupations économiques, sociales et environnementales du

³⁸³ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 17.1 à 17.5 et 111 à 111.4.

³⁸⁴ Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, *L'énergie pour construire le Québec de demain: la stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, Québec, 2006.

³⁸⁵ Ministère des Affaires municipales et des Régions, *Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire : pour un développement durable de l'énergie éolienne*, Québec, 2007.

³⁸⁶ Nous soulignons que la loi ne prévoit aucune procédure particulière d'appel de candidatures et n'impose aucune exigence relative à la sélection d'un candidat.

gouvernement, celui-ci indique qu'il souhaite, entre autres, « [l]a maximisation des retombées économiques en matière d'emplois ou d'investissements manufacturiers dans la MRC de Matane et dans la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine »³⁸⁸.

Dans les faits, plusieurs municipalités se sont lancées dans l'exploitation de **parcs éoliens**³⁸⁹. Ces parcs nécessitent des investissements très importants, mais les municipalités intéressées ont vraisemblablement considéré que les retombées anticipées justifiaient les coûts. Ces retombées comprennent la création d'emplois lors de la construction et de l'exploitation des éoliennes et le développement d'entreprises spécialisées québécoises, mais les contrats de fourniture d'électricité conclus avec Hydro-Québec peuvent également constituer une alléchante source nouvelle de revenus municipaux.

À première vue, on pourrait s'étonner de voir les **parcs régionaux** figurer dans une section portant sur les « entreprises » municipales. Toutefois, les dispositions de la LCM³⁹⁰ justifient assez clairement de considérer la création d'un parc régional comme une intervention dans le secteur du tourisme.

Sur le territoire d'un parc régional, une MRC peut « établir ou exploiter un établissement d'hébergement, de restauration ou de commerce »³⁹¹, ce qui est un pouvoir municipal fort inhabituel. Ainsi, une MRC peut mettre en place un complexe récréotouristique d'envergure significative et offrir une gamme de services aux visiteurs. Un parc régional peut être conçu comme une véritable attraction touristique et non seulement un site récréatif aménagé pour le bénéfice des résidents de la MRC.

En ce qui concerne les terres publiques, les municipalités locales et les MRC peuvent, en vertu de dispositions introduites en 1995 dans la LCV et le CM³⁹², conclure des ententes avec le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles pour se faire

³⁸⁷ *Décret 1045-2008 du 29 octobre 2008*, 2008 G.O. 2, 5866; *Décret 1149-2013 du 6 novembre 2013*, 2013 G.O. 2, 4933A.

³⁸⁸ *Décret 1046-2008 du 29 octobre 2008*, 2008 G.O. 2, 5906.

³⁸⁹ En ligne: <<https://www.eolien.qc.ca/fr/eolien-quebec/liste-complete-des-parcs.html>>.

³⁹⁰ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 112 à 121.

³⁹¹ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 116.

³⁹² *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 29.13 à 29.18; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 14.11 à 14.16.

déléguer « une partie de la **gestion des territoires du domaine de l'État**, y compris les ressources hydrauliques, minérales, énergétiques, forestières et fauniques se trouvant à l'intérieur de ces territoires. La gestion déléguée concerne notamment la planification des interventions, leur réalisation, leur suivi ou leur contrôle. »³⁹³.

Même si, en théorie, des pouvoirs peuvent être confiés aux municipalités locales, dans les faits, ces pouvoirs semblent surtout avoir été délégués aux MRC.

Parmi les exemples d'ententes qui peuvent être ainsi conclues, on trouve les ententes de gestion foncière et forestière de certaines parties des terres publiques couramment appelées « lots intramunicipaux »³⁹⁴. Plusieurs programmes ont été adoptés par le gouvernement au fil des années dans le but, pour emprunter les termes d'un tel décret, de « [f]avoriser le développement régional par la mise en valeur de terres publiques intramunicipales »³⁹⁵. Par la suite, des conventions de gestion territoriale ont été conclues avec de nombreuses MRC afin de permettre, en matière foncière, de gérer les baux consentis sur les terres publiques et les accès aux terres et, en matière forestière, de gérer les permis d'exploitation de la forêt, l'aménagement des terres et la vente du bois³⁹⁶.

Depuis 2008, est aussi déléguée aux MRC la gestion de l'exploitation du sable et du gravier sur les terres du domaine de l'État³⁹⁷.

La loi prévoit que les revenus provenant de l'exploitation des terres du domaine de l'État doivent être versés dans un fonds constitué en vertu de l'article 126 LCM, c'est-à-dire que ces sommes doivent être réinvesties dans la mise en valeur des terres publiques.

Les **sociétés d'économie mixte** constituent une autre manière pour les municipalités de se lancer en affaires. Vers le milieu des années 1990, une série de projets de lois d'intérêt privé ont été adoptés afin de permettre à des municipalités et à des MRC de s'associer avec des partenaires du secteur privé afin de constituer des sociétés par actions. Ces sociétés pourraient alors exercer certaines fonctions municipales, comme

³⁹³ *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, RLRQ, c. M-25.2, art. 17.22 à 17.24.1.

³⁹⁴ Michèle Dumas, « MRC et ministère des Ressources naturelles : une collaboration multiforme » p. 27-29 dans *Municipalité*, décembre-janvier 1997, Ministère des Affaires municipales, Québec.

³⁹⁵ *Décret 655-2006*, 2006 G.O.2, 3533.

³⁹⁶ Voir Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs, *Forêts de proximité : Orientations ministérielles sur la mise en œuvre*, Québec, 2015.

³⁹⁷ En ligne: <<https://www.mern.gouv.qc.ca/mines/quebec-mines/2012-11/mrc.asp>>.

par exemple l'« exercice de [la] compétence en matière d'acquisition, de mise en valeur, de gestion et d'aliénation d'immeubles à des fins industrielles »³⁹⁸.

En 1997, la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*³⁹⁹ a été adoptée afin de généraliser la possibilité pour les municipalités de constituer de tels organismes hybrides. Une société d'économie mixte est essentiellement une société par actions dont le capital-actions est partagé entre une municipalité et une entreprise privée et dont le secteur d'activité correspond à une compétence municipale. Sa constitution et son fonctionnement font l'objet d'un encadrement législatif détaillé. L'utilisation de sociétés d'économie mixte est une pratique qui ne s'est jamais répandue et il n'en existe aujourd'hui qu'un très petit nombre. C'est une forme d'expérimentation relative aux partenariats publics-privés qui semble avoir été accueillie assez tièdement par le milieu municipal.

Par ailleurs, une loi particulière a été adoptée en 2004 afin de permettre à la MRC d'Arthabaska de constituer une société par actions qui œuvre dans le domaine de la gestion des matières résiduelles selon un cadre qui déroge à la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*⁴⁰⁰, ce qui laisse entrevoir que cette MRC considérait comme inadéquats les moyens offerts par le régime général.

2.5. Les pouvoirs particuliers en matière de développement économique

Au fil des années, de nombreux pouvoirs de diverses natures ont été accordés individuellement à des municipalités locales et à des MRC au moyen de lois particulières.

Ces lois particulières découlent généralement de projets de loi d'intérêt privé, c'est-à-dire de projets de loi qui ne sont pas le résultat d'une initiative gouvernementale mais qui sont plutôt proposés par toute personne qui a obtenu le soutien d'un député. De tels projets de loi sont relativement fréquents dans le domaine municipal, à l'initiative de la municipalité qu'ils concernent.

³⁹⁸ *Loi concernant la Ville de Laval*, L.Q., 1994, c. 56; *Loi concernant la Ville de Saint-Romuald*, L.Q., 1994, c. 61; *Loi concernant la Municipalité régionale de comté du Haut-Richelieu*, L.Q. 1994, c. 69; *Loi concernant le Village et la Paroisse de Saint-Anselme*, L.Q. 1995, c. 84.

³⁹⁹ RLRQ, c. S-25.01.

⁴⁰⁰ *Loi concernant la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska*, L.Q. 2004, c. 47.

Parfois, le législateur semble utiliser ce procédé pour réaliser ce qui ressemble à un projet-pilote en accordant des pouvoirs à une municipalité ou à quelques-unes en vue de les étendre éventuellement à l'ensemble. Le présent chapitre contient plusieurs exemples de cette approche, allant de la construction de centres des congrès et d'embranchements ferroviaires à l'octroi de crédits de taxes à l'investissement⁴⁰¹. Ainsi, le législateur peut expérimenter certains pouvoirs à petite échelle avant de les généraliser.

Cela dit, dans plusieurs autres cas, l'octroi de pouvoirs particuliers à une municipalité ne semble pas s'inscrire dans une telle démarche et un examen de la législation des 20 dernières années a permis d'identifier un certain nombre de lois de ce type.

Plusieurs municipalités locales confrontées à des difficultés de nature économique ont demandé et obtenu des pouvoirs leur permettant de mettre en place des « programmes de relance », essentiellement des pouvoirs d'aide financière, parfois jumelés à des pouvoirs relatifs aux immeubles.

En 2003, une loi a été adoptée afin de permettre à la Ville de Gaspé d'adopter un programme de relance industrielle à l'égard de la zone industrielle du port de Gaspé. Le montant total de l'aide pouvant être accordée en vertu d'un tel programme est plafonnée à 1 000 000 \$⁴⁰².

Ces pouvoirs ont manifestement suscité l'intérêt d'autres municipalités, car au fil des années suivantes, plusieurs autres municipalités ont obtenu des pouvoirs similaires. L'expression « programme de relance résidentielle, commerciale et industrielle » revient à plusieurs reprises, mais chaque loi possède ses particularités et les limites imposées à l'aide municipale varient considérablement⁴⁰³.

⁴⁰¹ Pour des exemples, voir les sections 2.2.2 (équipements et infrastructures), 2.2.3 (pouvoirs particuliers d'intervention et de revitalisation), 2.3.3.2 (crédits de taxes) et 2.4 (sociétés d'économie mixte).

⁴⁰² *Loi concernant la Ville de Gaspé*, L.Q. 2003, c. 32. Des pouvoirs supplémentaires ont été accordés en 2005: *Loi concernant la Ville de Gaspé*, L.Q. 2005, c. 57.

⁴⁰³ *Loi concernant la Ville de Murdochville*, L.Q. 2004, c. 49; *Loi concernant la Ville de New Richmond*, L.Q. 2004, c. 45; *Loi concernant la Ville de Baie-Comeau*, L.Q. 2004, c. 58; *Loi concernant la Ville de Chandler*, L.Q. 2005, c. 62; *Loi concernant la Ville de Grande-Rivière*, L.Q. 2005, c. 63; *Loi concernant la Municipalité de Pointe-à-la-Croix*, L.Q. 2006, c. 61; *Loi concernant la Ville de Huntingdon*, L.Q. 2008, c. 33.

Outre les programmes de relance, les pouvoirs accordés aux municipalités par des lois particulières sont assez variés.

En 1996, la MRC du Domaine-du-Roy a obtenu le pouvoir de participer à une société en commandite constituée pour exploiter le site touristique du Village de Val-Jalbert⁴⁰⁴. Cette même année, la Municipalité de Rivière-Malbaie et la MRC de Charlevoix-Est ont obtenu des pouvoirs permettant la relance d'un centre de ski⁴⁰⁵.

L'année suivante, la MRC de Maria-Chapdelaine a obtenu le pouvoir d'accorder un crédit de taxes à une entreprise du secteur minier, Ressources Orléans inc., relativement à des immeubles situés sur le territoire non organisé relevant de sa compétence⁴⁰⁶.

En 1997, la Municipalité d'Hébertville a obtenu le pouvoir d'acquérir un centre récréotouristique et de venir en aide à la coopérative qui l'exploitait⁴⁰⁷.

En 2000, la Ville de Sainte-Thérèse a obtenu le pouvoir d'acquérir, de construire et d'aménager, sur son territoire, un immeuble qui peut être loué au gouvernement, à l'un de ses ministres ou organismes ou à un organisme à but non lucratif pour leur permettre d'offrir des services en matière d'emploi, de main-d'œuvre et de développement humain⁴⁰⁸.

La Municipalité de Caplan a obtenu, en 2002, le pouvoir d'acquérir, d'exploiter et de transformer un immeuble en complexe industriel, para-industriel, de recherche ou commercial, pour permettre notamment l'établissement d'un centre d'appels par la compagnie Corporation ACI Télécentrics du Québec inc⁴⁰⁹.

En 2007, la Société du chemin de fer de la Gaspésie a été constituée afin d'exploiter un tronçon ferroviaire et de « promouvoir le développement économique et social de la région de la Gaspésie par l'utilisation du réseau ferroviaire »⁴¹⁰. Quatre MRC gaspésiennes sont membres de la société et en désignent les administrateurs.

⁴⁰⁴ *Loi concernant la Municipalité régionale de comté du Domaine-du-Roy*, L.Q. 1996, c. 92.

⁴⁰⁵ *Loi concernant la Municipalité régionale de comté de Charlevoix-Est et la Municipalité de Rivière-Malbaie*, L.Q. 1996, c. 93.

⁴⁰⁶ *Loi concernant la Municipalité régionale de comté de Maria-Chapdelaine*, L.Q. 1997, c. 101.

⁴⁰⁷ *Loi concernant la Municipalité d'Hébertville*, L.Q. 1997, c. 116.

⁴⁰⁸ *Loi concernant la Ville de Sainte-Thérèse*, L.Q. 2000, c. 74.

⁴⁰⁹ *Loi concernant la Municipalité de Caplan*, L.Q. 2002, c. 90.

⁴¹⁰ *Loi constituant la Société du chemin de fer de la Gaspésie*, L.Q. 2007, c. 54.

Les villes de Gaspé, de Percé, d'Amos et de Rouyn-Noranda ont obtenu, en 2009, des pouvoirs d'aide visant à favoriser la construction de logements locatifs dans le but d'« atténuer la crise du logement sur leur territoire et [de] faciliter [leur] développement économique »⁴¹¹. Des pouvoirs similaires ont été accordés aux villes de Sept-Îles et de Fermont l'année suivante⁴¹² et à la Ville de Chibougamau en 2016⁴¹³.

La Ville de Rouyn-Noranda a obtenu, en 2010, des pouvoirs, notamment d'aide, afin de requalifier un secteur à vocation commerciale⁴¹⁴.

En 2013, une loi a été adoptée afin de permettre à la Ville de Châteauguay d'« exploiter un établissement d'hébergement et de restauration » dans le Manoir d'Youville⁴¹⁵.

Enfin, en 2015, la Ville de Saint-Félicien a obtenu des pouvoirs visant à favoriser l'établissement d'un « parc agrothermique destiné notamment à différentes cultures en serres »⁴¹⁶.

2.6. Conclusion

Il paraît évident, à la fin du présent chapitre, que les municipalités québécoises ont à leur disposition un large éventail de pouvoirs relatifs au développement économique. En fait, ces pouvoirs sont tellement nombreux qu'il en devient difficile de cerner les contours de la compétence municipale en cette matière.

On trouve dans les lois municipales une panoplie d'obligations et de possibilités en matière de planification économique qui visent l'élaboration d'orientations, d'objectifs et de stratégies d'intervention, et ce, à la fois au niveau des municipalités locales, des MRC et des communautés métropolitaines.

⁴¹¹ *Loi concernant la Ville de Gaspé*, L.Q. 2009, c. 70; *Loi concernant la Ville de Percé, la Ville d'Amos et la Ville de Rouyn-Noranda*, L.Q. 2009, c. 73.

⁴¹² *Loi concernant la Ville de Sept-Îles et la Ville de Fermont*, L.Q. 2010, c. 54.

⁴¹³ *Loi concernant la Ville de Chibougamau*, L.Q. 2016, PL 218.

⁴¹⁴ *Loi concernant la Ville de Rouyn-Noranda*, L.Q. 2010, c. 49.

⁴¹⁵ *Loi concernant la Ville de Châteauguay*, L.Q. 2013, c. 36.

⁴¹⁶ *Loi concernant la Ville de Saint-Félicien*, L.Q. 2015, c. 40.

Les lois municipales regorgent de pouvoirs qui permettent aux municipalités de favoriser leur développement économique. Elles peuvent promouvoir leur territoire et tenter de se positionner avantageusement comme lieu d'accueil d'activités économiques et soutenir l'activité économique privée en offrant aux entreprises des immeubles, de l'aide technique et de l'aide financière. Elles peuvent aussi, dans certaines circonstances, s'engager elles-mêmes dans des activités économiques en vue de créer des emplois et de susciter d'autres retombées positives.

Le présent chapitre a également répertorié le nombre étonnant de pouvoirs particuliers que l'on trouve dans la législation municipale au bénéfice d'une municipalité ou de quelques-unes seulement. Des lois d'intérêt privé sont adoptées régulièrement afin de répondre à des demandes particulières au moyen d'interventions législatives ciblées qui comportent parfois l'attribution de pouvoirs assez inhabituels.

L'ensemble de la législation générale et particulière semble démontrer d'une façon convaincante que le législateur souhaite que les municipalités puissent intervenir de différentes manières dans les affaires économiques, en fonction de priorités élaborées localement, et qu'il leur reconnaît une autonomie considérable pour ce faire.

3. LES LIMITES DE L'ACTION MUNICIPALE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Il ressort clairement de l'examen des nombreux pouvoirs accordés aux municipalités à des fins de développement économique que le législateur les reconnaît comme des acteurs importants en la matière.

Cela dit, les municipalités n'ont pas libre cours pour mettre en œuvre toutes les mesures de développement économique qu'elles pourraient souhaiter élaborer. Des restrictions significatives leur sont imposées, tant par le contenu du cadre législatif qui leur est applicable que par la mise en œuvre de ce cadre par les autorités gouvernementales.

Le présent chapitre vise à mettre en évidence les limites de l'action municipale en matière de développement économique. Plus précisément, il est question de l'approche particulière adoptée par le législateur en ce qui a trait aux dispositions habilitantes relatives au développement économique. Cette approche fait notamment en sorte que les municipalités locales se trouvent sans réel champ de compétence en la matière. Nous examinons aussi la pratique répandue qui consiste à accorder des pouvoirs particuliers à une seule municipalité ou à quelques-unes afin qu'ils soient exercés sur un territoire restreint plutôt que sur l'ensemble du territoire municipalisé. Nous revenons ici sur la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* (LISM), qui pose comme principe la prohibition de l'aide municipale aux entreprises et qui est souvent vue comme un « frein important aux initiatives des élus municipaux »⁴¹⁷. Nous constatons également que les autorités gouvernementales jouent un rôle actif dans l'exercice des pouvoirs des municipalités, entre autres par l'adoption d'un cadre réglementaire, par l'exercice de pouvoirs de tutelle et par la mise en place de partenariats et de mécanismes de planification conjointe avec les municipalités. Les autorités gouvernementales peuvent même occuper certains champs d'activités; l'action municipale se voit alors confinée à un rôle secondaire.

L'ensemble de ces limites témoigne d'une certaine réticence à accorder une pleine latitude aux municipalités dans le domaine du développement économique. Nous

⁴¹⁷ Bertrand Gobeil et Dennis Pakenham, « Pouvoirs des municipalités en matière de développement économique », p. 47-80 dans *Développements récents en droit municipal* (2008), Yvon Blais, Cowansville, 2008.

ressentons assez clairement une volonté d'encadrer de façon relativement serrée l'exercice de ces pouvoirs municipaux, contrairement à ceux qui se rapportent à plusieurs autres domaines dans lesquels les municipalités ont compétence.

Il semble plausible d'y voir la manifestation de la crainte que les municipalités puissent, dans la poursuite de l'intérêt local, agir à l'encontre de l'intérêt général du Québec. Nous avons déjà relevé, en particulier dans la section 1.2.1, que différents intervenants, notamment gouvernementaux, expriment depuis longtemps la préoccupation d'éviter la concurrence intermunicipale et la surenchère en matière d'aide aux entreprises. Il ne s'agit pas ici de déterminer si cette crainte est bien fondée, mais plutôt de montrer en quoi elle peut expliquer le cadre juridique actuel de l'action municipale en matière de développement économique.

3.1. Les limites découlant du mode d'attribution de pouvoirs aux municipalités

Un premier ensemble de limites à l'action municipale en matière de développement économique découle de la manière dont sont rédigées les dispositions législatives qui accordent aux municipalités des pouvoirs relatifs au développement économique. Dans bien des cas, ces dispositions conservent une approche plus traditionnelle, c'est-à-dire plus restrictive, de l'attribution de pouvoirs.

3.1.1. L'évolution dans la rédaction des dispositions attributives de pouvoirs

Depuis une vingtaine d'années, alors que les tribunaux prônent une interprétation plus libérale des dispositions qui accordent des pouvoirs aux municipalités⁴¹⁸, le législateur modifie aussi son approche. Au Québec comme ailleurs au Canada, les lois municipales sont revues et modernisées et les législateurs favorisent de plus en plus une rédaction souple qui accorde davantage de latitude aux municipalités dans l'exercice de leurs compétences. Le phénomène est expliqué par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta* :

⁴¹⁸ Voir la section 1.3.3.

« L'évolution de la municipalité moderne a entraîné un virage dans la démarche à adopter pour interpréter les lois habilitant les municipalités. [...] La dichotomie entre interprétation « bienveillante » et interprétation « stricte » fait place à une interprétation téléologique large des pouvoirs municipaux [...] Cette méthode d'interprétation s'est développée en même temps que la méthode moderne de rédaction des lois sur les municipalités. Plusieurs provinces, au lieu de conférer aux municipalités des pouvoirs précis dans des domaines particuliers, préfèrent leur accorder un pouvoir général dans des domaines définis en termes généraux [...] Ce virage en matière de rédaction législative reflète la véritable nature des municipalités modernes, qui ont besoin de plus de souplesse pour réaliser les objets de leur loi habilitante. »⁴¹⁹

La *Loi sur les compétences municipales* (LCM), qui constitue l'aboutissement d'un pan du grand projet de révision des lois municipales en progression depuis le début des années 1980⁴²⁰, s'inscrit pleinement dans ce courant, comme l'a d'ailleurs souligné la Cour d'appel du Québec :

« Cette loi marque un changement majeur de philosophie dans la rédaction de dispositions habilitantes visant à octroyer des pouvoirs aux municipalités. Au lieu de multiplier les dispositions délimitant de façon formelle, précise et explicite l'objet de chaque règlement municipal, le législateur a plutôt choisi d'adopter des dispositions générales qui délèguent aux municipalités des champs de compétence réglementaire délimités par domaine d'intervention. »⁴²¹

Le Québec s'est donc doté, à l'instar de certaines autres provinces dont l'Alberta⁴²², l'Ontario⁴²³ et la Colombie-Britannique⁴²⁴, d'une loi moderne portant sur les compétences municipales.

3.1.2. Les pouvoirs des municipalités locales : un amalgame de pouvoirs spécifiques

Une première limite avec laquelle les municipalités doivent composer est la mise en œuvre seulement partielle de l'approche moderne en matière d'habilitation des

⁴¹⁹ *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, par. 6.

⁴²⁰ Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, *Travaux sur le livre 5 : Les compétences municipales*, Québec, 1999.

⁴²¹ *9175-7468 Québec Inc. c. Ville de Montréal*, 2015 QCCA 811, par. 27.

⁴²² *Municipal Government Act*, RSA 2000, c M-26.

⁴²³ *Loi de 2001 sur les municipalités*, LO 2001, c 25.

⁴²⁴ *Community Charter*, SBC 2003, c 26.

municipalités, ce qui fait en sorte que les municipalités locales se trouvent sans réel champ de compétence relatif au développement économique.

Règle générale, les dispositions législatives qui accordent aux municipalités locales des pouvoirs en matière de développement économique, qu'elles se trouvent dans des lois de portée générale ou spécifique, sont rédigées de manière très détaillée. On retrouve, dans le corpus législatif, un nombre assez important de pouvoirs précis, souvent assorties de balises pointues. C'est l'approche dominante en ce qui concerne les pouvoirs qui sont relatifs au développement.

L'important exercice de refonte et de révision des compétences municipales n'a pas été étendu à tous les champs d'activités des municipalités. Alors que l'article 4 LCM accorde aux municipalités locales des pouvoirs non réglementaires généraux dans des domaines tels la culture, l'environnement, le transport et la sécurité, le développement économique est expressément limité aux mesures prévues par le chapitre III du titre II de la loi. L'énumération exhaustive de pouvoirs particuliers que contient ce chapitre heurte, d'une certaine manière, l'esprit général de la LCM. Dans un document diffusé immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi, le ministère des Affaires municipales et des Régions indique que, contrairement aux autres compétences municipales accordées par la loi, les pouvoirs qui se rapportent au développement économique n'ont pas fait l'objet d'une révision :

« Cette disposition [l'article 9 LCM] prévoit spécifiquement les types d'équipements qu'une municipalité locale peut établir et exploiter dans le but de favoriser le développement économique local. Règle générale, de tels pouvoirs exécutifs ne sont pas repris dans la loi. Le domaine du développement économique fait toutefois exception et se limite à des pouvoirs précis déjà existants. Une révision en profondeur des pouvoirs municipaux de développement économique est en cours et des modifications législatives suivront. »⁴²⁵

Or, cette révision ne s'est jamais concrétisée et, mis à part quelques ajustements relativement mineurs, la LCM accorde aujourd'hui aux municipalités locales essentiellement les mêmes pouvoirs que lors de son entrée en vigueur en 2006. Par ailleurs, exception faite du nouveau pouvoir général de réglementer les activités économiques dont il a été question au début du chapitre 2, la LCM n'a fait que colliger les

⁴²⁵ Ministère des Affaires municipales et des Régions, *La Loi sur les compétences municipales commentée article par article*, Québec, 2006, p. 7.

quelques pouvoirs que l'on trouvait dans la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal du Québec*.

Comme l'expose la section 2.2.2, la LCM décrit avec précision les différents équipements et infrastructures qu'une municipalité peut aménager pour des fins de développement économique, reproduisant essentiellement le contenu des anciennes dispositions que la LCM était censée reformuler de manière plus moderne.

Les pouvoirs de requalification urbaine sont également très circonscrits⁴²⁶. Ceux qui se trouvent dans la LCM énoncent les fins précises pour lesquelles une aide municipale peut être accordée ainsi que la manière de calculer le montant de cette aide. Les pouvoirs prévus par la LAU sont aussi passablement encadrés, la loi fixant notamment des critères afin de limiter l'exercice de ces pouvoirs à certaines parties du territoire d'une municipalité.

Les municipalités locales ne possèdent aucun pouvoir qui se rattache clairement au développement de la main-d'œuvre, qui constitue pourtant un volet incontournable de toute stratégie globale de développement économique.

En matière de soutien aux activités économiques privées, la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* (LIIM) fournit aussi un bon exemple de l'ancienne approche de l'habilitation des municipalités : elle prescrit un cadre procédural strict, prévoit de manière exhaustive la manière dont une municipalité peut acquérir, aménager, exploiter et aliéner ses biens et impose des obligations particulières applicables aux revenus produits par ces activités.

Quant aux pouvoirs d'aide financière, nous rappelons que les municipalités locales ne possèdent aucun pouvoir général d'aide en matière de développement économique, mais seulement un ensemble de pouvoirs d'aide très étroitement encadrés par le législateur, qui fixe les fins pour lesquelles une telle aide peut être accordée, la manière de calculer l'aide et les seuils maximaux applicables, le cas échéant.

Nous notons aussi que les pouvoirs qui permettent aux municipalités de mettre en place des entreprises publiques sont exceptionnels et très encadrés. Dans le cas des

⁴²⁶ Voir la section 2.2.3.

sociétés d'économie mixte, ce cadre est tellement strict que les pouvoirs conférés aux municipalités en la matière ne sont pratiquement pas utilisés.

Le choix effectué par le législateur quant à l'attribution, aux municipalités locales, de pouvoirs relatifs au développement économique consiste à maintenir en vigueur un ensemble limitatif de pouvoirs un peu éparpillés, périodiquement ajusté ou bonifié par l'ajout de nouvelles dispositions, lesquelles sont généralement conçues de façon à permettre des interventions municipales assez étroitement circonscrites. Cela correspond à la méthode traditionnelle d'habilitation des municipalités, laquelle a été, dans d'autres domaines, supplantée par l'approche plus moderne par champs de compétence.

Le maintien de l'ancienne approche fait également en sorte qu'il est moins aisé d'appliquer à ces dispositions la méthode moderne d'interprétation des pouvoirs municipaux.

Les municipalités locales se trouvent aujourd'hui investies d'un ensemble hétérogène de pouvoirs spécifiques, souvent sans liens évidents entre eux, ce qui fait en sorte qu'il est difficile de cerner clairement le rôle que le législateur souhaite qu'elles jouent dans le domaine du développement économique.

3.1.3. Les pouvoirs des MRC : l'émergence d'un véritable champ de compétence

La première fonction des MRC, dans les années suivant leur création en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, consiste à élaborer les schémas d'aménagement, mais elles s'intéressent rapidement à d'autres champs d'activité⁴²⁷.

Déjà en 1986, l'Union des MRC du Québec considère que les MRC ont un rôle important à jouer en matière de développement industriel et économique. Elle voit le développement économique comme étant intimement lié à l'aménagement du territoire et elle recommande aux autorités gouvernementales d'étendre les pouvoirs des MRC afin qu'elles puissent intervenir plus activement dans la sphère économique⁴²⁸. Cette même

⁴²⁷ Robert Gravel et Richard Sévigny, *L'avenir des MRC et la décentralisation. Bilan des activités des MRC, volonté d'exercice et d'extension des compétences*, INRS-EAU, Québec, 1985.

⁴²⁸ Union des MRC du Québec, *Rapport du Comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC*, 1986. Voir aussi Fédération québécoise des municipalités, *Une gouvernance de proximité*, 2014.

année, le professeur Clermont Dugas avance l'idée que les MRC « sont peut-être en fait les véritables régions de développement dont cherche à se doter le Québec depuis 20 ans »⁴²⁹.

En 2015, le législateur québécois a attribué aux MRC ce que nous croyons pouvoir qualifier de champ de compétence : le pouvoir, édicté à l'article 126.2 LCM, de prendre « toute mesure afin de favoriser le développement local et régional » de leur territoire⁴³⁰. S'il est vrai que cet article est inspiré d'une disposition introduite, en 2003, dans la *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche*⁴³¹, cette dernière constituait essentiellement une manière indirecte de définir les fonctions d'un centre local de développement (CLD)⁴³². Ce n'est qu'avec la « nouvelle gouvernance municipale en matière de développement local et régional » que le législateur a accordé au conseil d'une MRC une large discrétion en la matière.

La manière dont ce champ de compétence est formulé entraîne toutefois un certain nombre d'ambiguïtés⁴³³. D'une part, le choix d'employer les expressions « développement local » et « développement régional », lesquelles comprennent une part significative de subjectivité et pour lesquelles il existe une multitude de définitions, complique dans une certaine mesure l'interprétation de la disposition et fait en sorte que les contours du champ de compétence sont plus difficiles à délimiter. L'expression « développement économique » ne serait pas nécessairement meilleure, à cet égard. D'autre part, tel que nous l'avons signalé dans la section 1.1.3, l'article 126.2 LCM reprend le vocabulaire employé dans la *Politique de soutien au développement local et régional* de 1997, tout en brouillant le sens des concepts et en perdant la logique de l'échelle d'intervention. Pour cette raison, définir le champ de compétence des MRC en référant à la fois au développement local et au développement régional n'est probablement pas idéal.

⁴²⁹ Clermont Dugas, « Région et régionalisation au Québec depuis Raoul Blanchard », (1986) 30 *Cahiers de géographie du Québec* 189-202, p. 198.

⁴³⁰ *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*, L.Q. 2015, c. 8, art. 222.

⁴³¹ L.Q. 2003, c. 29, art. 90. Cette disposition prévoyait qu'« [u]ne municipalité régionale de comté peut prendre toute mesure afin de favoriser le développement local et le soutien à l'entrepreneuriat sur son territoire ».

⁴³² Voir la section 1.4.1.

⁴³³ Voir la section 1.1.

En fait, nous pouvons nous demander si l'attribution aux MRC d'un champ de compétence en matière de développement local et régional n'est pas davantage une conséquence accessoire de la réforme structurelle de 2015, c'est-à-dire le résultat de la dissolution des conférences régionales des élus, de la mise à l'écart des CLD et du transfert de leurs fonctions aux MRC, que le résultat d'une réflexion plus poussée sur le rôle des MRC. Cette réforme, annoncée dans le *Pacte fiscal transitoire concernant les transferts financiers aux municipalités pour 2015 et une nouvelle gouvernance régionale*, s'est faite à l'occasion de compressions budgétaires significatives et a été présentée comme visant « à alléger les structures et à rapprocher les décisions de la population »⁴³⁴. Il ne ressort pas de ces choix une vision claire et globale du développement économique territorial.

Nous notons, par ailleurs, qu'à ce champ de compétence s'ajoutent des dispositions plus précises, dont certaines ne semblent plus être nécessaires en raison de l'apparente grande portée de l'article 126.2⁴³⁵. Une réelle révision de la compétence des MRC aurait pu mener à la disparition de plusieurs de ces dispositions.

Quoi qu'il en soit, les MRC se trouvent aujourd'hui à bénéficier de pouvoirs qui paraissent très larges et qui permettent, comme le montre le chapitre 2, la mise en œuvre d'un éventail de mesures concernant notamment la planification du développement, la promotion du territoire et le soutien, financier ou autre, des différents acteurs économiques privés.

3.1.4. Les pouvoirs des communautés métropolitaines : des fonctions restreintes

Nous pouvons difficilement parler d'un champ de compétence lorsque nous examinons les pouvoirs des communautés métropolitaines qui sont relatifs au développement économique.

D'une part, elles détiennent un pouvoir de planification à grande échelle. Elles sont tenues d'élaborer un énoncé de vision stratégique, lequel comporte un volet économique,

⁴³⁴ Voir l'entente conclue le 5 novembre 2014 entre le Gouvernement du Québec, la FQM, l'UMQ, la Ville de Montréal et la Ville de Québec. En ligne: <https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/fiscalite/Entente_signee.pdf>.

⁴³⁵ C'est le cas, à première vue, des articles 122, 123 et 126.1 LCM.

ainsi qu'un plan métropolitain d'aménagement et de développement qui énonce des orientations qui seront traduites dans les schémas d'aménagement et de développement et, ultimement, dans la réglementation des municipalités locales. Elles doivent également élaborer une planification portant plus précisément sur les grands enjeux du développement économique de leur territoire.

D'autre part, les communautés métropolitaines sont habilitées à faire de la promotion économique sur le plan international.

Le législateur a conféré aux communautés métropolitaines un rôle de coordination : à travers elles, les élus municipaux d'une grande région métropolitaine se rassemblent dans le but d'élaborer des orientations communes dont la mise en œuvre dépendra des MRC et des municipalités locales. À cela s'ajoute une fonction de mise en valeur des atouts de ces régions métropolitaines à l'extérieur du Canada; cette tâche est cohérente avec les objectifs du plan métropolitain d'aménagement de développement, lequel est axé sur la compétitivité et l'attractivité du territoire.

Sans vouloir minimiser l'importance de ces responsabilités, force est de constater que le champ d'action des communautés métropolitaines est étroitement circonscrit par la loi, laquelle n'accorde pas aux communautés métropolitaines les moyens d'opérationnaliser les stratégies qu'elles peuvent élaborer.

3.1.5. L'attribution de pouvoirs particuliers

Il serait manifestement inexact de prétendre que toutes les municipalités québécoises sont assujetties, dans l'exercice de leurs compétences en matière de développement économique, à un même régime juridique. Au contraire, nous sommes en présence d'une pluralité de régimes, qui ont certes un important tronc commun, mais qui font en sorte que des municipalités à plusieurs égards comparables peuvent se trouver à posséder des pouvoirs substantiellement différents.

C'est surtout au moyen de chartes municipales et d'autres lois particulières que le législateur cible certaines municipalités pour être les bénéficiaires de pouvoirs singuliers. Cette approche n'est pas propre au domaine du développement économique, mais nous y

constatons tout de même une profusion de tels pouvoirs, comme le démontre le chapitre 2.

Comme l'a signalé la section 2.5, il arrive que les pouvoirs accordés par des lois particulières servent de projets-pilotes et que ces pouvoirs soient étendus à l'ensemble des municipalités par la suite. Cela témoigne de prudence, ou encore d'un certain degré d'incertitude quant à l'opportunité d'accorder de tels pouvoirs aux municipalités.

Dans d'autres cas, le législateur semble vouloir reconnaître à une municipalité un caractère particulier qui la distingue de ses semblables. Par exemple, le statut « métropolitain » de la Ville de Montréal est souvent invoqué afin de justifier la mise en place d'un cadre juridique distinct à son égard, lequel comprend un nombre significatif de pouvoirs spéciaux relatifs au développement économique. Nous notons, par ailleurs, qu'une disposition liminaire de sa charte indique qu'elle « est la métropole du Québec et un de ses principaux acteurs en matière de développement économique »⁴³⁶. La *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs*⁴³⁷ s'inscrit dans la même tendance.

Dans bien des cas, toutefois, il est difficile de déceler une véritable logique dans l'octroi de pouvoirs particuliers et nous pouvons nous demander si la seule justification consiste en le fait qu'une municipalité ait décidé de consacrer les ressources nécessaires à une démarche de législation particulière et qu'elle ait réussi à obtenir les appuis politiques requis. Cela donne toutefois l'impression que le législateur agit parcimonieusement, préférant accorder certains pouvoirs au compte-goutte aux seules municipalités qui démontrent une motivation suffisante.

3.1.6. La prohibition générale d'aide aux entreprises

La plus importante restriction législative à l'exercice des pouvoirs municipaux qui se rapportent au développement économique se trouve sans doute dans la LISM, qui teinte l'ensemble des activités des municipalités dans ce domaine.

⁴³⁶ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, art. 1.

⁴³⁷ L.Q. 2016, c. 31.

Les origines de la LISM remontent à la *Loi relative aux subventions accordées aux manufacturiers par les corporations municipales* de 1899, dont l'évolution est décrite dans la section 1.2.1. Aujourd'hui, sa principale disposition se lit ainsi :

1. Nonobstant toute disposition contraire ou incompatible dans une loi générale ou spéciale, aucune municipalité ne peut, ni directement, ni indirectement, venir en aide à un établissement industriel ou commercial, autrement que de la façon prévue à la Loi sur les immeubles industriels municipaux (chapitre I-0.1), et notamment, sans restreindre en rien la généralité des termes précédents, elle ne peut venir en aide en aucune des manières suivantes, savoir:

1° en prenant et souscrivant des actions d'une société par actions formée pour cet objet;

2° en donnant ou prêtant de l'argent ou autre valeur ou en donnant la jouissance ou la propriété d'un immeuble;

3° en garantissant, par endossement ou autrement, une somme d'argent empruntée;

4° en accordant une exemption de taxes à un établissement industriel ou commercial.

Elle assujettit les municipalités⁴³⁸ à une prohibition générale de venir en aide, directement ou indirectement, à tout établissement industriel ou commercial. Elle énumère de manière non limitative les formes d'aide interdites, lesquelles englobent les investissements, les subventions, les prêts⁴³⁹, les cautionnements et les exemptions de taxes.

La loi vise clairement l'aide financière, mais la réalisation de travaux sur un immeuble privé peut également constituer une aide prohibée⁴⁴⁰.

Elle a préséance sur toute autre disposition législative incompatible, mais de très nombreuses dispositions éparpillées dans le corpus législatif municipal y dérogent

⁴³⁸ Les communautés métropolitaines sont assujetties à la LISM : *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, RLRQ, c. C-37.01, art. 232; *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec*, RLRQ, c. C-37.02, art. 219.

⁴³⁹ Il est à noter que l'étalement sur plusieurs années du paiement d'une somme due à la municipalité a été jugé ne pas constituer un prêt prohibé: *Duchesneau c. Granby (Ville de)*, 2013 QCCS 5256, par. 150.

⁴⁴⁰ *Cie Immobilière Viger c. L. Giguère Inc.*, [1977] 2 R.C.S. 67; *Teasdale-Lachapelle c. Pellerin*, 1998 CanLII 11227 (QC CS).

expressément. La LISM contient elle-même l'une de ces exceptions : les mesures d'aide prévues par la LIIM.

Une contravention à la LISM, dont les dispositions sont d'ordre public⁴⁴¹, entraîne la nullité de l'acte municipal qui autorise l'aide. Toute personne intéressée, dont tout contribuable, ainsi que le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire peuvent intenter devant les tribunaux le recours approprié.

Les auteurs Gobeil et Pakenham ont souligné que malgré son âge et « [b]ien qu'on puisse penser qu'il [le domaine de l'aide municipale aux entreprises] s'agit d'un terreau fertile, la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* a fait l'objet d'une jurisprudence peu nombreuse et surtout peu loquace »⁴⁴². La situation a toutefois évolué de manière significative et on peut noter que les tribunaux ont rendu, dans les dernières années, quelques décisions assez intéressantes.

Dans *Roy c. Pincourt* la Cour d'appel du Québec explique comment déterminer si une relation contractuelle constitue une aide :

« La détermination de ce qui constitue une aide illégalement octroyée au sens de la *L.i.s.m.* est une question de fait dont le résultat dépend d'un exercice de pondération des avantages qu'en retirent les parties et des obligations qui leur incombent. »⁴⁴³

Dans le cas particulier dont était saisi le tribunal, la Ville de Pincourt s'était engagée à louer du constructeur et exploitant d'un aréna un nombre d'heures de glace qui dépassait largement ses besoins réels, dans le but d'assurer la rentabilité du projet et, ainsi, sa réalisation. La Cour en conclut qu'il s'agissait d'une subvention déguisée et d'une aide interdite.

Cet arrêt cite avec approbation la décision de la Cour supérieure dans *Fortin c. Québec*, où le tribunal affirme qu'une municipalité peut accorder des avantages normaux et raisonnables à ses cocontractants, sans pour autant qu'on doive y voir une aide :

⁴⁴¹ *Cie Immobilière Viger c. L. Giguère Inc.*, [1977] 2 R.C.S. 67.

⁴⁴² Bertrand Gobeil et Dennis Pakenham, « Pouvoirs des municipalités en matière de développement économique », dans *Développements récents en droit municipal (2008)*, Yvon Blais, Cowansville, 2008.

⁴⁴³ *Roy c. Pincourt (Ville de)*, 2015 QCCA 1394, par. 92.

« Dans ces conditions, la notion d'aide visée par la loi ne peut s'étendre aux avantages concédés à un tiers contractant de bonne foi avec une municipalité agissant dans le cadre des pouvoirs qui lui sont reconnus par sa loi habilitante. »⁴⁴⁴

Il n'est donc évidemment pas interdit, de manière générale, au cocontractant d'une municipalité de tirer profit de leur entente.

Après avoir déterminé qu'un acte constitue une forme d'aide, il est nécessaire de qualifier son bénéficiaire. La LISM ne fournit cependant aucune définition de ce qui constitue un « établissement industriel ou commercial ».

Dans l'affaire *Shooner-Jauvin*⁴⁴⁵, la Cour supérieure procède à une analyse poussée de ces termes. En premier lieu, elle affirme ceci en ce qui concerne le sens à donner à « établissement » :

« Le mot "établissement" évoque deux notions qui s'entrecroisent et se conjuguent, celle d'un lieu et celle d'une entreprise. »

Nous en retenons qu'un établissement est donc un endroit où on se livre à l'exploitation d'une entreprise.

Quant à l'expression « établissement commercial », la Cour examine les définitions prévues ailleurs dans le corpus législatif québécois, mais en arrive à la conclusion qu'elles ne se prêtent probablement pas au cas particulier de la LISM. Elle préfère avoir recours au sens commun de l'expression et finit par déterminer que le critère déterminant est le caractère spéculatif de l'activité : la recherche de profit.

Dans une autre décision récente⁴⁴⁶, la Cour supérieure s'est penchée sur la nature des activités exercées par l'organisme qui exploitait le service de vélo en libre-service de la Ville de Montréal, connu sous le nom de « Bixi ». L'organisme en question visait à rentabiliser ses activités sur le territoire de la Ville en exportant son concept à l'étranger.

⁴⁴⁴ *Fortin c. Québec (Ville de)*, J.E. 94-329 (C.S.).

⁴⁴⁵ *Coopérative de solidarité santé Shooner-Jauvin c. Yamaska (Municipalité de)*, 2013 QCCQ 2744.

⁴⁴⁶ *Syndic du Système de bicyclette public, société de vélo en libre-service*, 2017 QCCS 1442.

La Cour retient essentiellement qu'une activité est commerciale si elle est effectuée principalement dans le but de réaliser un profit au moyen de transactions portant sur des biens ou des services. Elle rappelle également le concept d'exploitation d'une entreprise que l'on trouve à l'article 1525 du *Code civil du Québec* :

« Constitue l'exploitation d'une entreprise l'exercice, par une ou plusieurs personnes, d'une activité économique organisée, qu'elle soit ou non à caractère commercial, consistant dans la production ou la réalisation de biens, leur administration ou leur aliénation, ou dans la prestation de services. »

Elle conclut que les principales activités de l'organisme visent la réalisation de profits et que la décision de la Ville de Montréal de lui accorder une aide contrevient à la LISM et est conséquemment nulle.

Il est pertinent de noter que l'organisme qui exploitait le service de vélo en libre-service était incorporé en vertu de la Partie III de la *Loi sur les compagnies*⁴⁴⁷ et était donc, du moins en apparence, un organisme à but non lucratif (OBNL). Nous en retenons qu'il importe de pousser son analyse au-delà du statut de l'organisme bénéficiaire d'une aide municipale et d'examiner la véritable nature de ses activités.

Il n'a pas été possible de trouver une décision qui fournit une définition explicite de l'expression « établissement industriel » dans le contexte particulier de la LISM. Nous avons toutefois l'impression que le sens donné par les tribunaux à « établissement commercial », axé sur le but lucratif d'une activité économique, est tellement large qu'« établissement industriel » semble pratiquement en être un sous-ensemble, quoique vraisemblablement tourné davantage vers des activités de production.

En ce qui concerne la possibilité qu'une aide soit indirecte, mentionnée expressément dans la LISM, un tel cas a été examiné par la Cour supérieure dans l'affaire *Signé Orford*. Il était alors question du don par le Canton d'Orford à un OBNL d'un bâtiment afin qu'il soit utilisé comme boutique. La Cour y voit une forme d'aide indirecte contraire à la LISM :

⁴⁴⁷ RLRQ, c. C-38.

« Bien que Signé Orford soit un organisme à but non lucratif, elle exploite une galerie d'art commerciale où les artistes et artisans vendent leurs œuvres à profit. La nature du bien (œuvres d'art) ne change pas la nature de l'activité : il s'agit de ventes de biens à des fins lucratives qui profitent aux artistes. C'est une activité économique commerciale. Que Signé Orford ne soit qu'un intermédiaire sans but lucratif entre l'artiste et le client ne change rien à la réalité des choses.

Nonobstant toute disposition contraire ou incompatible dans une loi générale ou spéciale, aucune municipalité ne peut, ni directement ni indirectement, venir en aide à un établissement commercial selon la Loi sur l'interdiction de subventions municipales (« LISM »).

Ainsi, cette forme d'aide accordée par la municipalité à Signé Orford est contraire à la LISM. Il s'agit d'une subvention indirecte à la vente privée d'œuvres d'art, ce qui est interdit. »⁴⁴⁸.

A également été jugée contraire à la LISM une subvention versée à une association de pêcheurs pour la construction de quais flottants, au motif que cette aide bénéficiait indirectement aux membres de l'association : des pêcheurs détenteurs de permis de pêche commerciaux⁴⁴⁹.

Il est assez évident qu'en ce qui le concerne, l'État québécois est favorable à l'aide aux entreprises, y compris l'aide financière sous forme de prêts, de subventions ou de crédits fiscaux. Par exemple, à lui seul, le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation a accordé plus de 1,8 G\$ en aide financière aux entreprises pour l'année 2015-2016⁴⁵⁰. Si la LISM édicte encore aujourd'hui une interdiction générale pour les municipalités de venir en aide aux entreprises, ce n'est donc vraisemblablement pas en raison d'une objection de principe à l'utilisation de ressources publiques afin de stimuler l'activité économique privée. Il semble plus plausible de suggérer que la LISM existe toujours en raison d'un problème, réel ou perçu, d'échelle d'intervention, c'est-à-dire que les autorités québécoises estiment que, dans bien des cas, l'aide aux entreprises devrait être fournie au niveau gouvernemental, selon les intérêts du Québec, plutôt qu'à une échelle locale ou régionale.

⁴⁴⁸ *Signé Orford c. Orford (Municipalité du Canton d')*, 2015 QCCS 2784, par. 85 à 87.

⁴⁴⁹ *Jean c. Vibert*, 2012 QCCS 4248.

⁴⁵⁰ Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation, *Rapport annuel de gestion 2015-2016*, Québec, 2016.

L'aide financière aux entreprises peut être perçue comme étant une activité qui présente un risque relativement élevé de gaspillage de fonds publics et nous pouvons donc comprendre une certaine volonté de restreindre la marge de manœuvre des municipalités afin de tenter de contrôler ce risque. Il ne s'agit pas ici de prendre position sur cette question, mais simplement d'avancer une hypothèse qui peut aider à comprendre les raisons pour lesquelles la LISM, loi centenaire, reste ancrée dans le cadre législatif québécois.

3.2. Les limites découlant de l'intervention de l'État dans l'exercice des pouvoirs municipaux

Les autorités gouvernementales, et surtout le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, interviennent activement dans l'exercice des compétences municipales relatives au développement économique. D'une part, elles offrent un soutien, à la fois technique et financier, aux municipalités afin de leur permettre de prendre des mesures de développement économique qui devraient autrement être financées à part entière par des ressources locales. Ce faisant, elles ont la possibilité de faire une certaine redistribution des ressources de l'État.

D'autre part, les autorités québécoises disposent de pouvoirs réglementaires, discrétionnaires et contractuels qui leur permettent d'encadrer, voire de restreindre, l'action municipale. Elles peuvent également prendre elles-mêmes en charge certains champs d'activité, réduisant ainsi la marge de manœuvre des municipalités.

3.2.1. Les pouvoirs réglementaires du gouvernement et du ministre

Les autorités gouvernementales québécoises peuvent exercer un contrôle sur l'action municipale en matière de développement économique par le biais de pouvoirs réglementaires prévus dans la loi. Ce n'est pas l'approche qui semble avoir été favorisée dans le passé, mais les modifications législatives apportées en 2017 au régime des crédits de taxes à l'investissement⁴⁵¹ laissent possiblement entrevoir une volonté de remplacer

⁴⁵¹ Voir la section 2.3.3.2.

certaines restrictions législatives par des restrictions réglementaires, plus facilement modifiées.

3.2.2. Les pouvoirs de tutelle du ministre

Les principaux pouvoirs de tutelle que l'on trouve dans les lois municipales québécoises sont les exigences d'approbation ou d'autorisation ministérielles. Elles permettent au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire d'évaluer le caractère opportun d'un acte municipal et de porter un jugement de valeur sur les choix faits par un conseil municipal, car, comme l'a souligné la Cour d'appel du Québec, « le ministre peut avoir à cœur des intérêts autres que ceux des élus municipaux »⁴⁵². À ces contrôles nous pouvons ajouter les mécanismes qui visent à assurer la conformité de certaines formes de planification à des orientations gouvernementales. L'ensemble de ces pouvoirs peut être vu comme une manière d'assurer un certain alignement des intérêts locaux et provinciaux.

La LAU met en place un système de planification territoriale chapeauté par des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire. Les plans métropolitains d'aménagement et de développement des communautés métropolitaines et les schémas d'aménagement et de développement des MRC sont soumis à des obligations de conformité à ces orientations⁴⁵³ et il revient au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire d'en faire un examen et d'empêcher que n'entrent en vigueur des documents de planification non conformes. Ainsi, les autorités gouvernementales peuvent encadrer l'exercice de ces pouvoirs de planification et imposer aux municipalités un certain nombre de conditions qu'elles doivent respecter lorsqu'elles élaborent une vision du développement économique de leur territoire.

Par ailleurs, un certain nombre d'actes municipaux sont soumis à une autorisation ou à une approbation.

Le régime de la LIIM prévoit que le ministre doit autoriser l'aliénation d'un immeuble industriel à un prix inférieur à sa valeur marchande ainsi que la fourniture d'une

⁴⁵² *Ryan c. Deux-Montagnes (Ville de)*, J.E. 92-1673 (C.A.).

⁴⁵³ Voir notamment les articles 1.2 et 53.7 de cette loi.

aide à un OBNL qui se propose de construire un immeuble industriel locatif. Le ministre doit également autoriser toute entente par laquelle des municipalités locales confient à une MRC l'exercice de leurs pouvoirs en vertu de cette loi⁴⁵⁴. Le régime spécial applicable à la Ville de Montréal prévoit que l'acquisition d'immeubles à des fins industrielles est soumise à une autorisation ministérielle⁴⁵⁵.

L'aide à l'exploitant d'une entreprise ainsi que les programmes de crédits de taxes à l'investissement sont soumis à une approbation ministérielle lorsque l'aide accordée atteint un certain seuil⁴⁵⁶; il en est de même pour les programmes d'aide aux entreprises adoptés par la Ville de Montréal⁴⁵⁷.

En matière d'entreprises municipales, le ministre doit approuver les statuts constitutifs de toute société d'économie mixte, toute modification de ces statuts et toute fusion de la société, ainsi que toute convention entre la société et la municipalité qui en est la fondatrice par laquelle elles déterminent comment sera exercée leur compétence commune⁴⁵⁸. Il doit également autoriser certaines résolutions par lesquelles une municipalité se porte caution de l'exploitant d'une entreprise municipale de production d'électricité ou d'un parc régional⁴⁵⁹.

Il y a enfin lieu de se rappeler que, règle générale, les règlements par lesquels une municipalité décrète un emprunt sont soumis à l'approbation du ministre et tout projet de développement économique qui nécessite un tel financement pourra ainsi être assujéti à un contrôle d'opportunité.

Somme toute, des contrôles de cette nature existent à l'égard d'une partie seulement des pouvoirs municipaux, mais constituent tout de même une manière significative pour les autorités gouvernementales d'exercer un certain de droit de regard sur l'action municipale en matière de développement économique.

⁴⁵⁴ *Loi sur les immeubles industriels municipaux*, RLRQ, c. I-0.1, art. 6, 6.1 et 13.8.

⁴⁵⁵ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, c. C-11.4, annexe C, art. 139.

⁴⁵⁶ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 92.1.

⁴⁵⁷ *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, c. C-11.4, annexe C, art. 10.1.

⁴⁵⁸ *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, RLRQ, c. S-25.01, art. 17, 18 et 30.

⁴⁵⁹ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 17.1, 111.2 et 118.

3.2.3. Les ententes de partenariat

Des outils contractuels peuvent également servir à d'encadrer l'action municipale en matière de développement économique. C'est l'approche qui a été retenue dans le cadre de la nouvelle gouvernance municipale en matière de développement local et régional. Tel que mentionné dans la section 2.3.3.1, les MRC sont, en principe, libres de s'entendre avec un ministre ou un organisme du gouvernement. Cela dit, l'article 126.3 LCM permet à de telles conventions de prévoir des dérogations à la LISM et une MRC qui souhaite fournir de l'aide aux entreprises est, dans les faits, tenue de conclure une entente.

Par ailleurs, les MRC ont tout intérêt à conclure de telles ententes, notamment avec le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Nous rappelons que c'est de cette manière que les MRC peuvent obtenir la gestion des sommes provenant du Fonds de développement des territoires.

Une MRC doit également conclure une telle entente et obtenir l'autorisation du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire si elle souhaite déléguer à un OBNL tout ou partie de ses pouvoirs relatifs au développement local et régional. Une consultation du ministre de l'Économie, de la Science et de l'Innovation est requise et la loi prévoit certains éléments qui doivent obligatoirement faire partie de l'entente de délégation, dont un « mécanisme permettant à la municipalité régionale de comté de s'assurer du respect de la Loi sur l'interdiction de subventions municipales »⁴⁶⁰ ou des conditions selon lesquelles une dérogation à cette loi est autorisée.

La compétence des MRC en matière de développement local et régional semble conçue pour être exercée, du moins en partie, sous la forme d'un partenariat avec les autorités gouvernementales. L'État apporte une contribution importante au financement des mesures de développement local et régional et nous comprenons aisément qu'il souhaite encadrer l'utilisation des fonds octroyés⁴⁶¹. La loi laisse assez clairement

⁴⁶⁰ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 126.4.

⁴⁶¹ Par ailleurs, l'examen d'un certain nombre de rapports produits par des MRC pour rendre compte de l'utilisation des sommes provenant du Fonds de développement des territoires permet de constater que celles-ci sont utilisées à des fins très variées, dont certaines présentent des liens assez ténus avec le développement local ou régional. Des sommes provenant du Fonds de développement des territoires ont été utilisées pour financer, entre autres, l'achat de modules pour des terrains de jeux, la réalisation d'une

entendre que les autorités gouvernementales s'intéressent aux mesures qu'une MRC pourrait souhaiter mettre en place ainsi qu'aux modalités d'exercice de ses pouvoirs. Par ailleurs, la loi réserve notamment aux autorités ministérielles un droit de regard sur les conditions dans lesquelles les pouvoirs d'une MRC peuvent être utilisés pour soutenir financièrement des entreprises.

3.2.4. La planification conjointe État / Ville de Montréal

Le nouveau pouvoir relatif à l'aide aux entreprises introduit en 2017 dans la charte de la Ville de Montréal assujettit les mesures de soutien aux entreprises à la réalisation d'une planification conjointe entre la Ville et le ministre de la Science, de l'Économie et de l'Innovation.

Dans un communiqué de presse daté du 26 mars 2018, le Gouvernement du Québec a annoncé qu'il accorderait 150 M \$ à la Ville de Montréal afin de mettre en œuvre cette planification conjointe, qui fixe des objectifs et des orientations stratégiques et cible en priorité certains secteurs économiques⁴⁶².

Nous sommes portés à voir dans cette obligation de procéder à une planification conjointe une logique très similaire à celle qui prévaut dans le régime d'ententes avec les MRC en matière de développement local et régional. Essentiellement, le législateur confirme la volonté de maintenir en place les restrictions de la LISM et de confier aux autorités gouvernementales la responsabilité d'évaluer l'opportunité de certaines mesures municipales, et surtout des mesures d'aide aux entreprises.

3.2.5. La prise en charge de certains champs d'activité par l'État

L'action municipale en matière de développement économique peut également être limitée du fait de l'occupation de certains domaines par l'administration gouvernementale. Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une limite juridique, mais plutôt d'une limite *de facto*

étude relative à la sécurité incendie, l'aménagement de pistes cyclables et de sentiers pédestres et l'acquisition d'un logiciel pour la gestion d'une bibliothèque.

⁴⁶² En ligne: <https://www.economie.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communiques-de-presse/communiquede-presse/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=22047>.

qui découle du constat que l'intervention des municipalités pourrait être moins pertinente en raison de l'existence de mesures mises en place à l'échelle du Québec.

Le développement de la main-d'œuvre constitue un bon exemple de ce type de limite. Il s'agit d'un domaine dans lequel le gouvernement s'est donné un rôle important, comme en témoigne l'existence du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS)⁴⁶³.

La branche du ministère qui est responsable des activités liées à l'emploi est connue sous le nom d'Emploi-Québec. Avant 2016, Emploi-Québec possédait un statut d'« unité autonome » et un rôle clairement établi dans la loi, laquelle précisait notamment que l'unité était responsable « de la mise en œuvre et de la gestion, aux niveaux national, régional et local, des mesures et programmes relevant du ministre dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi »⁴⁶⁴. Les dispositions en question ont toutefois été abrogées⁴⁶⁵.

Le MTESS prépare annuellement un plan d'action en matière de main-d'œuvre et d'emploi, avec la collaboration de la Commission des partenaires du marché du travail. Cette commission est composée, selon la loi, de membres provenant des milieux syndical, patronal, communautaire et de l'enseignement.

Le plan d'action 2016-2017 d'Emploi-Québec ne contient aucune mention des municipalités. Il indique qu'Emploi-Québec « mène ses interventions de manière décentralisée »⁴⁶⁶, mais les instances décentralisées auxquelles il réfère ne sont pas municipales.

Plus précisément, la loi prévoit la création de conseils régionaux des partenaires du marché du travail, au sein desquels ne siègent pas de représentants municipaux. Ces conseils ont notamment comme fonction d'« identifier des dossiers susceptibles de faire l'objet par le ministre d'ententes spécifiques régionales en matière de main-d'œuvre et

⁴⁶³ *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail*, RLRQ, c. M-15.001, art. 2 et 3.

⁴⁶⁴ *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail*, RLRQ, c. M-15.001, art. 30 à 36 (abrogés).

⁴⁶⁵ *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*, L.Q. 2016, c. 25, art. 17.

⁴⁶⁶ Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Plan d'action 2016-2017*, Québec, 2016, p. 12.

d'emploi avec toute municipalité régionale de comté concernée » et de « de promouvoir auprès de toute municipalité régionale de comté concernée la prise en compte des stratégies et des objectifs régionaux en matière de main-d'œuvre et d'emploi »⁴⁶⁷. Les ententes spécifiques dont il est question sont celles qui sont prévues par l'article 126.3 LCM. Ces conseils élaborent également des plans d'action régionaux en matière de main-d'œuvre et d'emploi, lesquels doivent, en vertu de la loi, intégrer certains éléments des plans d'action pour l'économie et l'emploi produits par les MRC en vertu de l'article 126.2 LCM⁴⁶⁸.

Le Québec compte également 150 centres locaux d'emploi⁴⁶⁹, qui sont intégrés dans la structure du MTESS et qui relèvent de ses directions régionales.

L'organisation déconcentrée du MTESS, qui s'est doté d'un important réseau de centres locaux qui offrent des services directement aux citoyens, laisse croire que les activités de développement de la main-d'œuvre sont largement prises en charge par l'administration gouvernementale. D'un point de vue strictement juridique, cela ne diminue en rien la possibilité pour les MRC d'utiliser leurs pouvoirs généraux en matière de développement local et régional pour prendre des mesures en la matière. Concrètement, toutefois, il n'y a probablement pas de réel intérêt pour les MRC de mettre en place des programmes ou des services qui seraient redondants.

3.3 Conclusion

Les limites à l'action municipale en matière de développement économique sont multiformes, mais peuvent être regroupées en deux grandes catégories : celles qui découlent du mode d'attribution de pouvoirs aux municipalités et celles qui résultent de l'intervention de l'État dans l'exercice de ces pouvoirs.

Nous constatons, en examinant le cadre juridique, que les pouvoirs municipaux relatifs au développement économique ne sont généralement pas octroyés dans des termes conformes à la rédaction contemporaine des dispositions attributives de pouvoirs

⁴⁶⁷ *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail*, RLRQ, c. M-15.001, art. 38.

⁴⁶⁸ Voir la section 2.1.

⁴⁶⁹ En ligne: <<https://www.mess.gouv.qc.ca/services-a-la-clientele/centre-local-emploi/>>.

aux municipalités. Les municipalités locales sont dotées d'un ensemble de pouvoirs un peu disparates qui résultent d'une accumulation d'interventions législatives relativement pointues.

La situation est cependant différente pour les MRC, qui se trouvent depuis 2015 investies d'un véritable champ de compétence en matière de développement local et régional, dont les contours sont toutefois difficiles à délimiter avec précision en raison de l'ambiguïté inhérente aux notions de développement local et de développement régional.

Quant aux communautés métropolitaines, le législateur leur confie un rôle assez limité, axé sur la planification et sur certaines formes de promotion du territoire, ce qui ne paraît pas incohérent avec leur raison d'être.

L'existence de chartes municipales et de lois particulières laisse croire que plusieurs municipalités sont insatisfaites des lois municipales d'application générale. Cette manière de légiférer complexifie considérablement le cadre juridique et change les règles du jeu pour certaines municipalités seulement, ce qui crée le risque que leurs voisines considèrent qu'elles se livrent à une sorte de « concurrence déloyale ». Les municipalités invoquent souvent des particularités locales afin de demander des pouvoirs spécifiques et ces demandes sont souvent appuyées par les autorités gouvernementales, qui insistent sur le fait qu'elles n'imposeront pas aux municipalités une approche « mur à mur ». Tout en reconnaissant que les municipalités peuvent avoir des besoins différents, nous nous demandons si la création de régimes d'exception constitue la réponse appropriée. Il y aurait sans doute manière de concevoir des pouvoirs généraux suffisamment souples pour atteindre des objectifs locaux différenciés.

La LISM constitue une autre limite importante à l'action municipale en matière de développement économique. Cette loi centenaire pose comme principe une prohibition générale à l'aide aux entreprises. Toutefois, elle comporte aujourd'hui tellement d'exceptions que nous nous demandons s'il n'y aurait pas lieu d'entreprendre une réflexion sur la nature véritable de la restriction que l'État souhaite imposer à l'aide municipale. Les préoccupations liées à la concurrence intermunicipale et à la surenchère des mesures d'aide demeurent sans doute pertinentes, tout comme la crainte que des fonds publics soient dépensés de manière inefficace ou, pire encore, que des liens

malsains se forment entre les autorités municipales et certaines entreprises. Nous pourrions toutefois souhaiter que le législateur puisse trouver une manière plus claire et plus synthétique d'exprimer quelles formes d'aide sont acceptables et quelles devraient être proscrites.

En ce qui concerne les limites découlant de l'intervention de l'État, le présent chapitre a décrit des contrôles réglementaires, des contrôles de tutelle et des contrôles contractuels. Il s'agit essentiellement de manières de contrôler l'opportunité de l'action municipale en matière de développement économique, soit par l'imposition de normes supplémentaires, soit par une évaluation des mesures proposées par une municipalité.

Ces contrôles laissent entrevoir une réticence à laisser aux municipalités une discrétion totale dans l'exercice de certains de leurs pouvoirs. Nous détectons parfois une crainte que des mesures mises en place par une municipalité puissent avoir sur elle des effets délétères, mais nous avons aussi l'impression que certains de ces contrôles existent afin de veiller à la primauté de l'intérêt national sur l'intérêt local et, par exemple, de protéger l'ensemble des municipalités contre des interventions qui pourraient profiter à l'une aux dépens des autres.

À cela s'ajoute ce que nous qualifions de prise en charge de certains champs d'activité par l'État, qui n'est pas problématique en soi, mais dans les faits, restreint tout de même l'action municipale.

L'ensemble de ces éléments fait en sorte que les municipalités doivent composer avec des contraintes significatives lorsqu'elles souhaitent agir en matière de développement économique.

4. L'ACTION MUNICIPALE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : EXEMPLES ÉTRANGERS

Le présent chapitre vise à porter un regard vers l'extérieur et à examiner comment le droit étranger encadre l'action municipale en matière de développement économique. Il sera ici question de certains aspects des régimes applicables en Ontario et en Ohio.

L'Ontario a été choisie pour diverses raisons. D'une part, les régimes municipaux de l'Ontario et du Québec ont des origines similaires, inspirés des institutions britanniques, et quoique la législation municipale puisse varier substantiellement d'une province à une autre, il y a tout de même un certain nombre de principes communs.

D'autre part, l'Ontario et le Québec possèdent les deux plus importantes économies du pays, où l'on trouve des activités diversifiées dans les secteurs primaire, secondaire et tertiaire. Les deux provinces font face à des défis particulièrement imposants en ce qui concerne l'industrie manufacturière⁴⁷⁰. La conjoncture qui a poussé les municipalités québécoises à intervenir de plus en plus dans un but de développement économique semble également être présente en Ontario et tout porte à croire que les municipalités de cette province ont un intérêt pour le développement économique.

Ces éléments font en sorte que la comparaison entre les deux provinces s'impose assez naturellement.

En ce qui concerne l'État de l'Ohio, le choix paraît logique pour plusieurs raisons. L'Ohio se situe en périphérie du *Midwest* américain, à proximité des États de la côte Est et au sud du Lac Érié et de l'Ontario. Cette partie des États-Unis est historiquement très industrialisée et l'Ohio compte depuis longtemps un nombre important d'industries lourdes

⁴⁷⁰ « The state of Canadian manufacturing is a constant issue in current economic and public policy debates especially with respect to the economies of central Canada. Both Ontario and Quebec have seen manufacturing employment decline with Ontario particularly hard hit during the 2009 recession. Between 2000 and 2013, manufacturing employment in Ontario drops from 1,072,000 jobs to 777,300 jobs – a drop of 27 percent - while in Quebec it drops from 629,000 to 486,000 – a 23 percent decline. In 2000, Ontario and Quebec together accounted for 76 percent of Canada's 2,242,300 manufacturing jobs whereas by 2013 it was 73 percent of 1,734,200 jobs. » Robert Petrunia et Livio Di Matteo, *The Decline of Manufacturing in Canada: Resource Curse, Productivity Malaise or Natural Evolution?*, document produit dans le cadre de la Rimini Conference in Economics and Finance, Waterloo, Ontario, 16-18 septembre 2016, en ligne : <<http://rcef2016.rofea.org/wp-content/papers/Petrunia,%20DiMatteo%20-%20The%20decline%20of%20Manufacturing%20in%20Canada.pdf>>.

et manufacturières. Ces secteurs connaissent cependant un déclin marqué depuis les années 1970, tout comme au Québec et en Ontario.

L'Ohio semble avoir un régime assez représentatif de ce qui existe aux États-Unis et être un bon candidat pour une comparaison avec le Québec. Sa situation économique difficile est susceptible d'avoir créé des besoins particuliers en ce qui concerne les interventions publiques relatives au développement économique.

Le présent chapitre ne vise pas tant à faire un inventaire détaillé des pouvoirs des municipalités de l'Ontario et de l'Ohio en matière de développement économique qu'à tenter de mettre en évidence l'approche générale retenue dans ces deux régimes et à signaler un certain nombre d'éléments spécifiques dont la comparaison avec le régime québécois paraît particulièrement intéressante.

En premier lieu, nous décrivons les municipalités de l'Ontario et de l'Ohio ainsi que certains autres acteurs du développement économique territorial.

Ensuite, nous expliquerons les différentes approches retenues relativement à l'attribution de pouvoirs aux municipalités en examinant, d'une part, l'habilitation générale des municipalités et, d'autre part, l'habilitation particulière de certaines d'entre elles.

Or, tant les municipalités de l'Ontario que celles de l'Ohio disposent d'un large éventail de pouvoirs qui leur permettent d'intervenir dans la sphère économique, preuve que les municipalités québécoises ne sont pas seules à s'intéresser au développement économique. Par ailleurs, certaines municipalités de l'Ohio bénéficient, grâce à la constitution de l'État, de ce qui est communément appelé le *municipal home rule* ou simplement le *home rule*. Le *home rule* est une reconnaissance constitutionnelle ou législative de l'autonomie municipale qui accorde des pouvoirs aux municipalités et qui les place, dans une certaine mesure, à l'abri du contrôle de l'État. Ce régime est radicalement différent de l'approche canadienne en matière de compétences municipales, mais est largement répandu aux États-Unis, où le *home rule* existe, sous une forme ou une autre, dans la grande majorité des États⁴⁷¹.

⁴⁷¹ David J. McCarthy, *Local Government Law in a Nutshell*, Thomson/West, St. Paul, 2003, chap. I.

Ensuite, nous constaterons que l'Ontario et l'Ohio, comme le Québec, ont érigé une prohibition générale d'aide aux entreprises privées. Cette interdiction comporte toutefois des exceptions et la manière dont celles-ci sont conçues fait apparaître des différences marquées entre les régimes.

Cette analyse permet de constater que la tension entre la volonté de reconnaître une marge d'autonomie aux municipalités et le souci d'éviter que des décisions locales portent atteinte à un intérêt plus général est également présente en Ontario et en Ohio.

Enfin, une section est réservée à un examen de l'utilisation des pouvoirs d'expropriation à des fins de développement économique, car nous croyons que le fait qu'une pratique très controversée aux États-Unis ne semble pas faire polémique au Canada soulève des questions intéressantes.

Les différents points de comparaison que nous avons choisis nous semblent mettre en évidence des caractéristiques saillantes des différents régimes et permettent de constater comment l'action municipale en matière de développement économique peut faire l'objet de cadres juridiques substantiellement différents.

4.1. Les acteurs du développement économique territorial

En premier lieu, il peut être opportun de présenter succinctement un certain nombre d'acteurs du développement économique en Ontario et en Ohio.

Ces acteurs sont, d'une part, les organismes qui ont un rôle équivalent à celui des municipalités québécoises. Essentiellement, il s'agit des entités que les auteurs anglophones qualifient de *general purpose local government* : des organismes décentralisés, habituellement administrés par des élus, qui exercent des fonctions variées en matière de réglementation et de fourniture de services. Ils seront ici visés par le terme « municipalités ».

D'autre part, tant l'Ontario que l'Ohio permettent que certaines fonctions relatives au développement économique soient exercées par les organismes spécialisés. Ce qui suit ne constitue pas une énumération exhaustive de ces entités, mais devrait tout au moins permettre de constater leur nombre et leur diversité.

4.1.1. Les municipalités et les organismes spécialisés en Ontario

La partie municipalisée du territoire de l'Ontario est partagée entre une organisation municipale à deux paliers et une organisation à un seul palier. En conséquence, les 444 municipalités de la province peuvent être regroupées en trois catégories : les municipalités de palier inférieur, les municipalités de palier supérieur et les municipalités à palier unique.

Les 241 **municipalités de palier inférieur** et les 173 **municipalités à palier unique** sont qualifiées de municipalités locales. Comme les municipalités québécoises, elles sont des personnes morales de droit public dont les pouvoirs et les règles de fonctionnement sont prévus par la loi. Les municipalités locales possèdent des génériques différents, dont « cité », « ville » et « canton », mais d'un point de vue juridique, ces distinctions ne sont pas significatives.

La cité de Toronto, la plus peuplée au Canada avec ses quelque 2 700 000 habitants, est une municipalité à palier unique dont le statut est particulier.

Les territoires des municipalités de palier inférieur sont également gouvernés par des **municipalités de palier supérieur**, au nombre de 30, lesquelles peuvent être des comtés ou des municipalités régionales. Les conseils des municipalités de palier supérieur sont généralement formés d'élus provenant des municipalités de palier inférieur, quoique dans certains cas leurs membres peuvent être élus directement.

Les motifs qui déterminent quelle municipalité formera un palier unique et quelle fera partie d'un ensemble inférieur/supérieur ne sont pas immédiatement évidents. Certaines grandes villes (Ottawa, Hamilton, Windsor) sont des municipalités à palier unique alors que d'autres de taille comparable (Mississauga, Brampton, Markham, Kitchener) sont des municipalités de palier inférieur. Le nord de l'Ontario est généralement

organisé en petites municipalités à palier unique, mais il existe également des petites municipalités à palier unique dans d'autres parties de la province (Smiths Falls, St. Mary's). Selon le professeur David Siegel, « [m]unicipal structures in Ontario have always been complex and inconsistent, and the level of inconsistency has increased in recent years »⁴⁷².

Les activités de développement économique d'une municipalité ontarienne peuvent être réalisées à l'interne, au sein de l'appareil administratif municipal, ou encore à l'externe, par le biais d'un organisme spécialisé⁴⁷³. Deux types d'organismes spécialisés seront examinés dans la présente section : les sociétés de développement économique et les secteurs d'aménagement commercial.

En Ontario, les municipalités ont le pouvoir général de constituer des personnes morales⁴⁷⁴, sous réserve toutefois des restrictions prévues dans la réglementation provinciale⁴⁷⁵. Ces organismes sont qualifiés de sociétés de services municipaux et, lorsqu'une telle société est constituée dans le but d'exercer des fonctions liées au développement économique, elle peut être nommée « **société de développement économique** » (*Economic Development Corporation*).

« An Economic Development Corporation (EDC) is a name sometimes used for types of MSCs [municipal service corporations] or CSCs [city service corporations]. An EDC may be a useful vehicle for promoting economic development through the provision of services such as:

- undertaking marketing to attract tourists
- working with business clients towards expanding the employment base
- providing information, education, and support to business entrepreneurs »⁴⁷⁶

⁴⁷² David Siegel, « Ontario », dans Andrew Sancton et Robert Young (dir.), *Foundations of Governance : Municipal Government in Canada's Provinces*, U of T Press, Toronto, 2009, p. 26.

⁴⁷³ Stephen Thompson, « Delivery models of local economic development: An analysis of internal and external models in Ontario » dans *Papers in Canadian Economic Development*, vol. 12, 2010, p. 86-110.

⁴⁷⁴ *Loi de 2001 sur les municipalités*, LO 2001, c. 25, art. 203; *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, LO 2006, c. 11, annexe A, art. 9.

⁴⁷⁵ *Sociétés de services municipaux*, Règl de l'Ont 599/06; *Sociétés de services municipaux*, Règl de l'Ont 609/06.

⁴⁷⁶ Ministry of Municipal Affairs and Housing, *Municipal Planning and Financial Tools for Economic Development*, Ontario, 2011, p. 14.

Une société de services municipaux peut seulement être créée pour fournir un service que la municipalité pourrait elle-même fournir⁴⁷⁷ et la réglementation précise ce qui constitue des services de développement économique.⁴⁷⁸

Avant de constituer une société de services municipaux, une municipalité doit réaliser une analyse de rentabilité et en adopter les conclusions. Elle doit également procéder à une consultation publique. Si elle souhaite transférer des actifs à la société, elle doit se doter d'une politique qui encadre de tels transferts⁴⁷⁹.

Les municipalités ontariennes peuvent également délimiter des **secteurs d'aménagement commercial** (*Business Improvement Areas*) et constituer des conseils de gestion qui sont responsables de réaliser des travaux et de promouvoir leur territoire comme secteur commercial ou secteur d'affaires⁴⁸⁰.

« A Business Improvement Area (BIA) is a “made-in-Ontario” innovation that allows local business people and commercial property owners and tenants to join together and, with the support of the municipality, to organize, finance, and carry out physical improvements and promote economic development in their district. »⁴⁸¹

Les secteurs d'aménagement commercial ont servi d'inspiration au législateur québécois lorsque celui-ci a introduit dans les lois municipales les sociétés de développement commercial⁴⁸².

Le conseil de gestion d'un secteur d'aménagement commercial est une personne morale dont les administrateurs sont en partie nommés par la municipalité et en partie élus par les membres, lesquels sont les propriétaires et les occupants d'établissements d'entreprise situés dans le secteur délimité.

⁴⁷⁷ *Sociétés de services municipaux*, Règl de l'Ont 599/06, art. 3; *Sociétés de services municipaux*, Règl de l'Ont 609/06, art. 3.

⁴⁷⁸ *Sociétés de services municipaux*, Règl de l'Ont 599/06, art. 9; *Sociétés de services municipaux*, Règl de l'Ont 609/06, art. 9.

⁴⁷⁹ *Sociétés de services municipaux*, Règl de l'Ont 599/06, art. 6 à 8; *Sociétés de services municipaux*, Règl de l'Ont 609/06, art. 6 à 8.

⁴⁸⁰ *Loi de 2001 sur les municipalités*, LO 2001, c. 25, art. 204 à 215.

⁴⁸¹ Ministry of Municipal Affairs and Housing, *Business Improvement Area Handbook*, Ontario, 2010, p. 2.

⁴⁸² Voir la section 1.4.1.

La municipalité approuve le budget du comité de gestion et ce dernier doit lui faire rapport de son administration. Les sommes requises par le comité sont prélevées par la municipalité au moyen d'une redevance extraordinaire imposée sur les immeubles des membres.

Règle générale, les secteurs d'aménagement commercial sont constitués à la demande des commerçants du secteur. L'initiative revient à la municipalité, mais la loi prévoit un mécanisme d'opposition au bénéfice des personnes qui y seraient assujetties.

La législation applicable à la cité de Toronto n'encadre pas spécifiquement la constitution et le fonctionnement des secteurs d'aménagement commercial. Cela ne l'empêche toutefois pas de mettre en place des organismes équivalents⁴⁸³ grâce à son pouvoir réglementaire en vue du bien-être économique de sa population et à son pouvoir de constituer des commissions municipales⁴⁸⁴.

4.1.2. Les municipalités et les organismes spécialisés en Ohio

Le régime municipal dont s'est doté l'État de l'Ohio est composé de *counties*, de *townships*, de *villages* et de *cities*. Ces entités, qui sont dirigées par des élus et qui exercent des fonctions nombreuses et variées, sont qualifiées de *political subdivisions of the state*⁴⁸⁵. À ce système municipal, qui comporte deux paliers, s'ajoute un certain nombre d'organismes à vocation plus spécialisée.

Le territoire de l'Ohio est réparti entre 88 **counties**, des entités créées par l'Assemblée générale de l'État⁴⁸⁶ afin d'exercer les compétences qui leur sont conférées par la loi. Chaque *county* est administré par un conseil formé de trois élus : le *board of county commissioners*. D'autres charges au sein du *county* sont également occupées par des personnes élues à ce titre, dont le *county auditor*, le *county treasurer*, le *sheriff*, le *coroner*, le *prosecuting attorney* et le *county engineer*. Un *county* possède également une fonction publique pour soutenir les administrateurs et mettre en œuvre leurs décisions.

⁴⁸³ Par ailleurs, la cité de Toronto compte 81 tels secteurs, mais elle choisit de mettre en place son propre encadrement par le chapitre 19 du *City of Toronto Municipal Code*, qui est un règlement municipal.

⁴⁸⁴ *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, LO 2006, c. 11, annexe A, art. 8 et 141.

⁴⁸⁵ Cette expression est employée, entre autres, dans la constitution de l'État de l'Ohio.

⁴⁸⁶ L'Assemblée générale de l'Ohio est un organe législatif bicaméral composé de la Chambre des représentants de l'Ohio et du Sénat de l'Ohio.

Un *county* peut adopter une charte par laquelle il modifie les règles concernant son fonctionnement ainsi que les différentes charges occupées par des élus⁴⁸⁷.

Les *counties* ne sont pas dotés de la personnalité juridique et sont considérés comme un démembrement local du gouvernement de l'État⁴⁸⁸. Cela dit, ils ne sont pas pour autant sous le contrôle de l'administration centrale de l'État de l'Ohio et ils agissent de manière autonome à l'intérieur du cadre législatif qui leur est applicable.

L'Ohio est également subdivisé en 1491 *townships*, compris à l'intérieur des *counties* et formant un quadrillage plus ou moins uniforme qui couvre la totalité du territoire. Ensemble, les *counties* et les *townships* constituent la plus ancienne méthode d'organisation municipale de ce territoire, antérieure même à la création de l'État de l'Ohio.

La plupart des *townships* possèdent un *board of trustees* composé de trois membres et d'un *fiscal officer*, tous élus. Ceux-ci administrent les affaires du *township* en exerçant les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi et en se dotant de personnel. La nature juridique des *townships* est similaire à celle des *counties* en ce sens qu'ils n'ont pas la personnalité juridique, quoiqu'ils détiennent, par l'effet de la loi, la capacité de posséder des biens et d'ester en justice. Certains les qualifient de « *quasi-corporations* »⁴⁸⁹.

Les *municipal corporations*, des créations plus récentes, se sont superposées au système de *counties* et de *townships*. Les 936 municipalités de cette catégorie que compte l'Ohio sont de deux types : les *cities* et les *villages*. La distinction, établie dans la constitution de l'État, est fondée sur la population : les *municipal corporations* de 5 000 habitants ou plus sont des *cities*, les autres, des *villages*⁴⁹⁰.

Le mode de fonctionnement peut varier considérablement d'une *municipal corporation* à une autre, puisque la loi propose différents modèles, dont le *mayor-council*

⁴⁸⁷ *Ohio Const.* art. X, § 3.

⁴⁸⁸ William T. Conard II, *Baldwin's Ohio Practice, Local Government Law - County*, Thomson Reuters, 2010, § 1:1.

⁴⁸⁹ Rebecca C. Princehorn, *Baldwin's Ohio Practice, Local Government Law - Township*, Thomson Reuters, 2016, § 2:3.

⁴⁹⁰ *Ohio Const.* art. XVIII, § 1.

plan, le *commission plan* et le *city manager plan*⁴⁹¹. Chaque modèle contient des particularités relatives à l'organisation de la *municipal corporation* et au rôle des élus⁴⁹². Une *municipal corporation* peut choisir l'un des modèles prévus par la loi ou encore opter pour la création de son propre système par l'adoption d'une charte.

Contrairement aux *counties* et aux *townships*, les *municipal corporations* possèdent la personnalité juridique⁴⁹³.

Les *municipal corporations* se situent à l'intérieur des *counties* et des *townships* et des citoyens peuvent donc se trouver gouvernés par les trois types de municipalité. Toutefois, lorsque le territoire d'une *municipal corporation* correspond exactement à celui d'un *township*, toutes les charges du *township* sont abolies et l'ensemble de ses fonctions sont transférées à la *municipal corporation*⁴⁹⁴. Le *township* ne conserve alors qu'une existence nominale et devient ce qui est parfois appelé un « *paper township* ».

Les municipalités de l'Ohio ont la possibilité de constituer des personnes morales dont le mandat consiste à exercer certaines fonctions municipales. Ces organismes spécialisés (*special purpose entities*) sont nombreux et interviennent de manière importante dans le domaine du développement économique⁴⁹⁵. Certains jouent toutefois un rôle plus évident en la matière et il sera question dans la présente section des *community improvement corporations*, des *joint economic development districts* et des *port authorities*.

Les lois de l'Ohio permettent la création d'organismes à but non lucratif particuliers nommés ***community improvement corporations***⁴⁹⁶. Ceux-ci sont, de manière générale, constitués et régis selon les règles habituellement applicables aux organismes à but non lucratif de l'Ohio⁴⁹⁷. Il existe deux types d'organismes relevant de cette catégorie : les *economic development corporations* et les *county land reutilization corporations*.

⁴⁹¹ *Ohio Rev. Code* Ch. 705.

⁴⁹² National League of Cities, « Forms of Municipal Government », en ligne: <<http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/resources/cities-101/city-structures/forms-of-municipal-government>>.

⁴⁹³ John E. Gotherman, Harold W. Babbit and James F. Lang, *Baldwin's Ohio Practice, Local Government Law - Municipal*, Thomson Reuters, 2015, § 1:2-1:3.

⁴⁹⁴ *Ohio Rev. Code* § 703.22.

⁴⁹⁵ Voir *Ohio Economic Development Manual*, Ohio Attorney General's Office, Ohio, 2015, p. 17-45.

⁴⁹⁶ *Ohio Rev. Code* Ch. 1724.

⁴⁹⁷ *Ohio Rev. Code* Ch. 1702.

Une ***economic development corporation*** a, de par la loi, la mission d'encourager et de promouvoir le développement industriel, économique, commercial et civique d'une communauté ou d'un territoire (« *advancing, encouraging, and promoting the industrial, economic, commercial, and civic development of a community or area* »)⁴⁹⁸.

Parmi ses nombreux pouvoirs, une *economic development corporation* peut acquérir, construire, louer ou aliéner des biens. Elle peut ainsi, par exemple, exploiter des immeubles locatifs à vocation commerciale, industrielle ou de recherche⁴⁹⁹.

Une *economic development corporation* peut également venir en aide à une entreprise au moyen d'un prêt lorsque l'emprunteur s'est vu refuser sa demande de financement par une institution financière. La corporation peut aussi agir comme investisseur en acquérant, entre autres, des parts ou des actions d'une entreprise privée⁵⁰⁰.

Une *municipal corporation*, un *county* ou un *township* peut désigner une *economic development corporation* comme mandataire de la municipalité en matière de développement économique. Ce mandataire peut ainsi devenir responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un plan de développement économique approuvé par le conseil de la municipalité. Dans un tel cas, le conseil d'administration de la *economic development corporation* doit comprendre une certaine proportion d'élus municipaux⁵⁰¹.

Le deuxième type de *community improvement corporation* est la ***county land reutilization corporation***, couramment appelé « *land bank* ». Il s'agit d'un organisme à but non lucratif spécialisé dans l'acquisition et la disposition d'immeubles afin d'en permettre une réutilisation économiquement avantageuse⁵⁰². La loi définit ainsi sa mission:

⁴⁹⁸ *Ohio Rev. Code* § 1724.01.

⁴⁹⁹ *Ohio Economic Development Manual*, Ohio Attorney General's Office, Ohio, 2015, p. 38.

⁵⁰⁰ *Ohio Rev. Code* § 1724.02.

⁵⁰¹ *Ohio Rev. Code* § 1724.10.

⁵⁰² Voir *Ohio County Commissioners Handbook*, County Commissioners Association of Ohio, Ohio, 2015, ch. 81.

- « (a) Facilitating the reclamation, rehabilitation, and reutilization of vacant, abandoned, tax-foreclosed, or other real property within the county for whose benefit the corporation is being organized [...];
- (b) Efficiently holding and managing vacant, abandoned, or tax-foreclosed real property pending its reclamation, rehabilitation, and reutilization;
- (c) Assisting governmental entities and other nonprofit or for-profit persons to assemble, clear, and clear the title of property described in this division in a coordinated manner; or
- (d) Promoting economic and housing development in the county or region. »⁵⁰³

Plusieurs des dispositions applicables aux *economic development corporations* s'appliquent également aux *county land reutilization corporations* et les deux types d'organismes possèdent en partie les mêmes pouvoirs. Il y a lieu toutefois de souligner certaines particularités des derniers.

Une *county land reutilization corporation* doit être constituée à la demande du trésorier du *county*⁵⁰⁴ et la loi prévoit certaines exigences relatives à la composition de son conseil d'administration⁵⁰⁵. Le *county* doit également avoir mis en place un programme de réutilisation des immeubles conforme à la loi⁵⁰⁶.

Sans entrer dans le détail du fonctionnement de la saisie et de la vente d'immeubles (*foreclosure*), il suffit de mentionner que la *county land reutilization corporation* bénéficie de la possibilité d'acquérir certains immeubles en cas de défaut de paiement des taxes municipales. Une *county land reutilization corporation* peut aussi acquérir des immeubles par d'autres méthodes.

Les immeubles dans la « banque de terrains » de l'organisme peuvent ensuite être cédés, notamment mais pas uniquement à des entreprises privées, afin qu'ils puissent servir à des projets qui sont compatibles avec la mission de développement économique de la *county land reutilization corporation*.

⁵⁰³ *Ohio Rev. Code* § 1724.01.

⁵⁰⁴ *Ohio Rev. Code* § 1724.04.

⁵⁰⁵ *Ohio Rev. Code* § 1724.03.

⁵⁰⁶ *Ohio Rev. Code* Ch. 5722.

Deux ou plusieurs *municipal corporations* ou *townships* peuvent constituer, par entente, un **joint economic development district**⁵⁰⁷ (JEDD). Règle générale, les municipalités impliquées doivent avoir des territoires contigus. La loi prévoit un certain nombre de formalités qui doivent être respectées afin qu'un tel contrat soit valide, lesquelles peuvent comprendre une consultation publique et une approbation référendaire.

Le JEDD est administré par un conseil qui exerce, sur le territoire délimité par les parties, les pouvoirs qui lui sont attribués par le contrat. Il s'agit essentiellement d'une manière pour des municipalités de se regrouper pour déléguer l'exercice de certaines compétences à l'égard d'un territoire précis, le tout dans le but de stimuler le développement économique.

Les parties au contrat contribuent aux dépenses du JEDD selon la répartition convenue entre elles. Elles peuvent également déléguer au JEDD le pouvoir d'imposer les revenus à l'intérieur du district.

Une **port authority** est une personne morale constituée par un ou plusieurs *municipal corporations*, *counties* ou *townships* pour exercer diverses fonctions sur les territoires de toutes les municipalités concernées⁵⁰⁸. Ces municipalités en nomment les administrateurs⁵⁰⁹. Un peu étonnamment, une *port authority* peut avoir compétence sur un territoire qui ne comprend aucun port, ni même d'accès à un plan d'eau navigable. D'ailleurs, la majeure partie des *port authorities* de l'Ohio ont été constituées pour des fins de développement économique plutôt que pour gérer des infrastructures de transport par voie d'eau⁵¹⁰.

La loi définit très généreusement les fonctions d'une *port authority*:

« (1) Activities that enhance, foster, aid, provide, or promote transportation, economic development, housing, recreation, education, governmental operations, culture, or research within the jurisdiction of the port authority;

(2) Activities authorized by Sections 13 and 16 of Article VIII, Ohio Constitution. »⁵¹¹

⁵⁰⁷ *Ohio Rev. Code* § 503.01 et § 715.70.

⁵⁰⁸ *Ohio Rev. Code* Ch. 4852.

⁵⁰⁹ *Ohio Rev. Code* § 4582.03.

⁵¹⁰ Bricker & Eckler LLP, « DevelopOhio Economic Incentives Toolkit (May 1, 2014) », en ligne: <http://www.bricker.com/documents/resources/developohio_economic_incentives_toolkit.pdf>, p.48.

En ce qui concerne ses activités relatives au développement économique, une *port authority* peut acquérir, construire, louer et aliéner des immeubles, y compris des usines et des bureaux, ainsi que de l'équipement et de la machinerie. Elle peut aussi accorder des prêts pour ces fins et elle est expressément autorisée à faire la promotion de ses services et à diffuser de la publicité⁵¹².

Les activités d'une *port authority* peuvent être financées par les municipalités du territoire sur lequel elle a compétence⁵¹³, mais elle peut, dans certaines circonstances, imposer et prélever une taxe foncière⁵¹⁴. Elle peut également contracter des emprunts⁵¹⁵.

Somme toute, les *port authorities* sont des organismes polyvalents qui disposent de moyens considérables pour intervenir dans le domaine du développement économique.

4.2. L'habilitation générale et particulière des municipalités

Tous les paliers municipaux au Québec, en Ontario et en Ohio sont habilités à agir à des fins de développement économique et tous ces régimes laissent clairement voir une volonté d'accorder aux municipalités une marge d'autonomie dans la conception et la mise en œuvre de leurs interventions en la matière.

L'examen des pouvoirs attribués aux municipalités québécoises en matière de développement économique permet toutefois de constater qu'elles sont encadrées différemment dans ce domaine, par rapport aux autres domaines dans lesquels elles sont habilitées à intervenir. Tel que nous l'avons relaté dans la section 3.1, lorsque les lois municipales québécoises ont été revues afin de mettre en œuvre la méthode d'habilitation par champs de compétence, le législateur a omis sciemment de réviser les compétences relatives au développement économique. Dix ans plus tard, si les MRC paraissent disposer d'un véritable champ de compétence en la matière, les pouvoirs des municipalités locales demeurent fragmentés.

⁵¹¹ *Ohio Rev. Code* § 4582.01.

⁵¹² *Ohio Rev. Code* § 4582.06.

⁵¹³ *Ohio Rev. Code* § 4582.023.

⁵¹⁴ *Ohio Rev. Code* § 4582.14.

⁵¹⁵ *Ohio Rev. Code* § 4582.06.

Cette rédaction différenciée des habilitations s'éloigne de celle qui a été retenue en Ontario et en Ohio, où les pouvoirs relatifs au développement économique sont attribués aux municipalités de la même manière que le sont les pouvoirs relatifs aux autres domaines de leur compétence.

Les municipalités de l'**Ontario**, à l'exclusion de la cité de Toronto, sont régies par la *Loi de 2001 sur les municipalités*⁵¹⁶, laquelle encadre le fonctionnement des municipalités et leur confère des compétences. Cette loi est le résultat d'une consolidation et d'une révision approfondie de la législation municipale de l'Ontario.

Les pouvoirs d'une municipalité ontarienne sont attribués à son conseil, qui les exerce par règlement à moins d'être expressément habilité à agir autrement⁵¹⁷. Ces pouvoirs doivent être interprétés largement, comme le prescrit d'ailleurs une disposition interprétative⁵¹⁸.

En premier lieu, la loi accorde à toute municipalité « la capacité ainsi que les droits, pouvoirs et privilèges d'une personne physique aux fins de l'exercice des pouvoirs que lui confère la présente loi ou une autre loi »⁵¹⁹. Ce sont ces *natural person powers* qui permettent à une municipalité, par exemple, de conclure tout contrat utile à l'exercice de l'une ou l'autre de ses compétences.

Les principales compétences des municipalités à palier unique sont énumérées à l'article 10 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. D'une part, une telle municipalité est autorisée à « fournir tout service ou toute chose qu'elle estime nécessaire ou souhaitable pour le public » et, d'autre part, elle est dotée de onze *broad permissive powers*⁵²⁰, dont l'un lui permet d'adopter des règlements relatifs au « bien-être économique, social et environnemental de la municipalité »⁵²¹.

⁵¹⁶ LO 2001, chapitre 25.

⁵¹⁷ *Loi de 2001 sur les municipalités*, LO 2001, chapitre 25, art. 5.

⁵¹⁸ *Loi de 2001 sur les municipalités*, LO 2001, chapitre 25, art. 8.

⁵¹⁹ *Loi de 2001 sur les municipalités*, LO 2001, chapitre 25, art. 9.

⁵²⁰ Cette expression est notamment utilisée par le ministère des Affaires municipales et du logement de l'Ontario pour qualifier ces pouvoirs généraux. Voir, à titre d'exemple, Ministry of Municipal Affairs and Housing, *The Municipal Councillor's Guide*, Ontario, 2014, p. 34. En ligne : <<http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=4965>>.

⁵²¹ *Loi de 2001 sur les municipalités*, LO 2001, chapitre 25, art. 10.

Dans les cas des municipalités de palier inférieur et de palier supérieur, les règles encadrant l'attribution et l'exercice des compétences municipales sont plus complexes.

Ces municipalités peuvent aussi fournir au public tout service jugé souhaitable, mais elles ne possèdent que huit des onze *broad permissive powers*, dont celui qui porte sur le bien-être économique⁵²². L'exercice de ces pouvoirs est toutefois assujéti aux règles relatives aux domaines de compétence (*spheres of jurisdiction*). Lorsqu'une matière est comprise dans un domaine de compétence énuméré dans la loi, elle sera attribuée au palier inférieur ou supérieur, exclusivement ou non, selon le cas. La fourniture de « services de développement économique » est soumise à un tel partage.

La loi définit les services de développement économique comme étant « la promotion de la municipalité par celle-ci à toute fin par la collecte et la diffusion de renseignements et l'acquisition, l'aménagement et la disposition par elle d'emplacements à usage industriel, commercial ou institutionnel »⁵²³. Le partage se fait comme suit :

Domaine de compétence	Partie du domaine attribuée	Municipalité(s) de palier supérieur à qui la partie du domaine est attribuée	Attribution exclusive ou non exclusive
[...]			
10. Services de développement économique	Promotion de la municipalité à toute fin par la collecte et la diffusion de renseignements	Durham	Exclusive
		Tous les comtés, Halton, Muskoka, Niagara, Oxford, Peel, Waterloo, York	Non exclusive
	Acquisition, aménagement et disposition d'emplacements à usage industriel, commercial ou institutionnel	Durham	Exclusive
		Halton, Lambton, Oxford, Waterloo	Non exclusive

⁵²² Loi de 2001 sur les municipalités, LO 2001, chapitre 25, art. 11.

⁵²³ Loi de 2001 sur les municipalités, LO 2001, chapitre 25, art. 1.

Seules ces activités sont visées par les règles de partage des domaines de compétence et les municipalités des deux paliers peuvent donc prendre d'autres types de règlements relatifs à leur bien-être économique.

Contrairement au Québec, l'Ontario ne semble pas avoir vu d'obstacle à ce que soit accordée une habilitation générale en matière de développement économique aux deux paliers municipaux, sous réserve de certaines règles particulières de répartition des pouvoirs.

Nous soulignons toutefois qu'à ces pouvoirs municipaux généraux s'ajoutent tout de même des pouvoirs particuliers décrits de manière précise dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*⁵²⁴. D'autres lois d'application générale, dont la *Loi sur l'aménagement du territoire*⁵²⁵, peuvent également accorder aux municipalités des pouvoirs relatifs au développement économique.

En **Ohio**, comme ailleurs aux États-Unis, les affaires municipales relèvent essentiellement du pouvoir législatif de l'État, sous réserve des restrictions qui se trouvent dans la constitution fédérale ou dans celle de l'État. Les municipalités n'ont pas de pouvoirs inhérents et leurs actes doivent s'appuyer sur une habilitation constitutionnelle ou législative⁵²⁶.

L'ancienne règle d'interprétation appelée « *Dillon's Rule* », d'après le juge qui l'a énoncée au XIXe siècle, fait toujours partie du droit municipal américain. Selon cette règle, les organismes municipaux n'ont que les pouvoirs qui leur sont accordés expressément par la loi, ceux qui découlent nécessairement de ces pouvoirs, et ceux qui sont indispensables à l'accomplissement de leurs fonctions⁵²⁷. Elle mène à une interprétation stricte des pouvoirs municipaux. L'application de la règle peut toutefois être écartée par des dispositions constitutionnelles ou législatives qui confèrent des pouvoirs très larges, qu'on désigne généralement comme le *home rule*.

⁵²⁴ C'est le cas, par exemple, des articles 106 à 114, qui encadrent certains pouvoirs d'aide des municipalités ontariennes.

⁵²⁵ LRO 1990, c P.13.

⁵²⁶ Chester James Antieau, *Antieau's Local Government Law*, M. Bender, New York, 1993, p. 2 à 27.

⁵²⁷ Eugene McQuillin, *The Law of Municipal Corporations*, 3rd ed., Thomson Reuters, 2016, 3rd ed., Thomson Reuters, 2016, § 4:11.

Depuis 1912, la constitution de l'Ohio accorde aux *municipal corporations* le *home rule*, et ce, de la manière suivante :

MUNICIPAL POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT.

§3 Municipalities shall have authority to exercise all powers of local self-government and to adopt and enforce within their limits such local police, sanitary and other similar regulations, as are not in conflict with general laws.⁵²⁸

Cette disposition permet aux *municipal corporations* d'exercer tous les pouvoirs de nature locale. Il s'agit d'une habilitation extrêmement large que les tribunaux ont été réticents à circonscrire⁵²⁹. Une municipalité doit toutefois, dans l'exercice des pouvoirs réglementaires énumérés, s'assurer de ne pas créer de conflits avec la législation de l'État.

La constitution de l'Ohio permet également à une *municipal corporation* d'adopter une charte afin d'encadrer son fonctionnement ainsi que l'exercice de ses pouvoirs de *home rule*⁵³⁰. Il n'est toutefois pas nécessaire qu'elle ait adopté une telle charte pour bénéficier de ces larges pouvoirs⁵³¹.

Depuis 1965, la constitution de l'Ohio reconnaît le développement économique comme véritable fin publique⁵³². Elle indique que la création et la préservation d'emplois et l'amélioration du bien-être économique sont des matières d'intérêt public et qu'il est légitime pour les municipalités d'intervenir à ces fins.

Les pouvoirs généraux de *home rule* conférés par la constitution de l'Ohio peuvent être utilisés à des fins de développement économique et sous-tendre des mesures et des projets qui visent à créer des emplois, à soutenir les entreprises privées et à accroître le bien-être économique collectif. La nature très générale de l'habilitation que l'on retrouve à la section 3 de l'article XVIII de la constitution de l'Ohio rend impossible une énumération exhaustive des pouvoirs municipaux en matière de développement économique.

⁵²⁸ *Ohio Const.* art. XVIII, § 3.

⁵²⁹ 20 Ohio Jur. 3d Counties, Etc., § 503.

⁵³⁰ *Ohio Const.* art. XVIII, § 3.

⁵³¹ 20 Ohio Jur. 3d Counties, Etc., § 502.

⁵³² *Ohio Const.* art. VIII, § 13.

Il en va en partie de même pour les pouvoirs des *townships*, dans la mesure où ceux-ci disposent de pouvoirs de *limited home rule* prévus par la loi⁵³³. Dans un tel cas, le *township* peut exercer, à l'égard de la partie de son territoire qui n'est pas comprise dans celui d'une *municipal corporation*, tout pouvoir de nature locale, sous réserve de ne pas créer de conflit avec les lois générales en vigueur. Toutefois, contrairement aux *municipal corporations*⁵³⁴, les pouvoirs de *home rule* des *townships* ne leur permettent pas d'imposer de taxes autres que celles autorisées par les lois générales⁵³⁵.

En ce qui concerne les *counties*, la constitution leur accorde la possibilité d'adopter une charte par laquelle un *county* s'attribue, de manière exclusive ou concurrente avec les *municipal corporations* de son territoire, tout pouvoir accordé à une *municipal corporation* par la constitution ou par la loi⁵³⁶. Un *county* peut même choisir de s'incorporer en *municipal corporation* afin de posséder les pouvoirs des deux types d'organisme.

La latitude dont disposent les municipalités de l'Ohio, y compris les *townships* et les *counties*, dépasse largement celle qui est accordée aux municipalités du Québec et de l'Ontario. La règle applicable au Canada est inversée : les municipalités de l'Ohio peuvent, en substance, faire tout ce qui ne leur est pas expressément interdit. Cela s'étend au domaine du développement économique, sous réserve des restrictions qui seront examinées ci-après. En Ohio, l'autonomie municipale a été érigée en principe constitutionnel pour certaines municipalités et reconnue par voie législative pour les autres.

Comme l'a montré la section 3.1.5, le législateur québécois fait de longue date un usage fréquent de **lois particulières** afin d'accorder des pouvoirs aux municipalités, notamment en matière de développement économique. Cette pratique est peu répandue en Ontario, à l'exclusion du cas de Toronto, et apparemment inexistante en Ohio.

Un certain nombre de municipalités de l'**Ontario** sont visées par des lois d'application restreinte. Le cas le plus évident est celui de la cité de Toronto, qui n'est pas

⁵³³ *Ohio Rev. Code* Ch 504.

⁵³⁴ John E. Gotherman, Harold W. Babbit and James F. Lang, *Baldwin's Ohio Practice, Local Government Law - Municipal*, Thomson Reuters, 2015, § 3:14.

⁵³⁵ *Ohio Rev. Code* § 504.04.

⁵³⁶ *Ohio Const.* art. X, § 3.

assujettie à la *Loi de 2001 sur les municipalités* mais plutôt à une loi distincte⁵³⁷, laquelle présente toutefois de nombreuses similarités avec la loi générale.

Il est intéressant de noter que le statut particulier de la cité de Toronto semble s'appuyer en grande partie sur des considérations de nature économique. Le préambule de la *Loi de 2006 sur la cité de Toronto* reconnaît expressément son rôle dans ce domaine :

« L'Assemblée reconnaît que la cité de Toronto, en tant que capitale de la province, est un moteur économique de l'Ontario et du Canada. Elle reconnaît que la cité joue un rôle important dans la création et le maintien de la prospérité économique et de la haute qualité de vie de la population de l'Ontario. [...]

L'Assemblée reconnaît en outre l'importance de fournir à la cité un cadre législatif au sein duquel elle pourra bâtir une ville forte, dynamique et durable qui est en mesure de prospérer dans l'économie mondiale. »

Cette loi reprend plusieurs éléments de la *Loi de 2001 sur les municipalités* : l'interprétation large des pouvoirs municipaux⁵³⁸, la capacité et les droits d'une personne physique⁵³⁹, le pouvoir de fournir tout service jugé pertinent et celui d'adopter tout règlement relatif au bien-être économique⁵⁴⁰.

Quelques autres municipalités ontariennes font l'objet de lois qui semblent s'apparenter aux chartes municipales québécoises⁵⁴¹, tout en demeurant assujetties à la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Ces lois sont souvent liées à une réorganisation municipale.

⁵³⁷ *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, LO 2006, c. 11, annexe A; *Loi de 2001 sur les municipalités*, LO 2001, c. 25, art. 7.

⁵³⁸ *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, LO 2006, c. 11, annexe A, art. 6.

⁵³⁹ *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, LO 2006, c. 11, annexe A, art. 7.

⁵⁴⁰ *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, LO 2006, c. 11, annexe A, art. 8.

⁵⁴¹ Voir, à titre d'exemples: *Loi de 1999 sur la ville du Grand Sudbury*, L.O. 1999, c. 14, annexe A; *Loi de 1999 sur la cité de Hamilton*, L.O. 1999, c. 14, annexe C; *Loi de 1999 sur la ville d'Ottawa*, L.O. 1999, c. 14, annexe E.

Depuis 2000, douze lois particulières municipales ont été adoptées en Ontario⁵⁴². Aucune d'entre elles ne porte toutefois sur le développement économique et il est intéressant de noter qu'aucun projet de loi d'intérêt privé en matière municipale ne semble avoir été adopté depuis 2006.

La constitution de l'**Ohio** prescrit que l'Assemblée générale de l'État doit prévoir, par des lois générales, l'organisation et l'administration des *counties*⁵⁴³, des *townships*⁵⁴⁴ et des *municipal corporations*⁵⁴⁵. Cela restreint la possibilité pour l'Assemblée générale de régir ces matières au moyen de lois particulières et d'accorder un traitement différencié à certaines municipalités⁵⁴⁶. La législation municipale particulière est souvent perçue de manière négative aux États-Unis, comme une source d'iniquité et de complexité excessive⁵⁴⁷.

Cette règle comporte toutefois une exception et la constitution de l'Ohio permet qu'une loi autre qu'une loi générale puisse affecter le fonctionnement d'une municipalité dans la mesure où cette loi fait l'objet d'une approbation référendaire par les électeurs de la municipalité concernée⁵⁴⁸. Aucun exemple d'une telle loi n'a pu être identifié.

4.3. La limitation du soutien à l'activité économique privée

La réticence à permettre aux municipalités d'utiliser leurs ressources afin d'aider des entreprises privées semble être une préoccupation largement partagée, mais exprimée de différentes manières. La législation du Québec et celle de l'Ontario énoncent une interdiction générale de fournir une aide à une entreprise commerciale ou industrielle

⁵⁴² *Town of Greater Napanee Act, 2000*, S.O. 2000, c. Pr7 - Bill Pr22; *City of Toronto Act (Traffic Calming)*, 2000, S.O. 2000, c. Pr9 - Bill Pr2; *Municipality of West Perth Act, 2000*, S.O. 2000, c. Pr10 - Bill Pr17; *Newmarket (Town of) Act, 2001* - Chap. Pr4 (Bill Pr9); *Toronto (City of) Act (Heritage Properties)*, 2001 - Chap. Pr13 (Bill Pr20); *Ottawa (City of) Act (Consolidation of Special Acts)*, 2001 - Chap. Pr18 (Bill Pr21); *Ottawa (City of) Act (Taxicabs)*, 2001 - Chap. Pr19 (Bill Pr24); *City of Ottawa Act (Remembrance Day)*, 2002, S.O. 2002, c. Pr2 - Bill Pr3; *Town of Erin Act, 2002*, S.O. 2002, c. Pr8 - Bill Pr11; *County of Haliburton Act, 2003*, S.O. 2003, c. Pr3 - Bill Pr18; *Municipality of Chatham-Kent Act, 2003*, S.O. 2003, c. Pr1 - Bill Pr12; *City of London Act, 2006*, S.O. 2006, c. Pr1 - Bill Pr24.

⁵⁴³ *Ohio Const.* art. X, § 1.

⁵⁴⁴ *Ohio Const.* art. X, § 2.

⁵⁴⁵ *Ohio Const.* art. XIII, § 6.

⁵⁴⁶ 19 Ohio Jur. 3d Counties, Etc. § 32.

⁵⁴⁷ Chester James Antieau, *Antieau's Local Government Law*, M. Bender, New York, 1993, p. 2 à 49.

⁵⁴⁸ *Ohio Const.* art. XVIII, § 2.

tout en prévoyant un certain nombre d'exceptions circonscrites de manière assez précise. Le régime de l'Ohio contient une prohibition très similaire, mais une approche différente est retenue quant aux exceptions, qui sont essentiellement conçues de manière à permettre des mesures d'aide financées par des revenus non fiscaux.

4.3.1. La prohibition générale de l'aide municipale à l'activité économique privée

L'interdiction générale faite aux municipalités d'aider des entreprises privées est répandue au Canada⁵⁴⁹ et existe également dans certains États américains, dont l'Ohio. Comme le soulignent des auteurs américains, cette prohibition vise à freiner les municipalités qui seraient tentées de s'impliquer financièrement dans le domaine des affaires et à empêcher que des fonds publics soient employés à des fins privées⁵⁵⁰.

L'ensemble des municipalités de l'**Ontario** sont soumises à une interdiction générale de fournir une aide aux entreprises commerciales et industrielles. La *Loi de 2001 sur les municipalités* la formule ainsi :

106. (1) Malgré toute loi, une municipalité ne doit pas aider directement ou indirectement une entreprise de fabrication ou une autre entreprise industrielle ou commerciale en lui accordant des primes.

(2) Sans préjudice de la portée générale du paragraphe (1), la municipalité ne doit pas accorder d'aide, selon le cas :

- a) en donnant ou en prêtant des biens lui appartenant, y compris des sommes d'argent;
- b) en garantissant des emprunts;
- c) en donnant à bail ou en vendant des biens lui appartenant à un prix inférieur à leur juste valeur marchande;
- d) en accordant une exonération totale ou partielle d'impôts, de redevances ou de droits.

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas au conseil qui exerce les pouvoirs prévus au paragraphe 28 (6), (7) ou (7.2) de la Loi sur l'aménagement du territoire ou à l'article 365.1 de la présente loi.

⁵⁴⁹ Stanley M. Makuch, Neil Craik and Signe B. Leisk, *Canadian Municipal and Planning Law, 2nd ed.*, Toronto, Carswell, 2004, p. 41-44.

⁵⁵⁰ 21 Ohio Jur. 3d Counties, Etc. § 682.

La *Loi de 2006 sur la cité de Toronto* contient une interdiction équivalente⁵⁵¹.

Il y a très peu de jurisprudence sur ces dispositions, comme le soulignait la Cour supérieure de justice dans une décision de 2005⁵⁵² :

« Section 106 of the Municipal Act is a longstanding provision which is designed to prevent municipal bodies from giving an unfair advantage to private parties in the commercial market place. The term "bonus" is not defined. There is little jurisprudence under the section, which in its present form was introduced over 40 years ago. »⁵⁵³

La Cour, s'inspirant de la jurisprudence de la Colombie-Britannique, adopte une interprétation restrictive de l'article 106, notamment afin d'assurer que les municipalités disposent d'une latitude suffisante dans leurs relations avec les entreprises avec qui elles concluent des ententes de type « partenariat public-privé » :

« In my opinion, the prohibition against the granting of bonuses in s. 106 of the Ontario Municipal Act is the precise equivalent of the prohibition against assisting a commercial undertaking in the British Columbia legislation. I respectfully agree with the approach taken by McEwan J. of the British Columbia Supreme Court in concluding that "assistance" within the prohibition in s. 292 of the British Columbia Municipal Act is to be interpreted restrictively in the sense of "conferring an obvious advantage". The prohibition against granting bonuses should be similarly restricted. »⁵⁵⁴

La même approche a été retenue par la Cour d'appel de l'Ontario en 2012⁵⁵⁵. Dans cette affaire, une entente intervenue entre la ville d'Ottawa et le promoteur d'un projet sportif et immobilier de grande envergure était contestée pour le motif que certains éléments de cette relation contractuelle complexe pouvaient constituer une prime (*bonus*) interdite. Après un survol de l'histoire de la législation ontarienne relative à de telles primes, la Cour exprime l'opinion que tout contrat confère des avantages aux parties et que la loi interdit seulement les avantages évidents (*obvious advantages*) ou les bénéfiques indus (*undue benefits*). La Cour confirme l'avis du juge de première instance⁵⁵⁶ selon

⁵⁵¹ *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, LO 2006, chapitre 11, annexe A, art. 82.

⁵⁵² Dans l'affaire *Vincorp Financial Ltd. v. The Corporation of the County of Oxford*, 2014 ONSC 2580, la Cour supérieure de justice de l'Ontario a souligné qu'il n'existait que trois décisions sur cette matière. Aucune ne semble s'y être ajoutée depuis.

⁵⁵³ *1085459 Ontario Ltd. v. Prince Edward County (Municipality)*, 2005 CanLII 28851 (ON SC), par. 10.

⁵⁵⁴ *1085459 Ontario Ltd. v. Prince Edward County (Municipality)*, 2005 CanLII 28851 (ON SC), par. 13.

⁵⁵⁵ *Friends of Lansdowne Inc. v. Ottawa (City)*, 2012 ONCA 273.

⁵⁵⁶ *Friends of Lansdowne Inc. v. Ottawa (City)*, 2011 ONSC 4402 (CanLII).

laquelle cette prohibition doit être interprétée restrictivement et accepte son appréciation du caractère « normal » des avantages conférés au cocontractant de la ville. On note que ce raisonnement n'est pas très différent de celui qui est avancé par les tribunaux québécois, notamment dans *Fortin c. Québec (Ville de)*⁵⁵⁷.

Bien qu'elle accorde aux municipalités des pouvoirs très vastes, la constitution de l'**Ohio** contient aussi des restrictions à l'exercice de ces pouvoirs. À ce titre, elle prévoit depuis 1851 une interdiction générale pour les municipalités de fournir de l'aide aux entreprises privées, laquelle se trouve à l'article VIII :

COUNTIES, CITIES, TOWNS, OR TOWNSHIPS, NOT AUTHORIZED TO BECOME STOCKHOLDERS, ETC.; INSURANCE, ETC.

§6 No laws shall be passed authorizing any county, city, town or township, by vote of its citizens, or otherwise, to become a stockholder in any joint stock company, corporation, or association whatever; or to raise money for, or to loan its credit to, or in aid of, any such company, corporation, or association [...].

Une municipalité ne peut donc pas être actionnaire d'une entreprise privée, lui donner ou prêter une somme d'argent, la cautionner ou encore lui fournir toute autre forme d'aide. Une interdiction similaire s'applique à l'État lui-même⁵⁵⁸.

4.3.2. Les exceptions à la prohibition

L'interdiction de fournir de l'aide à une entreprise à but lucratif comporte toutefois des exceptions. Les conditions qui doivent être réunies pour que soit juridiquement acceptable l'emploi de ressources municipales au soutien d'activités économiques privées varient toutefois d'un régime à un autre.

L'approche retenue en **Ontario** est sensiblement la même que celle que l'on trouve dans la législation québécoise et consiste à cibler certaines interventions qui peuvent déroger à la prohibition de venir en aide à une entreprise. Quatre cas de cette nature sont examinés dans la présente section : les plans d'améliorations communautaires, les

⁵⁵⁷ Voir la section 3.1.6.

⁵⁵⁸ *Ohio Const.* art. VIII, § 4.

programmes d'aide aux petites entreprises, les zones d'allègement fiscal et le financement par surcroît d'impôts.

La *Loi sur l'aménagement du territoire* permet aux municipalités ontariennes d'adopter des **plans d'améliorations communautaires**⁵⁵⁹. Un tel plan prévoit des objectifs et des stratégies de développement ou de redéveloppement à l'égard de secteurs ciblés de la municipalité. Un tel secteur peut ensuite être désigné, par règlement, zone d'améliorations communautaires.

La loi accorde aux municipalités un éventail de pouvoirs pour mettre en œuvre leurs plans d'améliorations communautaires. Elles peuvent ainsi acquérir des immeubles à l'intérieur d'une zone d'améliorations communautaires, les aménager et les vendre ou les louer.

Des immeubles destinés à des fins commerciales ou industrielles peuvent être cédés à des prix préférentiels et toute une gamme de subventions ou de prêts peuvent être conçus, notamment afin d'aider les propriétaires d'immeubles situés dans une telle zone à réaliser divers travaux compatibles avec les objectifs du plan⁵⁶⁰.

Les plans d'améliorations communautaires présentent de fortes similarités avec les programmes de revitalisation que les municipalités locales québécoises peuvent adopter en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁵⁶¹.

Une municipalité ontarienne peut choisir de créer un « service de consultation à l'intention des petites entreprises qui sont exploitées sur son territoire ou qui envisagent de l'être » et adopter un **programme pour encourager la création et la croissance initiale d'entreprises** de cette nature⁵⁶². Sauf dans le cas de la cité de Toronto, un tel programme est soumis à une approbation ministérielle.

⁵⁵⁹ LRO 1990, c P.13, art. 28.

⁵⁶⁰ WeirFoulds LLP, *Urban Renewal and Community Revitalization: Tools That Can Help*, 2011. Disponible en ligne: <<http://www.weirfoulds.com/urban-renewal-and-community-revitalization-tools-that-can>>.

⁵⁶¹ Voir la section 2.2.3.

⁵⁶² *Loi de 2001 sur les municipalités*, LO 2001, chapitre 25, art. 108; *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, LO 2006, chapitre 11, annexe A, art. 84.

Dans le cadre d'un tel programme, une municipalité peut acquérir et aménager des immeubles dans le but de les louer à des entreprises admissibles. Il s'agit essentiellement du pouvoir d'établir des incubateurs d'entreprises. Un bail peut être consenti en contrepartie d'un loyer inférieur à la valeur marchande, mais cette aide ne doit pas excéder trois ans.

La *Loi de 2002 sur les zones d'allègement fiscal (projets pilotes)* permet au gouvernement de l'Ontario de désigner, par règlement, toute partie du territoire comme **zone d'allègement fiscal** (*tax incentive zone*)⁵⁶³. À l'intérieur d'une telle zone, une municipalité peut, sur autorisation ministérielle, adopter un règlement « prévoyant l'annulation de la totalité ou d'une partie des impôts qu'une personne admissible a payés ou doit payer à la municipalité ».

En 2002, le gouvernement a annoncé que six de ces zones seraient créées, essentiellement dans le but de stimuler la croissance économique et la création d'emplois :

« Pilot tax-incentive zones should work to increase and sustain long-term economic growth, investment and job creation and support Smart Growth principles of building a strong economy, strong communities and a clean, healthy environment. »⁵⁶⁴

Un changement de gouvernement semble toutefois avoir mis fin au projet et aucun règlement n'a été pris en vertu de cette loi. Aucune zone d'allègement fiscal ne semble donc avoir vu le jour.

Le législateur ontarien s'est intéressé, il y a quelques années, au **financement par surcroît d'impôts** (*tax increment financing*), un outil financier qui est expliqué davantage ci-après. La *Loi de 2006 sur le financement par surcroît d'impôts*⁵⁶⁵ permet au gouvernement de l'Ontario de créer un district de financement par surcroît d'impôts, à la demande d'une municipalité, laquelle doit avoir produit une étude de faisabilité. Un accord de financement peut alors être conclu avec le ministre des Finances. À l'intérieur de ce

⁵⁶³ LO 2002, c. 22, ann B.

⁵⁶⁴ Government of Ontario, *Pilot tax-incentive zones*, Ontario, 2002. Disponible en ligne: <<http://www.ontla.on.ca/library/repository/mon/4000/10306176.pdf>>.

⁵⁶⁵ LO 2006, c. 33, ann Z.7.

district, une municipalité peut accorder une aide à une entreprise commerciale ou industrielle, dans les cas prévus par la loi :

4. (4) Malgré l'article 106 de la Loi de 2001 sur les municipalités et l'article 82 de la Loi de 2006 sur la cité de Toronto, une municipalité peut accorder une aide à une entreprise de fabrication ou à une autre entreprise industrielle ou commerciale si l'aide :

a) est accordée pour un projet désigné de réhabilitation environnementale de biens-fonds dans un district de financement par surcroît d'impôts ou pour la réhabilitation environnementale de biens-fonds qui sont ou seront utilisés pour un projet désigné dans un tel district;

b) est autorisée par un accord de financement;

c) est autorisée par les règlements.

En 2011, aucun district de financement par surcroît d'impôts ne semblait avoir été constitué⁵⁶⁶ et, à ce jour, aucun règlement n'a été pris en vertu de cette loi.

Tel que mentionné dans la section 4.2, la constitution de l'**Ohio** reconnaît le développement économique comme fin publique. Plus précisément, elle énumère une série d'activités qui constituent des objets publics appropriés pour l'État et pour les municipalités. On y trouve, entre autres, l'acquisition, la construction, la vente et la location d'immeubles à des fins industrielles, commerciales, de distribution ou de recherche. Elle permet également aux organismes municipaux de prêter de l'argent ou de fournir une garantie dans le but que soient acquis ou construits des immeubles ou équipements voués à ces mêmes fins.

La section 13 de l'article VIII prévoit qu'une aide ainsi fournie peut déroger à la prohibition de la section 6 de l'article VIII dans la mesure où elle n'engage pas le crédit de la municipalité d'une manière qui l'obligera à prélever des taxes⁵⁶⁷. Essentiellement, elle interdit donc d'imposer de nouvelles taxes dans le but d'obtenir des sommes qui serviront à aider une entreprise privée.

⁵⁶⁶ WeirFoulds LLP, *Urban Renewal and Community Revitalization: Tools That Can Help*, 2011. Disponible en ligne: <<http://www.weirfoulds.com/urban-renewal-and-community-revitalization-tools-that-can>>.

⁵⁶⁷ Voir l'interprétation que fait le procureur général de l'Ohio dans Ohio Op. Att'y Gen. No. 85-011.

La constitution de l'Ohio contient aussi une disposition récente qui permet à l'État de réaliser des emprunts afin de soutenir la recherche et de fournir des sites et des installations servant des fins industrielles, commerciales, de distribution et de recherche⁵⁶⁸. La participation financière de municipalités à de tels projets est expressément autorisée et la disposition prévoit que celles-ci pourront réaliser des emprunts dans les cas permis par l'Assemblée générale. Les fins publiques énumérées à la section 13 de l'article VIII sont élargies par l'ajout de formes d'aide qui ne sont pas nécessairement liées à l'acquisition et à l'amélioration de biens et l'Assemblée générale est habilitée à permettre aux municipalités d'emprunter des sommes sans les contraintes habituelles relatives à l'imposition de taxes.

En raison notamment de la restriction contenue à la section 13 de l'article VIII de la constitution de l'Ohio, les municipalités emploient certains outils financiers particuliers afin de financer des mesures de développement économique sans se trouver à utiliser de manière prohibée des sommes provenant de taxes. Parmi ces outils se retrouvent les *revenue bonds* et le *tax increment financing*.

Les municipalités de l'Ohio peuvent émettre différents types de titres d'emprunt⁵⁶⁹. Parmi ceux-ci, les plus couramment utilisés sont les *general obligation bonds*, qui sont des obligations garanties par tous les revenus de l'émetteur, dont notamment les revenus provenant de taxes.

Les *revenue bonds*, contrairement aux *general obligation bonds*, sont des titres qui ne peuvent être remboursés qu'avec les revenus non fiscaux désignés expressément par l'émetteur. Normalement, il s'agit des revenus provenant de l'activité financée par l'emprunt. Par exemple, une obligation émise afin de construire un pont qui serait remboursée exclusivement à partir du produit du péage exigé pour l'utilisation du pont constituerait un *revenue bond*.

Les *municipal corporations* de l'Ohio peuvent émettre de telles obligations en vertu de leurs pouvoirs de *home rule* accordés par la constitution de l'État et les sommes ainsi

⁵⁶⁸ *Ohio Const.* art. VIII, § 2p.

⁵⁶⁹ *Ohio Rev. Code* Ch 133.

empruntées peuvent être utilisées à des fins de développement économique au sens de la section 13 de son article VIII⁵⁷⁰.

De plus, la législation autorise expressément certains types de *revenue bonds*. C'est notamment le cas des *industrial development bonds*, qui peuvent être émis par les *counties* et les *municipal corporations*⁵⁷¹.

Un ***industrial development bond*** sert à obtenir les sommes nécessaires pour acquérir, construire ou améliorer des biens destinés à des fins de développement économique au sens de la section 13 de l'article VIII de la constitution de l'Ohio, c'est-à-dire qui s'inscrivent dans le cadre de projets industriels, commerciaux, de distribution et de recherche qui créent ou préservent des emplois ou qui améliorent le bien-être économique collectif. Les sommes ainsi empruntées peuvent également servir à fournir un prêt à un tiers qui réalise un tel projet. Un *industrial development bond* doit être remboursé avec des revenus non fiscaux, tels des revenus provenant de la location ou de la vente des biens acquis ou construits par la municipalité, ou les revenus provenant du remboursement d'un prêt accordé à un tiers.

Le ***tax increment financing*** est un outil financier largement répandu et utilisé par les municipalités américaines afin de stimuler le développement économique⁵⁷². Quoique le modèle puisse varier substantiellement d'un État à un autre, l'idée générale consiste à capter une augmentation des revenus fiscaux provenant d'un territoire délimité afin de financer des projets qui favoriseront le développement économique de ce secteur. Les sommes ainsi obtenues, c'est-à-dire les nouveaux revenus générés en sus des revenus fiscaux produits par le secteur avant la mise en oeuvre du *tax increment financing*, constituent le *tax increment*.

⁵⁷⁰ Ohio Municipal League, *Municipal Government in Ohio*, Columbus, 2016, § 42.12. Voir aussi John E. Gotherman, Harold W. Babbit and James F. Lang, *Baldwin's Ohio Practice, Local Government Law - Municipal*, Thomson Reuters, 2015, § 13:45.

⁵⁷¹ *Ohio Rev. Code* Ch 165.

⁵⁷² Nicholas Greifer, *An Elected Official's Guide to Tax Increment Financing*, Government Finance Officers Association of the United States and Canada, Chicago, 2005.

En Ohio, les *municipal corporations*⁵⁷³, les *counties*⁵⁷⁴ et les *townships*⁵⁷⁵ peuvent tous employer la technique du *tax increment financing* pour financer diverses mesures. L'encadrement législatif du *tax increment financing* est relativement complexe et il n'est pas nécessairement pertinent d'entrer dans le fin détail du fonctionnement de cet outil. Il y a toutefois lieu d'en expliquer les grandes lignes assez succinctement⁵⁷⁶.

Essentiellement, la municipalité délimite un secteur à l'intérieur duquel les améliorations apportées aux immeubles privés sont considérées être d'intérêt public (*a public purpose*). Ce secteur peut ne comprendre qu'un seul immeuble. Elle fixe ensuite la partie de la plus-value attribuable à ces améliorations qui sera exemptée de taxes foncières ainsi que la durée de cette exemption, qui est limitée par la loi à 10 ou à 30 ans, selon les circonstances. La municipalité détermine également quelles améliorations elle apportera aux infrastructures publiques du secteur et précise les projets privés qui en bénéficieront directement.

Ensuite, la municipalité peut exiger des personnes qui bénéficient d'une exemption de taxes foncières qu'elles fournissent des paiements tenant lieu de taxes (*payments in lieu of taxes*) qui correspondent au montant de l'exemption. Plutôt que d'être affectés aux dépenses générales de la municipalité comme les produits de la taxe foncière, les paiements tenant lieu de taxes sont placés dans un fonds dédié à la réalisation des objets spécifiques que détermine la municipalité. De plus, et c'est ici qu'on peut voir apparaître plus clairement l'intérêt de l'utilisation du *tax increment financing* pour des projets de développement économique, les paiements tenant lieu de taxes ne sont pas considérés comme des taxes au sens de la section 13 de l'article VIII de la constitution de l'Ohio. Le mécanisme du *tax increment financing* permet ainsi de convertir, en quelque sorte, des revenus provenant de taxes en revenus d'un autre type, réservés à des fins précises. Les sommes provenant des paiements tenant lieu de taxes peuvent donc servir, par exemple, à rembourser un *revenue bond* émis pour une fin visée par la section 13 de l'article VIII de la constitution.

⁵⁷³ *Ohio Rev. Code* § 5709.40 à 5709.43 et § 5709.45 à 5709.47.

⁵⁷⁴ *Ohio Rev. Code* § 5709.77 à 5709.80.

⁵⁷⁵ *Ohio Rev. Code* § 5709.73 à 5709.75.

⁵⁷⁶ *Ohio Economic Development Manual*, Ohio Attorney General's Office, Ohio, 2015, p. 132-136.

La législation de l'Ohio permet l'utilisation du *tax increment financing* pour différentes fins. En plus des infrastructures de voirie ou d'alimentation en eau, les sommes provenant des paiements en lieu de taxes peuvent servir à fournir de l'aide, sous forme d'immeubles ou autrement, à des entreprises. À titre d'exemple, les municipalités peuvent se servir du *tax increment financing* à des fins de « *land acquisition, including acquisition in aid of industry, commerce, distribution, or research* »⁵⁷⁷.

La section 13 de l'article VIII de la constitution de l'Ohio ouvre la porte à l'attribution d'une aide aux entreprises au moyen d'incitatifs fiscaux, mais l'Assemblée générale est autorisée à encadrer l'exercice des pouvoirs de taxation des municipalités⁵⁷⁸.

Les *municipal corporations, counties et townships* de l'Ohio peuvent imposer des taxes foncières générales et spéciales, selon les modalités prévues par le *Tax Levy Law*⁵⁷⁹. Ces taxes doivent, en vertu de la constitution de l'État, être imposées selon la règle d'uniformité expliquée ainsi par la Cour suprême de l'Ohio :

« The "uniform rule" requirement of Section 2, Article XII, operates to assure uniformity in valuation of real property, and uniformity in the percentage of fair market value which constitutes assessed value. *Park Invest. Co.*, supra (175 Ohio St. 410, 195 N.E.2d 908). It also operates to require that in the taxation of real property the taxpayers shall be afforded equal protection of the laws under the Constitution. Such equal protection would require, first, that if there be established classifications of real estate taxpayers, any such classifications must have a rational basis. Second, the equal protection provision would dictate that any legislatively established classes be taxed at a uniform rate. »⁵⁸⁰

Ce principe n'empêche toutefois pas les municipalités d'accorder certains avantages fiscaux à des fins de développement.

Les lois de l'Ohio permettent aux *municipal corporations*, aux *counties* et aux *townships* de mettre en œuvre deux programmes d'exemption des taxes foncières (*tax*

⁵⁷⁷ *Ohio Rev. Code* § 5709.40.

⁵⁷⁸ *Ohio Const.* art. XIII § 6 et art. XVIII, § 13.

⁵⁷⁹ *Ohio Rev. Code* Ch. 5705.

⁵⁸⁰ *State ex rel. Swetland v. Kinney*, 62 Ohio St.2d 23 (1980).

abatement)⁵⁸¹ : le *Enterprise Zone Program* et le *Community Reinvestment Area Program*. Ces programmes ont un encadrement législatif très détaillé.

Dans le cas d'un ***Enterprise Zone Program***⁵⁸², une *municipal corporation* ou un *county* (avec le consentement des *municipal corporations* et *townships* affectés) désigne une partie de son territoire comme *enterprise zone*, laquelle doit être certifiée par le Ohio Development Services Agency (ODSA), un mandataire de l'État. Une zone qui présente certaines caractéristiques de dévitalisation prévues par la loi (taux de chômage élevé, importante présence d'immeubles industriels abandonnés, faible revenu moyen, etc.) est qualifiée de *Full Authority Zone*. Autrement, il s'agit d'une *Limited Authority Zone*.

Une fois la zone établie, une entreprise admissible (en principe toute entreprise qui n'est pas essentiellement une entreprise de vente au détail) peut formuler une demande à la *municipal corporation* ou au *county*. Une telle demande doit décrire le projet de l'entreprise (des travaux de construction ou d'amélioration) et doit contenir des données concernant les emplois qu'elle projette créer ou maintenir ainsi que les investissements qu'elle compte réaliser. La *municipal corporation* ou le *county* (toujours avec le consentement des *municipal corporations* et *townships* affectés) peut ensuite conclure une entente avec cette entreprise par laquelle la municipalité accepte de diminuer les taxes foncières imposées pour un nombre déterminé d'années en contrepartie de certains engagements en lien avec l'amélioration d'immeubles et la création ou le maintien d'emplois. Le contenu de l'entente est prescrit par la loi et il n'est pas possible d'y déroger⁵⁸³. À titre d'exemple, l'entente doit prévoir le plein paiement des taxes municipales si l'entreprise ne crée ou ne maintient pas le nombre d'emplois promis.

Une *Limited Authority Zone* ne peut pas être utilisée de manière à aider des entreprises qui relocalisent des activités qui ont lieu ailleurs en Ohio, sauf autorisation de l'ODSA⁵⁸⁴.

⁵⁸¹ *Ohio Economic Development Manual*, Ohio Attorney General's Office, 2015, p. 86-97; Bricker & Eckler LLP, « DevelopOhio Economic Incentives Toolkit (May 1, 2014) », en ligne: <http://www.bricker.com/documents/resources/developohio_economic_incentives_toolkit.pdf>.

⁵⁸² *Ohio Rev. Code* § 5709.61 à 5709.69.

⁵⁸³ *Ohio Rev. Code* § 5709.631.

⁵⁸⁴ *Ohio Rev. Code* § 5709.633.

Les **Community Reinvestment Area Programs** semblent avoir été conçus avant tout afin de favoriser la construction et la rénovation résidentielles, mais l'outil peut également servir à accorder aux entreprises des exemptions de taxes sur des immeubles utilisés à des fins commerciales ou industrielles⁵⁸⁵. Comme dans le cas des *Enterprise Zone Programs*, la *municipal corporation* ou le *county* délimite un secteur dans lequel des exemptions de taxes pourront être accordées, lesquelles peuvent seulement viser la plus-value apportée à un immeuble par la réalisation de travaux admissibles. Le tracé du secteur et les normes établies par l'organisme doivent être approuvés par l'ODSA.

La *municipal corporation* ou le *county* conclut une entente avec chaque bénéficiaire du programme qui possède un immeuble à vocation commerciale ou industrielle, dans laquelle sont établies les conditions de l'exemption. Des balises détaillées sont prévues par la loi. Somme toute, il s'agit d'un outil assez similaire au *Enterprise Zone Program*, sous réserve du volet résidentiel du *Community Reinvestment Area Program*.

Une part importante des revenus des municipalités de l'Ohio⁵⁸⁶ provient de l'impôt sur le revenu qu'elles sont expressément autorisées par la loi à prélever⁵⁸⁷. De manière très simplifiée, sont taxables les revenus des résidents, ceux des non-résidents qui proviennent d'activités qui ont lieu sur le territoire de la municipalité, ainsi que les profits réalisés par des personnes morales.

L'impôt sur le revenu doit être fixé à un taux uniforme, lequel est généralement limité à 1 % mais peut, dans certaines circonstances, être porté au-delà de ce seuil⁵⁸⁸.

Une *municipal corporation* qui prélève un impôt sur le revenu peut offrir un **crédit d'impôt** dans le but de favoriser la création de nouveaux emplois⁵⁸⁹ ou encore pour maintenir, sur son territoire, des emplois existants⁵⁹⁰. Le crédit peut être accordé pour une période maximale de 15 ans et une entente entre la municipalité et le bénéficiaire de la mesure fixe l'ensemble des conditions qui s'y rapportent.

⁵⁸⁵ *Ohio Rev. Code* § 3735.65 à 3735.70.

⁵⁸⁶ John E. Gotherman, Harold W. Babbit and James F. Lang, *Baldwin's Ohio Practice, Local Government Law - Municipal*, Thomson Reuters, 2015, § 12:5.

⁵⁸⁷ *Ohio Rev. Code* Ch 718.

⁵⁸⁸ *Ohio Rev. Code* § 718.04.

⁵⁸⁹ *Ohio Rev. Code* § 718.15.

⁵⁹⁰ *Ohio Rev. Code* § 718.151.

Les pouvoirs de *home rule* peuvent également habiliter une municipalité à accorder des crédits d'impôt autres que ceux qui sont prévus expressément par la loi⁵⁹¹.

4.4. L'expropriation à des fins de développement économique

Les municipalités du Québec, de l'Ontario et de l'Ohio possèdent toutes des pouvoirs qui se rapportent aux immeubles, lesquels permettent notamment d'acquérir et d'aménager des sites destinés à accueillir des établissements d'entreprises. L'utilisation des pouvoirs d'expropriation à de telles fins est une pratique qui semble être généralement tolérée au Québec et en Ontario, mais qui a suscité la controverse aux États-Unis, où elle a mené à de nombreuses interventions législatives.

Les municipalités locales québécoises possèdent un pouvoir général d'expropriation leur permettant de « s'approprier tout immeuble ou partie d'immeuble ou servitude dont [elles ont] besoin pour toutes fins municipales »⁵⁹².

Comme le rappellent les trois juges dissidents dans l'affaire *Leiriao*⁵⁹³, « au Québec, une personne ne peut être privée de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste indemnité ». Cette règle est codifiée par l'article 952 du *Code civil du Québec* :

952. Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité.

Ils soulignent également que cette disposition est renforcée par l'article 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁵⁹⁴ et que « [p]arce que la propriété constitue une garantie juridique fondamentale et que l'expropriation constitue un pouvoir tellement

⁵⁹¹ *Ohio Economic Development Manual*, Ohio Attorney General's Office, Ohio, 2015, p. 98.

⁵⁹² *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 570; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 1097. Voir Nathaly Rayneault, *L'expropriation municipale québécoise*, Yvon Blais, Cowansville, 2008, p. 129 ss. et Jean Héту, Yvon Duplessis et Lise Vézina, *Droit municipal : principes généraux et contentieux*, Wolters Kluwer, Brossard, 2018, par. 7.27.

⁵⁹³ Voir la section 2.3.1.

⁵⁹⁴ RLRQ, c. C-12.

exorbitant, le droit canadien a constamment favorisé une interprétation restrictive des lois autorisant l'expropriation ».

L'application de ces principes au cas précis de l'expropriation municipale à des fins de développement économique soulève un certain nombre de questions, notamment en raison du fait que, dans bien des cas, les immeubles expropriés sont destinés à être cédés à des tiers et utilisés à des fins privées et lucratives. Dans une affaire portant sur des immeubles destinés à faire partie du Technoparc Saint-Laurent, la Cour supérieure a fait les observations suivantes au sujet de l'expropriation à des fins industrielles :

« On a rappelé, à de nombreuses reprises, qu'une corporation ne pouvait exproprier qu'à des fins publiques. Ce principe est toujours valable, mais il appelle certaines explications. Traditionnellement, les corporations municipales expropriaient pour leurs fins propres et immédiates: rues, égouts, aqueducs, hôtels de ville, arénas, parcs publics, etc. Depuis un certain nombre d'années, le législateur a élargi ce pouvoir dans ce qu'on pourrait appeler des expropriations nouvelle génération: le développement industriel ou résidentiel, la rénovation urbaine, etc. Les corporations municipales ne projettent pas alors d'utiliser, à leurs fins propres, les immeubles acquis, mais plutôt de les céder à des intérêts privés. L'intérêt public est toujours présent puisqu'on recherche un développement harmonieux du territoire, pour le plus grand bien de la collectivité, et non l'avantage d'intérêts privés au détriment de l'intérêt public. En dernier lieu toutefois, les terrains acquis à des fins industrielles seront exploités par des entrepreneurs privés. En l'espèce, CITEC sert de catalyseur, gestionnaire et coordonnateur du projet. Le but ultime ne change pas, bien qu'un intermédiaire soit impliqué: il s'agit toujours de revendre des terrains à des industriels, dans l'intérêt commun. »⁵⁹⁵

Si la loi permet expressément ces « expropriations nouvelle génération », il existe tout de même une jurisprudence assez abondante qui reconnaît le principe selon lequel les pouvoirs d'expropriation d'une municipalité ne doivent pas être détournés, notamment en les utilisant pour le bénéfice d'un tiers⁵⁹⁶. Cela dit, en présence d'habilitations législatives claires à acquérir des immeubles dans le but exprès de les aliéner par la suite, les tribunaux ont souvent rejeté des arguments fondés sur l'absence d'intérêt public avancés par des expropriés cherchant à obtenir l'annulation de telles expropriations⁵⁹⁷.

⁵⁹⁵ *Belcourt Inc. c. St-Laurent (Ville de)*, J.E. 90-727 (C.S.), p. 32-33.

⁵⁹⁶ *Longueuil (Ville de) c. Curateur public*, J.E. 80-734 (C.S.); *Brensim Corporation Ltd. c. Montréal (Ville de)*, J.E. 86-315 (C.S.); *Bédard c. Québec (Ville de)* J.E. 88-1288 (C.A.); *Laval (Ville de) c. Lapointe*, J.E. 88-588 (C.A.); *Avrith c. Laval (Ville de)*, J.E. 89-149 (C.A.); *Investissement Raymond Dussault inc. c. Blainville (Ville de)*, J.E. 91-896 (C.A.); *Ferland c. St-Rémi (Ville de)*, J.E. 93-57 (C.S.); *Immeubles Prime inc. c. Montréal (Ville de)*, 2016 QCCS 5951.

En **Ontario**, les municipalités peuvent, de manière générale, acquérir des immeubles pour toute fin municipale.

« a municipality being a natural person may acquire land, provided the acquisition falls within one of the spheres of jurisdiction set out in s. 11 [of the Municipal Act], or some other specific statutory provision »⁵⁹⁸.

Ce pouvoir comprend l'acquisition par expropriation⁵⁹⁹ et son utilisation à des fins de développement économique a été examinée récemment par les tribunaux dans *Vincorp Financial Ltd. v. Oxford (County)*.

Dans cette affaire, dont les faits remontent à 2005, le comté d'Oxford avait entrepris des démarches d'acquisition d'immeubles afin d'aménager un site qui pourrait répondre aux besoins du manufacturier d'automobiles Toyota, alors à la recherche d'un endroit propice à accueillir une nouvelle usine nord-américaine. Le comté a négocié l'achat de plusieurs parcelles de terrain mais, confronté au refus d'un propriétaire, il a choisi d'utiliser ses pouvoirs d'expropriation afin de compléter son projet. Par la suite, tous les immeubles ont été transférés à Toyota. L'immeuble exproprié a été vendu au prix de l'indemnité d'expropriation.

L'exproprié a contesté l'expropriation, alléguant l'absence de compétence de la municipalité et la contravention à l'interdiction de fournir une aide à une entreprise commerciale ou industrielle, mais la Cour a rejeté ses arguments et a reconnu la validité de l'intervention municipale :

« It is not disputed that a municipality (in this case Oxford) can expropriate lands and in turn sell them to a private party so long as the expropriation is in pursuit of the public interest »⁶⁰⁰

⁵⁹⁷ *Gestion Avono Ltée c. Montréal (Ville de)*, J.E. 88-195 (C.S); *Apôtres de l'amour infini c. Brébeuf (Municipalité de)*, 2008 QCCA 554; *Amqui (Ville d') c. Lévesque*, 2009 QCCS 1262; *Lorrainville (Municipalité de) c. Falardeau*, 2009 QCCA 2021.

⁵⁹⁸ Quinto Annibale, *Municipal Lands: Acquisition, Management and Disposition*, Canada Law Book, Aurora, 2005, par. 2:20.

⁵⁹⁹ *Loi de 2001 sur les municipalités*, LO 2001, chapitre 25, art. 6; *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, LO 2006, chapitre 11, annexe A, art. 9.

⁶⁰⁰ 2014 ONSC 2580, par 84. Confirmé en appel dans *Vincorp Financial Ltd. v. Oxford (County)*, 2014 ONCA 876.

Il est clair, pour le tribunal, que le comté d'Oxford agissait alors à l'intérieur de son champ de compétence relatif au bien-être économique, dans un objectif de développement industriel et de création d'emplois.

Une municipalité en **Ohio** peut acquérir des immeubles pour toute fin publique⁶⁰¹ et ce pouvoir est clairement prévu par la loi⁶⁰². D'ailleurs, la section 13 de l'article VIII de la constitution autorise expressément l'acquisition d'immeubles dans le but de créer ou de préserver des emplois ou pour améliorer le bien-être économique de la collectivité.

En 2005, la Cour suprême des États-Unis a rendu la décision *Kelo v. New London*, dans laquelle elle a reconnu à une municipalité de l'État du Connecticut le pouvoir d'exproprier des immeubles afin qu'ils soient réaménagés et mis à la disposition d'entreprises privées dans le contexte de la mise en œuvre d'un plan de développement économique municipal⁶⁰³.

La décision a suscité une immense controverse. La trame factuelle était particulièrement propice à soulever l'indignation publique : la municipalité a exproprié des résidences individuelles dans le but de les raser pour permettre la réalisation d'un vaste programme de redéveloppement urbain centré sur l'implantation éventuelle d'un complexe de recherche du géant pharmaceutique Pfizer.

Tout en reconnaissant que les pouvoirs d'expropriation ne doivent pas être exercés afin de conférer des avantages privés, les juges majoritaires acceptent que des immeubles puissent être aliénés en faveur d'une entité privée si le public en retire un bénéfice :

« Two polar propositions are perfectly clear. On the one hand, it has long been accepted that the sovereign may not take the property of A for the sole purpose of transferring it to another private party B, even though A is paid just compensation. On the other hand, it is equally clear that a State may transfer property from one private party to another if future "use by the public" is the purpose of the taking »

⁶⁰¹ John E. Gotherman, Harold W. Babbit and James F. Lang, *Baldwin's Ohio Practice, Local Government Law - Municipal*, Thomson Reuters, 2015, § 16:1-16:3.

⁶⁰² *Ohio Rev. Code* § 715.01

⁶⁰³ *Kelo v. City of New London, Conn.*, 545 U.S. 469 (2005).

Pour la majorité, il s'agit donc de déterminer si la réalisation du programme de redéveloppement est une fin publique au sens de la constitution américaine, question à laquelle ils répondent par l'affirmative.

« The City has carefully formulated an economic development plan that it believes will provide appreciable benefits to the community, including—but by no means limited to—new jobs and increased tax revenue. [...] To effectuate this plan, the City has invoked a state statute that specifically authorizes the use of eminent domain to promote economic development. [...] Because that plan unquestionably serves a public purpose, the takings challenged here satisfy the public use requirement of the Fifth Amendment. »

La décision est marquée par une forte dissidence de la part des juges plus conservateurs, qui y voient une atteinte injustifiable au droit de propriété et un détournement des pouvoirs publics à des fins privées.

L'onde de choc⁶⁰⁴ produite par l'affaire *Kelo* a induit de nombreux États américains à légiférer pour restreindre les pouvoirs d'expropriation des municipalités⁶⁰⁵. L'Ohio est ainsi intervenu pour interdire expressément aux municipalités d'utiliser leurs pouvoirs d'expropriation pour acquérir des immeubles à des fins de développement économique⁶⁰⁶.

4.5. Conclusion

Un examen de l'encadrement juridique de l'action municipale en matière de développement économique en Ontario et en Ohio révèle à la fois des similarités frappantes et des divergences marquées avec le cadre québécois.

Les trois régimes laissent clairement voir que les municipalités sont des acteurs importants du développement économique territorial et chaque régime leur propose une variété d'outils pour intervenir dans ce domaine.

⁶⁰⁴ Des ouvrages entiers ont été dédiés aux conséquences de la décision, dont notamment Ilya Somin, *The Grasping Hand: "Kelo v. City of New London" and the Limits of Eminent Domain*, University of Chicago Press, Chicago, 2016.

⁶⁰⁵ Voir John E. Gotherman, Harold W. Babbit and James F. Lang, *Baldwin's Ohio Practice, Local Government Law - Municipal*, Thomson Reuters, 2015, § 18:3.

⁶⁰⁶ *Ohio Rev. Code* § 163.01.

L'approche ontarienne de l'habilitation des municipalités se rapproche beaucoup de celle que nous trouvons au Québec, quoique la loi ontarienne accorde à l'ensemble des municipalités de la province un champ de compétence en matière de développement économique. Le régime de l'Ohio est radicalement différent en ce qu'il s'appuie sur le *home rule*, une reconnaissance formelle d'autonomie municipale qui ne connaît pas d'équivalent au Canada.

La législation particulière, attributive de pouvoirs à une municipalité isolément, qui est une caractéristique importante du régime québécois, est présente en Ontario, mais à un degré moindre. Mise à part Toronto, qui possède un cadre juridique qui lui est propre, aucune municipalité ontarienne ne semble avoir obtenu de pouvoirs particuliers en matière de développement économique depuis l'adoption de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Nous notons que la législation particulière est totalement absente du cadre juridique applicable en Ohio.

Les trois régimes convergent en ce qui concerne la prohibition générale pour les municipalités de soutenir financièrement les activités économiques privées. Cela dit, cette règle n'est en aucun cas absolue et comporte des exceptions, lesquelles sont toutefois de nature très différente en Ohio, étant basées essentiellement sur la provenance non fiscale des sommes destinées à des fins d'aide.

Le présent chapitre s'est également intéressé à l'utilisation des pouvoirs municipaux d'expropriation à des fins de développement économique. Le fait qu'une telle pratique ait suscité une grande controverse aux États-Unis, suivie d'une vague de modifications législatives ayant pour objet de restreindre ces pouvoirs, alors que cette pratique semble largement acceptée au Canada, révèle peut-être une hiérarchie des valeurs différentes dans les deux pays quant aux limites souhaitables à l'action municipale en matière de développement économique.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'intérêt du milieu municipal pour le développement économique est ancien et les interventions municipales dans ce domaine font l'objet, au Québec, d'un encadrement législatif depuis au moins cent cinquante ans.

Cet intérêt semble s'être intensifié au cours des dernières décennies, vraisemblablement en raison des importantes transformations économiques qui déferlent sur le monde. Les nouvelles réalités ont suscité une compréhension plus fine du développement économique qui intègre l'idée de développement régional et se montre attentive au développement local, voire même au développement communautaire et à l'économie sociale.

Du fait de cette nouvelle compréhension du développement économique, les acteurs de ce développement se sont multipliés à toutes les échelles territoriales. Chaque palier municipal, de l'arrondissement à la communauté métropolitaine, a reçu un rôle en la matière et une myriade d'organismes spécialisés œuvrent à tous les niveaux. À cela s'ajoutent les acteurs gouvernementaux, provinciaux et fédéraux, qui interviennent de manière importante dans l'action des municipalités.

Les transformations socio-économiques ont entraîné des innovations juridiques et les lois municipales ont été modifiées par l'introduction d'une panoplie de pouvoirs afin d'habiliter les municipalités à agir de diverses manières sur les activités économiques à l'échelle de leur territoire. Il paraît raisonnable de croire que ces nouvelles fonctions ont contribué à changer la perception du rôle des municipalités. Nous pouvons, par ailleurs, voir dans la formulation nouvelle des textes législatifs habilitant les municipalités et dans le renouvellement concomitant de l'approche interprétative de ces textes une recherche de souplesse et d'adaptation de l'action municipale aux besoins changeants du développement économique. Cette recherche est par ailleurs cohérente avec une reconnaissance accrue de l'autonomie municipale.

L'autonomie municipale est présente depuis longtemps dans le discours politique. Parfois critiquée dans son emploi comme slogan revendicatif, l'autonomie municipale apparaît de plus en plus comme un principe de notre droit public. À tout le moins, la

législation municipale des dernières décennies démontre-t-elle une volonté claire d'élargir la portée de l'action municipale en accordant aux municipalités de nouveaux pouvoirs.

Les dispositions législatives attribuant aux municipalités des pouvoirs relatifs au développement économique sont particulièrement nombreuses et dispersées. De telles dispositions se trouvent notamment dans les deux principales lois municipales, dans la *Loi sur les compétences municipales* (LCM), dans des lois plus spécifiques telles la *Loi sur les immeubles industriels municipaux*, dans les deux lois constituant les communautés métropolitaines, dans les chartes des neuf plus grandes villes du Québec et dans des dizaines de lois particulières. Ces dispositions, rédigées à différentes époques en fonction de différentes préoccupations, interagissent entre elles et forment un tout assez chargé, voire encombré.

Certes, conclure à la complexité du droit municipal québécois est loin d'être une observation originale. Plusieurs juristes ont souligné, au fil des années, qu'il constitue un droit volumineux et rapiécé⁶⁰⁷, issu d'une évolution peu structurée. Pour emprunter la métaphore du professeur Alain Baccigalupo, c'est un droit qui s'est développé de manière « impressionniste »⁶⁰⁸.

Cela dit, alors que cette partie du droit municipal qui encadre l'exercice des compétences municipales tend, au Québec et ailleurs au Canada, vers une certaine simplification au moyen de l'attribution de champs de compétence plutôt que de pouvoirs précis, cette tendance n'a été suivie que partiellement dans le domaine du développement économique.

L'explication de ce constat est peut-être que le domaine du développement économique est particulièrement susceptible de donner lieu à des conflits, d'arbitrage délicat, entre intérêts locaux et nationaux. D'ailleurs, l'ensemble des limites de l'action municipale en matière de développement économique, examinées dans le chapitre 3, pourraient être vues comme des mécanismes visant à préserver la cohérence entre

⁶⁰⁷ Voir, à titre d'exemple, André Tremblay et Réginald Savoie, *Précis de droit municipal*, Wilson & Lafleur, Montréal, 1973, p.13 (avant-propos).

⁶⁰⁸ Alain Baccigalupo, *Système politique et administratif des municipalités québécoises : une perspective comparative*, Agence d'Arc, Montréal, 1990, p. XV.

l'exercice des pouvoirs municipaux et une vision globale du développement économique du Québec.

Ces limites ou contrôles constituent alors un contrepoids à l'autonomie municipale et tout le cadre juridique de l'action municipale en matière de développement économique peut être vu comme le point mobile d'un équilibre entre deux volontés divergentes. Chacune des très nombreuses interventions législatives décrites dans le présent mémoire vise à permettre de nouvelles formes d'action municipale, tout en balisant ces pouvoirs d'une manière jugée acceptable par l'État. D'où, pour une part, la complexité du système normatif qui produit cet équilibre.

Cette même tension, ou encore cette même recherche d'équilibre, est apparente dans les cadres juridiques applicables aux municipalités de l'Ontario et de l'Ohio. Cela n'a toutefois pas fait obstacle à l'attribution à ces municipalités de larges pouvoirs relatifs au développement économique, sous réserve de certaines restrictions et de certains aménagements afin de répartir des fonctions entre les différents paliers municipaux. Nous remarquons, d'ailleurs, que la législation de l'Ontario et de l'Ohio en la matière est plus succincte, plus uniforme et moins fragmentée que la législation québécoise.

Il existe plus d'une manière de concevoir un système où plusieurs acteurs, agissant à des échelles différentes et dont les intérêts peuvent être parfois convergents, parfois divergents, interviennent tous dans un même domaine. Une piste à explorer serait une meilleure intégration des pouvoirs des différents paliers afin que le cadre juridique favorise leur exercice concerté. D'une part, il serait sans doute souhaitable que les rôles des différentes instances municipales soient plus clairement établis et, d'autre part, il y aurait vraisemblablement avantage à chercher des manières de favoriser la cohérence dans l'exercice des pouvoirs dévolus aux municipalités.

Or, quoique leur étude soit fort intéressante pour plusieurs raisons, ce ne sont pas les régimes de l'Ohio et l'Ontario qui semblent être les plus susceptibles d'inspirer un système construit selon ces idées de concertation, de clarté et de cohérence.

À cet égard, nous proposons plutôt de regarder le droit municipal québécois lui-même et de se tourner vers le régime de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU),

qui répartit des pouvoirs entre les trois paliers municipaux et cherche à assurer une certaine cohérence dans leur exercice au moyen de mécanismes obligatoires de conformité et de concordance. Ainsi, une municipalité locale doit respecter des orientations régionales déterminées par la MRC, laquelle est tenue à une obligation de même nature, le cas échéant, envers la communauté métropolitaine. Ce système est chapeauté par des orientations gouvernementales conçues à l'échelle du Québec.

Sans dire qu'il serait nécessairement souhaitable d'assujettir l'exercice des compétences municipales en matière de développement économique à une exigence de cohérence aussi explicite que dans le cas des compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme, ou de concevoir de la nouvelle législation sur le modèle de la LAU, qui est elle-même particulièrement complexe, il y a certainement dans ce modèle législatif matière à réflexion. Tout en conservant le souci d'équilibrer le principe d'autonomie municipale et la prévalence de l'intérêt général du Québec, cette réflexion, inspirée par les idées de concertation, de clarté et de cohérence, pourrait aboutir à une meilleure intégration des pouvoirs et à une simplification du cadre juridique de l'action municipale en matière de développement économique.

BIBLIOGRAPHIE

1. Textes constitutionnels

1.1. Ohio

Ohio Constitution

2. Législation

2.1. Québec

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, RLRQ, chapitre A-19.1.

Charte de la ville de Gatineau, RLRQ, chapitre C-11.1.

Charte de la ville de Lévis, RLRQ, chapitre C-11.2.

Charte de la ville de Longueuil, RLRQ, chapitre C-11.3.

Charte de la ville de Montréal, RLRQ, chapitre C-11.4.

Charte de la ville de Québec, RLRQ, chapitre C-11.5.

Loi sur les cités et villes, RLRQ, chapitre C-19.

Code municipal du Québec, RLRQ, chapitre C-27.1.

Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal, RLRQ, chapitre C-37.01.

Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec, RLRQ, chapitre C-37.02.

Loi sur les compétences municipales, RLRQ, chapitre C-47.1.

Loi sur le développement durable, RLRQ, chapitre D-8.1.1.

Loi sur l'économie sociale, RLRQ, chapitre E-1.1.1.

Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations, RLRQ, chapitre E-20.001.

Loi sur les immeubles industriels municipaux, RLRQ, chapitre I-0.1.

Loi sur l'interdiction de subventions municipales, RLRQ, chapitre I-15.

Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, RLRQ, chapitre M-22.1.

Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, RLRQ, chapitre M-30.01.

Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, RLRQ, chapitre O-1.3.

2.2. Ontario

Loi sur l'aménagement du territoire, L.R.O. 1990, c. P.13.

Loi de 2001 sur les municipalités, L.O. 2001, c. 25.

Loi de 2006 sur la cité de Toronto, L.O. 2006, c. 11, annexe A.

2.3. Ohio

Ohio Revised Code (Titles 1, 3, 5, 7, 57, 63)

3. Documents gouvernementaux

3.1. Québec

Conférence Québec-Municipalités, *La revalorisation du pouvoir municipal*, Québec, 1978.

Gouvernement du Québec, *Devenir maître de son développement : la force des régions*, Québec, 2004.

Gouvernement du Québec, *Politique nationale de la ruralité 2014-2024*, Québec, 2013.

Gouvernement du Québec, *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022*, Québec, 2017.

Ministère des Affaires municipales, *Cadre de référence gouvernemental pour la création de parcs régionaux*, Québec, 1997.

Ministère des Affaires municipales, *Le milieu municipal québécois : Ses lois, ses structures et son fonctionnement*, Québec, 1997.

Ministère des Affaires municipales, *Le programme particulier d'urbanisme et son application à la revitalisation d'un centre-ville ou d'un secteur central traditionnel*, 1985.

Ministère des Affaires municipales, *Programme d'aide financière aux MRC pour soutenir le développement économique et la création d'emplois : guide explicatif*, Québec, 1997.

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, « Information concernant les principales dispositions législatives proposées pour la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance municipale en matière de développement local et régional », *Bulletin Muni-Express*, n° 12, 2 décembre 2014.

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, « Le Fonds de développement des territoires pour appuyer les MRC dans leur compétence en développement local et régional », *Bulletin Muni-Express*, n° 05, 23 juin 2015.

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, « Information concernant les dispositions législatives en vigueur permettant la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance municipale en matière de développement local et régional », *Bulletin Muni-Express*, n° 06, 23 juin 2015.

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, « Pouvoirs d'aide des municipalités locales », *Bulletin Muni-Express*, n° 07, 23 juillet 2015.

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, *L'organisation municipale du Québec en 2018*, Québec, 2018.

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *Bilan évaluatif : Fonds de développement régional 2004-2005 à 2007-2008*, Québec, 2009.

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *La municipalité régionale de comté : compétences et responsabilités*, Québec, 2009.

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *La vision stratégique du développement, Guide de bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable*, Québec, 2010.

Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, *Travaux sur le livre 5 : Les compétences municipales*, Québec, 1999.

Ministère des Affaires municipales et des Régions, *La Loi sur les compétences municipales commentée article par article*, Québec, 2006.

Ministère des Affaires municipales et des Régions, *La vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social*, Québec, 2005.

Ministère des Affaires municipales et des Régions, *Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire : pour un développement durable de l'énergie éolienne*, 2007.

Ministère des Affaires municipales et des Régions, *Pour une plus grande prospérité et vitalité de nos municipalités : plan d'action gouvernemental à l'intention des municipalités dévitalisées*, Québec, 2008.

Ministère des Affaires municipales et des Régions, *Rapport d'enquête sur les nouveaux pouvoirs des municipalités en matière de crédits de taxes à l'investissement et de mesures d'aide limitée*, Québec, 2008.

Ministère des Affaires municipales et des Régions, *Rapport de la ministre sur les nouveaux pouvoirs des municipalités en matière de crédits de taxes à l'investissement et de mesures d'aide limitée*, Québec, 2008.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, *Plan de développement de la zone agricole: bilan des projets pilotes*, Québec, 2011.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, *Plan de développement de la zone agricole: guide d'élaboration*, Québec, 2011.

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, Québec, 2015.

Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, *Coopérative de solidarité: constitution, organisation, fonctionnement*, Québec, 2007.

Ministère des Finances du Québec, *Le Québec, ses municipalités, ses régions : pour un partenariat dans le développement*, Québec, 2012.

Ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, *Loi sur les immeubles industriels municipaux : Formalités administratives*, Québec, 1994.

Ministère des Régions, *Conjuguer l'économie et le social*, Québec, 1998.

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, *L'énergie pour construire le Québec de demain: la stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, Québec, 2006.

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Plan d'action 2016-2017*, Québec, 2016.

Secrétariat au développement des régions, *Politique de soutien au développement local et régional*, Québec, 1997.

3.2. Ontario

Ministry of Municipal Affairs and Housing, *Business Improvement Area Handbook*, Ontario, 2010.

Ministry of Municipal Affairs and Housing, *Municipal Planning and Financial Tools for Economic Development*, Ontario, 2011.

3.3. Ohio

Ohio Attorney General's Office, *Ohio Economic Development Manual*, Ohio, 2015.

4. Documents d'organisations gouvernementales internationales

OECD, *Best Practices in Local Development*, Local Economic and Employment Development, OECD Publishing, 2001.

OECD, *New Forms of Governance for Economic Development*, Local Economic and Employment Development, OECD Publishing, 2004.

OECD, *Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies*, Local Economic and Employment Development, OECD Publishing, 2010.

5. Traités et monographies

Chester James Antieau, *Antieau's Local Government Law*, M. Bender, New York, 1993.

Alain Baccigalupo, *Les administrations municipales québécoises : des origines à nos jours*, Agence d'Arc, Montréal, 1984.

Alain Baccigalupo, *Système politique et administratif des municipalités québécoises : une perspective comparative*, Agence d'Arc, Montréal, 1990.

R. Raymond Brassard, *Le pouvoir municipal*, Publications Proteau, Boucherville, 1992.

Yvan Comeau, Louis Favreau, Benoît Lévesque et Marguerite Mendell, *Emploi, économie sociale, développement local : les nouvelles filières*, PUQ, Québec, 2001.

William T. Conard II, *Baldwin's Ohio Practice, Local Government Law - County*, Thomson Reuters, 2010.

Julien Drapeau, *Les origines du régime municipal au Québec*, Ministère des Affaires municipales, Québec, 1967.

John E. Gotherman, Harold W. Babbit and James F. Lang, *Baldwin's Ohio Practice, Local Government Law - Municipal*, Thomson Reuters, 2015.

Robert J. Gravel et Richard Sévigny, *L'avenir des MRC et la décentralisation : Bilan des activités des MRC, volonté d'exercice et d'extension des compétences*, INRS-EAU, Québec, 1985.

Robert J. Gravel, *Les institutions administratives locales au Québec : Structures et fonctions*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 1999.

Nicholas Greifer, *An Elected Official's Guide to Tax Increment Financing*, Government Finance Officers Association of the United States and Canada, Chicago, 2005.

Jean Héту, Yvon Duplessis et Lise Vézina, *Droit municipal : principes généraux et contentieux*, Wolters Kluwer, Brossard, 2018.

Jean Héту et Yvon Duplessis, *Loi sur les compétences municipales et Loi sur les cités et villes : Textes explicatifs et références législatives*, CCH, Brossard, 2006.

Jane Jacobs, *Cities and the Wealth of Nations : Principles of Economic Life*, Random House, New York, 1984.

Ivor Jennings, *Principles of Local Government Law*, 4e éd., University of London Press, Londres, 1960.

André Joyal, *Le développement local: Comment stimuler l'économie des régions en difficulté*, PUL, Québec, 2002.

Pierre-André Julien, *Le développement régional*, Éditions de l'IQRC, Québec, 1997.

Jacques L'Heureux, *Droit municipal québécois*, Sorej, Montréal, 1981.

Felix Hoehn, *Municipalities and Canadian Law : Defining the Authority of Local Governments*, Purich, Saskatoon, 1996.

Stuart A. MacCorkle, *American Municipal Government and Administration*, Heath, Boston, 1948.

M. Virginia MacLean et John Tomlinson, *The Ontario Municipal Act, A Comprehensive Guide* (2nd ed.), Carswell, Toronto, 2016.

Stanley M. Makuch, Neil Craik and Signe B. Leisk, *Canadian Municipal and Planning Law*, 2nd ed., Carswell, Toronto, 2004.

David J. McCarthy, *Local Government Law in a Nutshell*, Thomson/West, St. Paul, 2003.

Eugene McQuillin, *The Law of Municipal Corporations*, 3rd ed., Thomson Reuters, 2016.

Guy Mercier et al., *L'avenir municipal : Dynamiques québécoises et canadiennes*, Éditions S. Harvey, Québec, 1999.

Vincent Ostrom, Robert Bish and Elinor Ostrom, *Local Government in the United States*, ICS Press, San Francisco, 1988.

Paul E. Peterson, *City Limits*, University of Chicago Press, Chicago, 1981.

Paul Prévost, *Développement local et entrepreneurship*, IRECUS, Sherbrooke, 1992.

Rebecca C. Princehorn, *Baldwin's Ohio Practice, Local Government Law - Township*, Thomson Reuters, 2016.

Marc-Urbain Proulx, *Développement économique: clé de l'autonomie locale*, Transcontinental, Montréal, 1994.

Marc-Urbain Proulx, *Territoires et développement : la richesse du Québec*, PUQ, Québec, 2011.

Nathaly Rayneault, *L'expropriation municipale québécoise*, Yvon Blais, Cowansville, 2008.

Ian Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2nd ed.), Carswell, Toronto, 2011.

George Rust-D'Eye, Ophir Bar-Moshe et Andrew James, *City of Toronto Act and Related Municipal Legislation: A User's Manual*, Carswell, Toronto, 2014.

Diane Saint-Pierre, *L'évolution municipale du Québec des régions. Un bilan historique*, Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec, 1994.

Andrew Sancton, *Canadian Local Government*, Oxford, Toronto, 2011.

Richard C. Tindal and Susan Nobles Tindal, *Local Government in Canada* (6th ed.), Thomson Nelson, Scarborough, 2004.

André Tremblay et Réginald Savoie, *Précis de droit municipal*, Wilson & Lafleur, Montréal, 1973.

Diane-Gabrielle Tremblay et Jean-Marc Fontan, *Le développement économique local: la théorie, les pratiques, les expériences*, TÉLUQ, Sainte-Foy, 1993.

Diane-Gabrielle Tremblay, Juan-Luis Klein et Jean-Marc Fontan, *Initiatives locales et développement socioterritorial*, TÉLUQ, Québec, 2009.

Bertrand Vachon, *Le développement local: théorie et pratique*, Gaëtan Morin, Boucherville, 1993.

6. Articles de périodiques et chapitres d'ouvrages collectifs

Lucien Bélanger, « Les pouvoirs des municipalités en matière de développement économique », p. 29-30 dans *Municipalité*, mars-avril 1986, Ministère des Affaires municipales, Québec.

Serge Belley, Laurence Bhérer et al., « Québec », dans Andrew Sancton et Robert Young (dir.), *Foundations of Governance: Municipal Government in Canada's Provinces*, University of Toronto Press, Toronto, 2009.

Serge Belley, Gérard Divay et Marie-Claude Prémont, «Le secteur municipal au Québec : enjeux juridiques, politiques et administratifs», dans Nelson Michaud (dir.), *Secrets d'États?*, PUL, Québec, 2011.

Allison Bramwell et Neil Bradford, « Civic Infrastructures of Innovation and Inclusion? Reflections on Urban Governance in Canada », p. 319-327 dans *Governing Urban Economies: Innovation and Inclusion in Canadian City-Regions*, University of Toronto Press, Toronto, 2014.

Johanne Brassard, « Les MRC désignées à caractère rural » dans *Développements récents en droit municipal (2002)*, Yvon Blais, Cowansville, 2002.

Yves Chaîné et Chanelle Renaud, « Compétences de la municipalité régionale de comté », dans *JurisClasseur Québec – Droit municipal*, LexisNexis, Montréal, 2017.

Serge Côté, « Vers un modèle de soutien à l'innovation pour les entreprises québécoises », p. 25-40 dans Danielle Lafontaine et Bruno Jean (dir.), *Territoires et fonctions*, vol. 2., GRIDEQ, Rimouski, 2005

Jacques Desmarais, « Les municipalités locales et les MRC ont leur place dans le développement économique », p. 4-7 dans *Municipalité*, décembre 1996-janvier 1997, Ministère des Affaires municipales, Québec.

Clermont Dugas, « Région et régionalisation au Québec depuis Raoul Blanchard », (1986) 30 *Cahiers de géographie du Québec* 189-202.

Michèle Dumas, « MRC et ministère des Ressources naturelles : une collaboration multiforme » p. 27-29 dans *Municipalité*, décembre-janvier 1997, Ministère des Affaires municipales, Québec.

Ronald Dworkin, « Le positivisme », p. 31-50 dans *Droit et société*, n° 1, Paris, 1985.

Yvon Gasse, *L'importance des groupes intermédiaires dans le développement économique local : l'exemple du Québec*, Document de travail (Université Laval. Faculté des sciences de l'administration), Québec, 2006.

Marie-Andrée Gauthier, « La Loi sur l'interdiction de subventions municipales », p. 20-22 dans *Municipalité*, juin-juillet 1996, Ministère des Affaires municipales, Québec.

Sylvain Giguère, « De nouvelles formes de gouvernance pour le développement économique et l'emploi », dans Sylvain Giguère (dir.), *Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique*, OCDE, Paris, 2004.

Bertrand Gobeil et Dennis Pakenham, « Pouvoirs des municipalités en matière de développement économique », dans *Développements récents en droit municipal (2008)*, Yvon Blais, Cowansville, 2008.

André Joyal, *Le développement local au Québec*, en ligne: <http://agora.qc.ca/documents/developpement_local--le_developpement_local_au_quebec_par_andre_joyal>.

Juan Luis Klein, « Économie sociale et territoire en contexte de mondialisation », p. 175-194 dans Guy Bellemare et Juan Luis Klein (dir.), *Innovation sociale et territoire : Convergences théoriques et pratiques*, PUQ, Québec, 2011.

Juan Luis Klein, Danielle-Gabrielle Tremblay et Jean-Marc Fontan, « Social Actors and Hybrid Governance in Community Economic Development in Montreal », p. 37-57 dans Neil Bradford et Allison Bramwell (dir.), *Governing Urban Economies. Innovation and Inclusion in Canadian City-Regions*, U of T Press, Toronto, 2014.

André Lemay, « Le projet de loi 88 : un second souffle pour les M.R.C. » dans *Développements récents en droit municipal (1989)*, Yvon Blais, Cowansville, 1989.

André Lemay, « Le rôle accru des M.R.C. » dans *Développements récents en droit municipal (1995)*, Yvon Blais, Cowansville, 1995.

Benoît Lévesque, « Le modèle québécois de développement régional et local: vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois? », p. 15-45 dans Danielle Lafontaine et Bruno Jean (dir.), *Territoires et fonctions*, vol. 1, GRIDEQ, Rimouski, 2005.

Benoît Lévesque, « Développement local au Québec: vingt ans d'expérimentation et d'institutionnalisation », dans Xabier Itçaina, Jacques Palard et Sébastien Ségas (dir.), *Régimes territoriaux et développement économique*, PU Rennes, Rennes, 2007.

Marguerite Mendell, « Qu'est-ce que le développement? », p. 69-83 dans Marielle Tremblay, Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay (dir.), *Développement local, économie sociale et démocratie*, PUQ, Québec, 2002.

Marie-Claude Prémont, « Les municipalités québécoises et le développement économique par la fiscalité : back to the future ? » dans *Organisations et territoires*, vol. 24, n°3, 2015, p. 61-67.

Danielle Rochette, « Des structures et des formules pour développer l'économie », p. 7-8 dans *Municipalité*, mars-avril 1986, Ministère des Affaires municipales, Québec.

Claudine Roy, « Développement économique : Des pouvoirs étendus », p. 4-6 dans *Municipalité*, février 1990, Ministère des Affaires municipales, Québec.

Claudine Roy, « Les pouvoirs des institutions municipales et le développement local », p. 8-10 dans *Municipalité*, décembre 1996-janvier 1997, Ministère des Affaires municipales, Québec.

Jean-Pierre Saint-Amour, « Les mesures d'aide offertes par les administrations municipales », p. 1-101 dans *Développements récents en droit municipal (2016)*, Yvon Blais, Cowansville, 2016.

David Siegel, « Ontario », dans Andrew Sancton et Robert Young (dir.), *Foundations of Governance : Municipal Government in Canada's Provinces*, U of T Press, Toronto, 2009.

Stephen Thompson, « Delivery models of local economic development: An analysis of internal and external models in Ontario » dans *Papers in Canadian Economic Development*, vol. 12, 2010, p. 86-110.

André Trudeau, « L'importance économique, sociale et juridique des municipalités au Québec », dans *La démocratie municipale*, Journées Maximilien-Caron, Université de Montréal, Thémis, Montréal, 1996.

Pierre Vallée, « Priorité au développement économique », *Le Devoir* (Montréal), 29 avril 2017.

Lise Vézina et al., *La compétence municipale en matière de développement économique local*, (2006) 6 A.J.M. p. 29-32.

Lise Vézina et al., *La nouvelle gouvernance municipale en matière de développement local et régional*, (2016) 16 A.J.M., p. 1-5.

7. Documents d'organisations non gouvernementales

Bricker & Eckler LLP, « DevelopOhio Economic Incentives Toolkit (May 1, 2014) », en ligne: <http://www.bricker.com/documents/resources/developohio_economic_incentives_toolkit.pdf>

Serge Côté, « L'avenir des corporations de développement économique au Québec », dans *Le financement du développement économique au Québec*, Union des municipalités du Québec, 1993.

County Commissioners Association of Ohio, *Ohio County Commissioners Handbook*, Ohio, 2015.

Jonathan Deslauriers et al., *Mieux outiller le secteur manufacturier : entre politique et adéquation des besoins*, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC, Montréal, 2014.

Federation of Canadian Municipalities, *The Evolution of Local Economic Development in Canada*, 2014.

Fédération québécoise des municipalités, *Une gouvernance de proximité*, 2014.

Émile Gosselin, *Principes généraux de l'administration municipale, sa nature, ses fonctions, son territoire*, Étude présentée par l'Union des municipalités du Québec, Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels, Québec, 1954.

Ohio Municipal League, *Municipal Government in Ohio*, Columbus, 2016.

Table nationale des corporations de développement communautaire, *Cadre de référence*, 2012, en ligne: <<http://www.tncdc.com/medias/u/44/doc/Cadre%20de%20r%C3%A9f%C3%A9rence%20-%20TNCDC.pdf>>

Union des MRC du Québec, *Rapport du comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC*, 1986.

Union des municipalités du Québec, *Le développement économique et industriel du Québec : responsabilité individuelle, responsabilité collective*, 1970.

Union des municipalités du Québec, *Le financement du développement économique au Québec*, 1993.

Union des municipalités du Québec, *Livre blanc municipal : l'avenir a un lieu*, 2012.

Union des municipalités du Québec, *Politique de développement économique de l'UMQ*, 2004.

Union des municipalités du Québec, *Rapport du laboratoire d'idées sur le développement économique*, 2017.

8. Jurisprudence

8.1. Canada

1085459 Ontario Ltd. v. Prince Edward County (Municipality), 2005 CanLII 28851 (ON SC).

114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville), [2001] 2 RCS 241.

9175-7468 Québec Inc. c. Ville de Montréal, 2015 QCCA 811.

Amqui (Ville d') c. Lévesque, 2009 QCCS 1262.

Apôtres de l'amour infini c. Brébeuf (Municipalité de), 2008 QCCA 554.

Avrith c. Laval (Ville de), J.E. 89-149 (C.A.).

Bédard c. Québec (Ville de), J.E. 88-1288 (C.A.).

Belcourt Inc. c. St-Laurent (Ville de), J.E. 90-727 (C.S.).

Brensim Corporation Ltd. c. Montréal (Ville de), J.E. 86-315 (C.S.).

Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District), 2012 CSC 2.

Cie Immobilière Viger c. L. Giguère Inc., [1977] 2 R.C.S. 67.

City of Verdun v. Sun Oil, [1952] 1 SCR 222.

Coopérative de solidarité santé Shooner-Jauvin c. Yamaska (Municipalité de), 2013 QCCQ 2744.

Duchesneau c. Granby (Ville de), 2013 QCCS 5256.

Ferland c. St-Rémi (Ville de), J.E. 93-57 (C.S.).

Forte c. St-Hubert (Ville de), J.E. 89-519 (C.S.)

Fortin c. Québec (Ville de), J.E. 94-329 (C.S.).

Friends of Lansdowne Inc. v. Ottawa (City), 2012 ONCA 273.

Gestion Avono Ltée c. Montréal (Ville de), J.E. 88-195 (C.S.).

Godbout c. Longueuil (Ville), [1997] 3 RCS 844.

Immeubles Murdock inc. c. Chicoutimi (Ville), [1995] R.J.Q. 413.

Immeubles Prime inc. c. Montréal (Ville de), 2016 QCCS 5951.

Investissement Raymond Dussault inc. c. Blainville (Ville de), J.E. 91-896 (C.A.)

Jean c. Vibert, 2012 QCCS 4248.

Laval (Ville de) c. Lapointe, J.E. 88-588 (C.A.).

Leiriao c. Val-Bélair (Ville), [1991] 3 RCS 349.

Longueuil (Ville de) c. Curateur public, J.E. 80-734 (C.S.).

Lorrainville (Municipalité de) c. Falardeau, 2009 QCCA 2021.

Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd., [2000] 1 RCS 342.

Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville), [1994] 1 RCS 231.

R. c. Greenbaum, [1993] 1 RCS 674.

R. c. Sharma, [1993] 1 RCS 650.

Régie intermunicipale du parc industriel de Beauce Amiante c. Dava inc., 2008 QCCS 5919.

Roy c. Pincourt (Ville de), 2015 QCCA 1394.

Ryan c. Deux-Montagnes (Ville de), J.E. 92-1673 (C.A.).

Saint-Hubert (Ville de) c. Longueuil (Ville de), [1973] C.A. 851.

Signé Orford c. Orford (Municipalité du Canton d'), 2015 QCCS 2784.

Ste-Rose-du-Nord (Municipalité de la paroisse de) c. Québec (Procureur général), J.E. 94-1372 (C.A.).

Syndic du Système de bicyclette public, société de vélo en libre-service, 2017 QCCS 1442.

Teasdale-Lachapelle c. Pellerin, 1998 CanLII 11227 (QC CS).

United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville), 2004 CSC 19.

Vincorp Financial Ltd. v. The Corporation of the County of Oxford, 2014 ONSC 2580.

Vincorp Financial Ltd. v. Oxford (County), 2014 ONCA 876.

8.2. États-Unis

Kelo v. City of New London, Conn., 545 U.S. 469 (2005).

State ex rel. Swetland v. Kinney, 62 Ohio St.2d 23 (1980).