

Les Cahiers de droit



Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois - III

Patrick Kenniff

Volume 17, numéro 3, 1976

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042123ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042123ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Kenniff, P. (1976). Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois - III. *Les Cahiers de droit*, 17(3), 667-739.
<https://doi.org/10.7202/042123ar>

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1976

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois — III *

Patrick KENNIFF **

	Page
Chapitre 4 - Du contrôle au développement : l'essor d'une nouvelle approche à la planification de l'utilisation du sol et des ressources	668
Section 1 - Les mesures incitatives d'ordre financier et fiscal	671
A. Généralités	671
B. Le secteur primaire	672
1. L'agriculture	673
2. Les mines	675
3. La forêt	678
4. Conclusion	680
C. Aménagement urbain et aide au développement industriel	681
1. Aménagement urbain	681
2. Développement industriel	690
D. Qualité de l'environnement	694
E. Conclusion	695
Section 2 - La participation gouvernementale à la mise en valeur du sol et des ressources	698
A. Les infrastructures et les équipements	699
1. Les transports et l'aménagement urbain	699
2. La mise en valeur des ressources	705
3. Conclusion	708
B. La participation directe à la mise en valeur	709
1. La mise en valeur des ressources	710
2. Le rapatriement du contrôle de l'économie	717
3. Conclusion	718
Conclusion générale	720

* Les articles précédents de cette série ont paru à (1975) 16 *C. de D.* 763, (1976) 17 *C. de D.* 85 et 437.

** L.L.L. (Laval), Ph.D. (Londres), avocat, professeur adjoint à la Faculté de droit de l'Université Laval.

CHAPITRE 4

DU CONTRÔLE AU DÉVELOPPEMENT : L'ESSOR D'UNE NOUVELLE APPROCHE À LA PLANIFICATION DE L'UTILISATION DU SOL ET DES RESSOURCES

Dans le chapitre qui a précédé, nous avons suivi de près l'évolution et la croissance des pouvoirs publics de réglementation de l'utilisation du sol et du développement de ses ressources. Cette croissance des pouvoirs publics répond aux demandes multipliées d'intervention publique dans des domaines économiques et sociaux considérés autrefois comme étant du ressort de l'initiative privée. En dépit de l'élargissement des objectifs de cette réglementation, cependant, sa nature essentielle n'a pas subi de modification profonde. Elle continue de circonscrire, en termes négatifs, l'étendue des activités humaines qui peuvent s'identifier à l'exercice du droit de propriété ou d'un droit réel démembré.

Compte tenu de l'ensemble des services que les gouvernements modernes doivent assurer, et considérant aussi la fonction que ceux-ci sont appelés à assumer, le système de réglementation à base de prohibition et de restriction des activités privées repose sur une conception étroite du domaine propre de l'intervention publique. Pour compléter cette forme négative de réglementation, les gouvernements sont également intéressés à promouvoir certaines activités qu'ils estiment utiles, voire essentielles à leur conception de l'intérêt public général. Comme nous l'avons vu, cependant, le système juridique et social au Québec ne cherche pas à obtenir la participation des citoyens à des activités au moyen d'ordonnances directes ayant pour but de les contraindre à poser des gestes précis. Il en est surtout ainsi en ce qui a trait aux droits et aux privilèges associés à la propriété du sol et de ses ressources, puisque le concept de propriété en droit civil confère un droit absolu qui n'est limité que par l'obligation de respecter les règles du bon voisinage. Il faut tout de même reconnaître que dans certains cas, la loi ou un règlement peut imposer au propriétaire l'obligation d'accomplir certains actes. À l'heure actuelle, c'est le cas de la réglementation portant sur la sécurité et la protection des mineurs¹, ou de celle qui fixe des normes de construction domiciliaire. Mais

1. *Loi des mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.) c. 34, art. 261 ; *Règlement relatif à la salubrité et à la sécurité du travail dans les mines et carrières*, *Règlements d'application des lois* (R.A.L.), 1972, vol. 3, 3-055 (mod. Règ. 74-382 G.O.Q. 1974, vol. 106, n° 21, 3735 ; Règ. 75-330, G.O.Q. 1975, vol. 107, n° 26, 3471).

évidemment, on ne fait pas appel à ce genre de réglementation au Québec pour dicter à un propriétaire quel usage faire de son immeuble, ni pour fixer le lieu et l'étendue des terrains qu'il peut acquérir. Pourvu qu'un individu puisse obtenir l'étendue de terre qu'il désire, dans une région où l'activité qu'il désire exercer n'est pas interdite par un règlement de zonage ou une mesure analogue, il est parfaitement libre d'utiliser cet immeuble comme il l'entend, de cesser son activité ou encore de la modifier à l'intérieur des limites que la loi lui impose.

Dans un système économique et social comme le nôtre, où le développement du sol et des ressources est davantage laissé à l'initiative privée, on doit rechercher l'alternative aux ordonnances directes dans les mesures incitatives que peut élaborer le gouvernement afin d'encourager les individus à préférer certaines activités qui favorisent l'accomplissement d'objectifs à caractère économique et social élaborés par l'Administration. Ces mesures sont persuasives plutôt que proprement contraignantes, bien qu'en théorie elles ont une valeur normative tout aussi importante². Comme Jacques de Lanversin l'a déjà souligné: « Ces méthodes, qui sont les plus conformes à l'éthique de l'économie libérale, sont également efficaces en ce qu'elles font appel à l'intérêt, mobile principal de l'activité économique en régime capitaliste »³.

Ainsi, dans les situations où la réglementation directe est inappropriée pour des motifs d'ordre politique, idéologique ou pratique, ces mesures incitatives offrent un moyen de suppléer aux mesures contraignantes. Un autre moyen, qui a été employé avec succès depuis quelques années, consiste à promouvoir une participation gouvernementale directe au développement du territoire, par la création d'entreprises publiques ou para-publiques qui œuvrent tantôt seules, tantôt de concert avec l'entreprise privée. Cette intervention gouvernementale peut viser soit à encourager l'initiative privée en lui opposant une certaine concurrence, soit à la supplanter dans l'intérêt public et national. Une dernière forme de mesures incitatives consiste en l'élaboration de programmes publics d'acquisition et de développement de terrains, soit en vue de les céder par la suite à l'entreprise privée, soit en vue d'attirer, au moyen de la construction des routes et d'autres services d'infrastructure, un développement privé subséquent.

2. Voir (1975) 16 *C. de D.* 763, 775-782.

3. J. DE LANVERSIN, *L'aménagement du territoire et la régionalisation*, 2^e éd., Paris, Éditions techniques, 1970, 314.

Il ne faut pas s'imaginer que ces mesures d'incitation au développement par l'entreprise privée sont nouvelles en droit canadien et québécois. Les avantages fiscaux, les subventions et les prêts en vue de stimuler la croissance économique, de même que les programmes de travaux publics sont des mesures que le gouvernement utilise depuis longtemps ; depuis le début du siècle leur importance croît à un rythme accéléré. Ce n'est que récemment, cependant, qu'on a assisté à une tentative par les gouvernements de coordonner l'utilisation de ces mesures afin de promouvoir une forme plus rationnelle et plus intégrée de développement et de gestion du sol et des ressources. Lorsque ces mesures sont suppléées par des règlements plus contraignants, elles forment un ensemble important d'instruments dont peuvent se servir l'Administration et les municipalités pour mieux planifier le développement du territoire. Toutefois, comme nous pourrions le constater, cette approche intégrée fait encore largement défaut au Québec. Cela est dû en partie au fait que les gouvernements fédéral et québécois n'arrivent pas à s'entendre sur l'application coordonnée de leurs politiques respectives dans ce domaine. Mais il est aussi dû, probablement en plus grande partie, à l'absence de coordination entre les divers ministères et organismes relevant de chaque palier de gouvernement.

L'approche que nous devons adopter pour classer les nombreuses mesures incitatives utilisées par les gouvernements canadien et québécois sera, par la force des choses, empirique. Il ne saurait en être autrement car en pratique les organismes publics au Québec ne les appliquent pas suivant un modèle logique, mais davantage en cherchant à régler les problèmes à mesure qu'ils surgissent. Dans ce chapitre, nous examinerons les diverses mesures incitatives à travers deux grandes catégories : les mesures incitatives d'ordre fiscal ou financier, et celles qui impliquent une participation directe du gouvernement. Dans chaque catégorie, nous chercherons à cerner les objectifs que se propose d'atteindre le gouvernement par l'utilisation de chaque mode d'incitation. Nous chercherons également à formuler certaines conclusions générales sur l'évolution et sur l'efficacité de ces techniques. Il est entendu que nous ne ferons pas, dans le cadre de cet article, une étude exhaustive de toutes les formes d'aide que le gouvernement apporte au secteur privé. Notre intention est plutôt d'examiner celles qui sont les plus intimement liées aux politiques gouvernementales en matière de développement du sol et des ressources. Il est également impossible, au cours de cette étude, d'examiner en détail l'impact et l'efficacité de chacune de ces mesures. Il sera suffisant pour les fins limitées de cette étude, d'examiner plutôt les relations qui existent entre les buts poursuivis par le gouvernement et les techniques employées pour chercher à les atteindre.

Section 1 – Les mesures incitatives d'ordre financier et fiscal

Par cette catégorie de mesures incitatives, le gouvernement offre habituellement une forme de récompense financière à l'individu ou à l'entreprise qui décide de s'établir ou d'étendre ses opérations à l'intérieur d'une région déterminée, ou qui accepte d'opérer en accord avec les politiques gouvernementales.

Cette approche semble être la réciproque d'une pratique plus traditionnelle d'imposer une amende aux personnes qui enfreignent les lois et les règlements. Plus précisément, on peut dire que cette catégorie de mesures incitatives s'apparente, mais à l'inverse, aux plus récentes politiques gouvernementales visant à décourager certaines activités, telle la pollution de l'eau, au moyen de redevances de pollution qui serviront à récupérer les coûts sociaux de ces activités, sans toutefois les prohiber purement et simplement⁴. Une mesure incitative d'ordre fiscal ou financier, de par sa nature, procure à ceux qui en bénéficient des avantages qui les situent à part des personnes et des groupes qui exercent les mêmes activités, ou qui sont sujets au paiement des mêmes impôts. Quelquefois, les avantages sont conférés à un type d'industrie particulière, auquel cas cette industrie entière jouit d'une position favorable par rapport aux autres secteurs de l'économie.

A. Généralités

Les mesures incitatives de ce genre peuvent être offertes sous des formes différentes: prêts, subventions, subsides, remise d'intérêts, imposition réduite ou encore des règles spéciales en matière d'impôt touchant les déductions, les dégrèvements et les allocations d'épuisement. Le pouvoir d'offrir de telles mesures incitatives au Québec est fonction des pouvoirs d'imposer et de dépenser qui, pour le gouvernement du Québec, sont limités par les termes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* à la taxation directe et aux droits sur les permis dans le premier cas, et dans le second, au pouvoir de dépenser à des fins provinciales⁵.

4. *Loi sur les ressources en eau du Canada*, S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.), c. 5, art. 13(1)(c)(iv) et (3)(c); 16(1)(d) et (2)(d).

5. Les pouvoirs d'imposition du gouvernement fédéral sont illimités, ce qui a poussé certains à soutenir que le pouvoir de dépenser était lui aussi sans limite, mais cette conclusion est controversée: B. LASKIN, *Canadian Constitutional Law*, 4^e éd., par A. S. Abel, Toronto, Carswell, 1973, 636-642; J. DUPONT, « Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral: A

En général, le gouvernement fédéral joue un rôle plus actif dans le domaine des mesures incitatives. Cela tient essentiellement au fait qu'il possède des revenus et des ressources financières supérieurs à ceux des provinces. Cela tient aussi au fait que l'élaboration de mesures incitatives constitue un moyen pour le Parlement fédéral d'intervenir pour réglementer des activités surtout économiques où, à cause du partage des compétences édicté par l'*A.A.N.B.*, le Parlement fédéral ne peut intervenir directement par voie d'une réglementation contraignante. Le rôle prépondérant du gouvernement fédéral en matière économique l'incite également à chercher l'extension de son contrôle à travers des mesures incitatives à incidence régionale.

Mis à part les restrictions d'ordre constitutionnel, il n'y a rien qui puisse limiter les gouvernements canadien et québécois dans le choix de la nature et du mode d'octroi des mesures incitatives qu'ils adoptent. Ils jouissent également d'un pouvoir discrétionnaire au moment d'accorder de telles mesures, pouvoir qu'ils peuvent déléguer à un organisme administratif. Cette situation contraste avec celle qui prévaut en France où l'on a déjà soutenu que le principe constitutionnel de l'égalité devant l'impôt pouvait être invoqué à l'encontre d'une décision administrative d'accorder une exemption à certaines entreprises seulement⁶. Cependant, il n'existe pas de cas comparable dans la législation canadienne ou québécoise, où l'on donne à l'Administration des pouvoirs, analogues à ceux que détient l'Administration française, d'accorder à sa discrétion des exemptions fiscales à certaines entreprises d'une catégorie dont toutes les entreprises rencontrent les conditions juridiques requises pour l'obtention d'une telle exemption.

B. Le secteur primaire

Les premières mesures incitatives au Canada et au Québec ont été adoptées afin d'encourager des secteurs précis de l'économie. Au Québec, cette approche sectorielle au problème du développement a

dead Issue?», (1967) *U.B.C.L. Rev.* — *C. de D.* 69; G. V. LAFOREST, *Natural Resources and Public Property under the Canadian Constitution*, Toronto, U. of Toronto Press, 1969, 136-143.

6. M. R. SIMONNET, « Le contrôle juridictionnel des incitations fiscales », (1968) 24 *A.J.D.A.* 275. Pour une autre application de ce principe, voir P. M. GAUDEMET, « L'aménagement de la taxe d'office face aux exigences de l'égalité devant la loi et de la procédure budgétaire », (1974) 30 *A.J.D.A.* 236. En Angleterre, les tribunaux pourraient peut-être intervenir si l'organisme administratif ne respectait pas l'esprit général de la loi ou s'il renonçait à exercer le pouvoir discrétionnaire que la loi lui accorde: *British Oxygen Co. v. Board of Trade*, [1971] A.C. 618 (H.L.).

d'abord insisté sur le soutien du secteur primaire composé des industries minière, forestière et agricole. Plus récemment toutefois, les mesures incitatives ont été étendues au secteur de l'industrie manufacturière et de celui du logement urbain. D'une façon générale, ces politiques reflètent l'approche sectorielle en matière d'aménagement du territoire et de développement des ressources que nous avons déjà identifiée lors de notre étude des mécanismes de réglementation⁷. De plus, une partie importante des mesures incitatives adoptées par les gouvernements canadien et québécois sont encore à portée sectorielle, si bien que les objectifs reliés à chacune des catégories de mesures ne débordent pas le cadre du secteur pour lequel ils ont été élaborés.

1. L'agriculture

En matière d'agriculture, l'imposition du revenu agricole tient compte de la nature particulière des activités agricoles et également du revenu généralement bas que retirent les cultivateurs de leurs exploitations. Jusqu'à tout récemment, cependant, on ne pouvait affirmer que ce régime d'imposition agissait ou avait pour objet d'agir comme une incitation à la production agricole, ni qu'il constituait une incitation à ne pas modifier l'utilisation actuelle des terres agricoles⁸. Il en est de même de l'évaluation foncière réduite des fermes et des boisés aux fins de l'imposition des taxes foncières municipales, dont le but est d'alléger les charges qui pèsent sur l'agriculteur en raison du rapport direct qui existe entre l'étendue de sa terre et le niveau de son revenu⁹.

Par ailleurs, les législateurs canadien et québécois ont adopté un nombre impressionnant de lois autorisant l'octroi de prêts et de subventions aux agriculteurs. Certaines de ces mesures sont destinées à assurer la stabilité du prix des produits agricoles et par conséquent à garantir un revenu suffisant à l'agriculteur¹⁰. D'autres mesures visent

7. Voir (1976) 17 C. de D. 85.

8. Voir généralement à ce sujet, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Rapport Carter)*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, vol. 4, 509-523.

9. *Loi sur l'évaluation foncière*, L.Q. 1971, c. 50, art. 21 (mod. 1973, c. 31, art. 13; 1975, c. 68, art. 9) 118 (rédicté 1972 c. 46, art. 29; mod. 1973 c. 31, art. 13 et 62). L'article 21 correspond à l'ancien article 523 de la *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193. Voir également *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Rapport Bélanger)*, Québec, Éditeur officiel, 1965, 283-290.

10. *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, S.R.C. 1970, c. A-9; *Loi sur la Commission canadienne du blé*, S.R.C. 1970, c. C-12 (mod. 1970 (2^e Supp.) c. 15; 1972 c. 16; 1974-75 c. 27); *Loi favorisant un crédit spécial pour les producteurs agricoles au cours de périodes critiques*, L.Q. 1972, c. 39; *Loi sur l'assurance-récolte*, L.Q. 1974, c. 31 (mod. 1975 c. 39); *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles*, L.Q. 1975, c. 41.

à rendre plus disponibles les prêts pour les agriculteurs qui désirent agrandir leur terre ou acheter de l'équipement nécessaire à son exploitation¹¹. L'une et l'autre de ces catégories visent à faire une contribution directe au maintien de l'exploitation des terres arables à des fins d'agriculture.

La législation tant canadienne que québécoise cherche à apporter son aide aux opérations agricoles qui sont considérées viables. Ainsi, la législation québécoise prévoit-elle un système de prêts et de remise d'intérêts en faveur de cultivateurs dont l'exploitation est économiquement rentable selon la définition que donne la loi de la rentabilité, ou qui ont l'intention de rendre leur exploitation rentable¹². Depuis 1969, ce système de prêts est complété par un régime de subventions aux personnes âgées de dix-huit à quarante ans qui désirent acquérir une exploitation agricole rentable ou qui veulent agrandir celle qu'elles possèdent déjà¹³. L'adoption par le gouvernement du critère de la rentabilité économique des fermes souligne son intention d'utiliser ces programmes afin de promouvoir la consolidation et l'utilisation rationnelle des terres agricoles, plutôt que de se borner à aider les jeunes cultivateurs à développer et à agrandir leurs exploitations sans tenir compte des facteurs économiques en jeu et des problèmes du

-
11. *Loi sur le crédit agricole*, S.R.C. 1970, c. F-2, art. 16 (mod. 1972 c. 19, art. 3; 1974-75 c. 45, art. 3); *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles*, S.R.C. 1970, c. F-3, art. 2 (mod. 1974 c. 10, art. 1); *Loi sur le crédit aux syndicats agricoles*, S.R.C. 1970, c. F-4, art. 3; *Loi du prêt agricole*, S.R.Q. 1964, c. 111, art. 2, 3 (mod. 1972 c. 35, art. 1), 4 (mod. 1969 c. 44, art. 25), 5 (mod. 1972 c. 35, art. 2), 5a (édicte 1975 c. 36, art. 1); *Loi du crédit agricole*, S.R.Q. 1964, c. 108, art. 1 (réédicte 1969 c. 41, art. 1; mod. 1972 c. 32, art. 1; 1975 c. 34, art. 1), 8 (mod. 1965 (1^{re} Sess.) c. 38, art. 1; 1966-67 c. 17, art. 6; 1969 c. 41, art. 5; 1969 c. 44, art. 26; 1971 c. 85, art. 23; 1972 c. 32, art. 2; 1975 c. 34, art. 4); *Loi de l'amélioration des fermes*, S.R.Q. 1964, c. 109, art. 2 (réédicte 1969 c. 43, art. 1; mod. 1972, c. 33, art. 1; 1975 c. 35, art. 1), 3 (réédicte *idem*, art. 2), 4 (réédicte *idem*, art. 3); *Loi favorisant le crédit à la production agricole*, L.Q. 1972, c. 38 (mod. 1974 c. 33). En 1975, le législateur a étendu le régime du prêt au secteur forestier, pour permettre notamment l'aménagement ou l'achat d'une forêt privée par un propriétaire forestier: *Loi du crédit forestier*, L.Q. 1975, c. 33, art. 2, 14. Une forêt à l'égard de laquelle un prêt est consenti, est assujettie à un plan de gestion: *idem*, art. 1 par. g), 45.
 12. *Loi du crédit agricole*, S.R.Q. 1964, c. 108, art. 8 (mod. 1965 (1^{re} Sess.) c. 38, art. 1; 1966-67 c. 17, art. 6; 1969 c. 41, art. 5; 1969 c. 44, art. 26; 1971 c. 85, art. 23; 1972 c. 32, art. 2; 1975 c. 34, art. 4); *Loi de l'amélioration des fermes*, S.R.Q. 1964, c. 109, art. 3 (réédicte 1975 c. 35, art. 2), 4 (réédicte *idem*, art. 3). Pour les mesures législatives canadiennes semblables, voir: *Loi sur le crédit agricole*, S.R.C. 1970, c. F-2, art. 23, 28 (tous les deux mod. 1972 c. 19, art. 5, 9; 1974-75 c. 45, art. 6, 10).
 13. *Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles*, L.Q. 1969, c. 44, art. 2, 5, 7 (tous réédicte 1975 c. 38, art. 2-4), 10 (mod. 1971 c. 85, art. 31; 1972 c. 34, art. 2; 1975 c. 38, art. 6), 11 (réédicte 1975 c. 38, art. 7).

secteur agricole, comme ce fut souvent le cas auparavant¹⁴. Il faut cependant remarquer que le législateur n'a pas encore cherché à adapter ces mesures incitatives afin d'encourager les agriculteurs à produire des denrées particulières, ou à privilégier certaines opérations agricoles. Dans ce domaine, le gouvernement compte seulement sur l'impact indirect de ses lois en matière de mise en marché et de stabilisation du prix des denrées agricoles.

2. Les mines

Les politiques gouvernementales en matière d'incitation à l'industrie minière diffèrent grandement de celles employées pour promouvoir l'agriculture. Cela tient à la fois aux caractéristiques même de l'industrie minière, et à la nature particulière des opérations d'exploration et d'extraction du minerai. Comme nous l'avons déjà vu¹⁵, le jalonnement d'un claim donne au prospecteur le droit de rechercher et de mettre en valeur les ressources minières qui pourraient s'y trouver.

Pour jouir de ce droit, le prospecteur doit nécessairement investir d'importants capitaux sans pour autant être assuré que l'extraction sera économiquement rentable. Il en résulte que seules les entreprises disposant d'une stabilité et d'une puissance financière suffisantes pourront se permettre de participer à des projets d'exploration et de mise en valeur des ressources minières. Cela est particulièrement vrai du domaine des hydrocarbures où les coûts d'exploration sont encore plus élevés que pour le domaine des minerais. Ainsi, les mesures incitatives du gouvernement ne cherchent pas tant à relever un secteur faible de l'économie, bien que cet aspect d'aide à l'industrie soit sûrement un motif, qu'à encourager les entreprises à faire les investissements nécessaires à l'exploration et à la mise en valeur d'un gisement. De façon générale, le gouvernement a toujours poursuivi ce but par l'intermédiaire de sa politique fiscale. Ainsi, avant la réforme de la législation fiscale fédérale en 1971, une nouvelle exploitation minière jouissait d'une exemption fiscale de trois ans, les bénéfices de prospection étaient exclus de calcul du revenu imposable et une

14. Voir *Loi du ministère de l'Agriculture*, S.R.Q. 1964, c. 101, art. 22 (mod. 1965 (1^{re} Sess.) c. 37, art. 1), 25 (mod. 1969, c. 44, art. 24). Ce ministère, connu auparavant comme le ministère de l'Agriculture et de la Colonisation, est devenu le ministère de l'Agriculture en 1973: L.Q. 1973, c. 22, art. 1, 2.

15. Voir (1976) 17 *C. de D.* 85, 170, 176.

allocation d'épuisement du tiers des profits nets après déduction des coûts d'exploration et de développement était accordée¹⁶.

La Commission Carter considéra que le régime fiscal fait à l'industrie minière était trop avantageux, et elle remit en question la valeur de l'exemption fiscale de trois ans et de l'allocation d'épuisement¹⁷. Elle recommanda alors de remplacer ce régime fiscal trop bienveillant par un régime de subsides à l'exploration, au transport et aux relevés géologiques. À l'appui, la Commission fit remarquer que les allègements fiscaux destinés à encourager l'exploration récompensaient sans nécessité ceux qui avaient entrepris ces activités d'exploration en l'absence de mesures incitatives¹⁸. Les recommandations du Rapport Carter ont été partiellement retenues lors de la réforme législative de 1971 alors que l'exemption fiscale de trois ans fut abolie et que l'on introduisit la nécessité d'une réclamation pour que les allocations d'épuisement soient accordées en rapport avec les dépenses réelles d'exploration et de mise en valeur¹⁹. En 1972, l'Assemblée nationale du Québec a entériné ces réformes au sein de sa propre loi d'impôt²⁰.

On découvre également des avantages accordés à l'industrie minière à l'examen d'autres modes de taxation pratiqués par le gouvernement du Québec. L'équipement minier, les routes et les chemins de fer utilisés pour transporter le minerai ne sont pas évalués

16. Voir *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1970, c 1-5, art. 11(1)(b) et 99. Cette loi, qui refond la *Loi de l'impôt sur le revenu* de 1952, avec les amendements antérieurs à 1970, n'est jamais entrée en vigueur. Toutefois, elle prévoyait une référence plus facile à la loi en vigueur avant la réforme législative en matière d'impôt sur le revenu de 1971: *Loi concernant l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu contenue dans le rôle imprimé des Statuts Révisés du Canada de 1970*, S.C. 1970-71-72, c. 43.

17. Rapport Carter, *op. cit.*, note 8, vol. 4, 339-341, de même que l'Annexe K, « Privilèges fiscaux en faveur des industries minières et pétrolières », *idem*, 847-857.

18. *Idem*, 378-379.

19. *Loi amendant la Loi de l'impôt sur le revenu...*, S.C. 1970-71-72, c. 63, art. 28-30 (mod. 1973-74 c. 14, art. 76; 1974-75 c. 26, art. 133); *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1952, c. 148, art. 35 (édicte 1970-71-72 c. 63, art. 1; mod. 1974-75 c. 26, art. 13(1)), 65 (édicte 1970-71-72 c. 63, art. 1; mod. 1973-74 c. 30, art. 6), 66 (édicte 1970-71-72 c. 63, art. 1; mod. 1973-74 c. 14, art. 18; 1974-75 c. 26, art. 35), 66.1, 66.2 (édictees 1974-75 c. 26, art. 36). *Règlements concernant l'impôt sur le revenu*, Parties XII et XII.1 (édictees DORS/75-342, G.C. Partie II, n° 12, 1411). Voir *Analysis of the White Paper on Tax Reform*, Don Mills, CCH Canadian Ltd., 1969, par. 800-840.

20. *Loi sur les impôts*, L.Q. 1972, c. 23, art. 327 (mod. 1973 c. 18 art. 12) 329 (mod. 1973 c. 17, art. 37; 1973 c. 18, art. 13; 1975 c. 22, art. 69); *Loi concernant l'application de la Loi sur les impôts*, L.Q. 1972, c. 24, art. 85-98 (mod. 1972 c. 26, art. 97-100; 1973 c. 18, art. 42-44).

pour fins d'impôt foncier municipal ou scolaire²¹. Par ailleurs, le gouvernement n'impose aucune redevance (*royalty*) sur l'extraction du minerai²². À la place, un impôt minier est prélevé sur le profit annuel net des exploitants miniers. Cet impôt recèle aussi un certain nombre de mesures incitatives, telles les déductions qui, en vertu de la loi de 1975, sont accordées pour la dépréciation, le développement, l'investissement et le traitement²³. On note également que le lieutenant-gouverneur en conseil peut exiger jusqu'au double des droits lorsqu'un exploitant expédie du minerai du Québec en dehors du Québec sans son autorisation²⁴.

En dernier lieu, la rente annuelle exigée pour les baux et les permis miniers sert également à encourager le développement au moyen de pénalités et d'augmentations de la rente en cas de retard ou de défaut de mettre en valeur le territoire soumis au bail ou au permis²⁵. On trouve un exemple frappant de ce genre de mesure incitative dans le pouvoir qui est conféré à l'Exécutif d'accorder une réduction de 75 p.c. pour la première année et de 50 p.c. pour les années suivantes, du loyer et du coût des travaux requis payables par les détenteurs d'au moins cinq permis d'exploration contigus pour le pétrole et le gaz naturel dont l'assise est située dans certains districts électoraux éloignés du Québec²⁶. Depuis le début des travaux d'exploration dans le golfe St-Laurent et la région de Gaspé, une réduction complète de la rente exigible a été souvent accordée aux entreprises effectuant l'exploration²⁷. On peut même se demander si cette réduction a pour but d'inciter à l'exploration ou si elle n'est pas plutôt un moyen de permettre à certaines sociétés pétrolières de

21. *Loi sur l'évaluation foncière*, L.Q. 1971, c. 50, art. 13(a) à (d) (par. d) mod. 1973 c. 31, art. 9), 105 (mod. 1972 c. 46, art. 25; 1973 c. 31, art. 52).

22. Le paiement de redevances (*royalties*) sur le fer a déjà été prévu par certaines lois spéciales, maintenant périmées: voir *Loi pour faciliter le développement minier et industriel du Nouveau-Québec et concernant Oceanic Iron Ore (Québec) Limited*, L.Q. 1956-57, c. 38.

23. *Loi des droits sur les mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 35, art. 10; *Loi concernant les droits sur les mines*, L.Q. 1975, c. 29; *Loi des droits sur les mines*, L.Q. 1975, c. 30, art. 9-26.

24. *Loi des droits sur les mines*, L.Q. 1965, (1^{re} Sess.), c. 35, art. 17; *Loi des droits sur les mines*, L.Q. 1975, c. 30, art. 107. La constitutionnalité de ces dispositions est assez précaire, vu qu'elles constituent à toutes fins pratiques une taxe à l'exportation. Voir (1976) 17 C. de D. 85, 168 et notes 377, 378 où il n'était question que de l'article 17 de la *Loi* de 1965, mais la remarque vaut aussi bien pour le texte de l'article 107 de la *Loi* de 1975.

25. *Loi des mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.) c. 34, art. 71, 73, 74 (art. 73 et 74 réédités 1970 c. 27, art. 15, 16), 151 (mod. 1970 c. 27, art. 32), 189w (édité 1970 c. 27, art. 34).

26. *Loi des mines*, art. 144 al. 2 (mod. 1970, c. 27, art. 30).

27. Sept (7) réductions complètes ont été accordées en 1971. Voir à titre d'exemple, A.C. 1974 du 1^{er} juin 1971, concernant la réduction du montant de la rente et du coût des travaux requis payables par la compagnie Shell Canada Ltée, *G.O.Q.* 1971, vol. 103, n^o 25, 4775.

maintenir leurs droits miniers sur des étendues considérables du territoire québécois sans supporter le fardeau des obligations financières prévues par la *Loi des mines*.

Les mesures incitatives d'ordre fiscal ont un objectif primordial, celui d'encourager l'exploitation minière, sans pour autant chercher à la canaliser vers certaines régions, certains minéraux ou encore certaines industries secondaires en aval de l'entreprise extractive. Comme le soulignait la Commission Carter, ce système de mesures fiscales ne tient pas compte non plus des coûts sociaux absorbés par la population pour l'établissement, le maintien et éventuellement le déplacement de ces communautés mono-industrielles situées loin des grands centres urbains²⁸. On note, cependant, que dans quelques cas, le gouvernement canadien a eu recours aux subventions directes lorsqu'un secteur de l'industrie minière était menacé, afin d'éviter que des régions entières ne soient abandonnées : les secteurs de l'or et du charbon en sont deux exemples²⁹. Lorsque les subventions ne sont pas accordées directement, le gouvernement doit absorber le coût de ces changements à d'autres titres : travaux publics, coûts de relocation et programmes de recyclage de la main-d'œuvre³⁰.

3. La forêt

L'industrie forestière bénéficie aussi d'un traitement spécial qui se rapproche de celui dont jouit l'industrie minière, mais dont les modalités en diffèrent en raison des exigences propres au secteur forestier. La forêt est essentiellement une ressource renouvelable, bien que le cycle de régénération soit assez long, variant de vingt à quarante ans. De l'avis de la Commission Carter, c'est pour cette raison qu'une allocation d'épuisement sur le coût amorti de la concession forestière est accordée aux entrepreneurs forestiers même si la ressource est renouvelable³¹. En plus de l'impôt sur le revenu, l'entrepreneur forestier doit payer un impôt sur les opérations forestières sur son

28. Rapport Carter, *op. cit.*, note 8, vol. 4, 379-382.

29. *Loi d'urgence sur l'aide à l'exploitation des mines d'or*, S.R.C. 1970, c. E-5 (mod. 1970 (2^e supp.), c. 7; 1973-74 c. 11); *Loi sur la Société de développement du Cap-Breton*, S.R.C. 1970, c. C-13 (mod. 1973-74 c. 3; 1974-75 cc. 2, 33).

30. Voir le plaidoyer éloquent en faveur de l'abolition de l'exemption fiscale fait par le juge Beaulieu (en première instance) dans *Duparquet v. Beatti-Duquesne Mines Ltd.*, [1965] R.L. 397 (C.A.).

31. Rapport Carter, *op. cit.*, note 8, vol. 4, 526-528. *Loi sur les impôts*, L.Q. 1972, c. 23, art. 327 (mod. 1973 c. 18, art. 12); *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1952, c. 148, art. 65 (réédité 1970-71-72 c. 63, art. 1).

revenu, dont le tiers est déductible de l'impôt sur le revenu autrement payable³².

Par ailleurs, les concessions forestières et les réserves forestières sont les seules terres du domaine public qui, même lorsqu'elles sont détenues par des particuliers, ne sont pas portées au rôle d'évaluation et par conséquent ne sont pas assujetties aux taxes municipales et scolaires³³. Il en est de même des voies de communication destinées à l'exploitation d'une entreprise forestière³⁴. Les boisés privés, pour leur part, sont évalués aux fins de l'imposition des taxes municipales au même bas niveau que les terres agricoles, étant donné qu'ils présentent sensiblement les mêmes caractéristiques et les mêmes problèmes que les terres agricoles³⁵.

Les entreprises forestières qui exercent leurs activités sur le domaine public doivent également payer une taxe supplémentaire sous forme d'un droit de coupe. Dans ce cas, l'exécutif jouit de larges pouvoirs en vertu de la *Loi des terres et forêts* lui permettant de faire varier les montants exigibles à ce titre. Ainsi, l'exécutif est autorisé à réduire ces droits et taxes dans certaines régions où l'entreprise forestière a apporté des améliorations conformément à un programme de sylviculture³⁶. L'exécutif s'est même servi des pouvoirs généraux que la loi lui donne pour accorder des réductions et des remises de droits exigibles à certaines compagnies présentant un programme de lutte contre la pollution approuvé par le ministre responsable de la qualité de l'environnement³⁷. On a également fait appel à des pouvoirs semblables qu'accorde la *Loi de l'impôt sur les corporations* pour permettre aux compagnies de déduire de leur revenu imposable les droits payés et l'argent dépensé pour la lutte contre la pollution³⁸.

32. *Loi sur les impôts*, art. 885-894 (art. 887, 892 mod., art. 892a ajouté: 1975 c. 22, art. 252-254). La définition du mot « revenu » aux fins de l'impôt sur les opérations forestières peut être modifiée par l'exécutif: art. 887 (mod. 1975 c. 22, art. 252), 894.

33. *Loi sur l'évaluation foncière*, L.Q. 1971, c. 50, art. 14 par. b) (mod. 1973 c. 31, art. 10), 15.

34. *Loi sur l'évaluation foncière*, art. 13 par. d) (mod. 1973 c. 31, art. 9).

35. *Loi sur l'évaluation foncière*, art. 21 (mod. 1973, c. 31, art. 13; 1975 c. 68, art. 9). *Exposé sur la politique forestière*, Québec, ministère des Terres et Forêts, tome 2, 1972, 138-139.

36. *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 4, 5. *Règlement concernant la réduction des droits de coupe pour fins de sylviculture*, R.A.L., vol. 3, 3-229.

37. *Règlement concernant un report d'une partie des droits de coupe normalement défrayés par les sociétés de pâtes et papiers*, R.A.L., vol. 3, 3-235; *Règlement concernant la Loi des terres et forêts et les sociétés de pâtes et papiers du Québec*, Règ. 73-262, G.O.Q. 1973, vol. 105, n° 16, 2435.

38. *Loi de l'impôt sur les corporations*, S.R.Q. 1964, c. 67, art. 38, 39 (abrogé en partie 1972 c. 24, art. 2); *Règlement concernant un allègement fiscal à l'égard du report d'une partie des droits de coupe normalement payables par les sociétés de pâtes et papiers du Québec et la Loi de l'impôt sur les corporations et la Loi de l'impôt sur les opérations forestières*, Règ. 73-263, G.O.Q. 1973, vol. 105, n° 16, 2439.

Cette dernière mesure constitue plutôt une subvention directe à la lutte contre la pollution parce que les sommes dépensées sont des crédits d'impôt plutôt que des déductions faites au moment du calcul du revenu imposable. Il convient de signaler, en dernier lieu, que la *Loi des terres et forêts*, afin d'encourager le reboisement, décrète le gel de la valeur des terres reboisées pour une période de trente ans, aux fins de calcul de l'impôt foncier³⁹. Cette loi autorise également l'exécutif à accorder des subventions aux programmes de reboisement et de plantation d'arbres⁴⁰.

La plupart des mesures incitatives offertes à l'industrie forestière sont destinées à encourager la production et à en prévenir les trop grandes fluctuations qui pourraient affecter défavorablement le niveau de chômage. Bien que ces deux buts soient inattaquables en soi, ils laissent de côté d'autres objectifs tout aussi valables, comme celui de la gestion rationnelle de la ressource forêt. Au surplus, ils font abstraction de l'objectif de l'aménagement intégré et polyvalent de cette ressource. Il est vrai que les programmes de reboisement constituent une incitation à la gestion rationnelle de la forêt commerciale, mais leur portée demeure limitée. Aussi faut-il mentionner les droits de coupe plus élevés qui sont exigés du bénéficiaire du droit de coupe en cas de sous-utilisation de la matière ligneuse désignée dans un programme de coupe⁴¹. De la même façon, les réductions consenties aux compagnies mettant en œuvre un programme de lutte contre la pollution représentent un pas important accompli vers une perception plus large du rôle de la gestion de la forêt au sein d'une politique de protection de l'environnement.

4. Conclusion

Il est regrettable que la nature de ces privilèges conférés aux entreprises et les moyens utilisés pour les décréter soient sujets à critique. Le mécanisme du crédit d'impôt implique que le gouvernement est disposé à assumer presque entièrement le coût de la réduction de la pollution. Cette politique va directement à l'encontre du principe qui est largement admis et qui veut qu'au moins une partie des coûts sociaux rattachés à la pollution soit défrayée par ceux dont les activités sont responsables de la détérioration de la qualité de

39. *Loi des terres et forêts*, art. 164 (mod. 1971 c. 50, art. 124).

40. *Loi des terres et forêts*, art. 167, 169 (réédité 1974 c. 28, art. 73).

41. *Règlement des bois et forêts*, R.A.L., vol. 3, 3-205, art. 11, 12 (réédités Règ. 74-464, G.O.Q. 1974, vol. 106, n° 26, 4269).

l'environnement⁴². Par ailleurs, il faut déplorer que les remises de taxes et les dégrèvements accordés par arrêté-en-conseil, l'aient été en l'absence de tout cadre législatif permettant de définir la portée de l'action gouvernementale en ce domaine⁴³.

Les mesures incitatives les plus traditionnelles aux industries primaires reflètent la position importante qu'a toujours occupée ce secteur dans l'économie canadienne et québécoise. Elles illustrent également assez bien les problèmes spéciaux auxquels ces industries ont dû faire face à cause de la nature particulière de leurs opérations. Depuis quelques années, ces mesures traditionnelles ont été complétées par d'autres ayant pour objet de résoudre les problèmes éprouvés par d'autres secteurs qui sont perçus par l'administration comme étant d'intérêt public. Parmi ceux-ci, l'aménagement urbain et le développement de l'industrie secondaire ont un intérêt certain pour les politiques publiques de contrôle de l'utilisation du sol et des ressources. Bien que dans certains cas les mesures utilisées soient interreliées, nous les étudierons séparément.

C. Aménagement urbain et développement industriel

1. Aménagement urbain

La contribution publique la plus importante au développement urbain depuis la fin de la seconde guerre mondiale a été apportée par la Société centrale d'hypothèques et de logement (S.C.H.L.), une entreprise publique fédérale⁴⁴. Au début de ses activités, la Société centrale concentrait ses efforts sur le financement de la construction domiciliaire. Maintenant elle s'occupe également de l'amélioration des résidences et des quartiers, de la rénovation urbaine, du logement public, des résidences d'étudiants, des collectivités nouvelles et même

42. A. RAYNAULD, « Protection of the environment: economic perspectives », (1972) *Admin. Pub. Can.* 558.

43. La source législative du pouvoir d'accorder des prêts et des subventions à la lutte contre la pollution se trouve maintenant dans la *Loi de la qualité de l'environnement*, L.Q. 1972, c. 49, art. 104. Cette loi prévoit également l'établissement d'un ensemble de règlements édictés par l'exécutif aux fins de limiter la pollution de l'eau, de l'air et du sol et la pollution par le bruit : voir à titre d'exemple, art. 31, 46, 53, 70, 88, 92, 95. Pour une étude d'ensemble de cette loi, voir P. KENNIFF et L. GIROUX, « Le droit québécois de la protection et de la qualité de l'environnement », (1974) 15 *C. de D.* 5.

44. *Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement*, S.R.C. 1970, c. C-16.

du traitement des eaux⁴⁵. Elle procède au moyen de contrats ou d'ententes conclus avec les provinces, les municipalités ou les entreprises privées, aux termes desquels le bénéficiaire d'une aide financière de la part de la S.C.H.L. s'engage à respecter certaines normes et conditions comme contre-partie de l'aide qui lui est accordée. À titre d'exemple de ce mécanisme, la Société peut financer la moitié du coût de préparation d'un plan de rénovation urbaine, pourvu que ce plan soit conforme à la *Loi nationale sur l'habitation* et aux règlements adoptés sous son empire; elle a également le pouvoir de faire des prêts couvrant la moitié du coût de l'exécution d'un plan de rénovation urbaine pourvu qu'elle juge ce plan acceptable⁴⁶. Elle peut aussi entreprendre des projets de construction de logements conjointement avec une province ou un organisme provincial, ou effectuer des prêts ou des subventions en vue de la réalisation d'un programme de logements publics⁴⁷. La *Loi* ne lui permet pas, cependant, d'entreprendre des projets conjointement avec un organisme qui n'est pas un organisme provincial; elle ne peut non plus financer des projets de logements publics mis de l'avant par des organismes autres que des organismes publics⁴⁸. Essentiellement, on voit que le pouvoir financier de la S.C.H.L. est utilisé pour promouvoir le développement urbain public et privé, qu'il s'agisse de l'amélioration d'un petit nombre de maisons ou de grands projets de rénovation urbaine, et de canaliser ce développement dans des voies qui soient conformes aux normes de la Société.

L'homologue québécois de la S.C.H.L., la Société d'habitation du Québec, créée en 1967, est responsable du financement et de la réglementation qui sont associés à un éventail de programmes semblable à celui qu'offre l'organisme fédéral⁴⁹. Certains vont jusqu'à

45. *Loi nationale sur l'habitation*, S.R.C. 1970, c. N-10, art. 5-7 (art. 6 mod. 1973-74 c. 18, art. 2), 13-15 (art. 14.1 ajouté 1974-75 c. 38, art. 5; mod. 1974-75 c. 82, art. 1), 15.1 (édicte 1973-74 c. 18, art. 7; mod. 1974-75 c. 38, art. 6) 16, 23-25, 27.1-27.7 (édicte 1973-74 c. 18, art. 10; art. 27.2 mod. 1974-75 c. 38, art. 9), 28, 35, 40-44 (art. 40, 42-44 mod. 1973-74 c. 18, art. 16-18, 18.1; art. 43 mod. 1974-75 c. 38, art. 15); 45.1 (édicte 1973-74 c. 18, art. 19), 47, 51 (mod. 1974-75 c. 38, art. 16; c. 82, art. 8).

46. *Loi nationale sur l'habitation*, art. 22-25.

47. *Loi nationale sur l'habitation*, art. 40-44 (art. 40, 42-44 mod. 1973-74 c. 18, art. 16-18, 18.1; art. 43 mod. 1974-75 c. 38, art. 15).

48. *Loi nationale sur l'habitation*, art. 40(1) (mod. 1973-74 c. 18, art. 16), 41.

49. *Loi de la Société d'habitation du Québec*, L.Q. 1966-67, c. 55 (mod. 1971 cc. 56, 57; 1974 c. 49). Voir (1976) 17 C. de D. 85, 99-100, 159-161. *Loi de l'habitation familiale*, S.R.Q. 1964, c. 110, art. 2 (mod. 1966-67 c. 43, art. 2), 2a (édicte 1968 c. 40, art. 2), 3 (mod. 1966-67 c. 43, art. 4), 4, 6, 7, 9 (mod. 1965 (1^{re} Sess.) c. 41, art. 2) 10, 11 (mod. 1970 c. 30, art. 2). La Société d'habitation du Québec assume maintenant les pouvoirs autrefois conférés à l'Office du crédit agricole en vertu de la *Loi de l'habitation familiale*.

qualifier la S.H.Q. « d'appendice politique » de la S.C.H.L.⁵⁰. Vu que la Société d'habitation du Québec exerce dorénavant tous les pouvoirs de nature réglementaire concernant la rénovation et le redéveloppement urbains qui appartenaient autrefois aux corporations municipales⁵¹, et vu qu'elle ne dispose pas non plus des mêmes ressources financières que son homologue fédéral, il serait normal de s'attendre à ce qu'une collaboration étroite s'établisse entre ces deux organismes. Leurs pouvoirs sont complémentaires : la Société fédérale dispose des moyens financiers qui manquent à l'organisme québécois, alors que celui-ci détient les pouvoirs de réglementation que la Société fédérale ne pourrait exercer sans empiéter sur les pouvoirs législatifs qui sont du ressort exclusif du législateur québécois en vertu de l'*A.A.N.B.* Cette accommodation constitutionnelle a des inconvénients, toutefois, lorsque les priorités et les buts de ces deux organismes diffèrent. Aussi, à cause de sa puissance financière, la Société fédérale tend-elle à jouer un rôle de leadership dans un domaine où le législateur fédéral ne pourrait intervenir par une législation de nature contraignante. Cette situation complique davantage la tâche d'harmoniser les politiques de réglementation et d'incitation préconisées par ces deux organismes mais il semble bien que cela soit inévitable dans le présent contexte du système fédéral canadien.

Les municipalités du Québec, pour leur part, peuvent offrir des avantages fiscaux et financiers aux individus ou aux entreprises dans les cas précis où elles sont habilitées par la loi à offrir de telles incitations. Ainsi, elles peuvent geler le montant de l'évaluation foncière pendant une période de cinq ans lorsqu'un propriétaire fait des améliorations à son immeuble, à moins que le but de ces améliorations ne soit d'augmenter le nombre de logements disponibles⁵². Elles sont également autorisées à apporter une aide financière aux autres municipalités ou aux organismes publics effectuant des travaux à l'intérieur de leurs frontières⁵³. Les municipalités peuvent aussi venir en aide à l'industrie en procédant à l'acquisition de terrains destinés à une utilisation industrielle, en faisant des travaux d'infrastructure lorsqu'elles bénéficient de subventions gouvernementales et

50. EZOP-Québec, *Une ville à vendre*, Cahier 3, Québec, COBEQ, 1972, 62-73.

51. *Loi de la Société d'habitation du Québec*, art. 78.

52. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 489. Mais voir *Loi sur l'évaluation foncière*, L.Q. 1971, c. 50, art. 119. *Les Constructions Panan Ltée v. Hull*, [1975] C.A. 394.

53. *Loi des cités et villes*, art. 474 (mod. 1968 c. 55, art. 127; 1969 c. 55, art. 23; 1974 c. 47, art. 8).

ensuite, en vendant ou en louant ces terrains à l'entreprise privée⁵⁴. En dehors de ces cas spécifiques, la loi interdit aux municipalités de venir en aide aux entreprises industrielles au moyen de souscriptions d'actions, de subventions, de prêts, de l'utilisation d'édifices, de faranties de prêts ou d'exemptions fiscales⁵⁵.

Cette règle générale n'a toutefois pas empêché le législateur québécois d'adopter des lois spéciales pour fixer à un niveau artificiellement bas l'évaluation foncière des immeubles de certaines entreprises, une pratique qui était assez fréquente avant 1960⁵⁶. Elle n'a pu prévaloir non plus à l'encontre de l'article de la *Loi des cités et villes* qui permettait aux municipalités d'exclure la machinerie industrielle de la liste des immeubles imposables dans la municipalités⁵⁷. Ces deux pratiques favorisaient une compétition malsaine pour l'investissement entre les municipalités qui cherchaient à équilibrer leur budget en attirant vers leur territoire des entreprises susceptibles de leur rapporter un impôt foncier plus élevé. Finalement, ces pratiques empêchaient la mise en place de toute politique rationnelle de localisation des industries. La *Loi sur l'évaluation foncière* de 1971 ne prévoit pas l'évaluation de la machinerie; de plus, les commutations de taxes foncières et les évaluations réduites doivent disparaître⁵⁸. Même si le taux d'imposition peut encore varier d'une municipalité à l'autre, il ne saurait fluctuer d'une catégorie à l'autre de propriétaires d'une même municipalité⁵⁹. La *Loi* de 1971 devrait mettre fin à la compétition entre municipalités dans ce domaine, ouvrant la voie à l'utilisation de critères scientifiques de localisation industrielle appliqués par les gouvernements fédéral et québécois.

Nous estimons également que les lois qui permettent aux municipalités d'offrir d'autres formes d'avantages à l'industrie de-

54. *Loi des fonds industriels*, S.R.Q. 1964, c. 175, art. 3 (mod. 1966-67 c. 56, art. 35) 3a (édicte 1974 c. 44, art. 1), 4, 5.

55. *Loi de l'interdiction de subventions municipales*, S.R.Q. 1964, c. 176.

56. À titre d'exemples, voir *Loi concernant Ville St-Pierre et Canadian Car Co. Ltd.*, L.Q. 1957-58, c. 91; *Loi concernant la Ville d'Anjou et BP Canada Ltd. et autres*, L.Q. 1957-58, c. 100. Les tribunaux ont fait état de clauses semblables dans *Duparquet v. Beattie-Duquesne Mines Ltd.*, [1965] R.L. 397 (C.A.) et *Richmond Pulp and Paper v. Bromptonville*, [1970] R.C.S. 453.

57. *Loi des cités et villes*, art. 488 (abrogé 1971 c. 50, art. 118).

58. *Loi sur l'évaluation foncière*, L.Q. 1971, c. 50, art. 12 par. d). Cela n'empêche pas le gouvernement du Québec lui-même d'accorder des exemptions à tout un secteur industriel (par exemple, les entreprises forestières) en décrétant que leurs biens ne seront pas portés au rôle d'évaluation: *idem*, art. 14 par. b) (mod. 1973 c. 31, art. 10), 15.

59. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 521, 579. Une municipalité peut accorder une exemption de taxes municipales seulement aux « pauvres de la municipalité ».

vraient être reconsidérées. La création sans discrimination de parcs industriels dans plusieurs municipalités du Québec démontre l'effet nocif qu'a eu la compétition entretenue dans ce domaine par la *Loi des fonds industriels*. Il semblerait qu'il soit préférable de placer toutes les mesures d'incitation à l'industrie entre les mains du gouvernement québécois tout en laissant aux municipalités les autres mesures d'incitation visant l'embellissement et la protection de l'environnement.

Avant 1974, il était également possible de reprocher aux gouvernements et aux municipalités de ne pas avoir assorti leur éventail de mesures incitatives d'une composante visant à assurer un développement urbain cohérent et rationnel. On pouvait signaler notamment le fait que des subventions et des prêts étaient disponibles pour la construction d'unités domiciliaires, sans que cette aide ne soit pour autant reliée à un quartier ou une zone particulière de la ville désignée par un plan d'urbanisme comme devant faire l'objet d'une urbanisation prioritaire.

Les modifications apportées en 1974 à *Loi de la Société d'habitation du Québec*⁶⁰, faisant suite à celles apportées en 1973 à la *Loi nationale sur l'habitation*⁶¹, corrigent en partie cette situation. Les nouvelles dispositions prévoient la préparation par les municipalités de programmes portant sur l'amélioration des quartiers, le dégagement de terrains, l'acquisition et l'aménagement de terrains et, enfin, l'implantation de collectivités nouvelles, et pouvant faire l'objet d'un financement par la S.H.Q.⁶². Ces dispositions ne prévoient pas la conformité d'un tel programme au plan d'urbanisme de la municipalité, si bien qu'il faut compter davantage que la municipalité, qui prépare le programme, veuille le préparer en harmonie avec les objectifs de son plan d'urbanisme, si elle en a un.

Ces nouvelles mesures, fort embryonnaires, qui laissent l'initiative à la municipalité mais qui assujettissent le programme à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, se comparent à certains régimes plus structurés que l'on retrouve en France et en Angleterre. En France, il s'agit du régime des *zones d'aménagement concerté* (ZAC), secteurs prioritaires de développement, où le développement est facilité par l'adoucissement des dispositions réglementaires applicables et par la disponibilité de certains avantages finan-

60. *Loi modifiant la Loi de la Société d'habitation du Québec*, L.Q. 1974, c. 49.

61. *Loi modifiant la Loi nationale sur l'habitation*, S.C. 1973-74, c. 18.

62. *Supra*, note 60, art. 29 édictant les art. 66a à 66q nouveaux de la *Loi de la S.H.Q.*, L.Q. 1966-67, c. 55.

ciers et fiscaux aux constructeurs qui unissent leurs efforts à ceux de l'Administration⁶³. En Angleterre, le régime des villes nouvelles permet la concentration des investissements publics vers une région donnée, afin de promouvoir une politique gouvernementale de décentralisation de la population et de l'activité industrielle⁶⁴.

On peut également reprocher, aux politiques incitatives actuelles, l'absence de mesures destinées à empêcher la spéculation foncière qui a souvent pour résultat un développement désordonné et plus coûteux ainsi que la stérilisation de terrains qui sont laissés à l'abandon en attendant qu'ils soient « mûrs » pour un développement toujours hypothétique. Il est important de signaler, toutefois, que la lutte à la spéculation dans une économie de marché libre comme la nôtre ne saurait se traduire par la suppression de toute augmentation du prix des terrains. Il faut davantage la voir en termes d'élimination des effets nuisibles d'une augmentation inopinée des prix sur le type et sur le rythme du développement urbain.

Comme ces augmentations résultent souvent soit de projets de travaux publics, soit de l'imposition de contrôles d'urbanisme, on peut se demander si, d'une part, l'Administration devrait essayer de recouvrer la plus-value résultant de ses propres interventions et d'autre part, si elle devrait indemniser ceux qui souffrent des pertes du fait de ces interventions. Ces deux problèmes sont nécessairement liés; on ne saurait songer, en toute justice, à solutionner l'une sans également s'attaquer à l'autre. En droit québécois, une indemnité n'est due qu'en cas d'expropriation, de sorte que les propriétaires doivent absorber les pertes ou les bénéfices qui résultent des autres mesures de contrôle de l'utilisation du sol⁶⁵. En matière d'expropriation, cependant, les tribunaux accordent habituellement un montant proportionnel à la valeur potentielle provenant de l'existence d'un plan directeur ou d'un règlement de zonage visant l'immeuble⁶⁶. Ainsi, l'Administration ou la municipalité indemnise souvent les plus-values qui résultent de ses propres interventions.

63. DE LANVERSIN, *op. cit.*, note 3, 331-334; A. DE LAUBADERE, *Traité élémentaire de droit administratif*, tome 2, 5^e éd., Paris, L.G.D.J., 1970, 436-442, nos 848-856; F. D'ARCY et Y. PRATS, « Notion de concertation dans la loi d'orientation foncière et dans son application », (1969) 25 *A.J.D.A.* 336.

64. *New Towns Act 1965*, 1965 c. 59 (mod. 1969 c. 5) (R.-U.).

65. J. B. MILNER, « An Introduction to Zoning Enabling Legislation », (1962) 40 *R. du B. Can.* 1, 27. I. M. ROGERS, *Canadian Law of Planning and Zoning*, Toronto, Carswell, 1973, 121-124, par. 5.14.

66. *Bouvier v. Procureur général du Québec*, [1970] C.A. 643; *Commission scolaire régionale LeRoyer v. April*, [1972] R.P. 374 (C.A.).

Le problème de freiner la hausse du prix des terrains est plus facile à poser qu'à solutionner, comme l'exemple de l'Angleterre depuis 1947 le démontre clairement⁶⁷. La création de réserves foncières par les municipalités ou par l'Administration, pour concurrencer l'offre de terrains privés, constitue une solution possible. Le Rapport Alary avait suggéré en 1968 d'accorder aux municipalités le pouvoir de constituer de telles réserves, de gré à gré ou par expropriation⁶⁸. Comme nous l'avons déjà souligné, les pouvoirs accordés à certaines municipalités d'acquérir des terrains à titre de réserves ne sont pas aussi étendus que ceux qu'envisageait le Comité Alary⁶⁹. De surcroît, ces nouveaux pouvoirs visent plutôt à permettre aux municipalités de faire du remembrement au profit d'un projet privé en cours de réalisation et qu'elles estiment d'intérêt public.

En Angleterre, le gouvernement travailliste a cherché à pratiquer une politique de réserves foncières à l'échelle nationale par la création en 1967 d'une Commission foncière chargée d'acquérir des terrains aux fins de développement. Dès son arrivée au pouvoir en 1970, le gouvernement conservateur a aboli la Commission, si bien qu'il est impossible de porter un jugement de valeur concluant sur l'expérience vécue de 1967 à 1970⁷⁰. Par ailleurs, le retour des travaillistes au pouvoir en 1974 a été le prélude à de nouvelles mesures, celles-ci édictant que seuls les terrains détenus par des organismes publics, essentiellement les municipalités, pourront faire l'objet d'un développement⁷¹. Ainsi le propriétaire privé ne pourra développer son terrain à moins d'abord de l'avoir cédé à la municipalité. Par cette politique, le gouvernement met l'accent sur la propriété publique, mais laisse la

67. B. VACHON, « La hausse du prix des logements et les politiques de réduction des coûts : comparaison à l'expérience britannique pour 1970-73 », (1975) 16 *C. de D.* 459.

68. *Rapport du Comité d'étude sur l'expropriation*, (Rapport Alary), Québec, Éditeur officiel, 1968, tome 1, 41-44.

69. Voir (1975) 16 *C. de D.* 763, 795-796, 798.

70. *Land Commission Act*, 1967 c. 1 (R.-U.); *Land Commission (Dissolution) Act*, 1971 c. 18 (R.-U.). Voir généralement, D. HEAP, *Encyclopedia of Betterment Levy and the Land Commission: Law and Practice*, Londres, 1967, (feuilles mobiles), Partie I; J. F. GARNER, « Land Commission Act 1967 », (1967) 30 *Mod. L. Rev.* 303; D. C. HEFFERON, « La Commission de la propriété foncière britannique (Land Commission) », in L. D. FELDMAN, *Revue des choix en politique urbaine*, Recherche monographique n° 6, *Le Canada urbain : ses problèmes et ses perspectives*, Ottawa, S.C.H.L., 1971, 93-119. En Ontario, le législateur a créé une entreprise publique en 1974 dont les pouvoirs ressemblent à ceux qui étaient dévolus à la Commission foncière en Angleterre pour l'acquisition de terrains, sauf que la Société ontarienne peut aussi procéder par voie d'expropriation : *Ontario Land Corporation Act*, S.O. 1974, c. 134.

71. Pour l'énoncé de cette politique, voir : *Land*, Cmnd. 5730, Londres, H.M.S.O., 1974. Voir aussi *Community Land Act 1975* (sanctionné le 12 novembre 1975).

tâche de constituer les réserves foncières aux municipalités plutôt que de la confier à un organisme gouvernemental.

Une autre forme de solution au problème de la hausse du prix des terrains et de la spéculation consiste à appliquer des mesures de nature fiscale. C'est sans doute encore en Angleterre que ces mesures ont été le plus souvent mises à l'essai, suivant en cela l'analyse et les recommandations du célèbre *Rapport Uthwatt*⁷². En 1947, le législateur avait imposé une taxe aux promoteurs représentant le montant total de la valeur de développement du terrain (par opposition à sa valeur suivant l'utilisation actuelle) mais ces mesures ont été abrogées en 1954⁷³. En 1967, le législateur a voulu éviter les pièges pratiques de la loi de 1947 et s'est contenté d'établir un impôt sur la plus-value visant à recouvrer une partie seulement de la valeur de développement, au moment de la réalisation de cette valeur par l'aliénation de l'immeuble. Cette loi n'a pas survécu non plus au changement de gouvernement en 1970⁷⁴. Très récemment, le nouveau gouvernement travailliste, élu en 1974, a annoncé son intention de réintroduire un impôt sur la plus-value foncière, au moyen d'un projet de loi qui est présentement à l'étude au Parlement⁷⁵.

Au Canada, l'Ontario a adopté une loi en 1974 dont le but était de réduire l'augmentation spéculative des valeurs des terrains et des maisons⁷⁶. Cette loi impose une taxe anti-spéculative à la marge de profit réalisée lors de l'aliénation de certains immeubles; lors de l'adoption de la loi initiale, le taux était fixé à 50 p.c., mais il a été réduit rétroactivement par la suite à 20 p.c.

Au Québec, le *Rapport Alary* a consacré une attention particulière au phénomène de la spéculation, et a réussi à démontrer, par l'étude détaillée de nombreux cas d'espèce, que la spéculation peut se traduire en termes de prix artificiellement gonflés au moment où l'Administration cherche à exproprier des terrains⁷⁷. La Commission a donc proposé l'imposition de deux sortes de taxes afin d'éliminer les pratiques spéculatives: la première était un impôt foncier sur la plus-

72. *Final Report of the Expert Committee on Compensation and Betterment* (Uthwatt Report), Ministry of Works and Planning, Cmd. 6386, Londres H.M.S.O., 1942.

73. Voir A. E. TELLING, *Planning Law and Procedure*, 3^e éd., Londres, Butterworths, 1970, 255-261.

74. L'impôt sur la plus-value fut aboli en même temps que la Commission foncière: *Land Commission (Dissolution) Act*, 1971 c. 18 (R.-U.); *Land Commission (Dissolution) (Appointed Day) Order* 1971, S.I. 1971, n° 670.

75. *Development Land Tax*, Cmnd. 6195, Londres, H.M.S.O., 1975; *Development Land Tax Bill*, 1976.

76. *Land Speculation Tax Act*, S.O. 1974, c. 17 (mod. 1974 cc. 107, 121).

77. Rapport Alary, *op. cit.*, note 68, tome 1, 14-37.

value, représentant dix pour cent de la différence entre le prix d'achat et le prix de vente, moins certaines dépenses autorisées; la seconde était un impôt progressif visant à prévenir les augmentations trop rapides de valeur, dont le taux pouvait varier de vingt à cinquante pour cent selon l'augmentation annuelle de la valeur entre le moment de l'achat et celui de la revente⁷⁸.

La première mesure visait à remplacer l'impôt sur le gain de capital, que le *Rapport Bélanger*⁷⁹ avait d'ailleurs privilégié, afin d'assurer l'exclusivité de la présence provinciale dans ce champ d'imposition⁸⁰. Le gouvernement du Québec n'a pas suivi cette recommandation et, en 1971, le gouvernement fédéral a introduit son impôt sur le gain de capital, empêchant par là, à toutes fins pratiques, l'adoption d'un impôt québécois sur la plus-value foncière⁸¹. En 1972, le Québec a emboîté le pas au législateur fédéral en adoptant son propre impôt sur les gains de capital⁸². Il en résulte qu'en matière immobilière, les plus-values créées par les dépenses effectuées essentiellement par le gouvernement du Québec et les municipalités sont récupérées par le fisc fédéral pour une partie qui, il est permis de le penser, dépasse largement les contributions du gouvernement fédéral à ces plus-values.

Quant à la seconde taxe dont le *Rapport Alary* a proposé l'imposition, le législateur n'y a pas donné suite non plus. Rien dans la *Loi de l'expropriation* de 1973 ne vise expressément la lutte à la spéculation, si ce n'est qu'elle prévoit que tout organisme détenteur de pouvoirs d'expropriation peut aussi imposer une réserve pour fins publiques⁸³. L'imposition d'une telle réserve permet à l'expropriant de ne pas avoir à indemniser l'exproprié pour les améliorations apportées pendant la durée de la réserve, mais elle ne contient pas la valeur marchande du bien à son niveau au moment de l'imposition de la réserve. En somme, la loi de 1973 est décevante par le peu d'importance qu'elle accorde au problème de la spéculation foncière que le *Rapport Alary* avait perçu comme le principal obstacle, à la fois théorique et pratique, à l'exercice du pouvoir d'expropriation.

78. *Idem*, 79-80, 197-207. Une autre recommandation proposait de donner au contribuable un recours contre tout intermédiaire qui, par des transactions spéculatives, contribue à l'augmentation du prix de revente: *idem*, 80-82.

79. *Rapport Bélanger*, *op. cit.*, note 9, 94-95, 290-291.

80. *Rapport Alary*, *op. cit.*, note 68, tome 1, 202.

81. *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1952, c. 148, art. 38-55 (réédités 1970-71-72 c. 63, art. 1).

82. *Loi sur les impôts*, L.Q. 1972, c. 23, art. 218-283 (Titre IV de la partie I).

83. *Loi de l'expropriation*, L.Q. 1973, c. 38, art. 68-87 (art. 69, 78, 84 mod., art. 84a édicté 1975 c. 47, art. 4-7) Ces articles sont en vigueur depuis le 19 juin 1975.

2. Développement Industriel

Bien que les mesures incitatives offertes au secteur secondaire de l'économie aient toujours un certain rapport avec la localisation des industries subventionnées ainsi qu'avec les effets d'entraînement produits par les investissements découlant des subventions, ces effets ne sont pas toujours un reflet fidèle des buts poursuivis par les politiques gouvernementales. Il est vrai que tout programme de dépenses publiques peut comporter une dimension territoriale, mais qu'il en ait par ricochet ou de façon directe dépend d'abord des intentions du gouvernement au moment d'élaborer le programme. Certaines mesures incitatives en faveur de l'industrie sont purement sectorielles, destinées à aider ou à promouvoir le développement de certains types d'entreprises. D'autres sont conjoncturelles, en ce qu'elles visent à solutionner des problèmes économiques et sociaux dont le chômage est l'exemple le plus répandu. Ainsi, la *Loi de l'aide au développement industriel du Québec*, adoptée en 1971, prévoit-elle une aide financière aux entreprises manufacturières afin de stimuler la transformation des structures industrielles du Québec et également afin de favoriser la participation accrue de la population québécoise à l'activité économique et de pourvoir à la création de nouveaux emplois⁸⁴. La dimension territoriale de cette loi est limitée aux articles qui autorisent l'exécutif à édicter des critères permettant de distribuer une aide financière aux entreprises qui ont été incapables d'en obtenir ailleurs, ou qui vont vraisemblablement contribuer d'une façon efficace au développement d'une région⁸⁵. Les règlements adoptés par l'exécutif en vertu de ces articles n'ont pas élargi le cadre de ce facteur régional plutôt marginal⁸⁶.

Les premières mesures fédérales destinées à inciter l'établissement d'industries ou le développement d'activités industrielles dans certaines régions remontent à 1963 ; elles prenaient alors la forme d'un congé d'impôt de trois ans⁸⁷. En 1965, cette loi a été remplacée par la *Loi stimulant le développement de certaines régions* qui prévoyait l'octroi de subventions aux industries s'établissant dans certaines

84. *Loi de l'aide au développement industriel du Québec*, L.Q. 1971, c. 64, art. 2 (réédité 1974 c. 56, art. 1).

85. *Loi de l'aide au développement industriel du Québec*, art. 2 par. c) (réédité 1974 c. 56, art. 1), 48(b) (mod. 1974 c. 56, art. 14).

86. *Règlement concernant l'aide au développement industriel*, R.A.L. vol. 8, 8-093 (mod. G.O.Q. 1973 vol. 105, n° 14, 2269 ; 1973 vol. 105, n° 25, 4685 ; 1974 vol. 106, n° 17, 3119 ; 1975 vol. 107, n° 7, 823 ; n° 14, 1665 ; n° 44, 5931).

87. *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1952, c. 148, art. 71A (édité 1963 c. 21, art. 16).

régions désignées⁸⁸. Cette loi a été à son tour remplacée en 1969 par la *Loi sur les subventions au développement régional*⁸⁹. Par la même occasion, le Parlement a créé un ministère de l'Expansion économique régionale dont la mission était d'administrer les programmes fédéraux de subventions aux industries et d'aide générale aux régions « qui exigent des mesures spéciales destinées à accroître les possibilités d'emploi productif »⁹⁰. De 1969 à 1973, l'ensemble du territoire québécois constituait une région désignée aux fins de l'octroi de subventions et de prêts aux industries⁹¹. Depuis lors, la région désignée ne comprend plus la région métropolitaine de Montréal⁹². Par ailleurs, l'exécutif fédéral a désigné des zones spéciales, en vertu de la *Loi sur le ministère de l'expansion économique régionale*, aux fins de l'octroi de subventions et de prêts à des entreprises ou pour des travaux de nature publique ou commerciale⁹³. La période de validité de ces zones spéciales situées au Québec n'a pas été prolongée au-delà du 31 mars 1975. On ne peut prétendre que ces zones spéciales visaient à promouvoir la décentralisation industrielle, étant donné qu'elles étaient situées pour la plupart dans les régions métropolitaines déjà industrialisées.

Il est important de noter que le ministre de l'Expansion économique régionale doit, pour accomplir la tâche qui lui est assignée par l'article 5 de la loi créant le ministère, préparer des plans visant « l'expansion économique et le relèvement social dans les zones qui exigent des mesures spéciales... », et coordonner leur exécution avec les autres ministères fédéraux⁹⁴. Cette obligation que la loi lui impose a l'avantage de constituer une norme qui assure, sur le plan juridique, une approche coordonnée et intégrée du développement régional par le truchement de l'expansion économique.

En 1968, le législateur québécois adoptait une loi pour compléter les mesures fédérales et aussi pour établir une distinction entre les

88. *Loi stimulant le développement de certaines régions*, S.C. 1965, c. 12.

89. S.R.C. 1970, c. R-3 (mod. 1970 (2^e Supp.) c. 25; 1974-75 c. 84).

90. *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale*, S.R.C. 1970, c. R-4, art. 5a).

91. *Ordonnance désignant les régions admissibles aux subventions au développement régional, 1969-1*, DORS/69-399 (mod. TR/72-59); *Région désignée - Ordonnance 1970-1*, DORS/71-9 (mod. TR/72-57; TR/73-63).

92. *Ordonnance désignant les régions admissibles aux subventions au développement régional, 1974*, TR/74-38 (mod. TR/74-86; TR/75-4; TR/75-41; TR/76-10). L'octroi de l'aide à l'industrie est régi par le *Règlement de 1974 sur les subventions au développement régional*, DORS/74-166 (mod. DORS/74-195).

93. *Décret sur les zones spéciales*, DORS/73-341, art. 2 par. a) et b), 3 (mod. DORS/74-17; DORS/74-525 pour le Québec).

94. *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale*, art. 5.

régions du Québec, au profit de celles qui lui paraissaient mériter une attention particulière notamment en raison du déséquilibre créé par la puissance économique de la région montréalaise. La loi de 1968 définissait deux régions où le gouvernement pouvait accorder des subventions aux industries de fabrication et de transformation, pour des montants allant jusqu'à un maximum défini comme un pourcentage fixe du capital total dépensé pour construire des usines et pour acheter de l'équipement⁹⁵. On devait déduire, d'une subvention reçue en vertu d'un programme fédéral, le montant de la subvention reçue de Québec⁹⁶. Parallèlement à ce programme de subventions, le législateur québécois a introduit des mesures permettant aux industries de fabrication et de transformation de déduire, dans le calcul de leur revenu imposable, trente pour cent de la partie de leurs investissements qui dépassait cinquante mille dollars, à l'exclusion des subventions reçues⁹⁷. En 1971, on a modifié cet avantage fiscal par la fixation d'une fourchette d'investissements permis, allant de cent cinquante mille dollars à dix millions de dollars. De plus, la déduction permise s'est étendue aux entreprises mettant en œuvre une technologie moderne qui sont éligibles aux subventions en vertu de l'article 2 paragraphe a) de la *Loi favorisant l'aide au développement industriel*, selon un taux différent pour chacune des trois zones définies à l'annexe de la loi⁹⁸. Étant donné que la loi de 1968 ne s'applique qu'aux investissements engagés avant la fin de l'année 1972, il est clair que dorénavant les mesures incitatives ayant une dimension régionale seront limitées aux déductions fiscales au profit des entreprises très spécialisées dans le domaine technologique. Les dispositions accordant les avantages fiscaux ont été reconduites en 1975, jusqu'au 31 mars 1977⁹⁹. Avec la *Loi favorisant l'aide au développement industriel du Québec* de 1971, le gouvernement québécois a établi ses priorités non pas en fonction du développement régional proprement dit, mais plutôt en fonction du développement sectoriel de l'industrie secondaire où qu'elle se trouve.

95. *Loi de l'aide au développement industriel régional*, L.Q. 1968, c. 27, art. 2 (mod. 1971 c. 64, art. 57), 3, 8.

96. *Idem*, et Annexe (édité 1971 c. 23, art. 3).

97. *Loi favorisant le développement industriel au moyen d'avantages fiscaux* (Titre mod. 1972 c. 24, art. 2), S.R.Q. 1964, c. 67, art. 16a (édité 1968 c. 28, art. 1; mod. 1971 c. 23, art. 1; 1972 c. 24, art. 3; 1974 c. 20, art. 1; 1975 c. 23, art. 1). Entre 1968 et 1972, la déduction était effectuée au niveau du calcul du revenu net.

98. *Idem*, et Annexe (édité 1971 c. 23, art. 3).

99. *Supra*, note 97.

Les objectifs que cherchent à atteindre les législateurs canadien et québécois par leurs politiques de développement industriel régional sont limités dans leur étendue à la stabilisation et à l'expansion des économies de certaines régions défavorisées¹⁰⁰. Par contre, le législateur, à chaque palier, n'a pas cru à la nécessité d'accorder à l'Administration des pouvoirs complémentaires lui permettant de dissuader ceux qui cherchent à investir dans les régions les plus fortes sur le plan économique¹⁰¹, confirmant par là que la décentralisation de l'activité industrielle existante ne fait pas partie des objectifs gouvernementaux actuels. D'aucuns prétendraient que dans le contexte canadien aucune grande région urbaine n'a vraiment besoin d'être décentralisée. Quel que soit le poids d'un tel argument, on ne saurait le retenir dans un contexte purement québécois où, dans la région métropolitaine de Montréal, on retrouve plus du tiers de la population du Québec et une proportion encore plus élevée de l'activité économique.

Devant un déséquilibre moins marqué entre leurs capitales nationales et le reste du pays, la France et l'Angleterre ont toutes deux pris des mesures énergiques en vue de décentraliser l'activité industrielle vers d'autres régions, tout en prévoyant la mise en place de mesures de dissuasion à l'endroit de toute extension de ces activités dans les régions de Paris et de Londres. En Angleterre, les politiques de décentralisation industrielle, prônées pour la première fois par le *Rapport Barlow* en 1940¹⁰², ont été élaborées dans cette optique. Ces politiques ont cherché à relier les objectifs économiques de la décentralisation aux mécanismes juridiques de l'urbanisme en donnant au *Board of Trade* (et aux ministères qui lui ont succédé) un contrôle à la fois sur l'octroi des subventions et sur les permis d'urbanisme (*planning permission*) requis lors de la localisation de toute nouvelle industrie¹⁰³. En France, un permis spécial d'aménagement (agrément)

100. Depuis 1974, l'aide fédérale à l'expansion régionale au Québec est régie par une *Entente-cadre sur le développement* signée le 15 mars 1974 par les gouvernements canadien et québécois et des ententes auxiliaires conclues sous son empire: *Entente auxiliaire Canada-Québec sur les infrastructures industrielles 1974-78; ... sur les axes routiers prioritaires 1974-79*.

101. *Règlement relatif à l'application et à l'administration de la Loi de l'aide au développement industriel régional*, R.A.L. vol. 8, 8-077, art. 3.01.

102. *Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population* (Rapport Barlow), Cmd. 6153, Londres, H.M.S.O., 1940.

103. Voir généralement: L. A. SULLIVAN, « Regional planning and economic dispersal programs in Great Britain: the elusive goal of "balanced growth" », (1971) 23 *Stan. L. Rev.* 903; D. A. BIGHAM, *The Law and Administration Relating to Protection of the Environment*, Londres, Oyez, 1973, 34-48.

est requis chaque fois qu'il est question d'expansion commerciale ou industrielle dans la région parisienne; cette réglementation restrictive est complétée par une forte mesure de dissuasion en la forme d'un impôt calculé au nombre de mètres carrés occupés par de nouveaux édifices commerciaux ou industriels¹⁰⁴. Dans la mesure où le gouvernement du Québec voudrait favoriser la décentralisation des activités industrielles en dehors de la région de Montréal dans le but de promouvoir une croissance économique plus équilibrée, il lui faudrait envisager des mesures de ce genre pour compléter celles qui existent présentement et qui visent à favoriser le développement industriel des régions éloignées.

D. La qualité de l'environnement

Un des domaines où des mesures incitatives pourraient être employées avantageusement est celui de la qualité de l'environnement. La lutte contre la pollution constitue la première étape, somme toute négative, d'une politique globale de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, étape que plusieurs gouvernements, dont ceux du Québec et du Canada, ont franchie ces dernières années. Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, cependant, la nature de la lutte contre la pollution exige au point de départ que l'on recoure davantage aux mesures répressives qui rendent la pollution peu attrayante sur le plan économique, qu'aux mesures incitatives¹⁰⁵. Cette catégorie de mesures pénales aura vraisemblablement une portée restreinte à moins qu'elle ne soit complétée par des mesures fiscales ou financières qui incitent les entreprises responsables de la pollution à faire de la recherche et à engager les sommes nécessaires à l'adaptation de leurs opérations à la nouvelle technologie de la lutte contre la pollution. Il est vrai que le gouvernement du Québec offre des avantages fiscaux aux sociétés de pâtes et papier qui investissent des sommes dans la lutte contre la pollution mais, comme nous l'avons vu, ces mesures prêtent le flanc à la critique¹⁰⁶. Cette voie présente toutefois un éventail plus prometteur de possibilités pour une intervention gouvernementale efficace que celle qui se limite aux mesures pénales.

Une autre étape vers une politique positive de protection de l'environnement consiste à élargir la notion même de protection, de

104. DE LANVERIN, *op. cit.*, note 3, 296-298.

105. *Supra*, note 4 et le texte qui l'accompagne.

106. *Supra*, notes 37 et 38 et le texte qui les accompagne.

manière à y inclure non seulement la lutte contre les activités nuisibles à l'environnement mais également l'encouragement aux activités qui visent à l'embellir ou à le mettre en valeur. Bien qu'il soit toujours possible de citer un certain nombre d'exemples de subventions gouvernementales qui pourraient être groupées sous une telle rubrique, le concept d'une politique cohérente d'embellissement et de mise en valeur de l'environnement commence à peine à être reçu en milieu gouvernemental. Ainsi note-t-on que depuis 1970 le ministre fédéral de l'Environnement a pour mission d'encourager les activités « ... tendant à protéger et améliorer davantage la qualité de l'environnement »¹⁰⁷, mais sa compétence est limitée par celle des provinces, avec qui il se doit de collaborer étroitement. Néanmoins, la création de ce ministère permettra vraisemblablement une participation financière assez importante en vue de la réalisation de programmes conjoints qui s'inscrivent dans cette nouvelle optique.

Au niveau du Québec, la *Loi de la qualité de l'environnement* accorde au ministre désigné par l'exécutif la responsabilité d'assurer la protection de l'environnement¹⁰⁸. Essentiellement, son rôle se borne à combattre la pollution et ses conséquences néfastes. Le ministre peut octroyer des prêts ou des subventions, suivant les conditions fixées par l'exécutif, aux personnes ou aux groupes préparant des plans de protection de l'environnement ou construisant et opérant des systèmes de traitement des eaux ou de gestion des déchets¹⁰⁹. Ces mesures financières sont clairement supplétives du rôle essentiellement répressif que le ministre désigné est appelé à jouer en vertu de cette loi.

E. Conclusion

À partir de cette étude des diverses mesures incitatives d'ordre fiscal ou financier dont dispose l'Administration au Québec, un certain nombre de conclusions s'imposent. La première se rapporte aux objectifs visés par ces mesures. On constate qu'il se produit une évolution assez nette dans l'approche gouvernementale, qui se traduit par une volonté de donner aux politiques incitatives d'ordre économique, autrefois formulées en termes purement sectoriels, une dimension territoriale ou régionale. En même temps, on note un élargissement de ces objectifs pour inclure dorénavant ceux qui ont un caractère social et environnemental. On doit chercher à encourager cette approche

107. *Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 14, art. 6(b).

108. *Loi de la qualité de l'environnement*, L.Q. 1972, c. 49, art. 1.18°, 2, 125.

109. *Loi de la qualité de l'environnement*, art. 104.

gouvernementale car elle met l'accent sur l'interdépendance de toutes les étapes du processus décisionnel autant que sur la nécessité croissante de définir des objectifs globaux avant d'en formuler qui soient purement régionaux ou sectoriels. De plus, l'étroite relation qui existe entre les objectifs économiques et environnementaux doit être reconnue de façon à ce que le processus décisionnel en matière de contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources permette de faire peser ces deux groupes de critères dans la balance. Éventuellement, cela pourrait conduire à une situation où les organismes publics devront accorder une plus grande importance aux critères relatifs à l'amélioration de la qualité de l'environnement.

Un deuxième ensemble de conclusions s'adresse aux mécanismes employés pour réaliser les objectifs gouvernementaux. L'impôt et les subventions directes sont utilisés fréquemment et environ en proportion égale par les deux paliers de gouvernement. On note cependant au Québec que les mécanismes plus sophistiqués utilisés par d'autres pays pour mettre en œuvre leurs politiques de développement n'ont pas été retenus par le législateur, si bien que nous pouvons en conclure que les objectifs et les moyens de les réaliser ont évolué ensemble, à un rythme qui se distingue par sa lenteur. Notre propos n'était pas d'examiner en détail les diverses techniques fiscales ou financières, mais plutôt de souligner qu'elles pouvaient être améliorées, et qu'elles devaient l'être, afin de servir à la réalisation des objectifs que nous avons tracés. Dans cette optique, toutefois, il importe de souligner qu'en règle générale les économistes préfèrent les subventions aux avantages fiscaux, parce qu'elles se prêtent plus facilement aux subtilités que l'impôt que l'on doit appliquer uniformément à une même catégorie de personnes ou d'entreprises¹¹⁰. Ainsi, la décision du gouvernement du Québec, en 1971, de changer la formule des subventions pour celle des exemptions fiscales, doit-elle être considérée comme un pas en arrière dans le domaine des mesures permettant d'atteindre un objectif déclaré de développement régional.

Un autre problème, que chaque palier de gouvernement doit résoudre en choisissant les techniques de mise en application de ses politiques incitatives, consiste à s'assurer que le niveau de l'incitation soit suffisant pour produire l'effet désiré et qu'il ne soit pas tellement élevé qu'il procure aux bénéficiaires des avantages indus. Bien que de telles décisions soient d'ordre politique et difficiles à prendre, on peut

110. Rapport Carter, *op. cit.*, note 8, vol. 4, 378-379; R. BOURASSA, « Les stimulants fiscaux et le développement économique », (1969) 4 *R.J.T.* 15; J. MARTIN, « Real Property Taxation: Stirrings of Reform » (1972) 20 *Can. Tax J.* 437.

tout de même prévoir une démarche à suivre qui facilite la prise de décision tout en assurant une plus grande équité. Ainsi, par exemple, le gouvernement du Québec a adopté une telle attitude lorsqu'il a abandonné la pratique d'octroyer des exemptions fiscales ou des évaluations réduites par projet de loi privé ou spécial. On améliorerait davantage la situation aujourd'hui en précisant, par loi et par règlement, les normes exactes d'éligibilité à toutes les formes d'aide fiscale ou financière offertes par le gouvernement. Ainsi, les requérants seraient plus certains de leur droit aux exemptions et le public en général serait plus au courant des politiques gouvernementales en la matière. Dans cette optique, le législateur doit à l'avenir éviter d'autoriser l'exécutif à exempter certaines personnes de l'application des lois fiscales par le biais du pouvoir réglementaire, comme il pouvait le faire autrefois en vertu de la *Loi de l'impôt sur les corporations*, ou à créer des exceptions en définissant le mot « revenu » comme il peut encore le faire en vertu de la partie VII de la *Loi sur les impôts*¹¹¹.

Le troisième ensemble de conclusions vise la structure administrative permettant de réaliser les objectifs que nous avons esquissés. À ce chapitre, l'analyse que nous venons de faire des mesures incitatives recoupe, jusqu'à un certain point, celle des pouvoirs de réglementation et d'acquisition que nous avons faite antérieurement¹¹². Ainsi, les conclusions formulées lors de cette étude antérieure peuvent tout aussi bien servir ici. Au niveau fédéral, toutefois, la création d'un ministère de l'Expansion économique régionale représente un pas vers une approche intégrée à la solution des problèmes économiques et sociaux de la région¹¹³. Aussi prometteuse que cette réforme puisse paraître, elle est limitée du fait que le nouveau ministère n'a aucune compétence pour infléchir la plupart des grandes politiques sectorielles élaborées par les autres ministères fédéraux et, par conséquent, sa compétence demeure essentiellement résiduaire. Au niveau québécois, on ne discerne même pas les premiers pas vers la coordination régionale. C'est toujours le ministère de l'Industrie et du Commerce qui administre les politiques régionales de l'aide à l'industrie¹¹⁴. À l'intérieur d'une région donnée, il est certain que plusieurs mesures

111. *Loi des impôts*, L.Q. 1972, c. 23, art. 894.

112. Voir (1976) 17 *C. de D.* 85 et surtout 182-204.

113. Voir N. MARTIN, « L'intégration de l'économie et du social dans une politique axée sur le développement », dans J.-L. Migué, éd., *Le Québec d'aujourd'hui : regards d'universitaires*, Montréal, HMH Hurtubise 1971, 173, 185-186.

114. *Loi de l'aide au développement industriel régional*, L.Q. 1968, c. 27, art. 16; *Loi de l'aide au développement industriel du Québec*, L.Q. 1971, c. 64, art. 58.

incitatives sont disponibles mais leur coordination est plus hypothétique que réelle. On note une seule tentative réelle de coordination au niveau régional, par le truchement du plan de développement de la région du Bas St-Laurent et de la Gaspésie, mais, comme nous l'avons vu, son application a connu un succès très mitigé¹¹⁵. Il montre la voie à suivre, cependant, si l'on veut parvenir à coordonner et à intégrer toutes les phases de l'élaboration et de la mise en application des politiques incitatives.

Les mesures d'ordre fiscal et financier ne sont pas les seules dont dispose l'Administration afin d'encourager le développement de certaines régions ou de certaines localités. Elle peut également soit participer directement au développement, soit préparer les infrastructures qui lui sont indispensables. Cette approche de l'aménagement fera l'objet de la prochaine section.

Section 2 – La participation gouvernementale à la mise en valeur du sol et des ressources

Les mesures incitatives que nous venons d'examiner dans la section précédente visaient à attirer l'investissement vers certains secteurs, tels le développement urbain et l'exploitation minière, ou vers certaines régions. Dans plusieurs cas, cependant, surtout lorsque le législateur n'a pas donné aux mesures incitatives une véritable dimension géographique, de telles mesures s'avèrent insuffisantes pour attirer les investissements vers des régions qui, si ce n'était de l'intervention du gouvernement, seraient boudées par l'entreprise privée. Or un des compléments les plus importants d'une politique incitative, et qui constitue lui-même une puissante mesure d'incitation, consiste en l'établissement de services et de travaux publics par les gouvernements et les municipalités pour desservir une région ou un ensemble de terrains. Dans ce contexte, on pense tout de suite à la construction de routes, de chemins de fer, d'aéroports, aux services d'éclairage, d'eau potable et d'égout, services publics sans lesquels le pouvoir d'attraction d'une région ou d'un immeuble sur l'entreprise privée se trouverait considérablement réduit. L'établissement des services et des travaux publics a longtemps été considéré comme l'une des principales missions gouvernementales, sans toutefois qu'on le voit comme un outil important au service des politiques et des mécanismes de contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources. Dans la

115. Voir (1976) 16 C. de D. 85, 184.

première partie de cette section, nous nous proposons d'examiner quelle est l'importance accordée, à travers les structures juridiques et administratives du Québec, à cette conception du rôle des programmes publics d'infrastructures et d'équipements.

A. Les infrastructures et les équipements

Toute politique de contrôle public de l'utilisation du sol et de ses ressources comprend nécessairement un certain nombre de volets, dont celui qui consiste à aménager un réseau de services publics au sein d'une région. Ce volet est d'une importance capitale partout, mais surtout dans les territoires en voie de développement, car le tracé des voies de communication et la localisation des services publics exercent souvent un effet d'entraînement déterminant sur les initiatives privées à venir. En offrant des services à certaines régions et non à d'autres, l'Administration peut ainsi favoriser ou restreindre le développement plus facilement qu'elle ne pourrait le faire par la voie de la réglementation négative. Ce pouvoir de l'Administration ne sera efficace, cependant, que dans la mesure où l'organisme responsable de la réglementation d'urbanisme et d'aménagement est également responsable d'autoriser l'implantation du réseau d'infrastructures et d'équipements. Là où plusieurs organismes publics exercent leurs pouvoirs de façon autonome et en l'absence de toute coordination des interventions en matière d'aménagement, le développement cohérent et équilibré, s'il existe, devient davantage le fruit du hasard.

1. Les transports et l'aménagement urbain

En droit québécois, les divers pouvoirs de contrôle et de planification reposent entre les mains de plusieurs organismes publics autonomes. D'abord, les corporations municipales ont le pouvoir général d'ouvrir et de fermer des routes à l'intérieur de leurs limites territoriales¹¹⁶, mais le gouvernement québécois peut en faire autant pour les routes et les autoroutes que l'exécutif décide de faire construire¹¹⁷. Par ailleurs, la localisation des lignes de chemins de fer relève tantôt de la Commission canadienne des transports (C.C.T.), pour les lignes de chemin de fer fédérales détenues en propriété

116. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 429.1° (mod. 1975 c. 66, art. 15); *Code municipal*, art. 517-519.

117. *Loi de la voirie*, S.R.Q. 1964, c. 133, art. 16 (réédité 1966-67 c. 48, art. 8), 21 (mod. 1966-67 c. 48, art. 9); *Loi des autoroutes*, S.R.Q. 1964, c. 134, art. 15-16.

privée¹¹⁸, tantôt du ministre fédéral des Transports pour les lignes de chemins de fer qui appartiennent au domaine public fédéral¹¹⁹, ou encore du ministre québécois des Travaux publics ou du législateur québécois pour les chemins de fer relevant de la compétence législative du Québec¹²⁰, sous réserve de tout autre forme d'approbation qui pourrait être exigée par la loi ou par la charte de l'entreprise de chemin de fer¹²¹. La Commission canadienne des transports, pour sa part, exerce, en vertu d'une loi de 1974, un contrôle sur le déplacement des voies ferrées et sur les projets d'aménagement qui sont élaborés à l'égard des terrains ainsi libérés¹²². Aussi, le ministre fédéral des Transports a-t-il juridiction pour décider de la localisation des aéroports¹²³. Nous pourrions donner plusieurs autres exemples de la multiplicité des organismes publics détenant des pouvoirs décisionnels relativement à la construction et à la localisation des travaux publics à l'intérieur des limites d'une municipalité, mais cette énumération ne serait d'aucune utilité dans le cadre de la présente étude. La Commission LaHaye sur l'urbanisme en a fait une étude exhaustive qu'elle a publiée dans son rapport final et, même si elle date déjà de quelques années, nous y référons le lecteur pour qui une telle recherche pourrait s'avérer d'une quelconque utilité¹²⁴.

La difficulté majeure en ce domaine ne provient pas tant de la multiplicité des autorités publiques, que de la nature relativement autonome de leurs pouvoirs d'acquérir et de mettre en valeur des terrains. Essentiellement, le problème a trait à l'inexistence de liens de subordination entre les pouvoirs d'expropriation dont sont dotés ces organismes publics et les pouvoirs de planification et d'aménagement des municipalités. Qu'il s'agisse d'une expropriation réalisée par le gouvernement fédéral ou par le gouvernement du Québec, l'expropriant n'est assujéti à aucune obligation de se conformer aux plans et aux règlements en vigueur dans la municipalité où l'expropriation sera réalisée. De plus, il n'existe aucune obligation de consultation entre les gouvernements canadien et québécois avant que l'un des organismes relevant de leurs compétences législatives respectives ne procède à une expropriation. Quant au contrôle hiérarchique au sein de chaque

118. *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, c. R-2, art. 108-129.

119. *Loi sur les chemins de fer de l'État*, S.R.C. 1970, c. G-11, art. 5-8.

120. *Loi des chemins de fer*, S.R.Q. 1964, c. 290, art. 79-88.

121. Par exemple, une voie ferrée ne peut passer le long d'une voie publique sans le consentement de la municipalité concernée: *Loi sur les chemins de fer de l'État*, art. 17.

122. *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer*, S.C. 1974, c. 12.

123. *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, c. A-3, art. 2, 3(c).

124. *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme*, Québec, Éditeur officiel, 1968, c. 5.

niveau de gouvernement, cependant, on note des progrès depuis 1970. Ainsi la loi fédérale adoptée cette année-là apporte-t-elle une solution partielle à ce problème en donnant au ministère fédéral des Travaux publics le pouvoir d'effectuer la plupart des expropriations relevant du gouvernement canadien¹²⁵ et de décider de l'étendue nécessaire à la réalisation des objectifs que se fixe l'organisme responsable des travaux projetés. Au Québec, la loi de 1973 assujettit dorénavant toutes les expropriations, sauf celles réalisées par les municipalités et les commissions scolaires, à l'autorisation de l'exécutif¹²⁶.

Bien que ces réformes soient utiles en tant que rationalisation du recours à l'expropriation, elles s'en tiennent là. En premier lieu, il n'y a que la consultation à l'amiable qui puisse encore régler les conflits qui pourraient surgir entre les expropriants fédéraux et québécois. Ensuite, ces réformes laissent complètement de côté le problème du lien entre les pouvoirs d'expropriation et les pouvoirs réglementaires de contrôle de l'utilisation du sol. Il est vrai qu'une municipalité pourrait s'opposer, comme toute personne, à une expropriation fédérale projetée, au motif que l'emplacement choisi ne concorde pas avec le plan directeur local¹²⁷, mais cette possibilité demeure bien limitée alors que l'expropriant fédéral n'a aucune obligation ni de consulter la municipalité ni de conclure une entente avec elle quant au choix du site du projet. Dans le contexte constitutionnel actuel, il est difficile d'entrevoir de changement à ce chapitre, à moins que le législateur fédéral n'accepte d'imposer une telle obligation aux organismes qui relèvent de sa compétence, ce qui paraît illusoire.

Le législateur québécois, par contre, serait en mesure d'imposer une obligation à tous les organismes expropriants relevant de sa compétence, de se conformer aux plans directeurs locaux, mais à la condition que ces plans aient été approuvés par l'Administration québécoise. De telles dispositions se trouvent dans d'autres lois d'urbanisme canadiennes, notamment celles de la Saskatchewan et de l'Ontario¹²⁸. En Angleterre, on a imposé aux divers ministères l'obligation de consulter la municipalité avant d'entreprendre des expropriations ou des travaux publics; en cas de mésentente, le différend est tranché par le ministre de l'Environnement, à qui sont

125. *Loi sur l'expropriation*, S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.), c. 16, art. 2(1), 3. Voir (1976) 17 C. de D. 85, 114, note 124.

126. *Loi de l'expropriation*, L.Q. 1973, c. 38, art. 35 (mod. 1975 c. 47, art. 1). Voir (1976) 17 C. de D. 85, 199.

127. *Loi sur l'expropriation*, S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.), c. 16, art. 7.

128. *The Planning and Development Act*, 1973, S. Sask. 1973, c. 73, art. 48; *Ontario Planning and Development Act*, S.O. 1973, art. 1 par. d), 9(1).

confiées la surveillance des municipalités et l'administration de lois d'urbanisme¹²⁹. Au Québec, le *Rapport Alary* avait recommandé que l'on donne à un office central le pouvoir, soit d'exiger cette conformité, soit de modifier le plan directeur local, lorsqu'il estimerait qu'il serait dans l'intérêt public que le projet d'expropriation l'emporte sur le plan local¹³⁰. L'office aurait été doté du pouvoir non seulement d'autoriser toutes les expropriations, mais également d'approuver tous les plans et règlements d'urbanisme¹³¹. Cette recommandation du *Rapport Alary* n'a pas été retenue lors de l'adoption de la *Loi de l'expropriation* en 1973. Par contre, le *Projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal*¹³², déposé à l'Assemblée nationale en première lecture le 18 mars 1976, ne fait aucune obligation à ceux qui désirent entreprendre des travaux publics sur un territoire municipal visé par un schéma d'aménagement ou un plan directeur, de consulter la municipalité. On en conclut que les travaux entrepris par le gouvernement ne sont aucunement assujettis aux règlements d'urbanisme.

L'incapacité des municipalités de contrôler les expropriations gouvernementales par la voie réglementaire est doublée d'une incapacité de procéder à l'expropriation des biens du domaine public québécois ou de les assujettir à une réserve pour fins publiques¹³³. En contrepartie, les expropriations et les réserves décrétées par l'Administration québécoise peuvent supplanter celles décrétées par les municipalités, en plus d'anéantir les dispositions du plan ou du schéma local¹³⁴.

En matière de développement urbain, cependant, les municipalités ont d'autres pouvoirs leur permettant d'attirer les investissements privés. Ainsi, elles peuvent financer l'installation de services publics tels que l'aqueduc, les égouts et les rues, le tout conformément aux projets privés de lotissement des terrains riverains¹³⁵. En aucun cas la municipalité n'est-elle tenue de recouvrer le coût de ces travaux des propriétaires riverains, mais elle peut choisir de le faire, en totalité ou en partie seulement. Le problème se pose alors de savoir si la

129. *Development by Government Departments*, Circular No. 80/71.

130. *Rapport Alary*, *op. cit.*, note 68, tome 1, 161-163.

131. *Idem*, 116-134.

132. P.L. 12 de la 4^e session de la 30^e Législature (1976).

133. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 606 (l'autorisation de l'exécutif est requise); *Code municipal*, art. 793. 1^o; *Loi de l'expropriation*, L.Q. 1973, c. 38, art. 70.

134. Voir (1976) 17 C. de D. 85, 200-202.

135. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 427.23^o (mod. 1968 c. 55, art. 121), 429.1^o (mod. 1975 c. 66, art. 15) et 2^o, 439, 441, 442.

municipalité peut légalement exiger du propriétaire qu'il défraie le coût d'installation de ces services comme condition préalable à l'approbation de son plan de lotissement. Les tribunaux québécois ne se sont pas encore penchés sur ce problème mais il ne semble pas que les municipalités aient un tel pouvoir, à moins que la loi ne le leur accorde expressément. Le pouvoir de contracter des municipalités est limité aux matières de leur compétence¹³⁶, et les seules conditions que la loi les autorise à imposer visent la cession d'une partie du terrain à lotir pour fins de rues, de parcs et de terrains de jeu¹³⁷. La municipalité ne peut pas faire par contrat ce que la loi ne lui permet pas de faire par règlement ou par résolution¹³⁸. De ce fait, la municipalité se trouve dans une position de négociation assez difficile vis-à-vis des promoteurs privés, du moins à l'étape du lotissement. La règle est différente lorsque le promoteur demande un permis de construction. La loi autorise alors le conseil à refuser l'émission du permis tant que les services publics ne seront pas disponibles¹³⁹. Au moins, cette mesure permet d'empêcher la réalisation de projets d'habitation démunis des services d'aqueduc et d'égout; cela permet d'éviter par le fait même que le conseil municipal ne soit mis en présence d'un fait accompli. Aussi pouvons-nous en conclure que la municipalité pourrait refuser de tels services si leur coût n'était pas assumé entièrement par le promoteur. Il serait préférable, cependant, que ce pouvoir soit accordé à la municipalité au stade du lotissement plutôt qu'à celui de la construction; cela lui permettrait de mieux prévoir les coûts d'aménagement des nouveaux secteurs et, par le fait même, de mieux renseigner le promoteur ou le constructeur sur les obligations financières qu'il devra assumer.

Les pouvoirs des municipalités sont différents en ce qui concerne les sites industriels. Avant 1967, la municipalité pouvait acquérir des immeubles, y effectuer des constructions et ensuite vendre ou louer ces

136. *Loi des cités et villes*, art. 26.3°; *Code municipal*, art. 5.3°.

137. *Loi des cités et villes*, art. 429.8° (mod. 1968 c. 55, art. 122; 1974 c. 45, art. 6; 1975 c. 66, art. 15); *Code municipal*, art. 392f (édité 1963 (1^{re} Sess.), c. 65, art. 5; mod. 1974 c. 46, art. 2; 1974 c. 81, art. 7; 1975 c. 82, art. 20, 22).

138. Voir, par exemple, la jurisprudence ontarienne: *Beaver Valley Developments Ltd. v. York* (1961) 28 D.L.R. (2d) 76 (C.S.C.), conf. (1960) 23 D.L.R. (2d) 341 (C.A. Ont.); *Eadie v. Brantford* [1967] R.C.S. 573 inf. [1965] 2 O.R. 704, 51 D.L.R. (2d) 679 (C.A. Ont.); *Re Walmar Investments Ltd. and North Bay*, [1970] 1 O.R. 109, 7 D.L.R. (3d) 581 (C.A.). Le Planning Act de l'Ontario, R.S.O. 1970, c. 349, autorise maintenant l'imposition d'ententes comme condition préalable à l'approbation d'un plan de lotissement: art. 29(14), 33(6). Voir également *Napanee v. Doornekamp* [1970] 2 O.R. 419, 11 D.L.R. (3d) 129.

139. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 426.3°; *Code municipal*, art. 392c (édité 1963 (1^{re} Sess.) c. 65, art. 5; mod. 1975 c. 82, art. 21).

immeubles pourvu que le prix de vente soit au moins égal au prix d'achat, ou encore que le loyer soit suffisamment élevé pour couvrir les dépenses. Depuis cette date, les pouvoirs des municipalités ont été limités à l'acquisition de terrains¹⁴⁰, ce qui les empêche dorénavant de mettre à la disposition d'entreprises privées, des sites industriels entièrement aménagés. Par ailleurs, depuis 1971, le pouvoir d'acquérir des bâtiments et de la machinerie, de les vendre ou de les louer, appartient à la Société de développement industriel du Québec¹⁴¹. Comme nous l'avons déjà indiqué, il aurait été préférable que les pouvoirs qui restent aux mains des municipalités soient transférés à un organisme gouvernemental qui serait responsable à la fois des politiques industrielles et régionales. Le législateur a déjà retenu une solution de ce genre pour la ville de Bécancour, site du projet québécois d'un complexe sidérurgique intégré. Une Société du parc industriel, créée et financée par le gouvernement québécois, est chargée de la préparation et de l'exécution d'un plan de développement pour le parc industriel de Bécancour, sous réserve de l'approbation de l'exécutif¹⁴².

La mise en œuvre des politiques de redéveloppement urbain par le secteur privé est facilitée depuis 1967 au Québec par l'opération combinée des dispositions des lois fédérale et québécoise en matière de logement¹⁴³. On y trouve des mesures visant la rénovation urbaine, le logement public, l'amélioration de quartiers, le dégagement et l'aménagement de terrains, la remise en état des immeubles résidentiels et le financement de projets municipaux d'aqueduc et d'égout. Les sommes qui sont dépensées par les organismes publics en vertu de ceux de ces programmes qui relèvent du secteur public, assurent la mise en place d'un réseau d'infrastructures et d'équipements qui constitueront un cadre propice au développement privé. Si ces dépenses ne sont pas suffisantes pour atteindre cet objectif, on pourra faire appel aux autres programmes qui ont pour but d'assurer une aide financière directe au secteur privé.

140. *Loi des fonds industriels*, S.R.Q. 1964, c. 175, art. 1-4 (art. 3 mod. 1966-67 c. 56, art. 35; art. 3a ajouté 1974 c. 44, art. 1). En 1974, le législateur y a ajouté le pouvoir de construire des infrastructures, pourvu que le financement de celles-ci soit assuré par une subvention gouvernementale.

141. *Loi de l'aide au développement industriel du Québec*, L.Q. 1971, c. 64, art. 1, 7 (mod. 1974 c. 56, art. 4).

142. *Loi de la Société du parc industriel du centre du Québec*, L.Q. 1968, c. 60 (mod. 1971 c. 63).

143. *Loi de la Société d'habitation du Québec*, L.Q. 1966-67, c. 55 (mod. 1971, cc. 56, 57; 1974 c. 49); *Loi nationale sur l'habitation*, S.R.C. 1970, c. N-10 (mod. 1973-74 c. 18; 1974-75 cc. 38, 82).

2. La mise en valeur des ressources

En matière de mise en valeur et d'exploitation des ressources naturelles, souvent situées loin des régions habitées, l'inaccessibilité de la ressource constitue la barrière la plus importante à sa mise en valeur. Dans cette perspective, la meilleure aide que puisse fournir l'État consiste à construire des voies de communication donnant accès à la ressource. Avant 1972, la compétence de planifier et de construire ces routes ressortissait au ministre responsable de chaque secteur (mines, forêt, agriculture). Certains de ces pouvoirs ont alors été transférés au ministre des Transports, qui cumule depuis cette date les fonctions exercées auparavant par les ministres de la Voirie et des Transports. En vertu de la loi créant le nouveau ministère, la juridiction du ministre s'étend à tous les travaux de voirie qui incombent au gouvernement québécois en vertu de la loi¹⁴⁴. Ainsi, en vertu de l'article 235 de la *Loi des mines*, le ministre des Transports a le pouvoir de réserver et d'utiliser des terres publiques, ou encore d'acquérir, de gré à gré ou par expropriation, des terres privées, « pour faciliter la recherche et l'exploitation des mines... »¹⁴⁵. Il a également juridiction sur les chemins de colonisation; cette fonction n'a plus l'importance aujourd'hui, cependant, qu'elle avait à l'époque des politiques de colonisation¹⁴⁶.

Ce ne sont pas toutes les voies d'accès aux ressources naturelles qui tombent dorénavant sous la juridiction du ministre des Transports. Ainsi, l'Hydro-Québec continue de contrôler la construction de ce genre de route lorsque celle-ci est reliée à un projet de développement hydroélectrique¹⁴⁷. De la même façon, le ministre des Terres et Forêts continue d'administrer ses programmes d'aide à l'industrie forestière au moyen de construction de routes d'accès à la forêt¹⁴⁸. Enfin, il en est de même du ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche en ce qui a trait à la construction de routes d'accès aux sites récréatifs tels que les parcs, les réserves et les territoires de chasse et de pêche. Il

144. *Loi du ministère des transports*, L.Q. 1972, c. 54, art. 3.

145. *Loi des mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 34, art. 235 (mod. 1968 c. 36, art. 20; 1972 c. 54, art. 22).

146. *Loi des chemins de colonisation*, S.R.Q. 1964, c. 105, art. 1 (mod. 1972 c. 54, art. 17).

147. *Loi d'Hydro-Québec*, S.R.Q. 1964, c. 86, art. 33(3)(c).

148. Voir *Exposé sur la politique forestière*, Québec, Ministère des Terres et Forêts, tome 1, 1971, 178-182; tome 2, 1972, 76-78. *Loi du ministère des terres et forêts*, L.Q. 1974, c. 26, art. 3 par. i). Voir aussi l'*Entente auxiliaire Canada-Québec sur l'accès aux ressources forestières 1974-78*, conclue sous l'empire de l'*Entente-cadre de développement* signée le 15 mars 1974. La mise en œuvre de l'Entente auxiliaire est assurée par le ministère des Terres et Forêts (clause 17(1) de l'Entente auxiliaire).

va de soi que les routes construites dans les parcs fédéraux relèvent du ministre fédéral des Affaires indiennes et du nord canadien¹⁴⁹.

La *Loi du ministère des transports* crée de deux façons une certaine incertitude quant à l'étendue de la juridiction qu'exerce le ministère sur les routes d'accès aux exploitations forestières et aux sites récréatifs. D'une part, elle ne réfère qu'aux ministères des Richesses naturelles et de l'Agriculture dans l'article qui vise le transfert de certains fonctionnaires au nouveau ministère. D'autre part, elle énumère les quatre ministères (Terres et Forêts, Agriculture, Richesses naturelles, Tourisme, Chasse et Pêche) lorsqu'elle dispose que l'exécutif peut transférer au nouveau ministère des sommes qui étaient mises à leur disposition, «... dans la mesure qu'il (l'exécutif) l'indique»¹⁵⁰.

Il semble néanmoins que l'esprit de cette loi soit de transférer la juridiction sur les routes, qui relevaient autrefois de divers ministères, au ministère des Transports. Il faut également noter que l'article 3 de la *Loi des transports* oblige le ministre des Transports à dresser un plan des systèmes de transport au Québec, à faire la nomenclature des coûts, taxes et tarifs de transport et à prendre, avec l'approbation de l'exécutif, toutes les mesures destinées à les améliorer en les coordonnant et en les intégrant¹⁵¹. Cette réforme est la bienvenue en autant qu'elle prévoit un régime juridique et administratif intégré pour l'élaboration d'une politique des transports au Québec. Il est regrettable que cette réforme n'ait pas englobé totalement les secteurs de mise en valeur des ressources naturelles et qu'elle n'ait même pas envisagé de mécanismes de coordination entre les ministères responsables de la gestion des ressources naturelles et le ministère des Transports.

Le gouvernement dispose d'autres moyens d'encourager la mise en valeur et l'exploitation des ressources naturelles, outre la construction de voies d'accès. Il s'agit de la cueillette et la dissémination d'informations sur la nature et la localisation des ressources naturelles. Il peut procéder tantôt par ses propres services, tantôt en accordant une aide financière à la recherche privée. La première méthode est celle qui est la plus utilisée par les ministères québécois et on peut même dire que certains ministères, comme ceux des Terres et Forêts et des Richesses naturelles, voient comme élément essentiel de leur mission, de fournir des services de recherche et d'aide technique

149. *Loi sur les parcs nationaux*, S.R.C. 1970, c. N-13, art. 2 (mod. 1974 c. 11, art. 1), 5, 6, 7(1)(i) et (j) (mod. 1974 c. 11, art. 3).

150. *Loi du ministère des transports*, L.Q. 1972, c. 54, art. 30, 31.

151. *Loi des transports*, L.Q. 1972, c. 55, art. 3.

aux secteurs industriels qu'ils desservent¹⁵². Ainsi le ministère des Terres et Forêts a-t-il institué en 1970 un système décennal d'inventaire des ressources forestières afin que le gouvernement et les entreprises intéressées puissent disposer d'informations à date sur la disponibilité de la ressource. Dans la même optique, la Société de cartographie du Québec, créée en 1969, a pour mission, entre autres, de préparer des cartes et des études permettant « l'identification des ressources naturelles »¹⁵³. Les résultats de ces recherches peuvent être mis à la disposition des intéressés à l'extérieur de la Société. Il faut croire que l'expression « ressources naturelles » comprend les ressources minières, bien que la loi ne fasse pas mention d'une relation formelle entre la Société de cartographie et le ministère des Richesses naturelles. Ce dernier ministère, d'ailleurs, jouit de pouvoirs semblables en vertu de sa loi constitutive, qui lui permettent d'effectuer les recherches scientifiques et techniques « ... que le ministre jugera avantageuses pour le progrès de l'industrie minière et métallurgique »¹⁵⁴.

Il est facile de concevoir les avantages que l'industrie peut retirer de telles études payées à même les deniers publics. Il y a lieu de faire deux commentaires sur ce système. D'abord, on peut s'interroger sur le bien-fondé de la politique de faire faire de la recherche par l'Administration alors que l'objectif principal est de recueillir des données utiles aux entreprises privées qui font de la prospection sur le terrain. Il est évident qu'un inventaire des ressources naturelles disponibles est essentiel à tout programme de mise en valeur des ressources, mais les études en vue de le dresser ne doivent pas être supportées entièrement par les deniers publics alors que l'unique résultat en est de permettre à des particuliers ou à des entreprises privées d'acquérir des droits de mise en valeur sans investissement préalable. En second lieu, la recherche effectuée par l'Administration ne devrait pas se limiter à fournir une aide aux industries de mise en valeur des ressources naturelles. À la place, il faut une approche plus large qui vise à la fois la conservation et la gestion rationnelle des ressources naturelles dans l'intérêt public. C'est ainsi que l'a compris le gouvernement dans son *Exposé sur la politique forestière*, où une

152. *Exposé sur la politique forestière*, tome 2, loc. cit., note 148, 169-170.

153. *Charte de la Société de cartographie du Québec*, L.Q. 1969, c. 39. La même année, le gouvernement du Québec créa une société similaire pour la recherche scientifique dans le domaine industriel: *Charte du Centre de recherche industrielle du Québec*, L.Q. 1969, c. 62, art. 17.

154. *Loi du ministère des richesses naturelles*, S.R.Q. 1964, c. 83, art. 9. Voir également l'art. 1(f) de la loi.

place importante est accordée à la recherche dans l'élaboration des politiques de gestion de la forêt, que cette recherche s'effectue dans le secteur privé ou dans le secteur public¹⁵⁵. De là, il n'y a qu'un pas à franchir pour avoir une approche encore plus large, où les ressources du sol deviennent des unités interdépendantes et, par conséquent, où la recherche assume une vocation environnementale en plus de ses vocations traditionnellement économiques et sectorielles¹⁵⁶. En somme, la recherche est un élément essentiel du processus de planification et de développement et au fur et à mesure que le rôle du gouvernement en ce domaine augmente et se fait plus interventionniste, la conception du rôle de la recherche doit également s'adapter afin de répondre à ces nouveaux objectifs.

3. Conclusion

Il découle clairement de ce qui précède que même si l'Administration et les municipalités disposent de pouvoirs apparemment suffisants pour élaborer des mesures d'incitation au développement privé par l'intermédiaire de programmes de travaux publics et d'aide financière, elles ne mettent pas ces pouvoirs au service de politiques de développement régional intégré que l'on puisse identifier. À chaque pouvoir correspond une utilisation particulière du sol, sans que l'on puisse déceler de lien entre les diverses utilisations. En fait, cette situation correspond exactement à celle que nous avons dégagée en matière de réglementation et d'incitation financière. Bien que l'on ait apporté des améliorations dans certains secteurs, le problème majeur, qui consiste à utiliser les pouvoirs publics dans le but de favoriser une approche intégrée à la gestion du sol et des ressources, ne saurait trouver de solution satisfaisante sans une réforme en profondeur des structures juridiques et administratives qui sont à la base des mécanismes de réglementation et d'incitation présentement utilisés.

Les mesures incitatives que nous venons d'étudier visent essentiellement à promouvoir la mise en valeur du sol et des ressources par le secteur privé. Au fur et à mesure que l'intervention gouvernementale

155. *Exposé sur la politique forestière*, tome 2, *loc. cit.*, note 148, 169-178. Une approche semblable en matière de recherche sur les ressources en eau tant au niveau fédéral qu'au Québec est maintenant acceptée: *Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 14, art. 5, 6 (pouvoirs et devoirs du ministre de l'environnement); *Loi sur les ressources en eau du Canada*, S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), c. 5, art. 4, 6, 13; *Loi de la qualité de l'environnement*, L.Q. 1972, c. 49, art. 2, 104.

156. *Loi de la qualité de l'environnement*, art. 2.

se fait de plus en plus sentir dans le domaine, et que les objectifs de cette intervention se diversifient, la nature même de la participation gouvernementale change. Plutôt que de chercher à circonscrire et à réglementer les initiatives privées, les organismes publics cherchent à prendre part aux activités de mise en valeur, soit par l'intermédiaire d'un monopole, soit en concurrence avec le secteur privé ou en association avec elle. Cette nouvelle formule d'intervention gouvernementale fait l'objet du paragraphe qui suit.

B. La participation directe à la mise en valeur

Alors que les programmes de travaux publics visent à offrir un service à la société, la participation directe des organismes et des entreprises publiques à l'aménagement du territoire est marquée par une tout autre orientation. En somme, l'Administration cherche par cette participation à pénétrer un secteur économique qui était jusqu'à réservé à l'entreprise privée. Elle peut réaliser une telle participation tantôt directement, tantôt par la création d'une société qui est autonome de l'Administration centrale et qui appartient en totalité ou en partie à l'État ¹⁵⁷. D'une manière générale au Canada et au Québec, on semble privilégier la structure corporative, pour des raisons qui relèvent à la fois de l'efficacité administrative et économique, et de la liberté qu'accorde une telle structure vis-à-vis des institutions parlementaires.

Bien que l'on ne puisse prétendre que toute entreprise publique œuvre dans le secteur économique, ni que l'intervention publique en matière économique se fait toujours par le biais d'une société d'État, les deux sont intimement liés en pratique. De fait, il y a longtemps au Canada que l'entreprise privée subit la concurrence, dans certains secteurs, d'entreprises publiques ou mixtes. À titre d'exemple, les entreprises publiques fédérales de transport ferroviaire et aérien démontrent l'intérêt que manifestait le législateur fédéral face aux problèmes de transport occasionnés par l'immensité du pays et par la faible densité de la population ¹⁵⁸. Depuis quelques décennies, l'intérêt

157. Voir généralement, J. E. HODGETTS, « The Public Corporation in Canada », in W. Friedman et J. F. Garner, *Government Enterprise: A Comparative Study*, Londres, Stevens, 1970, 201-226; R. P. BARBE, « Les entreprises publiques au Canada », (1969) 29 *R. du B.* 2.

158. *Loi constituant Air Canada*, S.R.C. 1970, c. A-11; *Loi sur les chemins de fer nationaux du Canada*, S.R.C. 1970, c. C-10.

du gouvernement fédéral à trouver des solutions aux problèmes du transport s'est étendu au domaine des communications¹⁵⁹.

Au Québec, de telles interventions gouvernementales dans les activités économiques étaient presque inexistantes avant 1960, mais depuis ce temps, elles se sont considérablement accrues. Ainsi le législateur a-t-il créé, en 1962, la Société générale de financement du Québec, dans le but d'acquérir ou d'aider les compagnies éprouvant des difficultés financières¹⁶⁰; en 1964, on créait par lettres-patentes une entreprise mixte, Sidbec, dans le but d'établir au Québec un complexe sidérurgique intégré¹⁶¹.

1. La mise en valeur des ressources

L'intérêt du gouvernement pour le secteur économique implique également qu'il s'intéresse à l'aménagement du territoire et au développement des ressources du sol. Cet intérêt découle logiquement du rôle grandissant que joue le gouvernement dans la société moderne. De plus en plus, le gouvernement doit offrir de nombreux services aux citoyens et leur assurer un niveau de bien-être et de prospérité qui correspond à leurs aspirations. Pour accomplir cette mission difficile dans le secteur économique, le gouvernement ne peut plus se contenter de s'en remettre à l'entreprise privée, même lorsque celle-ci est soumise à une réglementation sévère et même lorsqu'on lui offre une aide destinée à l'inciter à se conformer aux objectifs gouvernementaux. Le gouvernement lui-même doit intervenir au moyen d'une participation directe, afin d'assurer que l'aménagement du territoire et la mise en valeur des ressources du sol soient réalisés pour le bénéfice de tous les citoyens.

C'est en 1963 que le gouvernement québécois a accompli le premier pas dans cette voie, par la nationalisation des compagnies d'électricité et le transfert de toutes leurs actions à l'Hydro-Québec,

159. On note la présence d'un certain nombre d'entreprises publiques fédérales dans ce domaine : la Société canadienne de télécommunications transmarines, la Société Radio-Canada, l'Office national du film, la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne et Telesat Canada.

160. *Charte de la Société générale de financement du Québec*, L.Q. 1962, c. 54 (mod. 1966-67 c. 76; 1969 c. 72; 1971 c. 78; 1972 c. 52; 1973 c. 69). Les amendements de 1972 autorisent le transfert au gouvernement québécois de toutes les actions que celui-ci ne détenait pas déjà.

161. Au début, Sidbec fut incorporée par lettres-patentes en vertu de la première partie de la *Loi des compagnies du Québec*, S.R.Q. 1964, c. 217. Voir également la *Loi concernant l'établissement par Sidbec d'un complexe sidérurgique intégré*, L.Q. 1968, c. 77 (mod. 1970 c. 20; 1974 c. 74).

une société d'État¹⁶². Cette mesure indiquait clairement que le gouvernement considérait le pouvoir hydroélectrique comme une richesse publique dont la mise en valeur et la gestion devaient être assurées par une entreprise publique ayant pour but principal la recherche de l'intérêt public.

Dans leur politique de participation à la mise en valeur des ressources du sol, par contre, ni le gouvernement fédéral ni le gouvernement du Québec n'ont suivi cette voie pour donner à ces ressources un caractère d'utilité publique. On a choisi plutôt de créer des entreprises publiques qui feraient concurrence à un puissant secteur privé, voire même qui s'associeraient à ce secteur, au sein de projets conjoints, pour la mise en valeur des ressources. La première entreprise de ce genre, la Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM), fut créée par une loi de 1965¹⁶³. En vertu de sa loi constitutive, la SOQUEM a le pouvoir, au même titre que toute société minière privée, d'entreprendre des activités d'exploration et de mise en valeur et d'acquérir des droits miniers. De plus, elle est autorisée à acheter les actions de compagnies minières et à mettre sur pied des programmes conjoints d'exploration minière avec des compagnies privées¹⁶⁴. La création de la SOQUEM répond évidemment au vœu du gouvernement de participer directement aux bénéfices qui découlent de la mise en œuvre de la richesse minérale du Québec et de s'assurer qu'une plus grande proportion de ces bénéfices revienne à la collectivité québécoise.

On s'explique de la même façon la création, en 1969, de la Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP), dont la structure et les pouvoirs ressemblent à ceux de la SOQUEM¹⁶⁵. Il faut signaler qu'aucune de ces deux entreprises n'échappe à un certain contrôle gouvernemental, car dans les deux cas l'exécutif est autorisé par la loi à exercer certains des pouvoirs du conseil d'administration, telles la déclaration de dividendes, l'aliénation des biens de la société et l'acquisition des actions d'une autre compagnie¹⁶⁶.

162. Cela fut réalisé sans détruire les structures corporatives des industries nationalisées: BARBE, *op. cit.*, note 157, 9-10; P. SAURIOL, *La nationalisation de l'électricité*, Montréal, Éditions du Jour, 1962.

163. *Charte de la Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.) c. 36 (mod. 1971 c. 36; 1973 c. 20).

164. *Idem*, art. 3, 16.

165. *Charte de la Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)*, L.Q. 1969 c. 36 (mod. 1974 c. 25).

166. *Charte de la SOQUIP*, art. 14, 15; *Charte de la SOQUEM*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 36, art. 16, 19.

Une troisième entreprise publique québécoise, la Société de récupération et d'exploitation forestières du Québec, créée par une loi de 1969¹⁶⁷, a été transformée en 1973 en la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec¹⁶⁸. Elle a succédé à une entreprise publique créée en 1961 dans le but de récupérer les ressources forestières menacées de destruction par la réalisation du projet d'aménagement hydro-électrique des rivières Manicouagan et aux Outardes¹⁶⁹, et, au début, ses pouvoirs étaient limités à la récupération et à l'exploitation des ressources forestières menacées de destruction. En 1971, cependant, le législateur a étendu ses pouvoirs de façon à y inclure le développement des zones forestières en croissance et le reboisement à l'aide des méthodes sylvicoles des forêts désignées par l'exécutif¹⁷⁰.

De sa création en 1969 jusqu'en 1973, la Société était autorisée à conclure des ententes avec des entreprises privées pour la réalisation de ses objectifs, et d'entreprendre des projets conjoints avec elles¹⁷¹. Elle était également autorisée à exporter le bois non ouvré hors du Québec ou du Canada, sous réserve de l'approbation de l'exécutif et malgré la *Loi de l'utilisation des ressources forestières*¹⁷² qui l'interdit expressément¹⁷³. Il est permis de douter qu'un tel privilège serve vraiment l'intérêt public, alors qu'il est refusé systématiquement au secteur privé. On se surprend de constater alors que le législateur l'accorde à une entreprise publique dont les objectifs devraient être plus en harmonie avec les politiques de l'État qui cherchent justement à favoriser l'essor de l'industrie de transformation au Québec. Il est possible aussi que REXFOR ait pu, par des programmes conjoints de

167. *Loi de la Société de récupération et d'exploitation forestières du Québec* (REXFOR), L.Q. 1969, c. 38 (mod. 1970 c. 17; 1971 c. 38; abrogé 1973 c. 21, art. 35).

168. *Loi de la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec*, L.Q. 1973, c. 21.

169. *Loi pour la récupération du bois dans les terrains requis pour l'aménagement hydro-électrique des rivières Manicouagan et aux Outardes*, L.Q. 1960-61, c. 46 (abrogé 1969 c. 38, art. 28).

170. *Loi de la Société de récupération et d'exploitation forestières du Québec* (REXFOR), L.Q. 1969 c. 38, art. 18 (abrogé 1973 c. 21, art. 35, 36).

171. *Idem*, art. 19 (mod. 1971 c. 38, art. 2; abrogé 1973 c. 21, art. 35).

172. *Loi de l'utilisation des ressources forestières*, S.R.Q. 1964, c. 93. La validité d'une telle disposition fut reconnue dans l'arrêt *Smylie v. R.*, (1900) 27 O.A.R. 172, bien que l'on puisse se demander si la condition du permis de coupe sur le domaine public, qui interdit au détenteur du permis d'expédier le bois non ouvré hors du Québec ou du Canada, ne constitue par une tentative de réglementer le commerce interprovincial ou international, du ressort exclusif du Parlement fédéral et partant, inconstitutionnelle.

173. *Loi de REXFOR*, L.Q. 1969, c. 38, art. 19 (mod. 1971 c. 38, art. 2; abrogé 1973 c. 21, art. 35).

coupe et des contrats avec le secteur privé, transmettre le bénéfice du privilège d'exportation dont elle jouissait, aux entreprises privées avec qui elle avait conclu des ententes.

La refonte de la loi de REXFOR, en 1973, n'a rien changé à cette situation ; on y retrouve la même disposition qui permet à REXFOR, avec l'autorisation de l'exécutif, d'expédier le bois non ouvré hors du Québec « ... s'il paraît contraire à l'intérêt public d'en disposer autrement »¹⁷⁴. Puisque cette disposition est plus récente que la *Loi de l'utilisation des ressources forestières*, et que de surcroît elle fait partie d'une loi spéciale, il faut conclure qu'elle l'emporte sur les dispositions de cette loi en dépit de l'utilisation qu'on y fait de l'expression « nonobstant toute disposition législative inconciliable... »¹⁷⁵.

Par ailleurs, depuis sa création en 1969, REXFOR a eu pour mission d'agir au nom du gouvernement, d'abord pour la récupération du bois menacé de perdition et ensuite, pour l'exploitation de celui qui est arrivé à maturité et qui est inutilisé¹⁷⁶. Depuis la loi de 1973, cette mission s'est étendue à l'exploitation de toute étendue de bois du domaine public que lui indique l'exécutif, de même qu'à la stimulation de l'implantation et du développement de l'industrie forestière et à la création de nouveaux emplois¹⁷⁷. Aujourd'hui l'administration cherche alors à augmenter la superficie de la forêt domaniale et à en assurer l'exploitation directe par REXFOR¹⁷⁸. On note cependant que l'*Exposé sur la politique forestière* publié par le ministre des Terres et Forêts en 1971 et en 1972 avait proposé la création d'une Société de gestion forestière qui aurait eu pour objet d'administrer tous les aspects de la mise en valeur de la forêt publique¹⁷⁹, mais que subséquemment le ministre avait décidé de ne pas suivre la recommandation de l'*Exposé*¹⁸⁰. On en conclut que le gouvernement préfère un régime où l'entreprise publique fait concurrence au secteur privé, à un régime où l'entreprise publique détient le monopole de l'exploitation du domaine public ou le monopole du processus de transformation du bois du domaine public.

174. *Loi de REXFOR*, L.Q. 1973, c. 21, art. 18.

175. L.-P. PIGEON, *Rédaction et interprétation des lois*, Québec, Éditeur officiel, 1965, 31-32.

176. *Loi de REXFOR*, L.Q. 1969, c. 38, art. 18 (mod. 1971 c. 38, art. 1 ; abrogé 1973 c. 21, art. 35).

177. *Loi de REXFOR*, L.Q. 1973, c. 21, art. 3.

178. *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 108 (réédité 1974 c. 28, art. 32).

179. *Exposé*, op. cit., note 148, tome 2, 36-40, 71-73.

180. Selon les déclarations du ministre rapportées dans *Le Devoir* de Montréal, les 28 octobre et 9 novembre 1972.

Une nouvelle entreprise publique québécoise, la SOQUIA (Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires), a été créée en 1975 pour, entre autres fins, favoriser l'essor des industries reliées au secteur alimentaire¹⁸¹. La structure et la mission de la société ressemblent à celles des autres entreprises publiques créées dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles.

Une autre entreprise publique québécoise de mise en valeur des ressources naturelles, la Société de développement de la Baie James, mérite qu'on lui consacre une étude particulière à la fois en raison de son importance et du caractère exceptionnel et inusité de sa mission. Créée en 1971, la S.D.B.J. a pour objet de gérer la mise en valeur des ressources naturelles d'un vaste territoire qui couvre les bassins versants des cinq principales rivières qui se jettent dans la Baie James¹⁸².

La S.D.B.J. est une entreprise publique dont toutes les actions sont détenues par l'État et qui, selon la loi de 1971, peut former pour la mise en valeur et l'exploitation d'une ressource naturelle particulière, des filiales dont toutes les actions seront détenues conjointement par la société et d'autres corporations publiques telles que l'Hydro-Québec, SOQUEM, SOQUIP ou REXFOR selon le cas¹⁸³. En plus de sa mission économique, la société constitue l'autorité municipale pour le territoire sous son contrôle; elle jouit aussi de vastes pouvoirs d'expropriation à l'égard de tous les immeubles du territoire, à l'exception de ceux qui sont la propriété de l'État fédéral ou de ses mandataires¹⁸⁴. La société échappe à certains contrôles gouvernementaux auxquels sont assujetties les autres entreprises publiques; par ailleurs, elle n'a pas à obtenir des organismes administratifs appropriés l'autorisation d'opérer des entreprises de service public ou des services de transport sur le territoire de la Baie James¹⁸⁵. On en conclut aisément que la société exerce sur le territoire les fonctions à la fois d'un gouvernement et d'une entreprise publique commerciale détenant un monopole de la mise en valeur d'une partie importante du territoire québécois. Aucune concession du domaine public ne peut être accordée sur le territoire sans que le ministre ou l'organisme responsable ne consulte au préalable la société¹⁸⁶.

181. *Loi constituant la Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires*, L.Q. 1975, c. 42.

182. *Loi du développement de la région de la Baie James*, L.Q. 1971, c. 34, art. 4.

183. *Idem*, art. 16-26.

184. *Idem*, art. 27-31, 34-40.

185. *Idem*, art. 42.

186. *Idem*, art. 41. Puisque l'article 41 parle d'une concession, on peut penser qu'il ne s'applique pas au claim, mode unilatéral d'appropriation du sol sans l'intervention de l'Administra-

Ce type d'entreprise publique offre l'avantage incontesté de faciliter le développement intégré du territoire et des ressources d'une région tout entière. L'inconvénient majeur, cependant, découle de ce qu'elle exerce de larges pouvoirs gouvernementaux et qu'elle n'a aucune obligation envers l'Assemblée nationale à part celle de soumettre un rapport annuel de ses activités et de faire vérifier annuellement ses comptes par les vérificateurs nommés par l'exécutif¹⁸⁷. Il est vrai que la région de la Baie James n'est pas tellement peuplée et que par conséquent la mission purement gouvernementale de la société n'a pas l'importance quantitative de sa mission économique. Le débat qui a sévi au sujet des droits des Amérindiens et des Inuits du territoire révèle cependant, qu'en pratique, la société subordonnera sa mission publique, et notamment son devoir de veiller à la protection de l'environnement, à ses objectifs purement économiques¹⁸⁸. Les bénéfices que la structure corporative procurent à la société au plan de l'efficacité sont annulés par les inconvénients qui découlent d'une diminution de sa responsabilité face à ceux qu'elle administre. Par conséquent, force nous est de conclure que la société ne constitue pas un modèle idéal devant servir à d'autres expériences de développement régional, surtout dans les régions plus peuplées du Québec. L'administration et le développement d'une région devraient être confiés à des organismes différents, afin de pouvoir séparer les missions et mieux subordonner les objectifs de gestion aux politiques publiques et à la responsabilité démocratique.

À l'appui de ce point de vue, on peut comparer les modèles offerts par deux autres plans de développement régional au Québec et au Canada. Le premier impliquait le gouvernement fédéral qui cherchait à redresser l'industrie du charbon à l'Île du Cap-Breton et de promouvoir en même temps le développement industriel de l'île. Pour ce faire, le Parlement fédéral a incorporé la Société de développement du Cap-Breton et lui a donné le pouvoir d'accorder une aide financière à l'industrie privée, ou d'acquérir, de gérer et d'opérer directement des industries privées¹⁸⁹. Bien que ses pouvoirs en matière de développe-

tion: J.-P. LACASSE, *Le claim en droit québécois*, thèse de doctorat en droit, Université d'Ottawa, 1974, 93-95.

187. *Loi du développement de la région de la Baie James*, art. 33.

188. On peut dégager cette conclusion d'une lecture des deux décisions rapportées, celles de la Cour d'appel et de la Cour supérieure, sur la demande formulée par les peuples indigènes pour l'émission d'une injonction interlocutoire à l'encontre de la S.D.B.J.: *Kanatawat v. S.D.B.J.*, [1975] C.A. 166; *Gros-Louis v. S.D.B.J.*, [1974] R.P. 38 (C.S.).

189. *Loi de la Société de développement du Cap-Breton*, S.R.C. 1970, c. C-13 (mod. 1970 (1^{re} Supp.) c. 7; 1970 (2^e Supp.) c. 10, art. 65, Item 8; 1973-74 c. 3; 1974-75 c. 2, 33, art. 265).

ment économique soient considérables, cette société n'exerce aucune fonction gouvernementale sur l'Île du Cap-Breton.

Le second cas est celui du plan de développement de la région-pilote du Bas St-Laurent, de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine, préparé par le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) pendant les années 1960¹⁹⁰. Alors que l'un des objectifs de ce plan était sûrement de favoriser la collaboration entre les ministères responsables de la réalisation du plan, sa mise en œuvre n'a entraîné la création d'aucune entreprise publique. De fait, le plan est administré par un office séparé (l'ODEQ — Office du développement de l'Est du Québec), qui relève de l'Office de planification et de développement du Québec qui est lui-même responsable au premier ministre¹⁹¹.

Jusqu'à tout récemment, le législateur québécois était le seul à privilégier autant la formation d'entreprises publiques dans le domaine de la mise en valeur des ressources naturelles. À la faveur de la crise mondiale d'énergie de 1973, cependant, le législateur fédéral semble avoir adopté une nouvelle politique qui cherche à utiliser la structure corporative pour assurer à la population canadienne une meilleure participation à l'exploitation des nouvelles ressources énergétiques canadiennes. Déjà en 1966, on avait créé une entreprise pétrolière mixte, la Panarctic Oils Limited, dont 45 p.c. des actions était détenu par le gouvernement fédéral. Lors de la création de la Corporation de développement du Canada en 1971, le législateur a prévu que la corporation, également une société mixte, pouvait acquérir les actions de la Panarctic Oils détenues par le gouvernement¹⁹². Un pas de plus a été franchi en 1975 par la création de la Société Pétro-Canada¹⁹³, une entreprise entièrement publique qui a pour objet de faire la prospection, la mise en valeur et l'exploitation de toute source de combustible ou d'énergie¹⁹⁴. C'est maintenant vers la nouvelle société que peuvent être transférées les actions de la Panarctic Oils qui sont détenues par le gouvernement fédéral¹⁹⁵. La création d'une entreprise publique fédérale dans le domaine indique

190. B.A.E.Q., *Plan de développement de la région-pilote du Bas St-Laurent, Gaspésie et Îles-de-la-Madeleine*, Québec, 1966, 10 volumes.

191. *Loi de l'Office de planification et de développement du Québec*, L.Q. 1968, c. 14 (mod. 1969 c. 16). Voir *Premier Rapport de l'Office de planification et de développement du Québec 1969/70*, Québec, Éditeur officiel, 1971, 80-86.

192. *Loi sur la Corporation de développement du Canada*, S.C. 1970-71-72, c. 49, art. 39 (abrogé en partie 1974-75 c. 61, art. 29).

193. *Loi sur la Société Pétro-Canada*, S.C. 1974-75, c. 61.

194. *Idem*, art. 6.

195. *Idem*, art. 25, 29.

une volonté du législateur fédéral, du moins dans le secteur des ressources énergétiques, d'utiliser la structure corporative pour concurrencer le secteur privé et ainsi assurer à la population du Canada une exploitation de ces ressources qui leur soit plus profitable.

2. Le rapatriement du contrôle de l'économie

La structure corporative se prête bien aussi à la poursuite d'un autre objectif, qui se manifeste dans les politiques et les lois fédérales récentes. En somme, depuis quelques années, on constate une montée de nationalisme économique dans les politiques fédérales, qui se traduit par une volonté d'augmenter la part de l'économie que possèdent et contrôlent les citoyens du Canada¹⁹⁶. Le problème du contrôle et de l'investissement étrangers a fait l'objet de deux études réalisées pour le compte du gouvernement canadien¹⁹⁷; le problème, comme il était perçu, s'étendait non seulement au secteur primaire des ressources naturelles, mais à tous les secteurs de l'économie.

Pour satisfaire à la demande croissante exigeant une intervention gouvernementale, le législateur a franchi un premier pas en 1971, par la création de la Corporation de développement du Canada¹⁹⁸. Cette corporation est essentiellement une société privée au sein de laquelle le gouvernement fédéral est autorisé à détenir 10 pour cent ou plus des actions jusqu'à une limite fixée par la loi, et où tous les actionnaires doivent être des Canadiens¹⁹⁹. Son organisation et ses objectifs sont plus près de ceux d'une corporation privée à l'intérieur de laquelle le gouvernement détient une minorité d'actions, à l'exception de son objectif fondamentalement d'intérêt public qui consiste à devoir chercher à augmenter la participation canadienne au développement économique du Canada²⁰⁰.

196. Pour l'historique de cette politique de nationalisme économique, voir C. J. McMILLAN, « After the Gray Report: The Tortuous Evolution of Foreign Investment Policy », (1974) 20 *McGill L.J.* 213, 215-219. Aussi, en général: I. R. FELTHAM et W. R. RAUENBUSCH, « Economic Nationalism », in R. St. J. MacDonald et al., *Canadian Perspectives on International Law and Organization*, Toronto, U. of Toronto Press, 1974, 885-917.

197. *Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry*, Report of the Task Force on the Structure of Canadian Industry (Rapport Watkins), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968; H. GRAY, *A Citizen's Guide to the Gray Report, prepared by the editors of Canadian Forum*, Toronto, New Press, 1971.

198. *Loi sur la Corporation de développement du Canada*, S.C. 1970-71-72, c. 49. Pour les objets de la compagnie, voir l'art. 6. Voir aussi J. C. PATTISON, « Canada Development Corporation », (1971) 5 *J. World Tr. L.* 461.

199. *Loi sur la Corporation de développement du Canada*, art. 9, 20, 31, 35, 36.

200. Voir généralement, R. COUZIN, « The Canada Development Corporation: A Comparative Appraisal », (1971) 17 *McGill L.J.* 405, surtout 421-428. Couzin maintient que la C.D.C. est plus privée que mixte au niveau de ses structures.

La création de cette corporation était la phase initiale d'une politique qui comprend maintenant une loi élaborée sur le contrôle de l'investissement étranger²⁰¹, dont un des effets sera d'accroître le niveau de contrôle canadien sur l'exploitation des ressources du sol.

À l'heure actuelle, le législateur québécois n'a pas cherché à suivre cette politique fédérale; sa volonté semble être d'augmenter plutôt que de diminuer la participation étrangère dans la mise en valeur des ressources du sol²⁰². En fait, on peut croire que certaines tentatives par les provinces de contrôler directement l'investissement étranger sur leur territoire soulèveraient des litiges constitutionnels²⁰³. Dans un domaine, cependant, celui du contrôle de l'acquisition de terrains par des non-résidents d'une province, qu'ils soient citoyens canadiens ou ressortissants étrangers, il est maintenant acquis qu'une province peut valablement légiférer pour exercer un tel contrôle²⁰⁴.

3. Conclusion

En guise de conclusion à ce paragraphe, les entreprises publiques ou mixtes permettent au gouvernement de mieux contrôler et d'exercer une meilleure influence sur les politiques d'aménagement du territoire et d'exploitation des ressources du sol. Le législateur québécois semble affectionner la formule des entreprises publiques dotées du pouvoir de conclure des ententes avec les entreprises privées pour la mise en valeur commune d'une ressource particulière. Par contre, à venir jusqu'à tout récemment, le législateur fédéral préférerait la formule de la société mixte. En pratique, l'écart entre les deux

201. *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*, S.C. 1973-74, c. 46; McMILLAN, *op. cit.*, note 196; FELTHAM et RAUENBUSH, *op. cit.*, note 196, 893-896; R. A. DONALDSON et J. D. A. JACKSON, « The Foreign Investment Review Act: An Analysis of the Legislation », (1975) 53 R. du B. Can. 171.

202. Par exemple, il n'y a pas de restriction contenue dans la *Loi du développement de la région de la Baie James*, L.Q. 1971, c. 34, au sujet des investissements étrangers dans le développement des ressources de cette région. Également, en vertu de la *Loi des mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.) c. 34, art. 4, les étrangers et les autochtones sont traités sur un pied d'égalité en matière d'acquisition de droits miniers. En dernier lieu, il n'existe aucun moyen de contrôler l'étendue des terrains que peuvent posséder les étrangers, ni en vertu du *Code civil*, ni en vertu des autres lois se rapportant à l'acquisition et à l'enregistrement des droits réels.

203. E. J. ARNETT, « Canadian regulation of foreign investment: the legal parameters », (1972) 50 R. du B. Can. 213; D. RICHARDSON et T. QUIGLEY, « The Resource Industry, Foreign Ownership and Constitutional Methods of Control », (1974-75) 39 Sask. L. Rev. 92.

204. J. SPENCER, « The Alien Landowner in Canada », (1973) 51 R. du B. Can. 389; *Morgan v. Attorney-General for Prince Edward Island*, (1975) 55 D.L.R. (3d) 527, 5 N.R. 455 (C.S.C.); H. BRUN, « Le Québec peut empêcher la vente du sol québécois à des non-Québécois », (1975) 16 C. de D. 973.

formules n'est pas grand. Toutefois en raison des avantages financiers des plans de développement conjoints pour la mise en valeur des ressources, il se peut que la formule adoptée par le Québec soit plus efficace et plus profitable pour ce secteur.

Il faudrait que dans tous les cas le législateur établisse une ligne de démarcation très claire entre les entreprises exerçant des fonctions gouvernementales et de gestion, et celles exerçant des fonctions purement opérationnelles. Il faut admettre qu'à venir jusqu'à maintenant, cette distinction a toujours été assez bien respectée, mais la Société de développement de la Baie James constitue un accroc important et malheureux à la règle. Alors qu'il est essentiel d'établir des rapports entre la réglementation, le financement et la participation au développement dans l'élaboration et l'exécution de plans d'aménagement, ces trois fonctions ne devraient pas se trouver réunies au sein d'une société dont les objectifs principaux sont si clairement d'ordre économique.

Conclusion du chapitre

Les mesures qui ont été l'objet d'étude au sein de ce chapitre donnent aux organismes publics une marge de manœuvre dans la réalisation de leurs objectifs que seule la réglementation ne saurait leur fournir. Elles permettent aussi à l'Administration de poursuivre un éventail plus vaste d'objectifs liés à l'aménagement du territoire et à la mise en valeur des ressources du sol. Dans cette optique, elles constituent une ouverture significative et encourageante face à une approche juridique plus traditionnelle du contrôle du droit de propriété privée.

Bien que le nombre et la diversité de ces mesures soient considérables, il appert, de par leur nature même, que le législateur ne les a pas conçues comme instruments au service d'une politique scientifique d'aménagement du territoire et de mise en valeur des ressources du sol. L'absence de cette politique d'ensemble ressort aussi du nombre assez important d'organismes administratifs autonomes qui peuvent utiliser ces mesures ou qui peuvent participer directement au développement du territoire. Leurs interventions font voir plutôt l'existence de politiques autonomes d'aménagement fondées sur la mise en valeur de ressources particulières et la promotion des secteurs industriels qui en assurent la transformation.

Augmenter le nombre de mécanismes disponibles ne conduira pas nécessairement à une approche mieux intégrée aux problèmes de planification qui sont associés à l'utilisation du sol et des ressources, car l'existence d'un éventail complet de mécanismes de contrôle,

d'incitation et de participation n'offre aucune garantie que ces mécanismes seront mis au service d'un ensemble cohérent d'objectifs. Le processus qui consiste à définir les objectifs doit précéder la création de structures administratives et légales destinées à réaliser ces objectifs. Dans cette optique, l'intégration des mesures incitatives et de participation directe à une nouvelle approche aux problèmes de planification ne saurait être séparée d'une démarche semblable à l'endroit des pouvoirs publics de réglementation et d'expropriation. À la base, ces deux secteurs se rejoignent; ils éprouvent les mêmes difficultés. Par conséquent, on peut trouver des solutions générales qui soient communes aux deux.

Conclusion générale de l'étude

Dans le premier chapitre de cette série d'articles ²⁰⁵, nous avons mis en évidence deux postulats d'importance capitale dans le domaine du contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources. Le premier stipule que le sol lui-même est une ressource limitée, complexe et polyvalente, qui possède les caractéristiques d'un environnement, d'un espace et d'un système. Le second affirme que la planification et surtout la planification par un organisme public, est un processus continu comportant plusieurs phases: la recherche, le choix des alternatives, la mise en œuvre et l'évaluation. Ces deux postulats ont leur origine dans les études et les découvertes réalisées dans le domaine des sciences naturelles et sociales, et la philosophie de base qui en découle devrait servir à la formulation des politiques gouvernementales de mise en valeur, de gestion et de conservation du sol et de ses ressources.

Dans les chapitres qui ont suivi, nous avons cherché à démontrer que le système actuel de contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois ne reconnaît pas l'importance, voire même l'existence de ces deux postulats. De fait, le régime juridique québécois est un amalgame de régimes juridiques et administratifs distincts, chacun s'articulant autour d'une utilisation précise du sol et chacun étant élaboré en fonction d'un ensemble d'objectifs, de règles et de procédures sectorielles. Eu égard aux deux postulats que nous avons énoncés, le régime québécois actuel s'avère complexe, confus et parfois même incohérent. Nous avons dégagé, tout au long de cette étude, un certain nombre de raisons qui expliquent que le gouvernement ait fait défaut de reconnaître la planification et l'aménagement

205. Voir (1975) 16 *C. de D.* 763, 764-796.

du territoire comme un domaine intégré d'intervention gouvernementale légitime.

L'obstacle le plus important à l'élaboration d'une politique globale d'utilisation du sol et des ressources est sans contredit l'existence d'une constitution fédérale au Canada. Le partage des compétences en matière de contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources entre les parlements canadien et québécois exige une concertation entre les deux gouvernements lorsqu'il est nécessaire, dans un domaine précis, d'élaborer une politique d'intervention. L'existence de ce partage, cependant, n'empêche pas le législateur québécois de réaliser les réformes qui s'imposent dans les secteurs qui relèvent de sa compétence législative et administrative. Au cours de cette étude, nous avons préféré faire abstraction de cette toile de fond constitutionnelle, puisqu'il est peu probable que des réformes en profondeur du régime actuel puissent être réalisées dans un avenir prévisible²⁰⁶. Dans ce contexte, il semble préférable de se pencher prioritairement sur les réformes qui sont susceptibles d'être réalisées au niveau de chaque gouvernement et notamment au niveau de l'administration québécoise, étant donné que la principale responsabilité pour la législation en matière de contrôle de l'utilisation du sol et des ressources en droit constitutionnel ressortit au législateur québécois.

Une deuxième raison qui explique l'absence d'un régime intégré de contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois a trait à l'origine historique du régime actuel. Ce régime a évolué lentement, par un processus de ratification successive des lois et des règlements, en réponse aux besoins de ceux qui exploitaient des ressources particulières à des époques données ou, dans les zones urbaines, à partir du besoin qui se faisait sentir de limiter la portée du droit de propriété au nom de l'intérêt d'une communauté habitant un territoire exigu. En conséquence, chaque secteur ou chaque industrie d'exploitation d'une ressource possède son régime autonome composé d'objectifs, de lois, de règlements, d'institutions et de procédures. Il n'existe aucune procédure, dans un tel régime, qui permette à l'Administration de fixer des objectifs d'ensemble pour l'aménagement du territoire, ni pour faire en sorte que ces objectifs soient employés dans la formulation des règles et des coutumes qui régissent

206. Dans notre thèse de doctorat, la question constitutionnelle avait fait l'objet d'une étude particulière, d'où nous avons tiré certaines conclusions quant aux voies de réforme du partage des compétences qui pourraient éventuellement être suivies: P. KENNIFF, *The Public Control of Land and the Use of Land Resources in the Law of the Province of Québec*, thèse de doctorat, Université de Londres, 1973, 55-113, 471-472.

chaque secteur. De plus, les mécanismes que possède un tel régime pour résoudre les conflits entre différentes utilisations du sol et, de manière générale, pour choisir les affectations du sol, qu'il s'agisse de déclarations législatives, de coordination administrative ou d'adjudication, sont inadéquates, rigides et fondées sur des principes juridiques qui ne permettent pas que des cas individuels soient tranchés au mérite ou en tenant compte des normes les plus élémentaires de la planification.

La troisième raison que nous avons dégagée a trait à l'importance qu'a la propriété privée au sein du régime juridique et social du Québec. Il en est résulté une interprétation restrictive des lois d'urbanisme et d'aménagement par les tribunaux, une réglementation uniforme et négative de l'utilisation du sol par la plupart des organismes publics, et notamment les corporations municipales, et une soumission, acceptées volontairement par les organismes publics, de la réglementation du domaine public à des objectifs qui ne sont pas directement reliés au développement économique du sol. D'une manière générale, les lois qui régissent les utilisations du sol, que l'on associe normalement avec des ressources économiques telles les mines et les forêts, limitent leurs dispositions contraignantes aux terres du domaine public, à l'exception des dispositions qui visent la santé et la salubrité. Quant au pouvoir de zonage des terrains privés en milieu urbain, ce n'est qu'après la dernière guerre mondiale qu'un tel pouvoir a été accordé en général aux municipalités et, encore aujourd'hui, plusieurs municipalités du Québec n'ont pas de règlement de zonage ou de lotissement.

En quatrième lieu, tout régime d'utilisation du sol, une fois établi, ne peut facilement être modifié. Les politiques pratiquées par différents gouvernements en matière de concession des terres et de mise en valeur des ressources du domaine public, ainsi que l'attitude de laisser faire des organismes publics face au lotissement des terrains privés, ont toutes contribué à la mise en place d'un régime foncier qui, dans bien des cas, qu'il s'agisse du domaine public ou du domaine privé, ne correspond plus aux objectifs et aux exigences des politiques foncières actuelles. À moins d'offrir une indemnité, les organismes publics sont souvent dans l'impossibilité d'accomplir des réformes en profondeur en raison des droits acquis en vertu de régimes fonciers antérieurs. Par contre, il est possible de concevoir un régime de remembrement urbain qui ne nécessiterait pas d'indemnité, pourvu que ce régime prévoie une redistribution équitable des parcelles à chaque détenteur d'un droit réel à l'intérieur de l'aire de remembrement ²⁰⁷.

207. Voir (1975) 16 C. de D. 763, 806, note 154 et texte.

On ne peut dire que les études et les propositions de réforme manquent au Québec depuis quelques années. Nous avons référé plusieurs fois au cours de cette série d'articles aux recommandations contenues dans les rapports Alary²⁰⁸, LaHaye²⁰⁹ et Legendre²¹⁰ ainsi qu'à l'*Exposé sur la politique forestière*²¹¹. Quoique l'adoption de plusieurs de ces recommandations amènerait une réforme substantielle, chacun des rapports que nous venons de nommer a le même défaut : le mandat du comité ou de la commission qui l'a rédigé était limité à un secteur ou à un problème particulier. Seul le *Rapport Alary*, au prix d'avoir sciemment outrepassé son mandat, a proposé des moyens d'intégrer ses propositions à un régime intégré de contrôle de l'utilisation du sol. Pour ce faire, les membres du comité ont inséré un certain nombre d'articles dans leur Code des expropriations, qui étaient consacrés aux institutions, aux règles et aux procédures d'un régime plus général de contrôle de l'utilisation du sol²¹². Les réformes sectorielles réalisées depuis quelques années, et notamment la nouvelle loi des expropriations²¹³ et le projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal²¹⁴, n'ont pas été conçues comme parties composantes d'une politique d'ensemble de contrôle de l'utilisation du sol et des ressources qui s'appliqueraient à la fois au gouvernement, aux municipalités et aux particuliers.

L'heure est venue pour le gouvernement du Québec d'entreprendre un examen complet de ses lois en matière de contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources ainsi que des structures administratives qui assurent l'application de ces lois. Tout au long de cette série d'articles, nous avons formulé des recommandations précises de réforme à l'intérieur de chaque point du plan. Il n'y a pas lieu de reprendre ces recommandations ici. Nous avons plutôt l'intention à ce stade de proposer quelques voies plus globales de réforme qui conviendraient au législateur québécois, mais, également, dans certains cas, au législateur fédéral. Il faut se rendre compte que la réforme du régime actuel s'attaque aux racines de certaines de nos coutumes et de

208. *Supra*, note 68.

209. *Supra*, note 124.

210. *Premier Rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau*, Québec, ministère des Richesses naturelles, 1970.

211. *Supra*, note 148. On pourrait également mentionner le rapport Castonguay qui a été rendu public le 17 mars 1976 : *L'urbanisation au Québec : Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation*, Québec, texte ronéotypé, mars 1976.

212. *Op. cit.*, note 68, 2^e Partie, surtout les art. 392-493.

213. *Loi de l'expropriation*, L.Q. 1973, c. 38 (mod. 1973 c. 39; 1975 c. 47).

214. 1976, P.L. 12.

nos institutions sociales les plus fondamentales, et que, pour cette raison, toute réforme d'ensemble devra sans doute être envisagée par étape. Plusieurs points et plusieurs questions que nous avons soulevés au cours de cette série d'articles, et les propositions que nous y avons faites, mériteraient des études plus approfondies. Plutôt que de chercher à offrir des réponses complètes à ces différents problèmes, nous préférons nous limiter, dans le cadre de cette étude, à souligner les domaines où les réformes s'imposent et d'indiquer les grandes orientations que devront suivre les projets de réforme à venir. Au départ, il importe d'énoncer les principes directeurs d'une telle réforme.

En premier lieu, les politiques gouvernementales devront reconnaître que le sol constitue une ressource unie mais hétérogène au lieu de diviser ses composantes et ses utilisations en autant d'unités séparées et autonomes. Ces politiques devront tenir compte du fait que le sol en soi, en tant qu'environnement, espace et système, constitue un objet approprié de législation et de gestion. Cet énoncé de principe ne signifie pas que des utilisations particulières de la ressource, telles les activités forestières et minières, ne devraient pas faire l'objet de règles particulières qui tiennent compte des caractéristiques propres de chaque utilisation. Il implique, par contre, que les objectifs de chaque secteur ou de chaque utilisation d'une ressource soient subordonnés à des objectifs publics plus généraux qui doivent être formulés dans le cadre d'un schéma intégré d'aménagement d'un territoire ou d'une région donnée.

Comme corollaire de ce premier principe, les effets juridiques de la distinction entre le domaine public et le domaine privé devraient disparaître, du moins, pour des fins de planification de l'utilisation du sol. On éviterait ainsi que cette distinction continue à faire échec aux efforts de planification globale à l'intérieur d'une région donnée. Ainsi, l'organisme responsable de la planification pourrait tenir compte de l'allocation et de l'utilisation des terres du domaine public et du domaine privé au moment d'élaborer son plan pour le développement économique, social, culturel et récréatif d'une région, et ses décisions s'appliqueraient à tous les terrains, quelle que soit l'identité de leur propriétaire. Cette réforme implique, bien sûr, que le gouvernement québécois accepte qu'un organisme de planification puisse le lier par ses décisions.

Malgré le lien étroit qui devrait exister entre le domaine public et le domaine privé à des fins de planification, il faut tout de même conserver une distinction entre les deux quant à la nature de l'intervention gouvernementale appropriée à chacun. Ainsi, les mesures incitatives, qui font partie des mécanismes de contrôle au même

titre que les règlements contraignants, sont plus souvent utilisées dans le but d'influencer la nature et l'intensité du développement économique des terres du domaine privé. La réglementation des terres du domaine public, par contre, revêt habituellement un caractère contraignant. La propriété publique sert également d'outil pour combattre la spéculation foncière, pour transférer à l'état une partie des bénéfices économiques découlant du développement foncier, et pour réaliser certains programmes à incidence sociale comme le logement public. Par conséquent, il est essentiel que l'Administration consolide le domaine public actuel et procède par étapes à augmenter l'étendue de ce domaine. Elle pourra y parvenir par deux moyens qui devraient faire partie de tout programme de réforme: d'abord, une disposition interdisant l'aliénation en pleine propriété à des particuliers des terres du domaine public, et, ensuite, des dispositions accordant aux organismes publics des pouvoirs plus étendus d'expropriation. Le premier moyen, qui a pour objet de protéger le domaine public actuel, est conforme à la politique actuelle de l'Administration, mais l'on devrait étendre la portée de cette règle pour assurer la protection de certains terrains du domaine public, tels les parcs et les aires récréatives en milieu urbain, de tout changement de destination décrété par une municipalité ou un organisme public. Quant au moyen qui consiste à augmenter l'étendue du domaine public, nous avons déjà souligné l'importance d'attribuer à l'Administration un droit de préemption et des pouvoirs plus étendus d'expropriation²¹⁵. Il faut admettre, cependant, que la domanialité publique ne constitue pas une panacée, surtout en l'absence de politiques claires et bien définies d'allocation et d'utilisation du sol. Pour s'en convaincre, il suffit de faire le bilan de la gestion du domaine public par l'Administration québécoise. Toutefois, pour notre part, la domanialité publique n'est pas une fin en soi mais plutôt un moyen pour permettre à l'Administration d'atteindre plus facilement ses objectifs sociaux et économiques.

Le deuxième principe directeur de la réforme que nous envisageons est que toute politique de contrôle de l'utilisation du sol et des ressources doit faire partie d'un ensemble d'objectifs gouvernementaux plus généraux à caractère social et économique. En l'absence de tels objectifs servant de fondement au régime de contrôle de l'utilisation du sol, ce régime ne saurait être autre chose qu'un ensemble de règles techniques sans lien réel avec la société qu'elles sont censées desservir. En d'autres termes, les objectifs des politiques gouvernemen-

215. (1976) 17 C. de D. 85, 181.

tales de contrôle de l'utilisation du sol devraient traduire en termes spatiaux les politiques gouvernementales générales en matières économique, sociale et environnementale. Depuis l'avènement de la planification régionale, plusieurs politiques générales ont acquis ou seraient susceptibles d'acquérir une dimension spatiale. Par conséquent, l'Administration devrait s'efforcer d'intégrer les politiques élaborées par des ministères, dont la mission n'est pas directement liée à l'aménagement du territoire, aux politiques ayant une dimension spatiale. Comme nous l'avons vu, le régime britannique d'urbanisme et d'aménagement du territoire a depuis toujours privilégié les politiques urbaines et environnementales aux dépens des politiques de développement économique, alors que le régime français fait de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire un sous-produit d'une planification économique centralisée ²¹⁶.

Au Québec, rien ne s'oppose à ce que l'on utilise l'expression « aménagement du territoire » pour décrire un régime intégré de contrôle de l'utilisation du sol, pourvu que l'on ne donne pas à cette expression une acception semblable à celle que lui accorde le droit français. Il faudrait plutôt envisager le modèle québécois d'aménagement du territoire, déjà sérieusement compromis au plan de l'efficacité économique par le partage des compétences à l'intérieur de la fédération canadienne, comme devant assurer un équilibre optimal entre les politiques économiques, sociales, régionales et environnementales qui, à l'heure actuelle, sont administrées par différents ministères et organismes de l'Administration, en vertu de lois autonomes et disparates. Ce qu'il importe de souligner ici, c'est la nécessité de faire en sorte que l'on puisse assurer l'harmonisation de ces différentes politiques à l'intérieur d'un seul cadre juridique administratif. Une division administrative étanche de la fonction de planification à l'intérieur de catégories économiques, sociales, urbaines et environnementales ne fait qu'augmenter les conflits potentiels entre chaque catégorie d'objectifs. Au lieu de figer ces distinctions sur le plan institutionnel, il serait préférable d'attribuer à un seul organisme de planification la mission de choisir une politique d'ensemble qui serait la meilleure résultante des objectifs de chaque catégorie. Dans cette perspective, le fait que l'on ait créé un Service autonome de la protection de l'environnement, en marge des régimes juridiques et des organismes administratifs existants, constitue une solution beaucoup moins satisfaisante que celle qui imposerait une obligation à tous

216. (1975) 16 C. de D. 763, 786-789.

les organismes publics de tenir compte, lors de leurs décisions, de l'impact de ces décisions sur la qualité de l'environnement ²¹⁷.

Le troisième principe directeur vise la nature du processus de planification. Au lieu de concevoir ce processus comme un ensemble de dispositions réglementaires, il faudrait lui reconnaître son caractère de processus continu. Il faudrait alors que les lois en matière de planification contiennent des dispositions visant chaque étape du processus, avec des dispositions régissant la préparation, l'adoption, la mise en œuvre et l'évaluation des schémas et des plans. De plus, il faudrait y prévoir le financement des organismes de planification et la création de services d'aide technique et de recherche pour appuyer les organismes de planification dans l'accomplissement de leur mission. En somme, il est essentiel d'assurer aux organismes de planification les outils financiers et techniques afin qu'ils puissent préparer leurs schémas et leurs plans avec toute l'expertise requise ²¹⁸.

En quatrième lieu, si la planification doit fonctionner comme un processus continu, son régime doit lui assurer une large part de flexibilité. Au cours de cette étude, nous avons constaté que le régime de zonage urbain en vigueur au Québec ne permet pas aux municipalités d'évaluer au mérite les demandes individuelles de permis. Afin de corriger cette situation, on peut envisager deux voies de réforme : soit d'améliorer le régime de zonage actuel en permettant aux municipalités de créer des zones où certaines utilisations seraient assujetties à une autorisation particulière (zones conditionnelles) et en leur permettant d'accorder des dérogations mineures par voie administrative au règlement de zonage rigide, soit de remplacer le régime actuel par un régime de contrôle d'aménagement (*development control*) où la municipalité aurait un pouvoir discrétionnaire limité en regard des demandes individuelles de permis de construction, discrétion qui devrait s'exercer en tenant compte du plan directeur en vigueur et d'autres critères pertinents. Comme nous l'avons déjà souligné, nous estimons que le régime de contrôle d'aménagement offre une meilleure solution, car il reconnaît franchement que les municipalités exercent un certain pouvoir discrétionnaire lorsqu'elles décident d'accepter ou de rejeter des projets de développement et parce qu'il permet aux

217. C'est cette dernière solution qu'a retenue le Congrès américain lors de l'adoption du *National Environment Policy Act* en 1970. Voir H. H. VOIGHT, «The National Environment Policy Act and the Independent Regulatory Agency: Some Unresolved Conflicts», (1972) 5 *Nat. Res. Law* 13.

218. Ce principe directeur semble avoir animé les rédacteurs du *Projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal*, 1975 P.L. 12, déposé en première lecture à l'Assemblée nationale le 18 mars 1976.

municipalités de prendre leurs décisions en ayant à l'esprit, dans chaque cas, à la fois l'état d'évolution de leur propre politique et de l'urbanisation du territoire municipal. Il est plus vraisemblable qu'un tel régime permette que les décisions soient fondées sur des motifs de politique urbaine que sur une interprétation legaliste de règlements rigides²¹⁹. À maintenir le régime actuel de zonage même en version améliorée, il y aurait un danger que les règles actuelles d'interprétation judiciaire et les pratiques administratives au niveau local auraient tôt fait de donner au régime réformé un caractère tout aussi rigide²²⁰.

Il faut également signaler que le régime de contrôle d'aménagement offre la seule solution au problème qu'ont les municipalités de contrôler le développement entre la décision de préparer un schéma ou un plan et la mise en vigueur des règlements d'application du schéma ou du plan. On note que le *Projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal* contient des dispositions prévoyant un tel contrôle intérimaire pendant la période au cours de laquelle la municipalité prépare un schéma d'aménagement ou un plan directeur d'urbanisme²²¹.

Le cinquième principe de réforme est que tout régime devra viser l'uniformité et la clarté dans l'énoncé de ses objectifs et de ses règles. En d'autres termes, les règles en matière d'allocation et d'utilisation du sol et des ressources devront être formulées en tenant compte de l'unité qui caractérise l'objet de la réglementation. À l'heure actuelle, les dispositions qui régissent la concession des terres et l'octroi de baux et de permis varient considérablement d'une ressource à l'autre ; il en résulte une confusion dans les concepts et dans la terminologie qui ne facilite pas chez les administrés une compréhension des règles qui les régissent. De même, les différences qui existent dans les règles et les procédures en matière d'expropriation ou de demandes pour l'émission des permis de construction, selon l'identité de l'organisme public responsable, entraînent une incertitude et des difficultés inutiles pour les administrés. Afin de corriger cette situation, il est nécessaire d'envisager, surtout dans le contexte d'un régime juridique intégré de contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources, des règles et des procédures générales claires et cohérentes en matière de concessions

219. Nous avons déjà exposé ces arguments plus en détail à (1976) 17 C. de D. 85, 154-156.

220. Voir L. A. SULLIVAN, « Flexibility and the Rule of Law in American Zoning Administration » in C. M. Haar et al., *Law and Land: Anglo-American Planning Practice*, Cambridge, Harvard University Press, 1964, 129.

221. *Loc. cit.*, note 218, art. 50-58, 70.

de terres du domaine public, de demandes de permis de construction pour des terres du domaine privé, et d'expropriation²²².

Nous devons maintenant considérer les implications d'une réforme fondée sur les principes directeurs que nous venons d'énoncer. Nous procéderons en étudiant un certain nombre de questions qui, selon nous, vu les principes déjà énoncés, constitue les éléments essentiels de toute réforme du droit québécois du contrôle de l'utilisation du sol et des ressources.

Le premier point a trait à la nature même de la loi que devra adopter le législateur. À l'heure actuelle, les pouvoirs publics accordés à l'Administration et aux municipalités pour contrôler l'utilisation du sol se trouvent dans plusieurs lois ; ils devront être réunis au sein d'une loi unique. Les grandes divisions de cette loi devraient être un reflet du processus de planification lui-même : désignation des organismes responsables de la planification ; définition de l'aménagement et du développement, la préparation, l'approbation, la mise en œuvre et l'évaluation des schémas et plans, le mode de consultation populaire, un régime d'appels des décisions administratives, et les sanctions, plutôt que d'énumérer les catégories de règlements que les organismes publics peuvent adopter. Le *Projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal*, présenté à l'Assemblée nationale en mars 1976, aura pour effet, dans une large mesure, d'accomplir cette réforme. Cependant, ce projet de loi n'assure pas le lien entre la planification au niveau municipal et les autres pouvoirs publics de contrôler l'utilisation du sol, qu'il s'agisse de l'expropriation ou des mesures incitatives que possède présentement l'Administration québécoise. Le contrôle de l'utilisation du sol peut être réalisé par un ensemble de mécanismes, dont la réglementation, l'expropriation et les mesures incitatives, et l'application intégrée de ces mesures est essentielle à la mise en œuvre de tout schéma d'aménagement. Que le nouveau projet de loi ne fasse pas le lien avec les pouvoirs gouvernementaux, ni avec les pouvoirs généraux d'expropriation et les pouvoirs d'accorder des mesures incitatives, nous paraît en être une lacune importante. Il y a lieu de noter également que le nouveau projet de loi ne fait pas le lien avec les pouvoirs qu'accorde la *Loi de la Société d'habitation du Québec* en matière de rénovation urbaine, de logement public, d'aménagement de terrains et de construction de collectivités nouvelles.

222. En matière d'expropriation, l'uniformité de la procédure a été acquise lors des réformes récentes : voir (1976) 17 C. de D. 85, 114 et surtout, pour la loi fédérale, la note 124.

Dans l'ensemble, donc, le *Projet de loi* donne à la législation québécoise en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire une orientation plus proche des préoccupations de planification que nous avons énoncées. Toutefois il ne constitue par une réforme d'ensemble, étant donné qu'il n'établit pas le lien juridique nécessaire entre le secteur de l'urbanisme et les autres secteurs que nous avons énoncés et que, de plus, il ne crée pas d'organisme de planification dont les décisions seraient susceptibles de lier à la fois l'Administration et les municipalités.

Le deuxième point a trait à la structure administrative qui devrait être mise en place pour assurer l'exécution d'une législation intégrée. De toute évidence la structure administrative actuelle, au niveau de l'Administration québécoise, est inadéquate puisqu'elle a été élaborée en fonction des besoins sectoriels plutôt que d'une perspective intégrée de l'aménagement du territoire. Dans une telle perspective, il faut entrevoir le regroupement des ministères actuels qui détiennent des pouvoirs de planification en matière d'utilisation du domaine public, du transport, des travaux publics et des affaires municipales. Un tel regroupement pourrait utiliser comme modèle celui qui a été réalisé en Angleterre en octobre 1970, alors que le gouvernement a créé un ministère de l'Environnement par la fusion de trois anciens ministères dont la juridiction s'étendait aux secteurs du logement, des affaires municipales, du transport, des parcs et des travaux publics²²³. On peut cependant se demander si un tel ministère devrait être chargé également de la gestion quotidienne du domaine public conformément aux politiques établies, ou s'il faudrait créer un ministère autonome dont la mission serait d'assurer cette gestion. Quelle que soit la formule retenue, l'objectif premier de la réforme administrative devrait être la disparition de l'administration sectorielle que l'on connaît aujourd'hui, afin de mettre en place une nouvelle structure administrative qui reflète la philosophie globale de l'utilisation du sol que nous préconisons. Que l'on décide d'intégrer ou de séparer les fonctions de planification et de gestion, ce but serait atteint par la disparition des ministères autonomes à vocation purement sectorielle. Des études plus poussées seront nécessaires avant d'arrêter les modalités de cette réforme. Nous sommes bien conscients qu'il est impossible en pratique de faire en sorte que tous les aspects d'une politique de contrôle de l'utilisation du sol soient confiés à un seul ministère. D'autres ministères devront continuer à assumer une part importante de la mission économique et sociale. Toutefois, par une

223. (1976) 17 C. de D. 85, 204.

simplification de l'Administration existante, il serait possible de réduire davantage la nécessité d'assurer des mécanismes de coordination administrative dont l'existence à l'heure actuelle est rendue nécessaire par l'existence des ministères à vocation purement sectorielle.

Le nouveau ministère, donc, assumerait la responsabilité de surveiller la préparation de plans, de fournir une aide technique, d'approuver les plans et d'organiser un régime de consultation populaire et d'appels des décisions administratives. Quant aux plans, il est souhaitable à long terme qu'ils soient préparés en deux étapes par les organismes différents aux niveaux régional et local. L'organisme régional, chargé de préparer et de mettre en application le plan, devrait constituer le lien privilégié entre l'Administration et les municipalités. C'est à ce niveau que pourraient être fixées les grandes priorités de développement et de dépenses gouvernementales, ainsi que les grandes orientations de l'urbanisme à l'intérieur de la région. Le *Projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal* de 1976 prévoit la création de conseils d'agglomération dotés de pouvoirs de préparer un schéma d'aménagement pour leur territoire, mais ce conseil d'agglomération n'a d'autres pouvoirs que ceux qui lui permettent d'adopter le schéma et de le rendre applicable aux municipalités qui composent l'agglomération. Rien dans la loi ne prévoit que le conseil d'agglomération pourrait agir comme organisme régional de mise en œuvre des politiques gouvernementales de développement régional. L'*Avant-projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire*, de décembre 1972²²⁴, avait prévu la préparation de schémas régionaux, mais sans la création de structures régionales. Le schéma régional était préparé et adopté par l'Office de planification et de développement du Québec (O.P.D.Q.) au niveau gouvernemental. Cette solution semble avoir été écartée et il faut en conclure que le législateur québécois met provisoirement en veilleuse ses projets de créer des mécanismes de planification régionale intégrés pour l'ensemble du territoire du Québec. Cette volonté de procéder par étapes ne contredit en rien la nécessité d'en venir éventuellement, comme l'ont fait la plupart des provinces canadiennes, à un régime intégré de planification régionale, d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Le troisième point important a trait à l'identification des unités territoriales appropriées à l'élaboration d'un plan. L'étendue et la configuration de ces unités doivent être fixées en tenant compte des

224. Document de travail, Assemblée nationale du Québec, décembre 1972.

politiques de planification, des caractéristiques géographiques et démographiques du territoire et des ressources financières et techniques que pourrait offrir le territoire à l'organisme de planification. La même remarque s'impose en ce qui concerne les limites des municipalités. En ce qui concerne ces limites, les moyens juridiques adoptés au Québec depuis quelques années pour assurer leur rationalisation se sont avérés à la fois peu scientifiques et inefficaces. Il nous semble qu'au point de départ il est essentiel de se pencher sur la définition de nouvelles frontières municipales et l'identification d'unités de planification régionale appropriées, avant de songer à toute réforme importante contrôle de l'utilisation du sol.

En quatrième lieu, il faut procéder à une systématisation et à une clarification des pouvoirs que détiennent des organismes publics pour réglementer le droit de propriété dont découle le droit de déterminer l'utilisation du sol. Il faut également que ces pouvoirs soient augmentés afin de faciliter la réalisation de certains objectifs d'intérêt public, telle la lutte à la spéculation foncière et le contrôle des prix des terrains. Nous examinerons plus attentivement deux aspects importants de cette recommandation.

D'abord, en ce qui a trait au domaine public, il faudrait créer un régime uniforme d'octroi des permis et des baux pour l'exploration et la mise en valeur des ressources naturelles. Dans tous les cas, l'Administration devrait concéder le droit de mise en valeur et d'exploitation par bail renouvelable, pour une période limitée qui serait déterminée en tenant compte des exigences particulières de chaque catégorie de ressources économiques. On constate une tendance vers l'adoption de cette mesure dans les lois récentes en matière minière et forestière, malgré les ambiguïtés de la réforme forestière réalisée en 1974²²⁵. L'adoption d'un tel régime général dans le secteur minier implique forcément l'abolition du régime du claim pour les substances minérales²²⁶. Par ailleurs, les permis et les baux pour la mise en valeur et l'exploitation du domaine public devraient être assujettis aux règlements adoptés à tout moment pendant leur durée, afin que l'Administration puisse adapter les activités économiques à l'évolution de la notion d'intérêt public. L'incertitude qui subsiste, au sujet d'un pouvoir résiduaire découlant de la prérogative royale de concéder des terres du domaine public, pourrait disparaître à la faveur

225. Voir (1976) 17 C. de D. 85, 126-136 et surtout 135-136.

226. Cette recommandation, que nous avons formulée dans notre thèse (*op. cit.*, note 206, 155), est reprise et développée de façon magistrale par Lacasse dans la conclusion de son ouvrage sur le claim en droit québécois qui sera publié en 1976 aux Presses de l'Université d'Ottawa: voir *supra*, note 186. Voir aussi (1975) 16 C. de D. 763, 801-803.

d'une disposition législative édictant que toute concession de droits réels sur des terres du domaine public devra être faite conformément aux dispositions de la loi.

Le fait que les demandes de permis et de baux pour toutes les utilisations du domaine public seraient étudiées par un seul organisme administratif faciliterait la tâche d'établir des priorités et de régler des conflits qui pourraient surgir entre les diverses utilisations en se fondant sur ces priorités. Étant donné que cet organisme serait tenu par la loi d'étudier, avant sa décision, le potentiel pour une utilisation polyvalente du terrain faisant l'objet de la demande, il serait contraint d'évaluer et de concilier les utilisations actuelles et potentielles du sol. Aux États-Unis, on a encouragé de cette façon l'utilisation polyvalente des terres du domaine public fédéral en incorporant aux baux une clause de réserve en faveur de l'Administration qui lui permet d'autoriser d'autres utilisations du même terrain à l'avenir, sous réserve du paiement d'une indemnité au premier locataire pour les dépenses qu'entraîne son obligation de subir une utilisation conjointe du terrain²²⁷. On pourrait facilement insérer de telles clauses dans les baux du domaine public au Québec, même en vertu des lois existantes. En aucun cas ne devrait-on permettre à un usager ou un exploitant d'une ressource, tel l'exploitant minier ou forestier, de s'approprier de vastes étendues du domaine public pour son usage exclusif à moins que ce ne soit absolument essentiel pour l'accomplissement des objets pour lesquels le permis ou le bail a été accordé. Cette règle devrait surtout prévaloir quant aux terres du domaine public qui ont une valeur pittoresque ou récréative et qui sont situées près des centres urbains. Le fait que de plus en plus de citoyens exigent qu'on leur donne accès à de tels sites force l'Administration à faire un effort sérieux en vue de concilier l'utilisation de ces sites à des fins récréatives avec leur utilisation à des fins d'exploitation économique. L'*Exposé sur la politique forestière* de 1972 avait recommandé l'instauration d'un régime de classification des terres et de zonage, afin de réconcilier les utilisations diverses de la ressource-forêt²²⁸. Pourvu que l'administration d'un tel régime soit confiée à l'organisme central de planification dont nous proposons la création, plutôt qu'à un ministère existant dont la mission essentielle consiste à servir une industrie extractive, cette recommandation mérite d'être retenue. Il y a lieu de réitérer également la recommandation du rapport Legendre d'abolir les baux

227. J. L. SAX, « Licenses – Restricting Private Rights in Public Resources », (1967) 7 *Nat. Res. J.* 339.

228. *Op. cit.*, note 148, tome 2, 16–31.

exclusifs de chasse et de pêche, car l'octroi de tels baux est complètement incompatible avec une politique d'utilisation polyvalente du domaine public et d'accessibilité accrue des citoyens aux espaces récréatifs.

En second lieu, les pouvoirs que possèdent les organismes publics pour contrôler l'utilisation du sol et des ressources du domaine privé devraient faire l'objet d'un effort de rationalisation. Dans certains cas, ces pouvoirs devraient être augmentés. Nous avons déjà exprimé notre préférence pour un régime fondé sur le mécanisme du contrôle d'aménagement. En donnant au mot « aménagement » une acception suffisamment large pour comprendre des modifications à la fois de l'utilisation et des limites d'un terrain, ce nouveau régime pourrait effacer la distinction parfois artificielle qui existe à l'heure actuelle entre les pouvoirs de zonage et les pouvoirs de contrôle de lotissement. Par ailleurs, les organismes responsables de l'aménagement et de l'urbanisme devraient détenir des pouvoirs suffisamment étendus d'expropriation afin qu'ils puissent réaliser les objectifs du plan au niveau régional ou municipal et qu'ils puissent constituer des réserves foncières afin de pouvoir exercer un contrôle sur le rythme et la direction de l'urbanisation et, à long terme, afin qu'ils puissent stabiliser le marché foncier. Pour arriver à ces fins, il faudrait étendre davantage la notion d'utilité publique. De plus, les organismes responsables de la planification devraient être en mesure d'acquérir des terrains par tous les moyens, y compris l'expropriation, la préemption et les ventes en justice.

Dans le régime de planification que nous proposons ici, l'organisme central serait responsable d'approuver les plans préparés par un organisme régional, qui, à son tour, aurait l'obligation de s'assurer que les plans locaux soient préparés et mis en application conformément à ceux qu'avait préparés et fait approuver l'organisme régional. De même, un seul organisme, qui pourrait être l'organisme régional, devrait être responsable de l'approbation des projets d'expropriation à l'intérieur de la région. En vertu de l'actuelle *Loi de l'expropriation*, c'est le lieutenant-gouverneur en conseil qui autorise les expropriations autres que celles réalisées par les municipalités et les commissions scolaires²²⁹. Le défaut de la disposition actuelle, outre qu'elle confie le pouvoir d'autorisation à l'exécutif, provient du fait qu'elle ne lie nullement l'exercice du pouvoir d'expropriation aux schémas et aux plans que pourrait adopter un quelconque organisme régional ou municipal. En vertu d'un régime réformé, on pourrait exempter de

229. L.Q. 1973 c. 38, art. 35 (mod. 1975 c. 47, art. 1), 36.

l'obligation d'obtenir une autorisation préalable, tout organisme qui entreprend une expropriation en vue d'accomplir quelques dispositions d'un schéma d'aménagement ou d'un plan directeur déjà en vigueur. Le but de ce régime d'approbation administrative, qui s'appliquerait aux schémas d'aménagement, aux plans directeurs, aux projets d'expropriation et aux règlements d'urbanisme, est d'assurer l'uniformité et la cohérence des mesures adoptées par tous les organismes autonomes à l'intérieur d'une région.

À ce stade, il importe de faire quelques observations quant à l'exercice des pouvoirs publics de contrôle de l'utilisation du sol et des ressources. Le régime actuel de contrôle de l'opportunité et de la légalité des décisions administratives en cette matière n'offre pas une garantie suffisante que l'organisme public agit pour l'intérêt supérieur de la communauté, ni qu'il se conforme à la loi. On devrait alors améliorer et augmenter les moyens de contrôle de l'opportunité des décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme en donnant aux citoyens la possibilité de faire des commentaires et des oppositions lors d'audiences publiques²³⁰. Aussi serait-il souhaitable de prévoir une participation des citoyens à chaque étape du processus de planification, aux moyens de discussions informelles et d'enquêtes socio-politiques²³¹.

Le contrôle judiciaire, par contre, n'est pas un moyen toujours satisfaisant de réviser les décisions en matière d'urbanisme et d'aménagement, à la fois en raison de la portée limitée de tout recours contre la légalité d'une telle décision et en raison des règles restrictives d'intérêt qui s'appliquent quel que soit le recours utilisé. Il faut ajouter à cela, dans le cas du Québec, que l'ouverture au contrôle judiciaire est encore plus limitée en raison de la nature extrêmement rudimentaire des lois en matière d'urbanisme et d'aménagement qui, en règle générale, ne contiennent pas de dispositions régissant les auditions, la procédure et les critères décisionnels. Dans un régime qui prévoirait la possibilité d'en appeler d'une décision administrative en matière d'urbanisme, non seulement les parties lésées auraient-t-elles droit d'appel sur le mérite de la décision, mais ce régime augmenterait les motifs pour lesquels les tribunaux judiciaires pourraient éventuelle-

230. De telles audiences sont prévues par le *Projet de loi*, loc. cit., note 218, lors de l'adoption d'un schéma d'aménagement ou d'un plan directeur : art. 37, 63.

231. En Angleterre, le Rapport Skeffington avait analysé le contenu d'une telle participation et en avait fortement recommandé l'adoption : *People and Planning: Report of the Committee on Public Participation in Planning*, Londres, H.M.S.O., 1969. Pour une analyse critique et quelques études de cas de participation au cours des années récentes, voir N.A. ROBERTS, *The Reform of Planning Law*, Londres, MacMillan, 1976, surtout 98-118.

ment intervenir. Au cours de notre étude, nous n'avons pas étudié en profondeur cet aspect du contrôle judiciaire, car nous avons préféré axer notre recherche sur la nécessité d'une législation et des structures administratives uniformes et intégrées en matière de contrôle de l'utilisation du sol et des ressources. Nous n'avons pas voulu par là minimiser l'importance des procédures d'appel et de révision pour le régime général de planification, ni pour les personnes qu'il touche. On souhaiterait que cette question fasse l'objet d'une étude particulière dans le contexte général de la révision présentement en cours de la politique gouvernementale en ce qui concerne les tribunaux administratifs²³².

À venir jusqu'à maintenant, les lois québécoises en matière de contrôle de l'utilisation du domaine privé étaient essentiellement permissives, laissant aux municipalités le choix de l'époque et de la nature de l'intervention. Il en résultait que plusieurs municipalités, n'ayant pas les ressources techniques et financières pour préparer des règlements satisfaisants, choisissaient de ne pas exercer leur pouvoir. Le *Projet de loi* de 1976 permet au ministre des Affaires municipales d'imposer à une municipalité ou à un conseil d'agglomération l'obligation d'un plan directeur ou d'un schéma d'aménagement²³³. Ce projet de réforme constitue une heureuse initiative car il met fin au régime permissif.

Il faut également signaler que l'instauration d'un régime de contrôle d'aménagement donnerait aux municipalités un pouvoir discrétionnaire pour décider des cas individuels au mérite. Ceci n'implique pas cependant, que de telles demandes feraient l'objet d'une décision arbitraire. Il faudrait que la loi prévoit une série de critères généraux dont devrait tenir compte la municipalité en rendant sa décision sur un cas individuel. Au premier plan de ces critères, figurerait le schéma d'aménagement ou le plan directeur. Si la municipalité ne tenait pas compte de ces critères, sa décision pourrait être infirmée en appel ou cassée par les tribunaux judiciaires.

À ce stade, il faut souligner que ce n'est pas le but d'une réforme de la législation québécoise en matière de contrôle public de l'utilisation du sol que de diminuer les droits des propriétaires privés ou des détenteurs de droits réels immobiliers. Le droit de propriété absolu du *Code civil* est déjà un mythe. Selon la règle des droits acquis applicable

232. *Les tribunaux administratifs: Rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs*, Québec, ministère de la Justice, 1972; *La Justice contemporaine*, Livre blanc sur l'administration de la justice au Québec, Québec, Éditeur officiel, 1975, 115-127.

233. *Loc. cit.*, note 218, art. 10, 32, 45, 65, 84.

au Québec, le seul droit auquel peut prétendre un propriétaire en regard d'un règlement de zonage est celui qui lui garantit l'utilisation actuelle ou une utilisation pour laquelle il a demandé un permis avant la date de l'adoption du règlement et pour laquelle, en vertu du règlement en vigueur à cette date, il avait droit à une approbation. Qui plus est, nous estimons que les droits individuels sont moins bien protégés en vertu du régime actuel qu'ils ne le seraient en vertu d'un pur régime de contrôle d'aménagement qui comprendrait toutefois des dispositions quant à la consultation des citoyens, quant aux critères décisionnels et quant à un régime d'approbation et d'appels administratifs.

Peut-être le moment est-il bien choisi, lors d'une réforme du régime juridique de contrôle de l'utilisation du sol, pour modifier le *Code civil* afin de rendre la définition de la propriété, de ses attributs et de ses limites, plus conformes à la réalité moderne. Dans cette perspective, le concept du droit de propriété limité par sa fonction sociale est plus proche de la réalité sociale moderne; il aurait l'avantage, aussi, d'offrir aux tribunaux un texte qui leur permettrait d'étendre la portée des règles qui régissent les obligations de voisinage du propriétaire. Un tel amendement permettrait surtout aux tribunaux de faire plus souvent appel au droit civil pour sanctionner les abus que l'on associe normalement à la pollution de l'air, de l'eau et du bruit. À cette fin, la fonction sociale du droit de propriété pourrait être précisée davantage en y adjoignant une obligation, imposée à chaque propriétaire, de respecter et de protéger l'environnement naturel dans les limites de ses capacités et des connaissances scientifiques de l'heure. On peut rapprocher une telle proposition de celle faite en Angleterre²³⁴ et de lois adoptées aux États-Unis²³⁵, qui définissent l'environnement comme un « trust » au profit de la société, et que chaque personne est tenue de respecter. Éventuellement il serait opportun aussi, après la réalisation d'une telle réforme du droit fondamental de la propriété, d'inclure la nouvelle règle dans une déclaration fondamentale des droits contenue au *Code civil*²³⁶.

Il faudrait envisager d'autres réformes du droit civil de la propriété, notamment afin de clarifier la nature et la portée des servitudes légales d'utilité publique. Comme nous l'avons vu, ce

234. R. ARVILL, *Man and His Environment*, 3^e édition, Harmondsworth, Penguin, 1973, 95 et 250.

235. *Supra*, note 217.

236. La *Charte des droits et des libertés de la personne*, L.Q. 1975, c. 6, ne contient aucune disposition consacrant le droit de propriété. Sans le dire expressément, les art. 6 à 8 offrent une certaine protection aux attributs de la propriété.

problème est relié de près à celui de déterminer le domaine propre à la réglementation de l'utilisation du sol, qui en règle générale ne donne pas lieu à une indemnité, et à celui de l'expropriation de servitudes, qui exige normalement le versement d'une indemnité. Quelle que soit la solution retenue, il faudrait, pour des raisons pratiques, maintenir la règle qu'aucune indemnité n'est due suite à l'imposition d'un schéma d'aménagement, d'un plan directeur ou d'un règlement d'urbanisme.

À mesure qu'augmente la propriété publique du sol en milieu urbanisé, les municipalités devront faire appel de plus en plus aux règles du *Code civil* en matière de démembrements du droit de propriété (usufruit, usage et habitation, emphytéose) en vue de la concession de droits réels démembres à des particuliers. Le bail emphytéotique, qui accorde au preneur essentiellement le droit de propriété pour une durée limitée allant de 9 à 99 ans, est appelé à devenir l'instrument privilégié d'un tel régime, de sorte qu'il faudrait évaluer l'adéquation des règles actuelles dans le cadre de l'utilisation de l'emphytéose comme mécanisme de contrôle de l'utilisation du sol. Ces réformes du *Code civil*, donc, deviennent un élément essentiel à la réforme générale du droit du contrôle public de l'utilisation du sol.

Les principes de la réforme que nous avons esquissée dans cette conclusion devront trouver une formulation législative précise. Des études plus poussées, impliquant une contribution pluridisciplinaire provenant notamment des sciences naturelles et sociales, seront nécessaires. Nous nous étions fixé comme objectif de souligner le besoin de réforme et d'en tracer les grandes orientations, en nous fondant sur le régime juridique actuel au Québec tel que nous l'avions exposé et analysé au cours de cette étude.

Il ne faut pas penser que l'adoption de mesures législatives globales et intégrées en matière de contrôle public de l'utilisation du sol solutionnera tous les problèmes posés par le défi d'atteindre un aménagement équilibré du territoire. Tout régime juridique et administratif, même celui qui semble idéal sur le plan théorique, ne pourra fonctionner sans la participation de personnes compétentes sur le plan scientifique et sympathiques aux problèmes des individus et des communautés. À l'heure actuelle, on souffre d'un manque de personnes-ressource de ce calibre, une situation que l'état actuel des régimes juridiques et administratifs de contrôle de l'utilisation du sol et des ressources n'a guère aidé à solutionner. Même après l'adoption d'un régime amélioré, de nouveaux conflits et de nouvelles difficultés surgiront et l'on ne pourra toujours se fier au système pour y trouver les solutions. À titre d'exemple, au fur et à mesure que le gouvernement du Québec augmente le nombre des entreprises publiques de mise en valeur des ressources naturelles et qu'il leur confie un mandat

plus vaste, il est inévitable que les objectifs recherchés par ces entreprises entreront en conflit avec certains des objectifs fixés par les organismes responsables de l'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne l'allocation et l'utilisation des terrains et la protection de l'environnement. Il est difficile de résoudre de tels conflits, étant donné qu'ils mettent en présence deux conceptions fondamentalement différentes de l'intérêt public. On pourrait suggérer, en règle générale, que les objectifs purement économiques de l'entreprise publique devraient être subordonnés aux objectifs plus généraux définis par les organismes gouvernementaux responsables de la planification. Pour déroger à cette règle, il faudrait exiger une loi spéciale. Mais en pratique, il est impossible d'affirmer que dans tous les cas les objectifs économiques seront, dans l'esprit du gouvernement, nécessairement subordonnés à d'autres objectifs à caractère social ou environnemental, de sorte qu'il est extrêmement difficile de fixer une ligne de conduite inébranlable. On peut affirmer, toutefois, qu'une réforme globale des régimes juridiques et administratifs actuels constituerait un premier pas vers la création d'un système plus rationnel, qui serait en mesure de résoudre des dilemmes comme celui que nous venons de poser. Ce régime réformé ne fournira pas la solution précise. Il ne rendra pas plus facile les choix pénibles qui font nécessairement partie de tout régime de planification. Mais il fournira un cadre plus satisfaisant pour arriver à faire de tels choix.