



Eric Champagne, Charles-Étienne Beaudry
École d'études politiques Université d'Ottawa

Les statuts particuliers des grandes villes au Canada : promesses et limites

Abstract: In 2006 and 2016, Canada's two largest cities, Toronto and Montreal, have received a special status in their respective provinces (Ontario and Quebec). This paper proposes to analyze and compare the legislative and administrative frameworks behind these new statutes (City of Toronto Act, 2006 and the Bill to increase the autonomy and powers of the City of Montreal, a metropolis of Quebec with an intergovernmental agreement called RéflexeMontréal). The paper analyzes the legal framework of metropolitan construction in order to understand the possibilities and the limits of the new powers acquired under these new statutes. The article concludes that these new statutes allow to reorganize relations between municipal and provincial governments differently but not necessarily significantly. The article also reveals how these differences have their origins in the English and French legal traditions.

Key words: local autonomy, intergovernmental relations, decentralization, legal framework, local and regional authorities, municipalities, provinces, Canada

Introduction

Depuis la création de la Confédération canadienne en 1867, le rôle des villes n'a jamais été très bien défini dans le cadre constitutionnel et n'a jamais été au cœur de débats sérieux pour l'obtention d'un statut constitutionnel. Pourtant, les rapports intergouvernementaux incluant les municipalités ont beaucoup évolué depuis 1867. Dans les faits, les grandes villes canadiennes ont vu leurs responsabilités s'accroître considérablement. En plus de leurs responsabilités traditionnelles (les rues, les aqueducs, les ponts, les parcs), elles ont vu choir dans leur cour une multitude de responsabilités socioéconomiques nouvelles. Elles sont surtout

issues de la modernité, de la mondialisation et de l'urbanisation. C'est ainsi que les municipalités interviennent désormais dans le développement économique régional, dans la sphère culturelle, dans les questions de logement, de lutte à la pauvreté, d'itinérance, etc. Aussi, elles assument désormais une grande place sur la scène internationale, et ce, avec des objectifs également très variés : lutte aux changements climatiques, échanges économiques, innovation, etc.

Le statut formel des villes par rapport aux gouvernements supérieurs est demeuré relativement inchangé et, en réalité, il n'existe que peu de distinctions administratives entre les grandes municipalités urbaines et les municipalités rurales. Mais depuis quelques années, les grandes villes canadiennes revendentiquent un statut particulier leur permettant d'acquérir plus d'autonomie administrative et financière. Et ces pressions ont parfois porté fruit. C'est le cas de Toronto, qui a obtenu un statut particulier en Ontario en 2006, et celui de Montréal, qui a reçu, en 2016, un statut particulier de métropole à l'intérieur de la province de Québec.

Cet article a pour objectif de comparer les statuts particuliers qui ont été accordés à Toronto et à Montréal afin de faire ressortir leurs similitudes et leurs différences et d'évaluer les retombées potentielles et les limites de ces ententes du point de vue de l'autonomie administrative et financière. Notre question de recherche est la suivante : Quelles sont les promesses et les limites des lois et des ententes intergouvernementales que les provinces de l'Ontario et du Québec ont octroyées aux deux plus grandes villes du Canada, soit Toronto et Montréal ? Nous cherchons plus précisément à comprendre la nature des promesses qui ont été faites aux villes par rapport à leurs aspirations et les limites de telles ententes dans le contexte hautement complexe du fédéralisme canadien.

Notre analyse des textes législatifs et administratifs révèle une différence importante dans l'approche qu'adopte la province de l'Ontario par rapport à la province de Québec. En effet, la province à majorité anglophone (l'Ontario) a adopté une loi beaucoup plus générale laissant davantage libre cours à l'interprétation des tribunaux. Une approche législative d'inspiration anglaise de type « Common Law ». La province à majorité francophone (le Québec), de son côté, a adopté une loi en termes beaucoup plus précis et l'a accompagnée d'une entente intergouvernementale. Une approche législative d'inspiration française de type civiliste (Mévellec *et al.*, 2017).

Dans la première partie, nous étudions la place traditionnellement occupée par les municipalités (toutes tailles confondues) dans le fédéralisme canadien et les visées autonomistes des grandes villes. Nous présentons ensuite notre cadre d'analyse centré autour des enjeux de l'autonomie administrative et financière des municipalités canadiennes ainsi que la méthodologie utilisée. Puis, nous procédons à l'étude détaillée du contenu des ententes et documents législatifs qui mettent en œuvre les statuts particuliers pour Toronto et Montréal. Nous présentons dans un premier temps la situation torontoise et dans un deuxième temps la situation montréalaise. Ce qui nous permet de faire la comparaison entre les deux situations. Enfin, nous discutons des impacts des statuts particuliers, de leurs promesses et de leurs limites et présentons nos conclusions.

Cadre d'analyse et méthodologie

La place des municipalités dans le fédéralisme canadien

Selon la constitution canadienne, les municipalités sont des créations des provinces et des territoires. En fait, la constitution ne fait que très peu de cas du secteur municipal. La constitution donne simplement aux provinces le droit exclusif de faire des lois relatives aux institutions municipales sur leurs territoires. C'est pourquoi les responsabilités municipales peuvent varier d'une province à l'autre (Sancton, Young, 2009 ; Collin *et al.*, 2003).

Les pouvoirs des municipalités sont ainsi encadrés par des lois provinciales. Les provinces ont accordé aux municipalités canadiennes plusieurs responsabilités normalement liées à la fourniture des services de proximité ou régionaux. Dans la plupart des provinces, les services suivants sont transférés aux municipalités : les transports locaux et régionaux (y compris transports en commun), la construction et l'entretien des routes locales (voirie), la sécurité publique locale (polices et services des incendies), les loisirs, les parcs, le développement économique local et régional. Mais aussi : la planification du territoire, le zonage et l'urbanisme, la collecte des ordures et des matières recyclables, le traitement des eaux et la gestion de la justice municipale, les systèmes de traitement des eaux, d'aqueduc et d'égouts, les bibliothèques municipales (Champagne, 2012).

Outre les secteurs traditionnels, les grandes villes ont dû répondre à d'autres besoins les touchant tout particulièrement. C'est le cas de certains secteurs sociaux liés au développement urbain comme la pauvreté, l'itinérance, le logement, l'environnement, la vitalité urbaine (arts et spectacles) pour ne nommer que ceux-là (Young, MacCarthy, 2009 ; Horak, Young, 2012). Dans le contexte du fédéralisme fiscal canadien, le pouvoir des municipalités est très encadré par les lois provinciales et elles ont par conséquent un pouvoir restreint de taxation et d'emprunt (Champagne, Tellier, 2017).

Elles bénéficient de transferts provinciaux et de quelques transferts fédéraux dont elles dépendent en bonne partie pour leur financement. Elles n'ont généralement pas accès, comme les gouvernements fédéral et provinciaux au Canada, aux impôts sur le revenus des particuliers ni aux impôts sur les profits des entreprises. Elles s'appuient donc principalement sur la taxe foncière, les frais d'usagers, la perception de droits (permis), les amendes et pénalités (contraventions de lois municipales, stationnements), etc. (Champagne, Choinière, 2016 ; Desjardins, 2005). Ces conditions et ces contraintes de la base fiscale des municipalités sont d'ailleurs de plus en plus contestées par les associations municipales qui dénoncent le fait que les municipalités (surtout les plus grandes) héritent de plus en plus de responsabilités sans avoir de contrôle sur l'évolution des revenus municipaux (Tellier, 2015).

Cela étant dit, la gouvernance municipale au Canada s'opère sur la base de structures démocratiques et les élus municipaux ont beaucoup de pouvoirs sur les champs de compétences et la collecte des revenus propres (principalement

la taxe foncière, les frais d'usagers et l'émission de permis) qui sont mis à leur disposition. Normalement, les maires sont élus au suffrage universel et représentent l'ensemble de la population d'une municipalité alors que les conseillers municipaux représentent des districts électoraux. Ainsi, la dynamique municipale au Canada s'articule autour d'institutions démocratiques.

Évolution du rôle des municipalités canadiennes

Le rôle des municipalités canadiennes a beaucoup évolué au cours des dernières décennies. La mondialisation a notamment donné aux villes un nouveau rôle économique et social dans l'économie mondiale. Le boom de l'immigration au Canada et la croissance démographique qui se produisent principalement dans les grands centres canadiens ont changé le visage du pays à la fois géographiquement et sociologiquement. La nature des problèmes économiques et sociaux a aussi changé. Les municipalités font maintenant face à des défis sociaux importants en matière de santé, de logement, de sécurité publique, de changements climatiques et d'environnement, de transports en commun, ainsi qu'à l'adaptation à l'ère numérique pour ne nommer que ceux-ci. La division des responsabilités pour la livraison des services publics et des dépenses entre chaque niveau de gouvernement a donc évolué considérablement. De telle sorte que depuis quelques décennies, le rôle des municipalités est devenu une question d'intérêt national et a même provoqué une redéfinition des relations fédérales-provinciales-municipales (Graham, Andrew, 2013).

La pression accrue exercée sur les administrations municipales résultant du déchargeement des responsabilités provinciales dans leur juridiction exige une plus grande reconnaissance de leur rôle politique. C'est que depuis les années 1980, les municipalités ont multiplié leurs démarches auprès des gouvernements provinciaux et du fédéral afin de faire augmenter leurs revenus et leur autonomie. La Fédération canadienne des municipalités (FCM) ainsi que les associations municipales provinciales ont largement contribué à remettre cet agenda sur la place publique au Canada. Pour les associations municipales, les municipalités sont pressées entre les responsabilités croissantes d'une part et la stagnation des ressources fiscales pour répondre aux besoins de la population canadienne d'autre part. Elles plaident plutôt pour une approche ascendante, basée sur le « principe de subsidiarité » (Côté, 2011) pour résoudre les problèmes socio-économiques des villes. Les associations jouent donc un rôle important de lobbying auprès des gouvernements supérieurs visant une plus grande autonomie administrative et financière (FCM, 2006).

Les enjeux de l'autonomie municipale des grandes villes canadiennes

La notion d'autonomie municipale se retrouve ainsi au cœur de notre problématique de recherche. Les grandes villes canadiennes possèdent-elles l'autonomie

administrative et financière nécessaire afin de répondre aux besoins croissants de leurs populations ? Comment tenir compte des spécificités des grandes villes par rapport aux municipalités de moins grande taille ? Dans le cadre de cette recherche, nous définissons l'autonomie municipale en fonction de deux éléments, selon la conception classique de Clark (1984). Le premier élément concerne les arrangements institutionnels formels entre les différents niveaux de gouvernements. Normalement, les pouvoirs attribués aux gouvernements locaux sont tributaires des décisions des gouvernements supérieurs et évoluent dans une perspective historique dépendamment des dynamiques de centralisation et de décentralisation (Rocher, Smith, 2003). Cela a comme résultat de circonscrire formellement les responsabilités administratives, démocratiques et financières des municipalités dans le cadre des lois adoptées par les gouvernements supérieurs. Le deuxième élément réfère plutôt à la légitimité démocratique des gouvernements locaux. Ce que Clark (1984) appelle le pouvoir d'immunité et qui réfère à une marge de manœuvre informelle pour les élus et gestionnaires locaux d'agir au nom de leurs concitoyens pour défendre les intérêts des citoyens qu'ils représentent. Par exemple, les municipalités peuvent utiliser leur pouvoir démocratique pour s'opposer à des décisions externes ou revendiquer de nouveaux pouvoirs. Dans le cadre de notre recherche, nous tenons surtout compte des arrangements institutionnels et des enjeux législatifs.

Méthodologie

La méthodologie utilisée pour répondre à notre question de recherche consiste en une analyse de la documentation gouvernementale disponible concernant les documents législatifs provinciaux et les ententes contractées entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Dans cette recherche, par modèle fédéral canadien, nous entendons tout d'abord la division constitutionnelle des compétences, mais également, l'absence de statut constitutionnel pour les municipalités et le partage des pouvoirs de taxation. Par gestion municipale, nous entendons l'administration, par les mairies, les conseils municipaux et les appareils administratifs locaux, des affaires courantes relevant des municipalités.

Nous avons procédé à une analyse documentaire du contenu des lois et ententes intergouvernementales. Afin d'en analyser le contenu, il faut considérer qu'elles sont une « production langagière » (Sabourin, 2015, p. 418), et ainsi, nous avons retenu l'approche de l'analyse de contenu strictement informative, c'est-à-dire que nous étudions et comparons les termes et les définitions qui y sont contenues. Une méthode qualitative assimilable à la « grounded theory » qui s'inscrit notamment dans « une perspective qui vise à saisir les régularités sociales dans les contenus textuels » (2015, p. 425).

Analyse des documents législatifs et de l'entente intergouvernementale

Dans cette partie, nous présentons et analysons le contenu des documents législatifs qui ont été rédigés puis adoptés par les gouvernements provinciaux de l'Ontario et du Québec. Nous présentons également le contenu de l'entente intergouvernementale qui a été signée entre le gouvernement provincial du Québec et la Ville de Montréal en 2016. Cette analyse de contenu vise à interpréter l'intention du législateur. C'est-à-dire, nous cherchons à décrypter le sens que les législateurs qui ont adopté ces lois ont voulu donner. Nous allons d'abord faire l'analyse du contenu de la loi ontarienne qui a accordé un statut particulier à Toronto en 2006, puis nous faisons de même pour le projet de loi québécois de 2016 qui entend accorder un statut particulier à Montréal et nous terminons par l'analyse de l'entente « Réflexe Montréal » qui a accompagné ce projet de loi québécois.

La Loi de 2006 sur la cité de Toronto

D'abord, il est important de comprendre que cette loi ontarienne de 2006 est la toute dernière en date d'une série de lois concernant Toronto qui ont été adoptées depuis 1834, année de l'incorporation de la Ville de Toronto (City of Toronto, 2017). Il y a eu d'abord la « Metropolitan Toronto Act » de 1953, la « City of Toronto Act » de 1997, et enfin, la loi qui est en vigueur encore aujourd'hui et qui a accordé à Toronto un statut particulier : La « Stronger City of Toronto for a Stronger Ontario Act », qui a été adoptée par la législature provinciale ontarienne le 12 juin 2006 et qui est traduite en français par la « Loi de 2006 sur la cité de Toronto » (Province de l'Ontario, 2006). Ce qui caractérise cette loi de 2006 par rapport à celles qui l'ont précédée est justement le fait qu'elle a accordé à Toronto un statut particulier que l'Ontario ne lui accordait pas auparavant et que cette dernière n'accorde pas non plus aux autres municipalités de son territoire.

La partie de cette loi qui est pertinente à notre question de recherche est la partie 2, puisque c'est dans cette partie que sont explicités les « pouvoirs généraux de la cité ». En effet, c'est dans les articles 6 à 11 de la Loi de 2006 sur la cité de Toronto que cette ville est devenue la première ville canadienne à obtenir un statut particulier de la part de sa province, en l'occurrence, l'Ontario. Voici comment.

D'abord, l'article 6(1) précise que cette loi doit recevoir une interprétation large, l'article ajoute même que l'idée d'accorder à Toronto des pouvoirs étendus est au centre de l'adoption de cette loi, que l'idée en est d'« améliorer sa capacité de traiter les questions d'intérêt municipal ». Puis, son article 6(2) ajoute que dans les cas d'ambiguïté, « il faut inclure plutôt qu'exclure les pouvoirs que la cité possédait avant cette loi ». Ce premier article a un caractère général qui dénote l'intention du parlement ontarien d'accroître considérablement les pouvoirs de la Ville de Toronto.

L'article 8(1) précise que la cité « peut fournir tout service ou toute chose qu'elle estime nécessaire ou souhaitable pour le public ». Encore une fois, cet article est

rédigé en des termes si généraux qu'il pourrait nous sembler que Toronto s'est vue octroyer une autonomie totale et complète sur son territoire. Toutefois, nous verrons plus loin comment la province de l'Ontario va s'assurer de limiter quelque peu ces pouvoirs. Cet article est plutôt cosmétique, il sert à inclure le public dans l'équation, à donner une image démocratique au libellé de la loi. L'article 8(2) délimite plus spécifiquement les pouvoirs de la Ville de Toronto : la gouvernance, les opérations des conseils locaux, les finances, les actifs publics, l'économie, l'économie sociale, l'environnement, la santé, la sécurité et le bien-être des personnes, les services, la protection des consommateurs, les animaux, les constructions, les clôtures et les panneaux, et enfin, les permis aux entreprises.

Cet article, en les listant plus spécialement, octroie dans certains domaines un pouvoir incontestable à la Ville de Toronto sur son territoire. C'est ici le cœur de cette loi, car plusieurs de ces domaines, notamment les permis aux entreprises ou la protection des consommateurs, relevaient avant 2006 de la compétence provinciale ontarienne. Avec cette loi, l'Ontario délègue beaucoup d'autorité à la Ville de Toronto.

L'article 8(3) encadre de son côté l'exercice de ces pouvoirs. En effet, il stipule que les règlements municipaux ne peuvent que : « réglementer ou interdire, exiger des actes ou prévoir un régime de permis ». Déjà, avec cet article, l'Ontario s'assure de limiter quelque peu la capacité de la Ville de Toronto à faire ce qu'elle veut dans ces domaines. Cet article pourrait permettre à une cour de justice d'invalider un règlement de la Ville de Toronto qui ferait autre chose que « réglementer ou interdire, exiger des actes ou prévoir un régime de permis ».

L'article 9(1) concerne l'expropriation. L'exercice d'un tel pouvoir peut avoir un impact important sur la vie des citoyens, ainsi la Ville de Toronto a-t-elle un droit d'expropriation, mais celui-ci est encadré par la loi ontarienne sur l'expropriation qui a été adoptée la même année, soit en 2006. Cette loi prévoit que Toronto doit obtenir à chaque occasion l'approbation de la Commission des affaires municipales de l'Ontario.

Enfin, l'article 11 de la Loi de 2006 sur la cité de Toronto est crucial. Cet article crée réellement un équilibre de pouvoir entre la province de l'Ontario et Toronto, sa métropole, à qui elle a accordé un statut particulier. L'article s'intitule « Incompatibilité » et il énonce « qu'un règlement municipal est sans effet s'il est incompatible avec une loi provinciale ou un décret, arrêté, ordonnance, permis ou approbation pris en application d'une loi ou d'un règlement provincial ou fédéral ». Cet article démontre que nonobstant les pouvoirs très généraux et élargis accordés à Toronto par cette loi de 2006, la Ville de Toronto doit toujours se conformer rigoureusement aux lois ontariennes et canadiennes. Encore une fois, dans le cas contraire, un règlement municipal émanant de Toronto qui entrerait en contradiction avec une loi ontarienne ou fédérale serait automatiquement invalidé par une cour de justice. Nous verrons plus loin que nulle part dans la loi québécoise équivalente, le gouvernement fédéral n'est mentionné.

Les dispositions de la Loi de 2006 sur la cité de Toronto sont intéressantes, à la fois très générales et cherchant à accorder des pouvoirs très étendus à la Ville de

Toronto, notamment dans le commerce, la construction et même l'environnement. Mais d'un autre côté, ces nouveaux pouvoirs élargis sont toujours encadrés par les documents législatifs émanant des paliers supérieurs. On a donc accordé un statut particulier, certes, mais sans perdre le contrôle final sur la destinée de la Ville de Toronto.

Nous allons maintenant analyser le projet de loi sur la métropole de 2016, par laquelle la province de Québec entend accorder à Montréal un statut particulier à l'instar de Toronto dix ans plus tôt.

Le projet de loi 121 : « Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec » de 2017 et l'entente « Réflexe Montréal »

L'approche législative des lois provinciales québécoises est différente de celle des lois ontariennes. Ceci peut s'expliquer par le fait que la province de Québec a conservé la tradition législative civiliste qui se distingue assez de la tradition anglaise de type Common Law. Cette dernière, nous l'avons vu dans la Loi de 2006 sur la cité de Toronto, conserve une approche très générale dans les termes des articles qui la composent, ce qui permet une plus grande interprétation de la part des tribunaux. La Common Law anglaise a une très longue histoire datant de la Magna Carta de 1215 et s'enregistre dans une relation de confiance entre la Couronne britannique et les juges anglais (Bélanger et Grenon, 1997).

Évidemment, cette approche est celle qui prédomine dans tout le Canada, sauf au Québec, où le droit civil a été conservé jusqu'à aujourd'hui dans les matières privées suite à l'Acte de Québec de 1774 puis à l'Acte constitutionnel de 1791 (des lois britanniques qui ont cherché à calmer les tensions avec les Canadiens-français après la conquête et dans le contexte de la Déclaration d'indépendance des États-Unis) (Bélanger et Grenon, 1997). C'est ainsi que la tradition civiliste, même si elle n'est pas formellement applicable en droit public, semble influencer encore de nos jours la rédaction des lois émanant de la législature provinciale québécoise. Cette dernière est différente de la Common Law en ce qu'elle cherche à prévoir comment régler les situations à venir dans le détail afin de laisser moins de marge de manœuvre à l'interprétation judiciaire (Bélanger et Grenon, 1997).

Nous arrivons à constater cela à la lecture du projet de loi 121 présenté à l'Assemblée nationale du Québec le 8 décembre 2016 et adopté le 21 septembre 2017. Ce projet de loi s'intitule dans sa version longue la « Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec » (Assemblée nationale du Québec, 2017). Ce projet de loi a un très long préambule, caractéristique non présente dans la loi équivalente ontarienne de 2006. Ce préambule nous fait comprendre que le projet de loi 121 modifie le nom de la Charte de la Ville de Montréal, celle-ci s'appelle désormais la Loi sur la métropole. En effet, ce projet de loi modifie plusieurs lois québécoises existantes, mais c'est surtout la Charte de la Ville de Montréal qui en est modifiée, à commencer par son nom. Fait à noter,

la Charte de la Ville de Montréal est le document par lequel Montréal fut d'abord incorporée comme ville le 3 juin 1833 (Ville de Montréal, 2017). Elle fut ensuite modifiée à de nombreuses reprises, notamment en 1959 et surtout en 2000, lorsque le gouvernement québécois a fusionné de nombreuses municipalités avoisinantes avec la Ville de Montréal (id.).

Les autres lois modifiées par ce projet de loi sont la Loi sur les compétences municipales, la Loi sur les heures et les jours d'admission dans les établissements commerciaux, la Loi sur le ministère de la Culture et des communications, la Loi sur le patrimoine culturel et la Loi sur les permis d'alcool. Ensuite, le préambule du projet de loi 121 nous indique assez clairement comment ces lois sont modifiées, enfin, les libellés mêmes des 32 articles du projet de Loi 121 détaillent avec précision ces changements.

Ainsi, la Loi sur la métropole est modifiée par les articles 1 à 19 du projet de loi 121. Ces articles accordent incidemment plusieurs nouveaux pouvoirs à la Ville de Montréal, à son maire et à son comité exécutif. D'abord, l'article 10.1 précise que la Ville de Montréal peut : « constituer tout organisme à but non lucratif ayant pour objet de fournir des services, avis, matières, matériaux et équipements, ou d'administrer des programmes ». Cet article, par son caractère général, n'est pas sans rappeler l'article 8(1) de la Loi de 2006 sur la cité de Toronto.

Ensuite, est inséré l'article 10.2, qui, de son côté prévoit que la ville peut « par règlement, adopter tout programme d'aide à l'entreprise ». Cet article précise toutefois que ces programmes devront découler « d'une planification intégrée entre la ville et le ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation ». Nous constatons ici comment le projet de loi québécois prévoit davantage une collaboration entre la province et sa métropole, alors que la loi ontarienne semble plutôt donner une latitude plus grande à la Ville de Toronto dans la mesure où les règlements de cette dernière ne contreviennent pas aux lois ontariennes. Nous dénotons là une différence d'approche dans la gouvernance des deux provinces.

L'article 12.2 du projet de loi 121 prévoit que « la ville contribue, par son offre de service d'accompagnement des personnes immigrantes sur son territoire, à leur pleine participation, en français, à la vie collective de la métropole ». Ici, nous constatons une différence importante parce que la Loi de 2006 sur la cité de Toronto ne prévoit aucune disposition de la sorte concernant l'immigration. Il semble ici que la province de Québec ait ouvert une grande porte afin d'obtenir une collaboration plus active de la Ville de Montréal à l'intégration des nouveaux arrivants. Ces derniers se retrouvant, nous le savons, plus souvent qu'autrement dans les grands centres urbains. Ce nouvel article précise également l'importance de faire la promotion de la langue française chez les immigrants.

L'article 18 du projet de loi 121, de son côté, vient modifier l'article 177 de la Charte de la Ville de Montréal pour permettre des « mesures visant à favoriser la construction de logements abordables ou familiaux » ainsi que « l'intervention concernant l'entretien des immeubles détériorés ». Encore une fois, il n'y a pas, dans la Loi de 2006 sur la cité de Toronto, de telles dispositions qui semblent vouloir s'attaquer au problème de l'itinérance. Il va sans dire que ce problème s'est

fortement accentué entre 2006 et 2016, à la fois à Montréal et à Toronto, ce qui peut expliquer l'emphase mise par la province de Québec dans sa loi accordant un statut particulier à Montréal. Mais, encore une fois, la loi ontarienne a été rédigée en termes si généraux, qu'il est possible à la Ville de Toronto de s'attaquer à ce problème de la même façon.

Les autres articles (20 à 32) du projet de loi 121 modifient d'autres lois que la Charte de la Ville de Montréal appelée désormais, rappelons-le, Loi sur la métropole. Les articles 21, 28 et 29 modifient la Loi sur les heures et les jours d'admission dans les établissements commerciaux et la Loi sur les permis d'alcool, accordant le pouvoir complet à la ville de déterminer les heures d'ouverture des commerces. Ce pouvoir est plutôt marginal puisque les bars ferment déjà à 3 heures du matin dans toute la province de Québec, nous doutons de l'utilité de les garder ouverts encore plus tard. Mais il sera sans doute possible d'exiger des heures d'opérations un peu moins tardives dans certains secteurs de la ville. Il est difficile de comprendre ce qui a motivé le gouvernement du Québec à accorder une telle importance à cela, et évidemment la loi ontarienne ne comporte pas un tel article, et la Ville de Toronto ne peut donc pas enfreindre la loi ontarienne prévoyant la fermeture de bars à 2 heures du matin sur tout le territoire de la province.

Les articles 23 à 27 du projet de loi 121 viennent modifier la Loi sur le ministère de la Culture et des Communications ainsi que la Loi sur le patrimoine culturel afin de « prévoir l'exercice par la Ville de Montréal de certains pouvoirs d'autorisation du ministre de la Culture et des Communications ». Il est spécifié que l'exercice de tels pouvoirs devra faire l'objet d'une « entente entre le ministre et la Ville de Montréal ». Nous verrons plus loin que l'entente « Réflexe Montréal » vient promettre qu'une telle entente au sujet du patrimoine sera conclue dès que possible. Encore une fois, la Loi de 2006 sur la cité de Toronto ne comporte pas de disposition équivalente. Il nous apparaît que le fait que Montréal ait un caractère distinctif culturel unique en Amérique du Nord explique ces articles et la promesse d'autonomie dans ce domaine qui est faite par la province de Québec à sa métropole. Aussi, ces dispositions seront beaucoup plus utiles pour Montréal que celles concernant les heures de fermetures des bars.

Quoiqu'il en soit, le projet de loi québécois et la Loi de 2006 sur la cité de Toronto sont différents sous beaucoup d'aspects. D'autant plus que le projet de loi 121 est assorti d'une entente intergouvernementale intervenue en même temps que l'adoption de ce projet de loi, cette entente est appelée « Réflexe Montréal » et donne plus de détails sur les arrangements de mise en œuvre du projet de loi 121. La Loi de 2006 sur la cité de Toronto ne fut pas de son côté, assortie d'une entente intergouvernementale. Il s'agit là de la différence la plus marquante entre les deux processus de délégation d'autonomie municipale associés à ces deux grandes villes canadiennes.

Dans sa version longue, cette entente intergouvernementale entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal, se nomme « Entente-cadre sur les engagements du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal pour la reconnaissance du statut particulier de la métropole ». Cette entente a été signée le 8 décembre

2016, le même jour que la présentation du projet de loi 121 à l'Assemblée nationale de la province de Québec. Tout comme le projet de loi 121, le texte de cette entente débute par un long préambule. Contrairement toutefois à celui du projet de loi 121, le préambule de l'entente est très cosmétique, il se compose d'une série de « attendu que » qui font l'éloge des forces de la Ville de Montréal, tels que ses centres de recherche universitaire, son patrimoine culturel unique, sa position géographique, son statut de grande ville du monde et de ville olympique, ainsi que le fait qu'elle accueille les sièges sociaux de nombreuses organisations internationales.

L'entente est un document somme toute assez court, ne comportant que deux articles. L'article 1 liste les engagements du gouvernement du Québec, et l'article 2 — les engagements de la Ville de Montréal. L'article 1.1 indique que le Québec s'engage à instituer ce qui y est qualifié de « Réflexe Montréal ». C'est-à-dire « la prise en compte par le gouvernement du Québec des spécificités de la Ville de Montréal relativement à son statut particulier de métropole ». Ce qui doit se concrétiser par « l'ajout d'un “Chapitre Montréal” dans toutes les politiques économiques et sociales identifiant clairement les impacts socio-économiques et financiers sur la métropole ». Mais aussi : « la consultation de la Ville par le gouvernement [...] sur les lois, les règlements, les politiques ou les directives qui la concernent ».

Ensuite, les articles 1.2.1 à 1.2.5 prévoient que le gouvernement du Québec s'engage à signer des ententes futures avec la Ville de Montréal concernant certains domaines d'attribution d'autonomie précisés par le projet de loi 121. Il s'agit des mesures en matière d'habitation, de lutte contre l'itinérance, d'immigration, de culture et de patrimoine et en matière d'infrastructures et d'équipements scolaires. C'est ensuite, à l'article 1.3, qu'est précisée la façon avec laquelle le gouvernement du Québec aidera la Ville de Montréal à mettre en œuvre une stratégie lui permettant d'acquérir davantage d'autonomie au niveau du développement économique. Cet engagement est chiffré. Ainsi, le Québec s'engage à transférer à la Ville de Montréal des ressources financières pour l'exercice d'une telle autonomie : 10 millions CAD la première année, 20 millions CAD la deuxième année, 30 millions CAD la troisième année, 40 millions CAD la quatrième année, pour enfin atteindre une aide financière de 50 millions CAD annuellement à partir de 2021—2022.

En contrepartie, il est étonnant de voir comment l'entente « Réflexe Montréal » est laconique dans son article 2 intitulé « Engagements de la Ville ». En effet, cet article se résume à ce que la Ville s'engage à « prendre acte des engagements du gouvernement » et des limites de ces engagements » et à « fournir une assistance et une collaboration soutenues au gouvernement dans la mise en œuvre du “Réflexe Montréal” ». Les ententes ultérieures que cette entente prévoit et qui sont énoncées aux articles 1.2.1 à 1.2.5 comporteront probablement davantage de précisions. Il n'en demeure pas moins vrai que cette entente intergouvernementale reste plutôt courte et ne nous donne que très peu d'informations sur la mise en œuvre du projet de loi 121. À ce titre, dans la prochaine partie, nous analysons les impacts des statuts particuliers accordés à Toronto et à Montréal et nous cherchons à identifier plus spécifiquement leurs promesses et leurs limites.

Les impacts des statuts particuliers, leurs promesses et leurs limites

Contrairement aux ententes intergouvernementales, les lois ne sont pas simples à déchiffrer ni à comprendre. D'abord, elles sont rédigées dans un langage beaucoup plus juridique que les ententes intergouvernementales. Ensuite, alors que les ententes sont des textes ponctuels qui permettent aux gouvernements de se promettre mutuellement des choses selon les circonstances, les documents législatifs sont bâtis les uns sur les autres, tels les couches sédimentaires du sol. Les lois sont aussi incroyablement entrelacées entre elles comme les branches des arbres.

Néanmoins, à la lumière de l'analyse des deux lois et de l'entente « Réflexe Montréal », nous pouvons formuler des observations sur les promesses et les limites des statuts que ces documents accordent à Toronto et à Montréal. Ainsi, dans cette section nous analysons les incidences des documents que nous avons décrits dans la section 3. Ce qui nous amène à en apprécier la nature, tout en nous assurant de comparer la situation de Toronto à celle de Montréal.

Il va sans dire que l'obtention par ces deux métropoles de tels statuts particuliers est un pas dans la bonne direction pour l'obtention d'une plus grande autonomie municipale au Canada. Par cette délégation de pouvoirs, les gouvernements provinciaux de l'Ontario et du Québec reconnaissent l'importance de rendre les municipalités plus autonomes. Cela participerait à une vague de fond au Canada et ces initiatives prendraient part à un mouvement de reconnaissance d'un troisième palier de gouvernement au sein du fédéralisme canadien. Néanmoins, nous demeurons préoccupés par le caractère symbolique ou cosmétique de ces réformes. Le tableau 1 tâche d'analyser concrètement les nouveaux pouvoirs qui sont consentis aux grandes villes tant du point de vue de la nature de l'étendue des pouvoirs que par la comparaison entre les nouveaux statuts et pouvoirs des deux métropoles canadiennes. Ce tableau présente une synthèse du contenu des deux documents législatifs et de l'entente que nous avons analysés précédemment. Nous y présentons les grands pouvoirs qui ont fait l'objet d'une délégation d'autonomie. Pour chacun d'entre eux, nous avons évalué si les statuts particuliers qui ont été accordés ont élargi (« élargi ») ce pouvoir pour Toronto et Montréal ou si la situation est restée la même (« *statu quo* »).

Parmi les comparaisons, nous observons une grande différence dans le style législatif des deux lois. La loi ontarienne est rédigée d'une façon beaucoup plus large et libérale, ce qui de prime abord semble donner une plus grande latitude à la Ville de Toronto dans la mise en place de ses programmes et l'adoption de ses règlements. Toutefois, cela pourrait s'avérer un couteau à double tranchant puisque cette façon de faire dans la délégation de pouvoir laisse également beaucoup de place à l'interprétation juridique. Le projet de loi québécois est plus précis, il est également assorti d'une entente intergouvernementale. Ainsi, cette loi devrait accorder des pouvoirs à la Ville de Montréal dont l'exercice ne pourra pas être remis en question sur le plan juridique.

Tableau 1

Comparaison des pouvoirs délégués à Toronto et à Montréal selon les ententes sur les statuts particuliers

Pouvoirs délégués	Toronto	Montréal
Services généraux au public	Élargi	Élargi
Aide aux entreprises	Élargi	Élargi
Environnement	Élargi	Statu quo
Protection des consommateurs	Élargi	Statu quo
Animaux	Élargi	Statu quo
Expropriation	Statu quo	Statu quo
Patrimoine culturel	Statu quo	Élargi
Heures d'ouverture des commerces	Statu quo	Élargi
Immigration	Statu quo	Élargi
Logement abordable	Statu quo	Élargi

Nous observons aussi que les ententes sur les statuts particuliers des grandes villes tendent à élargir l'autonomie de Toronto et de Montréal dans la fourniture des services à la population et dans le domaine de l'aide aux entreprises. Nous constatons que Toronto s'est vue accorder plus d'autonomie dans les domaines de l'environnement, de la protection des consommateurs et de la réglementation des animaux. Tandis que Montréal a reçu plus d'autonomie dans les domaines du patrimoine culturel, des heures d'ouvertures des commerces, de l'immigration et du logement abordable. En conclusion, nous revenons sur notre question de recherche, faisons une synthèse des grandes lignes de notre analyse et présentons nos réponses à cette question de recherche.

Ce qui saute aux yeux est le fait que le Québec ait octroyé à Montréal des pouvoirs en matière d'immigration, et qu'il y est mis l'emphase sur l'intégration en français. Aussi le projet de loi 121 accorde à Montréal des pouvoirs en matière de protection du patrimoine culturel. Aucune disposition de la sorte ne se trouve dans la loi ontarienne. Nous comprenons de cela que le Québec accorde beaucoup d'importance au caractère culturel distinctif unique en Amérique du Nord de la Ville de Montréal.

De son côté, l'Ontario, avec sa Loi de 2006 sur la cité de Toronto, au-delà des pouvoirs généraux qu'elle accorde à Toronto, a mis une certaine emphase sur l'environnement et sur la protection des consommateurs. Emphase que nous ne retrouvons pas dans le projet de loi québécois. Si ces questions sont déjà amplement régies au Québec par la Loi sur la protection des consommateurs, il demeure surprenant que le Québec n'ait pas profité de l'occasion pour accorder des pouvoirs spécifiques à Montréal en matière d'environnement.

Enfin, pour ce qui est de la question épineuse des finances. Nous notons que la loi ontarienne n'y fait pas directement référence. L'Ontario évite ainsi de

s'engager directement envers Toronto. Le Québec promet de nouvelles ressources financières à la ville de Montréal, jusqu'à 50 millions CAD annuellement à partir de 2021—2022. Cela dit, cette aide financière est plutôt limitée par rapport aux besoins et nous doutons que cela rencontre les demandes répétées d'autonomie financière de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et des associations municipales provinciales.

En ce qui concerne la mise à disposition de nouveaux véhicules fiscaux permettant aux deux grandes villes de diversifier leurs sources de revenus propres par le biais de la taxation ou d'autres sources de revenus, les statuts particuliers consentis à ces deux métropoles sont loin de répondre aux attentes vis à vis l'autonomie municipale. Il faudra sans doute attendre la prochaine génération d'ententes municipales-provinciales au Canada pour espérer voir des progrès significatifs dans ce secteur.

Conclusion

Notre question de recherche vise à comprendre quelles sont les promesses et les limites des lois et des ententes intergouvernementales que les provinces de l'Ontario et du Québec ont octroyées aux deux plus grandes villes du Canada, soit Toronto et Montréal. Les deux cas présentent des contraintes temporelles car les deux initiatives ont été prise à dix années d'intervalle. À priori, cette contrainte temporelle pourrait être problématique puisque l'environnement global a sans aucun doute changé entre 2006 et 2016. Mais malgré les changements globaux et urbains, il semble que les tendances vers une plus grande autonomie municipale suivent des parcours similaires. Les deux provinces (Ontario et Québec) semblent juger qu'il est temps d'effectuer des changements dans les statuts particuliers des grandes villes canadiennes et l'on observe que cette tendance ne semble pas remise en question. Cela étant dit, il est aussi possible qu'un écart de dix années séparant la formulation de ces ententes identifie des problématiques sociales différentes. C'est sans doute le cas pour les nouveaux pouvoirs délégués à Montréal en matière d'immigration et de logement abordable notamment. En spéculant un peu, on pourrait légitimement s'attendre à ce que la province de l'Ontario aurait pu aborder ces enjeux qui ont évolué ces dernières années, si cette nouvelle entente avait eu lieu une dizaine d'années plus tard.

Nous avons compris que le projet de loi québécois et son entente intergouvernementale assortie prévoient davantage une collaboration entre la province et sa métropole, alors que la loi ontarienne semble plutôt donner une latitude plus grande dans la mesure où les règlements de la Ville de Toronto ne contreviennent pas aux lois ontariennes. Nous dénotons là une différence d'approche dans la gouvernance des deux provinces. Cette différence peut s'expliquer par la tradition de Common Law du Canada anglais qui diffère de la tradition civiliste du Québec. En procédant

à la comparaison entre ces deux documents législatifs, nous pouvons constater, de visu, l'édifice complexe que constitue le fédéralisme canadien. Il est non seulement bâti sur deux langues officielles, mais également sur des traditions anglaises et françaises très distinctes.

Bibliographie

- Andrew C., Graham K, eds., 2013: *Canada in Cities: The Politics and Policy of Federal-Local Governance*. Montreal, Canada: McGill-Queens, p. 164—192.
- Assemblée Nationale du Québec, 2016 : *Projet de loi n° 121 : Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*. Disponible sur: http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PRT_VDM_FR/MEDIA/DOCUMENTS/PL-121.PDF [dernière consultation: le 9 novembre 2017].
- Bélanger-Hardy L., Grenon A., 1997 : *Éléments de common law et aperçu comparatif du droit civil québécois*. Montréal: Carswell.
- Champagne E., 2012 : *L'organisation et les structures gouvernementales dans le contexte canadien : fédéralisme, centralisation et décentralisation*. In : Tremblay P., éd. : *L'administration contemporaine de l'État: une perspective canadienne et québécoise*. Presses de l'Université du Québec, p. 17—39.
- Champagne E., Choinière O., 2016 : *Le financement des infrastructures municipales et les défis du fédéralisme fiscal canadien*. «Revue Gestion et Management Public», 1, Vol. 4, No. 3, p. 25—36.
- Champagne E., Tellier G., 2017 : *La longue marche vers l'autonomie financière des municipalités canadiennes : l'exemple des transferts fédéraux en infrastructures municipales*. In: M. Leroy, dir. : *L'autonomie financière des collectivités territoriales*. Toronto : Economica.
- City of Toronto Act S.O. 2006, c.11, Sched, A, <https://www.ontario.ca/laws/statute/06c11> [dernière consultation: le 10 septembre 2017].
- City of Toronto, 2017 : *Toronto History*, <https://www1.toronto.ca/wps/portal/contentonly?vgnextoid=4284ba2ae8b1e310VgnVCM10000071d60f89RCRD> [dernière consultation : le 15 novembre 2017].
- Collin J.-P., Léveillée J., Rivard M., Robertson M., 2003 : *L'organisation municipale au Canada : un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation*. Montréal : INRS Urbanisation, culture et société, Groupe de recherche sur l'innovation municipale.
- Côté L., 2011 : *L'État démocratique*. Québec : Presse de l'Université du Québec.
- Desjardins P.-M., 2005 : *Chapitre 4. Le fédéralisme fiscal au Canada : fragile équilibre entre concurrence et coopération*. In : M. Mignolet : *Le fédéralisme fiscal*. Bruxelles : De Boeck Supérieur «Économie, Société, Région», p. 95—117.
- Entente “Réflexe Montréal”, 2016 : *Entente-cadre sur les engagements du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal pour la reconnaissance du statut particulier de la métropole*. Signée le 8 décembre 2016. Disponible sur: http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PRT_VDM_FR/MEDIA/DOCUMENTS/ENTENTE_CADRE_REFLEXE_MONTREAL.PDF [dernière consultation: le 15 novembre 2017].

- Federation of Canadian Municipalities (FCM), 2006: *Building Prosperity from the Ground Up: Restoring Municipal Fiscal Balance*. Ottawa: FCM, 96 p.
- Government of Canada, 2009: *Canada's Economic Action Plan : A First Report to Canadians*. Available from: http://www.actionplan.gc.ca/grfx/docs/ecoplan_e.pdf [dernière consultation: le 20 septembre 2017].
- Horak M., Young R.A., 2012: *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities*. Montréal : McGill-Queen's University Press.
- Loi 121, 2016 : Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec. Première session, 41^{ème} législature. 8 décembre 2016, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-121-41-1.html> [dernière consultation : le 5 octobre 2017].
- Méville A., Chiasson G., Fournis Y., 2017: De “créatures du gouvernement” à “gouvernements de proximité”: la trajectoire sinuueuse des municipalités québécoises. « Revue française d'administration publique », Vol. 2, N° 162, p. 339—352.
- Rocher F., Smith M., 2003: *New Trends in Canadian federalism*. Toronto: University of Toronto Press, Higher Education Division.
- Sabourin P., 2015 : *L'analyse de contenu*. In: B. Gauthier: *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*. Québec : Presses de l'Université du Québec, p. 415—444.
- Sancton A., Young R., eds., 2009: Foundations of Governance: Municipal Government in Canada's Provinces, University of Toronto Press.
- Tellier G., 2015 : *Les finances publiques au Canada*. Bruylant.
- Ville de Montréal, 2017: *La Charte de la Ville de Montréal*, http://www2.ville.montreal.qc.ca/archives/democratie/democratie_fr/expo/incorporation/premiere-charte/index.shtml [dernière consultation : le 14 novembre 2017].
- Young R., McCarthy K., 2009: *Why do municipal issues rise on the federal policy agenda in Canada?*. “Canadian Public Administration”, Sept, Vol. 52(3), p. 347(24).