A11X1
R3661
OFF

L'ABONDANCE D'ESPACE NOUS AVAIT HABITUES
A CONSIDERER CELUI-CI COMME INEPUISABLE.
IL S'AVERE AUJOURD'HUI QUE CET ESPACE
EST DEVENU ENCOMBRE.

DÉPARTEMENT
DES
AFFAIRES MUNICIPALES
BIBLIOTHÈQUE

LORRAIN, TOURIGNY, DUBUC & GÉRIN-LAJOIE
INGÉNIEURS-CONSEILS

731-3556
4070 OUEST, RUE JEAN-TALON
MONTRÉAL 9

DÉPARTEMENT
DES
AFFAIRES MUNICIPALES
BIBLIOTHÈQUE

Montréal, le 26 octobre 1964.

M. Jean-Claude LaHaye, président,
Commission Provinciale d'Urbanisme,
1201, Place Georges V,
Québec, Que.

Cher monsieur,

Il me fait plaisir de vous présenter mon rapport sur l'identification des principaux phénomènes qui déterminent la localisation, l'implantation et les caractéristiques générales des réseaux d'utilités publiques. Ce rapport résulte des études et réflexions dont vous m'avez confié la direction.

Le corps du mémoire contient plusieurs suggestions qui vous aideront, je l'espère, à préparer la future loi de l'urbanisme. Certaines de ces suggestions ont un caractère plus immédiat. Dans cet ordre d'idée, des responsables de la Commission Hydro-électrique de Québec désireraient qu'un organisme groupe toutes les municipalités concernées afin de planifier l'implantation de la ligne de transport d'énergie, prévue pour 1965, entre Montréal et Québec sur la rive nord du St-Laurent. Le rapport recommande aussi que les nouvelles régions portuaires s'étendant de Montréal à Sorel soient planifiées sans retard. Il sollicite votre attention sur d'autres situations d'urgence dans les différentes sphères étudiées.

Les conclusions du rapport ont été groupées dans une synthèse qui est incorporée au rapport.

Veuillez agréer, cher monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Jacques Dubuc, Ingénieur

JD/cm

Pièce jointe

RAPPORT A LA

COMMISSION PROVINCIALE D'URBANISME

PREPARE PAR LE

COMITE "FAITS ET PROBLEMES"

SUR

LES RESEAUX D'UTILITE PUBLIQUE

CHARGE D'ETUDE:
M. Jacques DUBUC, Ingénieur

COLLABORATEURS:

M. Paul TOURIGNY, Ingénieur
M. Pierre TANGUAY, Ingénieur
M. Louis DUBUC, Economiste
M. Alex A. LORRAIN, Ingénieur
M. Marc DANCOSE, Ingénieur
M. Jacques FARMER, Ingénieur

Montréal, P.Q.

le 26 octobre 1964

INDEX GENERAL

Chapitre 1 - INTRODUCTION

Chapitre 2 - VOIRIE

Chapitre 3 - EAUX ET ASSAINISSEMENT

Chapitre 4 - TRANSPORT DE L'ENERGIE ELECTRIQUE

Chapitre 4 A - TRANSPORT DE L'ENERGIE - PETROLE ET GAZ

Chapitre 5 - TELECOMMUNICATIONS

Chapitre 6 - VOIES NAVIGABLES ET INSTALLATIONS PORTUAIRES

Chapitre 7 - VOIES FERREES

Chapitre 8 - LIAISONS AERIENNES

Chapitre 9 - SYNTHESE

Chapitre 10 - REFERENCES

INTRODUCTION

a) lère tranche:

Il s'agit de la première tranche d'une étude qui doit éventuellement conduire à la confection d'une loi de l'urbanisme, celle-ci régissant l'utilisation du sol. Les répercussions éventuelles de cette loi sur les structures et pouvoirs actuels des divers ministères et organismes publics ainsi que sur les projets à court et à long terme de l'industrie sont immenses et il ne peut donc s'agir que d'une étude relativement longue dont la réalisation se ferait par étapes échelonnées sur nombre d'années.

b) objet:

Cette première tranche porte dans notre cas sur les objets suivants considérés comme de la nature des services d'utilité publique ou assimilables à ceux-ci:

Voirie
Eaux et assainissement
Transport de l'énergie
Télécommunications
Voies navigables et installations portuaires
Voies ferrées
Liaisons aériennes

c) optique:

Il s'agit d'une étude sur la situation actuelle: déceler les raisons qui motivent l'utilisation du sol sous sa forme présente.

Parmi les services d'utilité publique énumérés ci-haut, certains sont du secteur de l'autorité publique, d'autres relèvent totalement ou partiellement de l'initiative privée.

d) autorité publique:

La Commission Provinciale d'Urbanisme a fait préparé par Madame Andrée Lajoie-Robichaud des fiches de référence sur l'ensemble des lois ayant trait à l'objet de notre étude.

Nous avons voulu étudier les structures créées par ces lois et en constater le fonctionnement par enquête-échantillon. A ce stade se situe l'étude des mécanismes très souvent "informels" qui viennent compliquer les problèmes et qu'il faut freiner. Se placent aussi les enquêtes portant sur l'absence ou la présence de planification.

Dans notre esprit il s'agit en tout ceci d'un travail très préliminaire qui fait état de la situation actuelle et qui en souligne les carences mais ce travail devra être complété par des inventaires très précis et de valeur exhaustive.

e) initiative privée:

Ici encore il faut connaître les lois qui régissent l'activité de ce secteur privé, face au bien public et en ce qui concerne l'utilisation du sol.

f) synthèse et recommandations personnelles du chargé d'étude:

Il nous a été demandé d'ajouter une synthèse de l'étude et nos recommandations personnelles. Le détail des recommandations est évidemment épars dans les textes divers. Nous avons cependant tenté d'en ramasser les éléments constitutifs principaux, sous forme de synthèse.

V O I R I E

I- Grande Voirie - tracés généraux
tracés particuliers
l'administration à la Voirie

II- Autres ministères et organismes

III- Voies de service et carrefours.

IV- Autres problèmes

I - GRANDE VOIRIE

A) Les tracés généraux

Les études de Madame Andrée Lajoie-Robichaud, que nous citons dans nos références, montrent clairement la confusion des pouvoirs ainsi que l'incohérence administrative entre les organismes chargés du planning et de la construction de notre réseau routier.

La nouvelle loi de la Voirie, en préparation pour la session de cet automne, règlera peut-être certains des problèmes.

Il s'agit ici d'analyser les raisons qui décident actuellement du choix des investissements routiers. Ces raisons sont multiples; certaines sont très valables, d'autres extrêmement critiquables; elles souffrent surtout de ne pas être hiérarchisées et de ne pas former un ensemble rationnel

La première raison qui décide en pratique de la construction d'une route est la congestion. C'est le cas par exemple de l'Autoroute des Laurentides. La nouvelle autoroute Montréal- Trois-Rivières, dont la construction est annoncée pour cet automne, répond à un même besoin. Remarquons à ce sujet que le Ministère de la Voirie, parallèlement à ce dernier projet, projette l'élargissement et la réfection de l'actuelle route #2 entre les mêmes limites. Cette duplication des dépenses ne nous paraît obéir qu'à des motifs électoraux mal conçus. En effet, il serait opportun de conserver le cachet touristique réel de la route #2, (Route du Roy) en la gardant dans sa largeur actuelle, tout en reliant les municipalités, s'il le faut, à la nouvelle autoroute, plutôt que de venir détruire une lignée d'arbres centenaires et faire perdre à toute une région un héritage inestimable. Cette politique, accompagnée d'une propagande touristique de bon aloi, servirait mieux les intérêts de la région.

Dans d'autres cas, ce n'est pas directement la congestion, mais le fait que la route en raison du trafic qu'elle supporte, est devenue dangereuse; exemple: L'Autoroute Montréal-Sherbrooke. Evidemment dans ce dernier cas, une forte pression politique s'est fait sentir, et le Ministère, après s'être fait tirer l'oreille, a finalement accepté de construire cette route. Les groupes de pression (Chambre de Commerce, députés et ministres) ont prétendu qu'avec l'apport financier du péage, l'investissement final pour la construction d'une nouvelle route ne serait pas supérieur à celui nécessité par la réfection de la route actuelle. Ce postulat est, paraît-il, sujet à caution et c'est le poids des pressions publiques qui a véritablement tranché la question.

Les nécessités touristiques entrent parfois en ligne de compte; exemple: la nouvelle route Laprairie-Frontière des Etats-Unis, en contre-partie des travaux de voirie américaine.

La liaison des régions entre elles est évidemment une autre raison qui motive la construction d'une route. Le cordon Oka-Joliette est un exemple. Ce critère n'est pas toujours respecté. Ainsi les régions du Saguenay et du Lac Saint-Jean ne manquent d'être reliées à la Côte Nord que par un tronçon de route d'environ une vingtaine de milles le long de la rive gauche du Saguenay et d'un tronçon de même longueur près de Baie Comeau. Quelle raison obscure empêche ces régions largement complémentaires de communiquer entre elles?

Partout l'on retrouve le poids des groupes de pression et l'influence des députés. C'est le critère indispensable. Interrogées au sujet des projets de construction entre Hull et Montréal, sur la rive gauche de l'Outaouais, les autorités ont répondu qu'elles n'avaient pas reçu de demandes à cet effet des comtés concernés, et que, par conséquent, aucun projet n'était à l'étude.

Un facteur nouveau s'est introduit dans les politiques d'investissement routier au Québec avec l'intrusion du gouvernement fédéral dans ce domaine par le truchement de la route Trans-Canada. La loi régissant la route

Trans-Canada indique que le Ministère Fédéral des Travaux Publics doit prescrire l'emplacement, les normes ainsi que l'époque et le mode de construction de ces routes dont la province doit assumer environ la moitié des frais, (pourvu évidemment qu'il y ait entente entre les deux gouvernements sur le projet de construction). Il n'y a pas lieu ici de commenter le principe de cette ingérence qui peut faire l'affaire d'autres provinces. Toujours est-il que le Québec, qui ne veut plus se permettre de laisser aller, par défaut, des sommes considérables, se voit imposer à son réseau routier une épine dorsale qui n'est peut-être pas celle qu'il aurait fallu (la solution d'avenir à ce problème, qui est celui des programmes conjoints, est évidemment celle qui a été négociée récemment pour d'autres genres de projets et par laquelle le Québec bénéficie des sommes, mais reste libre quant à leur utilisation.)

Notons ici que de toute évidence, tant en ce qui concerne les tracés généraux que les tracés particuliers dont nous parlerons plus loin, la section Ponts des Travaux Publics devrait être rattachée au Ministère de la Voirie. Les raisons en sont multiples: un pont ne représente qu'un tronçon de route et une coordination étroite doit exister quant aux tracés, aux sections types, aux attributions budgétaires et aux calendriers des travaux. De plus, le concept de l'aménagement urbanistique des ponts et de leurs approches, en ce qui concerne les agglomérations urbaines actuelles ou futures, ne peut être dévolu en même temps à deux Ministères.

b) <u>Les tracés de détail</u> -

Ici nous faisons allusion au parcours précis qu'empruntera la route en regard des agglomérations et des ouvrages existants, aux expropriations requises, aux routes de service ainsi qu'à l'emplacement des carrefours.

Le Ministère se butte dans ces domaines à trois casse-tête:

1- Manque de critères objectifs quant à l'implantation des oeuvres.

2- Restrictions quant aux expropriations et à l'homologation.

3- Pressions.

1- Manque de critères objectifs quant à l'implantation des ouvrages

Le tracé des ouvrages routiers, que ce soit sur le plan général ou particulier, fait appel continuellement à la science de l'ingénieur routier. Mais, sauf dans des contextes urbains extrêmement denses où il s'agit d'un problème spécifique de trafic, la détermination des tracés relève en premier lieu de d'autres disciplines.

Pour l'élaboration d'un réseau routier, la Chambre de Commerce de la Province de Québec, dans un rapport qui a été publié ce mois-ci, recommande l'utilisation des critères économiques, sans toutefois négliger d'autres facteurs. Quoiqu'il en soit, il nous paraît clair que sur le plan local, la parole est à l'urbaniste; c'est lui qui doit voir à ce que la route vienne vivifier, développer le tissu urbain, lui ménager des avenues de croissance et, dans le cas de petites villes, ménager l'avenir, ne pas détruire l'équilibre précaire des coeurs de villes ou villages.

Certains exemples viennent à l'esprit: le tracé de la route # 2 jumelée en plein coeur de Dorion et la localisation de l'autoroute des Laurentides à trop grande proximité de St-Jérôme.

Or, il n'existe à la Voirie aucune structure permettant de telles études, ou permettant la discussion entre la Voirie et les municipalités qui très souvent ne disposent d'ailleurs pas elles-mêmes d'urbanistes. En pratique on cherchera le chemin de moindre résistance; on menacera parfois de tout canceller si l'avant-projet ne reçoit pas bon accueil.

Le choix des tracés ne tient pas non plus suffisamment compte des véritables intérêts économiques en jeu. Notons d'abord que les déboursés relatifs aux travaux de construction et ceux exigés par l'acquisition des

terrains ou par compensation aux propriétaires lésés proviennent de fonds différents.

On comprendra que si l'on ne fait pas une compilation globale de ces deux groupes de déboursés, on risque de faire une appréciation fautive des avant-projets. Ces coûts "directs" ne sont pas seuls en cause. Toute étude sérieuse d'avant-projets doit établir, autant que possible, un bilan précis de la plus-value des terrains, des avantages économiques et sociaux régionaux, enfin des avantages relatifs que l'on compte trop facilement pour intangibles ou négligeables. En somme, les analyses de cette nature requièrent l'apport d'une discipline nouvelle que l'on nomme "benefit-cost analysis". Nous devrons malheureusement déplorer que ce genre d'approches à nos problèmes routiers n'est pas celui que l'on pratique; probablement faute de moyens.

2- Restriction quant aux expropriations et à l'homologation

La Voirie peut exproprier pour fins de route mais, semble-t-il, les seuls lisières ou aires nécessaires au passage des routes. Cette restriction est nettement illogique et il en résulte de graves préjudices pour la province. Le pavage d'une route ou l'amélioration d'une artère n'est pas, règle générale, sans amener une plus-value aux terrains riverains et voire à l'ensemble d'un territoire. Alors que la province se doit de rémunérer les propriétaires que le passage de la route aurait pu lésés (perte d'accès, etc), elle ne peut réclamer aucun bénéfice du fait que la construction de la même route ait pu amener une plus-value des propriétés. Cette situation constitue une injustice communautaire importante. De plus, l'absence de contrôle réel sur la situation est cause d'abus importants et est à la racine bien souvent des pressions suspectes qui s'exercent pour imposer certains tracés. C'est pour empêcher précisément la spéculation massive que pour les nouvelles artères, telle

l'autoroute Montréal-Québec, on a retardé le plus possible à déposer le plan directeur de ces voies. Solution radicale qui a des inconvénients importants et qui n'est d'ailleurs pas à l'abri de tout coulage.

Pour corriger partiellement cet état de choses, le Ministère veut obtenir de la législature le droit d'homologuer, droit possédé actuellement par les villes. Cette mesure présente des avantages énormes alors qu'elle permet de faire des plans à long terme. La nouvelle loi prévoierait aussi une interdiction de construire en deçà de 150 pieds de la bordure des routes.

Ces améliorations ne sont pas, à notre avis, suffisantes et nous voudrions voir s'instituer des pratiques plus réalistes et équitables.

Ces pratiques sont celles qu'a adoptées la ville de Montréal et consistent à s'approprier pour un projet donné des terrains entiers avoisinant les rues à construire ou à améliorer. Une fois le projet réalisé et l'ouvrage mis en service, la Ville procède à la revente des surplus recouvrant ainsi, comme il se doit, la plus-value acquise du fait des travaux exécutés.

3- Pressions -

Nous ne croyons pas nécessaire d'insister sur l'existence de pressions en regard des projets et des travaux de Voirie. L'absence de tout plan directeur dans notre réseau et la coutume de mesurer les travaux selon un budget "par comtés" invitent à la pression. Or, nous croyons tout particulièrement néfaste que la tribune électorale, devienne dans ce domaine complexe, le principal lieu de réflexion. Il faut effectivement soustraire à la passion, au marchandage et à la surenchère l'élaboration d'un réseau qui se veut communautaire et basé sur les besoins réels.

Il ne s'agit pas, selon nous, d'éteindre ici l'intérêt des citoyens pour notre voirie, mais au contraire de lui donner plus d'acuité et de le diriger vers de véritables buts. Les hommes d'Etat eux-mêmes, qui sont considérablement gênés par ces pressions, sauraient mieux s'y soustraire s'ils étaient déjà en possession d'un programme précis.

Aux pressions non éclairées et souvent de couleur partisane, il faudrait que se substituent des pressions inspirées par la connaissance des problèmes ou du moins par la recherche des solutions. Nous croyons valables à cet égard les études de la Chambre de Commerce de la Province de Québec.

c) L'Administration à la Voirie -

Au Ministère de la Voirie, vient s'ajouter parallèlement un secteur qui s'occupe exclusivement de la route Trans-Canada et dont les officiers ne relèvent pas directement des cadres du Ministère de la Voirie. De plus, la Commission des Autoroutes est censée être complètement indépendante du Ministère de la Voirie et ne relever que du Ministre sans passer par les officiers-clé du Ministère.

Il existe donc en réalité trois organismes principaux: le Ministère de la Voirie, la Commission des Autoroutes, l'Administration de la Route Trans-Canadienne. A l'intérieur de chaque groupe les cadres ne connaissent pas ce qui se passe dans les autres.

Les tracés sont confiés au service des projets avec bureaux à Montréal et Québec. D'un point de vue géographique, ceci apparaît logique, mais l'un des bureaux étant subordonné à l'autre au niveau des décisions, il en résulte des retards considérables. Au bureau de Québec, on a nommé un responsable de la planification générale. Ce responsable n'a pas de personnel et il agit plutôt comme directeur de certains services. Les seuls documents de travail quant à la planification provinciale de nos routes semblent être les rapports qui sont présentés par la Chambre de Commerce de la Province de Québec au Ministère de la Voirie.

Sur le plan des opérations (construction et entretien), les structures comportent des districts, eux-mêmes partagés en divisions. Une fois les entreprises adjugées par le bureau des contrats à Québec, les travaux sont placés sous l'administration de l'ingénieur divisionnaire. Les autorités

du district sont ensuite appelées à faire l'approbation des mêmes travaux dont l'acceptation pour paiement relève ensuite des officiers supérieurs de Montréal et de Québec. La limite des pouvoirs de décision pour chacun de ces paliers semble très mal définie. De plus, lors de l'élaboration des projets par les bureaux d'études du Ministère ou par les ingénieurs-conseils, les responsables des districts et divisions ne sont à peu près pas consultés, de sorte qu'ils sont tout à coup chargés de programmes qu'ils n'ont pas le temps d'assimiler.

Pour les projets d'envergure ou complexes, le Ministère retient souvent les services d'ingénieurs-conseils. Leur rôle est jusqu'à un certain point ambigu et leur travail marqué de certaines vicissitudes qui illustrent bien le manque de cohérence dans les structures du Ministère.

Appointé par le ministre pour accomplir le design et la surveillance d'un travail particulier, disons d'un viaduc, dans l'élaboration de son projet, l'ingénieur conseil doit d'abord consulter l'ingénieur en chef et son assistant ainsi que le planificateur pour ensuite répondre dans le détail de son design à l'ingénieur en chef du Service des Ponts et Chaussées à l'intérieur du Ministère. Cependant, les approches à ces viaducs relèvent du Service des Tracés et Projets qui peut en faire changer la géométrie. L'ingénieur conseil doit aussi consulter le service des arpentages pour établir le plan parcellaire des expropriations de terrain qui seront nécessaires pour la réalisation du projet. Ces plans parcellaires doivent ensuite être transmis au service d'expropriation qui s'occupera d'en faire l'acquisition pour le Ministère de la Voirie. Quant aux plans, ils doivent être approuvés par le Service des Ponts et Chaussées par le Service des Tracés et Projets et finalement par le Service des Contrats. Il n'existe cependant pas de responsables à qui l'ingénieur-conseil puisse référer lorsqu'il y a conflit entre ces divers services, le seul responsable étant l'Ingénieur en chef lui-même. Il y a donc là un grand danger de retard et de difficultés inutiles. Lorsque les plans sont complétés et l'estimé préparé, le tout est transmis au Service des Contrats qui demande des soumis-

sions. Cependant, à l'ouverture des soumissions, s'il y a un écart assez considérable entre la plus basse soumission et l'évaluation fournie par l'ingénieur conseil, il peut y avoir de nouveaux retards. Comme il n'y a pas de service des estimations à l'intérieur du Ministère, cet écart doit être discuté avec à peu près tous les intéressés du Ministère. Assez souvent, la justification est difficile car, comme nous le savons, il peut exister de graves écarts dans les diverses soumissions pour des raisons absolument incontrôlables.

Nous avons vu que lors de l'adjudication des contrats, un transfert des responsabilités s'est opéré à l'intérieur du Ministère de la Voirie, la construction relevant du district et de la division. Un ingénieur est attitré au projet dans la région, mais comme celui-ci est déjà chargé de travail, il ne s'intéresse pas d'assez près au projet. Les estimés de même que les changements au contrat sont ainsi approuvés par des personnes qui n'ont jamais vu l'ouvrage. Cependant, après leur approbation, ces documents sont tous transmis soit au Service des Ponts et Chaussées ou au Service de la Géométrie, à l'assistant ingénieur en chef et à l'ingénieur en chef lui-même, de même qu'à ses divers assistants ou reviseurs spéciaux tel que l'ingénieur en charge des services publics. De celui-ci relèvent tous les changements dans les lignes d'Hydro-Québec, les lignes d'électricité locale et les lignes de téléphone de même que les traverses à niveau des chemins de fer. En plus de toute cette complexité, l'ingérence des diverses autorités municipales à travers laquelle ces projets passent, vient intensifier le problème. Dès qu'un citoyen croit avoir trouvé une solution plus intéressante, il en avise le maire ou les conseillers de sa municipalité qui à travers le député fait valoir ses griefs. Ces griefs sont en général étudiés par le ministère. Celui-ci fournit alors des explications aux citoyens lesquels demeurent souvent insatisfaits, prenant leur intérêt privé évidemment plus à coeur que l'intérêt général. Toutes ces ingérences viennent retarder encore considérablement l'exécution des travaux ainsi que leur bonne marche.

CONCLUSION -

Il est clair que le Ministère de la Voirie n'a plus les structures convenant aux besoins actuels. Les hauts représentants du Ministère sont d'ailleurs les premiers à l'admettre. Il semble que le premier regroupement des fonctions qui s'impose est une division nette entre une section de planification qui s'occuperait du planning, des grands tracés ainsi que de leur justification économique ou autre, dès allocations budgétaires, et une section de construction et d'entretien dans laquelle viendrait s'insérer un service dé l'urbanisme.

De plus, il est évident qu'une refonte de pouvoirs concernant le réseau routier s'impose.

En ce qui concerne les routes de grande communication à proximité et à l'intérieur des villes, notons qu'on ne peut plus se permettre de les construire sans faire appel aux données les plus récentes de l'urbanisme. Trop souvent l'implantation de nouvelles routes vient modifier profondément la structure et les fonctions de la ville sans qu'on sache trop pourquoi. C'est en fait le concept même de ce qu'est une ville qu'il faut remettre en question.

Les liens entre la Voirie et l'Urbanisme sont extrêmement intimes. Nous avons esquissé la nature de ces liens pour le développement économique et social des régions. Les routes elles-mêmes devraient être conçues de plus selon leur esthétisme propre et respecter avant tout le paysage et dans la mesure du possible nous en favoriser l'accès. On s'étonne à cet égard qu'une loi interdisant l'affichage le long des routes soit restée lettre morte. L'on doit déplorer aussi les ravages de toute sorte que les constructeurs pratiquent sur les sols riverains, laissant après leur passage des trous et des amas en friche. Quand enfin renoncerons-nous à nos cimetières d'autos ?

Urbanistes nous avons besoin de vous sur nos routes !

II - AUTRES MINISTERES ET ORGANISMES

Actuellement plusieurs ministères du gouvernement de la province de Québec s'occupent de la construction et de l'entretien des routes comprises dans notre réseau de voirie. Les principaux ministères sont le Ministère de la Voirie, le Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation, le Ministère des Mines, le Ministère des Terres et Forêts.

A ces Ministères viennent se greffer plusieurs des autres Ministères qui s'en occupent de façon intermittante et occasionnelle tels le Ministère de la Chasse et des Pêcheries, le Ministère des Transports, et le Ministère du Tourisme, sans mentionner le Ministère des Travaux Publics. A ces diverses autorités s'ajoute celle des municipalités de comtés (préfecture) et des municipalités proprement dites.

Pour compliquer davantage la situation, le gouvernement fédéral a aussi autorité en matière de voirie, particulièrement à travers le Ministère des Travaux Publics, le Ministère du Grand-Nord et le Ministère des Transports. Une simple tabulation de ces diverses autorités laisse prévoir toutes les complications qui peuvent en découler.

1. Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation

Ce Ministère a le pouvoir de faire construire des chemins et de les entretenir particulièrement dans les régions dites de colonisation. Il peut cependant aussi apporter son aide dans les municipalités déjà complètement développées.

a) Structure

La partie voirie de ce Ministère relève de l'ingénieur en chef au point de vue technique et de l'administrateur au point de vue administratif.

Ces deux services sont sous la juridiction du sous-ministre. L'ingénieur en chef a sous son autorité des ingénieurs dans une dizaine de districts répartis à travers la province dont un englobe la région de Montréal.

b) Le choix des tracés

En théorie, le choix des tracés est fait par l'ingénieur en chef à la suite d'une enquête faite par le service de la classification qui lui décide des superficies de terrain qui peuvent être développées pour la colonisation. Ce service de la classification délimite des paroisses nouvelles et trace ce que l'on pourrait appeler un plan directeur de ces paroisses. Ceci est ensuite soumis à l'ingénieur en chef qui avec les ingénieurs de districts doit réaliser au point de vue voirie ce plan directeur. Il peut faire varier l'emplacement des routes préconisées légèrement mais doit s'en tenir à très peu de variations dans ces tracés. L'ingénieur de district doit ensuite établir l'estimation approximative de ces projets sans toutefois faire de relevés précis. La majeure partie du temps, cette estimation est établie simplement après une investigation préliminaire soit par avion, hélicoptère ou simplement en marchant le long du tracé. A même cette estimation, un projet de contrat est établi et des soumissions sont demandées. Quelquefois le Ministère décide d'exécuter les travaux en régie. Quelle que soit la méthode d'exécution, l'ingénieur de district agit maintenant comme ingénieur résident pour le travail. Dansla majeure partie des cas, il ne possède aucun personnel technique pour l'aider dans son travail. Il n'a à sa disposition que 1 ou 2 inspecteurs par district, ceux-ci étant généralement des contremaîtres d'une certaine expérience dans les travaux de chemin et de construction. L'ingénieur de district agissant comme ingénieur résident prépare les estimations progressives et l'acceptation finale des travaux ainsi que les recommandations de paiements. A même ces travaux de voirie, il doit aussi faire

le design ainsi que la préparation des travaux au contrat ou en régie pour la construction des ponts sur ces routes. En matière d'administration pour ces travaux, l'ingénieur de district doit soumettre ces divers documents au chef de district local qui lui agit comme administrateur sous le chef du service de l'administration à Québec, et doit approuver les documents que l'ingénieur de district a préparés. En plus du travail de voirie nouvelle dans les districts de colonisation, l'ingénieur de district est aussi en charge du service technique pour le drainage et la construction d'édifices dans le district. Il est aviseur technique du chef de district dans son district. Il est aussi en charge de l'entretien de tous les chemins qui n'ont pas été transportés au ministère de la Voirie ainsi que de tous les ponts dans ces chemins. Le budget dans chaque district est préparé par l'ingénieur de district et le chef de district, premièrement pour l'entretien des chemins existants et deuxièmement pour la construction des nouveaux chemins. Une liste de ces travaux est faite et lorsque le budget du district devient connu au mois de mars environ, le chef de district et l'ingénieur choisissent parmi cette liste les travaux les plus urgents de façon à dépenser tout le budget mis à leur disposition pour l'année financière en cours. Le budget qui leur est alloué pour le district relève de la décision du ministre et du sous-ministre qui ont pour ce faire les listes fournies par les divers districts dans la province.

Comme le travail d'ingénieur de district est assez aléatoire vue la complexité d'administration et la diversité dans l'autorité qui le gère ainsi que les bas salaires qu'il reçoit, il y a un gros roulement dans le personnel des ingénieurs de district. Habituellement ces ingénieurs sont relativement jeunes et sans expérience et changent de position très rapidement dès qu'ils trouvent quelque chose de plus intéressant. Le travail qu'ils accomplissent est souvent

plus basé sur l'expérience que sur la technique proprement dite, car ils n'ont pas le temps ni le personnel voulu pour approfondir les divers problèmes et établir de façon économique un design et des tracés valables.

En principe, les chemins construits parle Ministère de la Colonisation et de l'Agriculture doivent être transportés à la municipalité concernée dès qu'ils sont terminés. En pratique, la plupart des municipalités, dans les districts de colonisation et même dans certains districts d'agriculture, ne sont pas capables financièrement d'assumer la responsabilité de ces chemins. Lorsqu'ils leur sont laissés, ils sont négligés et généralement tournent à l'abandon. Aussi de façon générale, le ministère de la Colonisation a tenté de transporter les chemins qu'il avait faits au Ministère de la Voirie. Cependant, dans les districts de colonisation, ceci a toujours donné lieu à un petit jeu de forces amical entre les ingénieurs résidents et l'ingénieur divisionnaire de la voirie. Les standards ont été établis à plusieurs reprises afin de guider l'ingénieur de district de la colonisation dans l'amélioration des chemins dans son district afin les transporter au ministère de la Voirie. Cependant, ces standards ont toujours été assez flous, pour permettre à l'ingénieur de la Voirie de changer la soit-disant classification de ces chemins pour acommoder son propre budget d'entretien. Aussi a-t-on vu à plusieurs reprises que ce transport s'est fait à la suite de promesses politiques plutôt que pour des raisons techniques. La planification des chemins de colonisation s'est toujours faite complètement en dehors de la connaissance des ingénieurs divisionnaires de la Voirie ou des autorités de ce Ministère. Il en est résulté à quelques reprises des situations assez embarrassantes où des chemins de voirie étaient commencés à de très courtes distances de certains chemins de colonisation dû à l'ignorance de chacun des deux Ministères quant aux travaux que l'autre devait accomplir.

2- Ministère des Travaux Publics

Le Ministère des Travaux Publics quoique ne construisant pas et n'entretenant pas de chemins, est aussi concerné dans la question du réseau de voirie car tous les ponts (mais non les viaducs) dépassant 15' de portée libre sont censés appartenir au Ministère des Travaux Publics et relever de la compétence de celui-ci. A cette fin, le Ministère a un service technique composé d'ingénieurs pour la construction et l'entretien des ponts sur le réseau de voirie de la province de Québec. Cependant, les ponts sur le réseau de voirie de la province de Québec, appartenant au Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation, ne relèvent pas du Ministère des Travaux Publics mais bien du Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation que en fait la construction et l'entretien lui-même. Les ponts sur ces chemins passent donc à l'entretien du Ministère des Travaux Publics seulement lorsque les chemins de colonisation sont transportés au Ministère de la Voirie. Vu que le Ministère des Travaux Publics est totalement indépendant du Ministère de la Voirie, certains problèmes se posent lorsqu'il s'agit de construire un pont sur une route de la province. Le Ministère des Travaux Publics peut facilement refuser cette construction alléguant qu'elle n'est pas urgente et que certains autres endroits doivent être desservis en premier. Il peut aussi influencer le choix du tracé de la Voirie afin qu'il coincide avec l'emplacement choisi par les Travaux Publics pour le pont. De plus, les travaux d'approches du pont relevant du Ministère de la Voirie, les calendriers pour ces divers travaux doivent être difficiles à établir.

3- Ministère des Mines (passé au Ministère des Richesses Naturelles)

Le Ministère des Mines a aussi le pouvoir de faire construire des chemins pour le développement des régions minières à travers la province. A

cette fin, le Ministère des Mines possède un service technique composé d'ingénieurs qui procède à peu près de la même façon que les ingénieurs du ministère de l'Agriculture et de la Colonisation. Ils ont cependant par le passé pu dans certains cas faire des relevés plus complets et établir des devis techniques plus élaborés pour la construction des chemins dans les régions minières. De même que les chemins du Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation, les chemins construits par le Ministère des Mines sont censés passer à l'entretien du Ministère de la Voirie ou des municipalités à travers lesquelles ils passent.

4- Ministère des Terres & Forêts

Le Ministère des Terres & Forêts possède lui aussi le pouvoir de construire et d'entretenir des chemins devant servir à l'exploration des forêts de la province. En général, ces chemins ont été des routes de pénétration permettant aux exploitants forestiers d'aller couper le bois en pleine forêt. Le Ministère des Terres & Forêts ne possède pas de service technique pour la construction de ses chemins. En général, ils sont faits par des inspecteurs forestiers plus qualifiés dans ce domaine. Dans certains cas, le Ministère des Terres & Forêts octroie des montants à des compagnies forestières pour leur permettre d'ouvrir des chemins leur assurant l'accès des régions où ils doivent exploiter la forêt de la province. Le Ministère des Terres & Forêts ne possède aucnne organisation pour faire l'entretien de ces chemins, ceux-ci sont donc généralement à l'entretien de l'exploitant ou ils sont transportés aussi au Ministère de la Voirie qui s'occupe d'en faire l'entretien. Dans certains cas, ils ont été transportés au Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation pour servir de chemin de pénétration permettant de se rendre dans des nouvelles régions à coloniser.

5- Ministère des Transports

Le Ministère des Transports peut aussi légiférer dans la question du réseau routier de la province. Il ne possède cependant aucun service technique lui permettant de construire et d'entretenir des chemins dans le réseau routier de la province.

6- Le Ministère du Tourisme

Ce Ministère a le pouvoir de construire des chemins afin d'encourager le tourisme dans la province. Dans le passé, les montants à la disposition du Ministère du Tourisme ont généralement été transportés au Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation qui s'occupait de faire ces chemins. Une bonne partie du travail dans le district de l'Agriculture et de la Colonisation, comprenant la région des Laurentides, était fait dans cette optique. Il est à deviner que plusieurs des chemins censés encourager le tourisme ont été faits pour aller à des lacs privés et ce à la demande d'organisateurs politiques locaux.

7- Gouvernement fédéral

Le Ministère du Grand-Nord a octroyé certains montants aux provinces afin de développer des chemins de pénétration dans les parties nordiques du pays. Il a de ce fait regard sur les emplacements des réseaux routiers de la province. De plus, le gouvernement fédéral ayant contribué au coût de construction de la route Trans-Canada s'est gardé à travers le Ministère des Travaux Publics et le Ministère des Transports le droit de choisir l'emplacement final de cette route.

8- Municipalités

Les municipalités ont toutes le pouvoir de construire, d'entretenir ou de fermer des routes dans leur territoire. A part les rues dans les villes

elles-mêmes, ou les villages, il est très rare que les municipalités se servent de ce pouvoir. Elles contribuent cependant en général à l'entretien des chemins divers, mais cette contribution n'est que financière. En général, les municipalités de campagne n'ont pas les moyens de s'occuper de l'entretien ou de la construction de leurs chemins.

9- Municipalités de comtés

Les municipalités de comtés régies par les préfets de comté ont elles aussi le pouvoir de construire et d'entretenir certains chemins. En pratique, ce pouvoir n'est jamais appliqué. A ma connaissance, ces municipalités de comtés ne font que demander des octrois au gouvernement pour le compte des municipalités qui en sont membres. Elles ont cependant été utilisées à quelques reprises pour décréter la fermeture de chemins particulièrement lorsque le décret de cette fermeture devenait un embarras pour la municipalité concernée et ses édiles.

III - VOIES DE SERVICES ET CARREFOURS

Cet aspect de la question, où la spéculation joue un rôle effréné, devrait être traité par quelqu'un bien au fait du problème.

Je note cependant que certaines voies de services, le long du Boulevard Métropolitain (section ouest) sont pour le moins prématurées. Qui en a payé la construction ? A qui serviront-elles éventuellement ?

IV - AUTRES PROBLEMES

Le service de la recherche de la Voirie (s'il existe comme tel) devrait porter ses efforts sur certains points particuliers:

1- La normalisation du design des viaducs, afin d'éviter certaines monstruosités que je ne tiens pas à préciser davantage.

2- La réduction de l'ampleur de certains carrefours ruraux à voies étagées, dont l'utilisation à pleine capacité est fort lointaine.

3- Une revision complète de la "philosophie" de l'éclairage des voies routières.

COMMISSION PROVINCIALE D'URBANISME

ETUDE SUR LES STRUCTURES EXISTANTES POUR L'INSTALLATION DES SERVICES MUNICIPAUX D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

PLAN DE TRAVAIL

METHODES D'INSTALLATION

I - Les services construits par une municipalité

Où il y a un plan directeur
Où il n'y en a pas

Où il y a un ingénieur municipal
Où il n'y en a pas

A- Procédure préliminaire
B- Homologation et expropriation
C- Construction
D- Exploitation et entretien
E- Modes de taxation

II - Les services construits par une autre autorité publique (régie, groupe de municipalités)

A- Procédure
B- Financement

III - Services construits par l'entreprise privée

PRESSIONS QUI NUISENT AU BON FONCTIONNEMENT DU SYSTEME

Facteurs:	historiques sociologiques géographiques législatifs
Pressions venant:	des citoyens des serviteurs publics des société lucratives des professionnels des régies gouvernementales

SUGGESTIONS

ANNEXES

I - Cas d'exemple

II - Mémoire relatif à la création d'une Régie des Eaux présenté par la C.I.P.Q.

III - Bill 42 - Loi de la Régie des Eaux (1ère lecture)

INTRODUCTION

Nous avons étudié l'installation des services publics d'eau et d'assainissement sous deux aspects: la théorie et les faits.

La théorie, c'est la procédure normale telle que voulue par les lois: Code civil, Loi des Cités et Villes, Code municipal, Loi de l'Hygiène publique, Loi établissant la Régie d'Epuration des Eaux, et pour l'avenir, Loi de la Régie des Eaux du Québec. Ce serait aussi l'installation idéalement planifiée des services, compte tenu de toutes les données et techniques.

Les faits, ce sera la description de notre expérience venant de la pratique du génie municipal et de l'observation des faits et gestes des personnes intéressées à la chose publique, soit théoriquement tous les citoyens. Nous verrons toutes les pressions qui influent sur la procédure normale et tous les facteurs qui nuisent au meilleur fonctionnement possible.

Il est bien difficile de dissocier les faits de la théorie. Aussi, nous décrirons celle-ci en la reliant continuellement aux faits observés.

I - L'INSTALLATION DES SERVICES PAR UNE MUNICIPALITE

PLAN DIRECTEUR D'URBANISME

Pour les fins de notre étude, nous distinguerons immédiatement les municipalités qui se sont fait faire un plan directeur d'urbanisme, des autres. Elles ne sont pas du tout sur le même pied.

D'une part, on doit faire des relevés sociologiques, historiques, géographiques, etc. On doit compiler toutes les données pertinentes aux services étudiés. On doit prévoir les interactions entre les services. On les a planifiés, extrapolés, coordonnés. On n'en projette aucun sans étudier les implications qu'il aura sur les autres.

Le tout est théoriquement pensé en vue du bien général.

D'autre part, dans le cas d'une municipalité qui se dispense encore d'un plan directeur, les facteurs d'influence se résument à la lutte désordonnée des intérêts privés: il est assez rare que ceux-ci coïncident avec l'intérêt général.

Mentionnons aussi que la planification régionale commence à peine à faire son apparition. L'urbanisme ne veut plus dire grand'chose lorsqu'on tente localement de l'appliquer à des parcelles de territoire qui n'ont aucune raison sérieuse d'être constituées en municipalités. Nous donnerons plus loin les anomalies et gaspillages que cause l'existence d'entités politiques fruits du seul hasard.

Même l'existence d'un plan directeur ne garantit pas nécessairement une planification axée sur l'efficacité et sur l'économie.

Le domaine de l'urbanisme, à cause de l'ignorance des édiles, a vu proliférer un grand nombre de charlatans qui n'avaient de l'urbaniste que le nom usurpé. Les dégâts alors causés peuvent être beaucoup plus graves que ceux qu'amène l'absence complète d'urbaniste. (voir note 1, dans l'annexe). Car un bon ingénieur municipal fait toujours un peu d'urbanisme, même à son insu.

****

L'INGENIEUR MUNICIPAL

Une cinquantaine de villes dans le Québec ont un ou plusieurs ingénieurs municipaux.

Ces fonctionnaires font les plans et la surveillance des travaux simples de génie, voient au personnel et s'occupent de l'entretien des services existants. Ils font surtout de l'administration, répondent aux plaintes du public et font rapport des besoins en services au conseil municipal.

Pour les travaux complexes ou importants, ils recommanderont habituellement au Conseil l'engagement d'ingénieurs-conseils indépendants.

Cette formule peut s'avérer très efficace s'il s'établit une sincère collaboration avec ceux-ci et avec l'urbaniste. Malheureusement, les conseils municipaux ne rendent pas justice à leurs ingénieurs et ne savent pas en tirer le maximum d'efficacité.

****

A - LA PROCEDURE

Voyons maintenant, en ne tenant pas compte de l'existence de l'urbaniste ou de l'ingénieur municipal, la procédure habituellement suivie pour l'installation des services d'eau et d'assainissement des municipalités.

a) Engagement d'ingénieurs-conseils

Ce geste peut faire suite à une décision spontanée du conseil, à une recommandation de l'ingénieur municipal, ou à une ordonnance d'une régie gouvernementale.

Le choix de ces ingénieurs-conseils peut être motivé par l'habilité de ceux-ci à vendre leurs services, par un lien de parenté ou d'amitié avec un conseiller, par la recommandation d'un député ou d'un fonctionnaire provincial (note 2), plus rarement, hélas, par la réputation de compétence de la firme.

b) Préparation des plans

On commence par effectuer des études préliminaires qu'il est préférable de faire accepter provisoirement par les régies pour hâter et faciliter l'approbation officielle. (note 3)
Certains ingénieurs les font gratuitement (ce qui est interdit par le code d'étique et par la loi), ou encore se dispensent d'en faire. Quelques municipalités refuseront carrément de payer pour ces études qui leur semblent superflues.

On passe ensuite à la confection des plans proprement dits.

Il est d'usage d'obtenir la permission du conseil pour l'engagement d'un spécialiste en sols qui effectuera les sondages nécessaires.

Pour l'égout ou l'aqueduc, cette étape est souvent négligée lorsque les conditions du sol sont déjà bien connues, ou lorsque l'ingénieur ou le Conseil veulent faire des économies.

c) Approbation des plans

Dans le système actuel, avant l'application de la nouvelle loi de la Régie des Eaux, l'ingénieur doit présenter ses plans d'aqueduc au Ministère de la Santé et ses plans d'assainissement (égout sanitaire et pluvial) à la Régie d'Epuration. (Négligeons les autres approbations pour demande de droits de passage: chemins de fer, Voirie, canaux, Travaux publics pour les travaux dans les rivières navigables, etc.)

Ces deux régies n'ont pas de normes fixes. (Le Ministère de la Santé a des normes qualitatives mais non quantitatives). Elles ne font pas de vérifications sérieuses des plans présentés. Elles vont exiger de longues explications de la part de certaines firmes d'ingénieurs, mais vont accepter sans mot dire des énormités présentées par d'autres firmes soi-disant expérimentées (note 4).

Les Régies sont peu sensibles à l'aspect économique des installations et s'intéressent peu à la planification régionale. Elles rendent des jugements contradictoires, (note 5) même à l'intérieur d'une régie. Elles s'ignorent mutuellement. Par exemple, la Régie d'Epuration a commencé à zéro, alors que le Ministère de la Santé avait dans ses dossiers tous les plans d'égout de la province.

Beaucoup de municipalités n'observent pas les exigences de la Canadian Underwriters' Association, ce qui a pour effet d'augmenter indûment les primes d'assurances. Le Ministère de la Santé pourrait suggérer ou exiger l'observation de ces normes. Le citoyen, par la réduction de ses primes d'assurances, ferait de grandes économies.

Le Ministère de la Santé approuve les plans trop vite, alors que la Régie d'Epuration prend des mois à accepter un bout d'égout de 1,000 pieds de longueur. Il en résulte des retards et des tiraillements injustifiables et très dispendieux pour tout le monde.

Certaines municipalités installent des services sans approbation. Les deux régies n'ont pas le personnel pour détecter ces violations et de toute façon n'utilisent pas leurs pouvoirs légaux pour sévir!

Les deux régies sont très conservatrices et inertes devant le progrès. Elles nient la responsabilité professionnelle des ingénieurs en n'acceptant pas des innovations techniques. Elles n'ont pas le personnel compétent pour en juger et ne veulent pas se donner la peine de les étudier de toute façon.

Dans des cas d'exception (urgence pour cause de santé publique, dispute entre municipalités, etc.) les Régies peuvent ou doivent émettre des ordonnances forçant une municipalité à entreprendre sans délai des travaux jugés urgents. Ces ordonnances dispensent les municipalités d'aller au référendum.

En pratique, le Ministère de la Santé n'ose pas émettre ces ordonnances sans avoir d'abord l'unanimité du conseil et la Régie d'Epuration n'en a émis aucune durant son existence.

d) Référendum

Avant de faire un règlement d'emprunt, le Conseil doit tenir une assemblée d'électeurs. Si une certaine proportion de ceux-ci l'exige, on pourra être tenu de faire un référendum pour l'approbation d'une dépense. Il faudra que la majorité en nombre et en évaluation des électeurs approuvent la dépense par vote secret.

Malheureusement, notre population s'intéressant peu à la chose publique, peu d'électeurs se présentent à ces référendums. Le Conseil s'arrange aussi pour que la population ne soit pas beaucoup au courant des projets qu'il met de l'avant.

e) Soumissions

Appel d'offres sur invitation.

Dans le but de combattre le chômage, on n'invite souvent à soumissionner que les entrepreneurs locaux. On s'expose ainsi à faire monter les prix (collusion entre entrepreneurs) et à n'obtenir que des entrepreneurs peu compétents pour le genre d'ouvrage demandé.

Appel public dans les journaux.

La règle théorique de toujours accepter la soumission la plus basse comporte le risque d'engager un entrepreneur incompétent ou insolvable. La municipalité s'expose alors à des retards, des imperfections de travail, des dommages très coûteux.

On y remédie (en Ontario, par exemple) en acceptant la soumission la plus rapprochée de la moyenne, (après élimination des soumissions extrêmes) en éliminant la plus basse soumission ou en exigeant la pré-qualification des entrepreneurs. Québec devrait ouvrir la voie aux municipalités dans ce domaine.

f) Approbation de l'emprunt

Une fois les plans approuvés, la municipalité présente aux Affaires municipales la demande de l'approbation de l'emprunt, avec les prix obtenus par les soumissions, additionnés des frais de génie et du financement.

Ce ministère étudie la capacité financière de la municipalité, la justification des travaux et les modalités de remboursement par la taxation.

Lorsqu'une municipalité tombe en faillite ou est sur le point de le faire, les Affaires municipales la prennent en tutelle. A ce moment, un administrateur délégué scrute et accepte toute dépense et même toutes les résolutions du conseil, qui de ce fait, n'a plus aucun pouvoir réel.

Une telle éventualité serait évitée si le gouvernement forçait les villes de plus de 5,000 habitants à engager un gérant compétent.

g) Octroi du contrat

Malgré la règle d'or des soumissions, beaucoup de conseils ne se gênent absolument pas pour octroyer le contrat au plus haut ou à tout autre soumissionnaire. Ils n'ont pas à justifier ce geste publiquement. D'ailleurs, pour exempter les longues discussions en public, ils prennent leurs décisions d'avance en "caucus", c'est-à-dire en comité privé, sans témoins.

On a même vu un cas où un entrepreneur a pris une injonction contre un conseil qui a accordé un contrat au plus haut soumissionnaire. Les Affaires municipales ont entériné rétroactivement cette décision, par une signature anti-datée du sous-ministre.

B - HOMOLOGATION ET EXPROPRIATION

Toutes les municipalités (ainsi que les commissions scolaires et les hôpitaux) ont des pouvoirs étendus d'expropriation pour obtenir des terrains, des droits de passage, etc. La procédure en est très rapide et efficace avec possession préalable qui ne retarde pas les travaux.

Quant au droit d'homologation, que seules possèdent les Cités et Villes, c'est un outil de planification des plus précieux. Peu de villes, hormis Montréal, l'utilisent.

Pour pouvoir l'utiliser, il faut de toute nécessité tracer d'avance des plans d'ensemble des réseaux d'aqueduc et d'égout. Là où on a engagé des urbanistes compétents, les conseils ont compris la nécessité de ces plans d'ensemble.

C - CONSTRUCTION

Si le coût de construction (+ génie, administration et finance) venait à dépasser le montant voté par le règlement d'emprunt, il faudrait refaire un autre règlement.

Si le coût en est inférieur, il faut retourner aux Affaires municipales pour avoir le droit de verser l'excédent à un autre projet ou au remboursement de l'emprunt.

A cause de la rigidité de la loi, les conseillers et ingénieurs prennent des précautions pour faire voter un surplus de crédit: car il vaut mieux en avoir trop qu'en manquer. Vers la fin des travaux, s'il reste de l'argent, on se permet alors des dépenses supplémentaires de façon à tout dépenser.

D - EXPLOITATION ET ENTRETIEN

a) Assainissement

Il y a très peu d'usines d'épuration au Québec. La plupart fonctionnent très mal: conception fautive et manque d'opérateurs compétents. A partir de 1966, l'usine-école de la Cité des Jeunes de Vaudreuil formera des opérateurs pour répondre aux besoins de la Province.

b) Traitement de l'eau

Malgré le manque de connaissance de chimie, biologie, etc., les opérateurs se tirent d'affaire assez bien avec les usines de traitement de l'eau potable.

E - TAXATION

a) Systèmes d'égout et réseaux d'aqueduc

Les cités et villes ont le droit de faire payer le coût de capital de ces services au frontage, suivant la superficie, ou par une taxe générale proportionnelle à l'évaluation.

Les autres municipalités ne peuvent taxer que selon l'évaluation, soit des riverains, soit de tous les propriétaires.

Certaines villes combinent plusieurs de ces méthodes: partie du service est payée au frontage, partie est répartie à toute la population.

Pour ce qui est des collecteurs et des grosses conduites d'eau, on fait payer à tous les propriétaires intéressés le coût d'une conduite de diamètre minimal prédéterminé et on répartit à tout le monde l'excédent de coût que représentent les grosses canalisations.

b) Vente de l'eau

1. Au compteur, à tant les 1000 gallons

Cette méthode, presque toujours utilisée aux Etats-Unis et en Europe, n'est pas toujours rentable au Québec où les sources d'eau sont très abondantes.

2. Au service familial - à tant par année

3. Au service - à tant par robinet

4. Selon un tarif proportionnel à la valeur locative du logement.

c) Vente du service d'épuration

Ce service étant tout nouveau, on a jusqu'à maintenant fait payer les frais à toute la communauté. Il n'existe pas encore de tarification à l'unité d'habitation.

II - SERVICES CONSTRUITS PAR UNE AUTRE AUTORITE PUBLIQUE

Ce cas se présente encore comme une exception, dans la province.

A part la ville de Montréal qui vend ses services à beaucoup de villes de banlieue, on trouve assez rarement (malheureusement) des cas de collaboration intermunicipale. Le principe mal compris d'autonomie municipale empêche les villes de s'entr'aider.

Il existe cependant quelques régies régionales qui exploitent des usines de traitement d'eau potable et qui se chargent de la vente de l'eau aux municipalités. Ces régies ont plusieurs formules: propriété conjointe des municipalités, corps indépendants formés de représentants des conseils (avec ou sans responsabilité envers les villes), etc. Lorsqu'il y a propriété conjointe, il faut garantir l'emprunt proportionnellement à l'évaluation ou la population de chaque ville. Cette situation devient rapidement injuste avec l'augmentation des populations.

Habituellement, les réseaux de distribution sont construits et exploités par les villes elles-mêmes. Elles taxent leurs citoyens pour les canalisations, achètent l'eau dans le gros et la revendent au détail aux consommateurs.

La vente de l'eau d'une régie ou d'une municipalité à une autre se fait toujours au compteur, avec un tarif de consommation minimale. Le tarif excédant cette consommation est ensuite décroissant.

Le tarif de la vente intermunicipale de l'eau est établi à l'amiable et entériné par la Régie des Services publics.

En cas de dispute, la Régie fixe elle-même les tarifs après avoir entendu les deux parties.

III - SERVICES CONSTRUITS PAR L'ENTREPRISE PRIVEE

AQUEDUC

Autrefois, il était très fréquent de voir des services d'aqueduc exploités par l'entreprise privée. Le droit d'exploitation et la tarification en étaient contrôlés par la Régie des Services publics. Les normes étaient aussi établies et contrôlées par le Ministère de la Santé.

Aujourd'hui, la plupart de ces installations ont été rachetées ou expropriées par les autorités publiques.

ASSAINISSEMENT

Les systèmes d'égout vraiment exploités par l'entreprise privée sont très rares.

Le cas le plus fréquent actuellement est celui où un constructeur d'habitations établit ses propres services à un endroit où la municipalité ne peut pas ou ne veut pas les construire. Le but est alors de les vendre aux propriétaires avec les lots et ensuite de les redonner ou les revendre à la ville (s'ils ne sont pas compris dans le prix du lot) qui se chargera ensuite de l'entretien.

Le constructeur doit suivre la même procédure quant aux approbations. Il existe le danger que le constructeur ne suive pas les plans approuvés (note 6) dans un but d'économie.

PRESSIONS QUI NUISENT AU BON FONCTIONNEMENT DU SYSTEME

FACTEURS QUI INFLUENT

Les principaux facteurs qui influent sur l'implantation et l'efficacité des services sont les suivants:

a) données historiques

A cause de la forme des concessions primitives (par exemple: quelques arpents de large par un mille de long) les limites des municipalités ont souvent des contours bizarres et illogiques. Comme les lotissements se font en général sur une terre à la fois, il est très difficile de planifier et coordonner tous les services sur tout le territoire.

b) données géographiques

La géographie politique n'a rien à voir malheureusement avec la géographie physique. On comprend immédiatement toutes les difficultés que cela apporte.

c) données sociologiques

Etablissement de quartiers de classe, de langue différentes. Les municipalités riches ne veulent pas aider les plus pauvres; elles s'isolent.

d) législation

LES PRESSIONS ELLES-MEMES

Les pressions viennent des citoyens

Manque de civisme: citoyen-municipalité et entre municipalités
Concept d'autonomie municipale qui ne répond pas à l'intérêt des citoyens
Lotissements faits au hasard des intérêts particuliers
Violation facile des règlements de zonage
Achat des espaces vacants dans un but de spéculation avec ou sans la conspiration du Conseil

des serviteurs publics

Incompétence des conseillers et des fonctionnaires municipaux
Modes de taxation injuste qui provoquent des référendums négatifs
Interférence des politiciens dans des buts inavouables
Dépenses de capital faites pour mousser la vente des lots
Recherche irraisonnable des subventions gouvernementales
Engagement de plusieurs firmes d'ingénieurs-conseils successivement ou concurremment

des sociétés lucratives

Collusions avec le Conseil pour obtenir des concessions au détriment de la communauté
Diminution des standards de qualité
Non observation des plans approuvés

des professionnels

Réseaux de rues faits sans qu'il soit tenu compte de la géologie, de la topographie, de l'économie des services
Entrainement à des dépenses folles par les ingénieurs-conseils
Conflits d'intérêts entre ingénieurs, arpenteurs, urbanistes
Contrats abusifs avec les municipalités

des régies gouvernementales

Retards amenés par une triple approbation
Interférence et manque de coordination des services publics
Peur des régies de prendre leurs responsabilités
Favoritisme dans les approbations gouvernementales envers certaines villes ou ingénieurs-conseils (note 5)
Jugements arbitraires et contradictoires (sans appel) (note 7)
Délimitation arbitraire et illogique des municipalités
La localisation des services pour une municipalité se fait sans consultation avec les municipalités voisines
Les intérêts politiques et financiers empêchent la coordination intermunicipale
Duplication des dépenses capitales - faute d'entente - collecteurs, conduites d'eau, usines de traitement.

QUELQUES SUGGESTIONS ***

AUX REGIES GOUVERNEMENTALES

a - Etablir une forme de nationalisation du territoire (comme en Suède)

b - Hâter les procédures d'approbation des plans

c - Négliger les pressions politiques

d - Prendre leurs responsabilités

e - Acquérir du personnel compétent

AQUEDUC ---

Planification régionale par la Régie des Eaux

Homologation des réserves naturelles

ASSAINISSEMENT ---

Planification régionale

Construction et exploitation des usines d'épuration par la Régie des Eaux (voir note 8)

Etablissement de critères de pollution

Normalisation des calculs pour l'épuration

Etablissement d'un comité permanent des normes

Inventaire qualitatif et quantitatif des cours d'eau

Commencement de l'épuration par l'amont des rivières

Utilisation du pouvoir d'auto-épuration des cours d'eau

Etablissement d'une surveillance accrue quant au déversement de toutes les ordures

ORDURES MENAGERES

Planification régionale

Législation très sévère

Surveillance application des amendes

ANNEXE 1

Note 1 - Nous avons vu un plan d'urbanisme fait pour la paroisse de Boucherville (pop. 753 h.) où on avait prévu une douzaine de ronds-points semblables à ceux du boulevard Métropolitain.

Note 2 - Le Ministère de la Santé a longtemps recommandé l'engagement d'une certaine firme aux municipalités qui allaient demander des conseils.

Un haut fonctionnaire de la Régie d'Epuration des Eaux fait encore la même chose pour la même firme.

Note 3 - Certaines approbations provisoires sont quelquefois défaites après coup -
Cas de la prise d'eau à Vaudreuil

Note 4 - Emissaire refusé à Vaudreuil tandis qu'un semblable est accepté à Chambly

Note 5 - Saint-Bruno vs Saint-Basile - jugement dans un sens
Duvernay vs Saint-Vincent-de-Paul - jugement dans le sens contraire
Ces deux jugements favorisaient la même firme

Note 6 - Cas du Domaine Glenwood à Hull-Sud
Egouts insuffisants - refoulement

Note 7 - Vaudreuil et Fort-Chambly

Note 8 - L'Ontario construit et exploite des usines d'épuration régionales

MÉMOIRE

relatif à la création

d'une

RÉGIE DES EAUX

présenté à

L'HONORABLE PREMIER MINISTRE

de la

PROVINCE DE QUÉBEC

MONSIEUR JEAN LESAGE

par la

CORPORATION DES INGÉNIEURS PROFESSIONNELS DE QUÉBEC

AVRIL 1963

L'Honorable René Lévesque
Ministre des ressources naturelles
L'Honorable Pierre Laporte
Ministre des affaires municipales
Gouvernement de la Province de Québec

Messieurs les ministres,

Nous sommes très heureux de nous rendre à l'invitation que nous a transmise le Premier Ministre de vous présenter le présent mémoire que nous lui adressions il y a quelque temps.

Il y a deux ans, la Corporation des ingénieurs professionnels de Québec comptait parmi la centaine d'organismes publics qui ont appuyé une résolution pilotée par les Clubs Rotary et Richelieu pour appuyer le Gouvernement dans son projet de constituer une Régie d'épuration des eaux. Très heureux de l'initiative que vous avez prise alors, nous nous permettons aujourd'hui de vous faire part de certains commentaires et de certaines suggestions se rapportant à l'opération de cette Régie et à certains sujets connexes.

Le mémoire que notre nouveau président, monsieur Pierre Demers, ing.p. et moi-même avons l'honneur de vous présenter aujourd'hui a été rédigé par un comité de nos membres spécialistes en la matière et endossé par le Conseil de notre Corporation.

Nous vous prions de croire, messieurs les ministres, à l'assurance de notre considération très distinguée et de notre entier dévouement.

La Corporation des Ingénieurs
Professionnels de Québec

GILLES SARAULT, ing.p.
Président sortant de charge

Montréal
le 29 avril 1963

AVANT-PROPOS

La Corporation a constaté, avec intérêt, l'initiative du gouvernement qui, pour remédier à la pollution des eaux, adoptait, le 1er juin 1961, le Bill 88 créant la "Régie d'Epuration des Eaux". C'était là un pas très important en vue de la conservation des eaux du Québec, l'une de nos plus importantes richesses naturelles.

Depuis lors, l'administration de cette loi a soulevé différents problèmes, tel qu'il en surgit normalement lors de la mise en vigueur de toute nouvelle législation. Le but de ce mémoire est de faire certaines suggestions constructives qui pourraient aider les autorités gouvernementales à prendre les mesures les plus appropriées.

Afin d'étudier la question, le Conseil de la Corporation des Ingénieurs professionnels de Québec a formé un comité composé de:

MM. Pierre Lauriault, ing.p., m.sc.
J.L. Aikman, ing.p.
W.J. Cosgrove, ing.p., M.Eng.
J.P. Gourdeau, ing.p., m.sc.
André Leclerc, ing.p., m.sc.
Jean Mailhot, ing.p.
Milton Moorhouse, ing.p.
Pierre Tanguay, ing.p.
et J.P. Dagenais, ing.p., représentant du siège de la Corporation.

Messieurs A. Leclerc et M. Moorhouse représentaient l'Engineering Institute of Canada au sein du comité.

Afin d'obtenir l'opinion des ingénieurs directement intéressés aux problèmes des eaux, le comité a fait parvenir un questionnaire à plus de deux cents d'entre eux. Les nombreuses réponses, bien documentées, reçues par le comité, attestent du très grand intérêt qu'a soulevé cette question parmi nos membres.

De ces réponses, le comité a conclu qu'il devait tout particulièrement considérer les aspects suivants:

1. La création d'un organisme unique pour le contrôle des travaux d'aqueduc et d'égout.
2. L'établissement de critères minimums et la construction d'usines d'épuration en stades successifs.
3. Les réseaux d'égout combinés.
4. La formation et le perfectionnement du personnel technique.
5. L'opportunité du droit à l'arbitrage à la suite des décisions de la Régie.

Voici donc les recommandations du comité:

1. ORGANISME UNIQUE

Antérieurement au 1er juillet 1961, tous les problèmes relatifs à la construction des réseaux d'aqueduc et d'égout ainsi qu'au traitement de l'eau potable et des eaux usées étaient sous le contrôle du Ministre de la Santé, en vertu des articles 56 à 70 de la Loi de l'Hygiène Publique de Québec. L'article 61 de cette même Loi conférait à la Régie des Services Publics, le pouvoir de prescrire l'exécution, l'entretien et la répartition du coût des travaux d'aqueduc et d'égout, communs à deux ou plusieurs municipalités.

Présentement, toute municipalité qui projette l'établissement de ces services publics doit se présenter à la Régie d'Epuration des Eaux pour tous les problèmes relatifs à la disposition des eaux usées, et au Ministère de la Santé pour tout ce qui se rapporte à l'alimentation en eau potable. De plus, la Régie des Services Publics a retenu le pouvoir

de prescrire l'exécution, l'entretien et la répartition du coût des travaux d'aqueduc communs à deux ou plusieurs municipalités, alors que l'on doit recourir à la Régie d'Epuration des Eaux pour la répartition du coût des travaux d'égout.

Considérant que dans la presque totalité des cas, les travaux d'aqueduc et d'égout font partie d'un seul et même projet, sous la responsabilité d'un même ingénieur-conseil, et qu'ils sont exécutés concurremment, le comité est d'avis que la procédure d'approbation de ces projets serait considérablement simplifiée, et qu'il en résulterait une meilleure coordination si tous ces travaux étaient sous le contrôle d'un seul organisme.

Le comité soumet donc à votre attention les principales raisons qui ont motivé sa recommandation de grouper le contrôle de ces travaux connexes sous l'égide d'un seul organisme:

Aspect administratif

a) Un plus grand nombre de spécialistes véritablement qualifiés pourraient être formés sous un seul organisme, et on éviterait le dédoublement inutile du personnel affecté à ces services connexes.

b) Lorsque plusieurs municipalités sont impliquées, les procédures légales et administratives seraient considérablement simplifiées, si les auditions publiques et les décisions prises par la suite étaient sous le contrôle d'un seul organisme.

c) Un seul organisme éliminerait la possibilité de compétition sur les plans économique et politique.

d) On éliminerait la nécessité de soumettre des plans et devis à deux organismes différents relativement à un même projet.

Aspect technique

a) Les critères adoptés pour les eaux usées sont fonctions des critères adoptés pour les eaux potables.

b) Il est indispensable de localiser toute prise d'eau en amont ou à une distance suffisamment éloignée de tout émissaire d'eaux usées.

c) L'étude des cours d'eau doit servir autant au contrôle des prises d'eau qu'au contrôle des déversements d'eaux usées.

Le comité recommande donc la création d'une "Régie des Eaux" responsable du contrôle des travaux d'aqueduc et d'égout, ainsi que du traitement de l'eau potable et des eaux usées dans le Québec. Les membres de cette Régie, ou Régisseurs, formeraient un tribunal quasi-judiciaire, et ils exerceraient les pouvoirs conférés antérieurement à la Régie des Services Publics, c'est-à-dire qu'ils pourraient prescrire l'exécution, l'entretien et la répartition du coût des travaux d'aqueduc et d'égout communs à deux ou plusieurs municipalités.

Quant à l'aspect technique, les Régisseurs désigneraient un directeur général qui serait chargé de recruter le personnel technique nécessaire, qui étudierait et recommanderait l'approbation des plans et devis des projets d'aqueduc et d'égout, agirait à titre de conseiller technique auprès des autorités municipales, et effectuerait les relevés sanitaires des différents cours d'eau du Québec, dans le but de recommander l'établissement de critères minimums.

2. CRITERES MINIMUMS ET CONSTRUCTION D'USINES D'EPURATION EN STADES SUCCESSIFS

Il semble que la politique actuelle de la Régie soit d'exiger l'épuration complète des eaux usées, sans considérer le débit, l'usage et le degré de pollution du cours d'eau dans lequel ces eaux usées sont déversées. Le comité est d'avis qu'un tel objectif est louable, mais ne pourra être atteint qu'à un coût excessivement élevé.

Présentement, nos cours d'eau servent à deux usages essentiels qui semblent pourtant incompatibles ; utilisés surtout comme source d'alimentation en eau, ils véhiculent aussi les eaux usées résultant de l'activité humaine. Les problèmes de salubrité, créés par l'urbanisation et l'industrialisation, résultent de la tendance naturelle qu'ont les humains de se réunir en société: c'est la rançon de la civilisation.

Heureusement, il existe un mécanisme naturel, appelé "auto-épuration", en vertu duquel l'oxygène dissous dans l'eau d'un cours d'eau assimile les eaux usées pourvu qu'elles n'y soient pas déversées en trop grande quantité. Présentement, un trop grand nombre de nos cours d'eau sont pollués et doivent être revalorisés. Quelle que soit la méthode utilisée, une connaissance de ce pouvoir d'auto-épuration s'affirme d'une grande importance dans la détermination de la charge organique maximum qu'un cours d'eau peut assumer compte tenu de ses usagers éventuels.

Pour la première phase d'un programme de revalorisation, le comité recommande que la Régie des Eaux établisse des critères minimums relativement au contrôle de la pollution des eaux du Québec. Pour ce faire, des relevés, ayant pour but de localiser la pollution, de la caractériser

et de la mesurer, devront être effectués. Par la suite, la Régie établira une classification réaliste des cours d'eau considérés, en tenant compte des pouvoirs d'auto-épuration, des usages actuels et éventuels, tels que pêche, natation, alimentation, etc., ainsi que de l'étendue des correctifs à apporter. Cette classification ne devrait pas nécessairement être uniforme pour tout le parcours des cours d'eau, mais elle devrait être souple et tenir compte des situations changeantes.

La seconde phase d'un tel programme présuppose une autorité ayant des pouvoirs coercitifs, puisqu'elle comprendrait la mise à exécution des ouvrages permettant de réduire le degré de pollution existant au niveau imposé, ainsi qu'un contrôle vigilant visant à faire respecter les normes établies. Elle entraînerait la construction d'un très grand nombre d'usines d'épuration par les municipalités et les industries.

Dans le but de rendre la réalisation de ces ouvrages plus facile, le comité recommande que la construction de ces usines d'épuration soit effectuée en stades successifs, répartis sur un certain nombre d'années, afin d'alléger le fardeau financier qui sera imposé à la municipalité ou à l'industrie impliquée.

3. RESEAUX COMBINES

Dans la plupart des municipalités, les égouts sont combinés, c'est-à-dire que les conduites reçoivent à la fois les eaux domestiques et les eaux de surface. Les sommes d'argent investies par ces municipalités

sont très considérables, et il serait extrêmement onéreux de remplacer leurs réseaux de drainage existants par des réseaux séparés.

Cependant, le comité est d'avis que, pour le moment, la Régie devrait déterminer, dans chaque cas, la portion du débit à traiter. Des régulateurs de débit permettraient à l'excédent d'être déversé directement dans les cours d'eau en période d'orage.

Considérant que seules les eaux usées doivent être traitées, et que le débit provenant du drainage des eaux de surface peut atteindre jusqu'à cent fois le débit des eaux usées augmentant considérablement le coût de construction des usines d'épuration nécessaires, le comité recommande la construction de réseaux d'égout séparés pour tous les nouveaux projets. Quant aux projets impliquant le prolongement d'un réseau d'égout combiné existant, chaque cas est particulier, et devrait être étudié comme tel.

4. FORMATION ET PERFECTIONNEMENT DU PERSONNEL TECHNIQUE - RECHERCHE

Surintendants et opérateurs d'usines

Le comité reconnaît la nécessité de placer les usines de traitement sous le contrôle de techniciens compétents pour assurer leur bon fonctionnement. Les développements prévus dans le domaine de l'épuration exigeront la formation de nouveaux techniciens, sans négliger le perfectionnement de ceux qui sont déjà engagés dans ce travail.

Le comité recommande que le gouvernement se charge de la formation des nouveaux opérateurs en offrant aux étudiants des écoles techniques une spécialisation comme opérateurs d'usines d'épuration et de purification. Quant aux techniciens déjà employés par les différentes municipalités, le comité recommande que le gouvernement organise chaque année des cours intensifs de deux semaines dans une école technique de la province.

Ingénieurs spécialisés en génie sanitaire

Le comité reconnaît que le nombre d'ingénieurs spécialisés en génie sanitaire dans le Québec, est insuffisant, et croit urgent qu'une de nos universités offre, dans le plus bref délai possible, des cours conduisant à un diplôme supérieur en génie sanitaire. Il est désirable que le gouvernement encourage ces études supérieures par l'octroi de bourses aux étudiants qualifiés et qu'il prenne les moyens nécessaires pour favoriser le perfectionnement d'ingénieurs susceptibles de devenir des professeurs, ainsi que celui des professeurs présentement chargés de cet enseignement supérieur.

Dans le domaine de la recherche, le comité recommande que cette "Régie des Eaux" utilise les facilités qui existent dans les universités du Québec, pour l'étude de problèmes propres aux différentes régions de la province.

5. L'OPPORTUNITE DU DROIT A L'ARBITRAGE

Sans mettre en doute la compétence des Régisseurs, le comité

est d'avis qu'il est préférable que les décisions de la Régie soient susceptibles d'arbitrage, et ce, pour les raisons suivantes:

a) La Régie établit des règles générales. Elle décide des cas particuliers à la lumière de ces règles générales. Il devrait être possible à quiconque d'en appeler des décisions de la Régie lorsque des circonstances spéciales l'exigent.

b) La possibilité d'un arbitrage est une soupape fort efficace qui réduit considérablement les possibilités d'interventions politiques.

c) En démocratie, ce droit à l'arbitrage est généralement accordé; d'ailleurs, il existait avant la création de la Régie d'épuration des eaux.

Quant aux modalités, le comité recommande un mode semblable à ce qui est prévu à l'article 68 de la loi de l'Hygiène Publique de Québec en autant que l'aspect technique est concerné. Pour les questions légales ou de juridiction, l'appel serait entendu devant la Coúr d'appel du Québec.

En terminant, le comité aimerait, au nom des membres de la Corporation, assurer les autorités gouvernementales de l'entière collaboration des ingénieurs.

En tant que citoyens, aussi bien qu'à titre de spécialistes de la technique des eaux, les ingénieurs désirent travailler dans la mesure du possible à la solution de ce problème. C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'ils vous présentent ce mémoire.

Avril 1963

Troisième session, vingt-septième Législature, 13 Elizabeth II, 1964
Third Session, Twenty-Seventh Legislature, 13 Elizabeth II, 1964

ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DE QUÉBEC
LEGISLATIVE ASSEMBLY OF QUEBEC

BILL 42

Loi de la Régie des eaux du Québec
Quebec Water Board Act

Première lecture
First reading

M. LAPORTE

QUÉBEC
L'IMPRIMEUR DE LA REINE
ROCH LEFEBVRE
QUEEN'S PRINTER
1964

REÇU
10 JUN 1964
ALARY ET TANGUAY
INGÉNIEURS-CONSEILS

NOTES EXPLICATIVES

Ce projet a pour but de constituer une Régie des eaux chargée de toute la surveillance de la qualité des eaux de surface et souterraines (art. 14). Elle réunira donc, au sujet des aqueducs et égouts, les attributions de la Régie d'épuration des eaux et de la Régie des services publics, ainsi que celles du ministre de la santé.

En conséquence, les municipalités, tout comme les compagnies, devront s'adresser à elle pour l'approbation des plans d'aqueduc et d'égout (art. 17).

Il lui appartiendra également de rendre les ordonnances au sujet de la qualité du service, des extensions et des taux. Toutefois, à l'égard d'une municipalité, ces pouvoirs ne pourront être exercés complétement qu'à l'égard du service fourni à l'extérieur (art. 18).

La Régie pourra accorder le pouvoir d'expropriation (art. 23 et 24) et elle pourra également approuver des contrats de concession de privilège exclusif pour l'établissement d'usines de traitement d'eaux. En ce dernir cas, il faudra également l'approbation du ministre des affaires municipales et de la Commission municipale de Québec (art. 25).

Les articles 29 à 40 sont des dispositions de concordance et de transition. Ils abrogent les textes législatifs que les dispositions du projet remplacent et ils prévoient ce qu'il adviendra des règlements et ordonnances actuels, ainsi que la façon de disposer des affaires pendantes.

EXPLANATORY NOTES

The object of this bill is to establish a Water Board charged with complete supervision of the purity of surface and subterranean water (sec. 14). Thus, with respect to waterworks and sewers, it will have the combined functions of the Water Purification Board, the Public Service Board and the Minister of Health.

Consequently municipalities as well as companies will have to apply to it for approval of plans for waterworks and sewers (sec. 17).

It will also be the function of the Board to make orders respecting the quality of service, extensions and rates. As regards a municipality however, such powers cannot be fully exercised except in respect of service supplied outside the municipal limits (sec. 18).

The Board may grant power to expropriate (sect. 23 and 24), and also approve contracts for the granting of the exclusive privilege to establish and operate sewage treatment plants. In the latter case, the approval of the Minister of Municipal Affairs and the Quebec Municipal Commission will also be required (sec. 25).

Sections 29 to 40 are provisions of concordance and transition. They repeal the legislative texts superseded by the provisions of the bill, and provide how existing regulations and orders are to be dealt with and pending matters disposed of.

BILL 42

Loi de la Régie des eaux du Québec

SA MAJESTÉ, de l'avis et du consentement du Conseil législatif et de l'Assemblée législative de Québec, décrète ce qui suit:

1. Dans la présente loi, les expressions suivantes signifient:

1. "ministre": le ministre des affaires municipales;

2. "personne": un individu, une société ou une corporation autre qu'une municipalité.

2. Un organisme, ci-après désigné la "Régie", est institué sous le nom de "Régie des eaux du Québec" en français, et de "Quebec Water Board", en anglais.

3. La Régie est formée de trois à cinq régisseurs, dont un président et un vice-président.

[[Les régisseurs sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil qui fixe leur traitement.]]

4. Aucun régisseur ne doit avoir un intérêt, direct ou indirect, dans une entreprise de construction ou d'entretien d'aqueducs, d'égouts ou d'usines de traitement d'eaux, ni dans une entreprise de fabrication ou de vente de machineries, d'appareils ou de matériaux utilisés dans la construction ou l'entretien d'aqueducs, d'égouts ou de telles usines.

Si, lors de sa nomination, un régisseur possède un tel intérêt ou si un tel intérêt

BILL 42

Quebec Water Board Act

HER MAJESTY, with the advice and consent of the Legislative Council and of the Legislative Assembly of Quebec, enacts as follows:

1. In this act, the following expressions mean:

1. "Minister": the Minister of Municipal Affairs;

2. "person": an individual, a firm or a corporation other than a municipality.

2. A body, hereinafter called the "Board", is established under the name of "Quebec Water Board" in English and "Régie des eaux du Québec" in French.

3. The Board shall be composed of three to five controllers, including a chairman and a vice-chairman.

[[The controllers shall be appointed by the Lieutenant-Governor in Council who shall fix their salaries.]]

4. No controller shall have any interest, direct or indirect, in any undertaking for the construction or maintenance of waterworks, sewers or sewage treatment plants, or in any undertaking for the manufacture or sale of machinery, appliances or materials used in the construction or maintenance of waterworks, sewers or such plants.

If upon his appointment a controller has such an interest or if he acquires the

lui échoit ultérieurement par succession, donation ou autrement, il est tenu d'en disposer immédiatement.

5. Les régisseurs doivent s'occuper exclusivement du travail de la Régie et des devoirs de leur office.

6. La Régie a son siège social à Québec mais elle peut tenir ses séances dans toute autre localité.

Lorsqu'elle siège au chef-lieu d'un district judiciaire, le shérif de ce district est tenu de mettre à sa disposition un local convenable pour y tenir ses séances.

Dans tout autre endroit où elle siège, elle peut se servir gratuitement de la salle d'audience d'une cour provinciale.

7. Le quorum de la Régie est constitué de la majorité des régisseurs en fonction.

8. Au cas d'incapacité d'agir du président ou d'un régisseur par suite d'absence ou de maladie, le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer une autre personne pour le remplacer temporairement et fixer son traitement.

[[**9.** Le secrétaire et les autres fonctionnaires et employés de la Régie sont nommés suivant la Loi du service civil.]]

10. La Régie peut édicter toutes règles de procédure et de pratique qu'elle juge nécessaires ou utiles à l'expédition des affaires qui lui sont soumises et à l'exécution de ses ordonnances.

Ces règles de pratique entrent en vigueur après approbation par le lieutenant-gouverneur en conseil et publication dans la *Gazette officielle de Québec*.

11. Les régisseurs de même que les fonctionnaires et employés de la Régie ne peuvent être recherchés en justice en raison d'actes officiels accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

12. Aucun bref de *quo warranto*, de *mandamus*, de *certiorari*, de prohibition ne peut être émis, ni aucune injonction

same subsequently by succession, gift or otherwise, he must dispose thereof immediately.

5. The controllers shall devote their time exclusively to the work for the Board and the duties of their office.

6. The Board shall have its corporate seat at Quebec but may hold its sittings in any other locality.

Whenever it sits at the chief place of a judicial district, the sheriff of such district must put at its disposal a suitable place to hold its meeting.

In any other place where it sits, it may use gratuitously the court room of a provincial court.

7. The majority of the controllers in office shall constitute a quorum of the Board.

8. In the case of the inability to act of the chairman or of a controller by reason of absence or sickness, the Lieutenant-Governor in Council may appoint another person to replace him temporarily and fix his salary.

[[**9.** The secretary and other functionaries and employees of the Board shall be appointed in accordance with the Civil Service Act.]]

10. The Board may make such rules of procedure and practice as it deems necessary or useful to dispose of the matters submitted to it and for the carrying out of its orders.

Such rules of practice shall come into force after approval by the Lieutenant-Governor in Council and publication in the *Quebec Official Gazette*.

11. The controllers as well as the functionaries and employees of the Board cannot be prosecuted by reason of official acts done in good faith in the exercise of their functions.

12. No writ of *quo warranto*, *mandamus*, *certiorari*, or prohibition shall be issued and no injunction shall be granted

accordée contre la Régie, ni contre les régisseurs agissant en leur qualité officielle.

Il y a appel à la Cour du banc de la reine de toute ordonnance de la Régie sur une question de droit seulement. Cet appel n'a lieu que sur permission accordée par un juge de la Cour du banc de la reine, de la même manière et dans les mêmes délais que pour un jugement interlocutoire de la Cour supérieure.

13. Dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par la présente loi, la Régie peut, par elle-même, un de ses membres ou toute personne qu'elle désigne, enquêter sur toute matière de sa compétence.

A cette fin, la Régie chacun de ses membres et tout enquêteurs désigné par elle sont investis des pouvoirs et immunités de commissaires nommés en vertu de la Loi des commissions d'enquête (Statuts refondus, 1941, chapitre 9).

14. La Régie exerce la surveillance et le contrôle de la qualité des eaux de surface et souterraines.

Elle peut examiner les eaux, en vue de vérifier leur degré de pollution et de déterminer les causes de celle-ci.

A ces fins, toute personne autorisée par elle peut prélever, partout dans la province, des échantillons d'eaux et en faire l'analyse.

15. Il est interdit d'entraver un fonctionnaire, employé ou expert de la Régie, dans l'exercice de ses fonctions de quelque façon que ce soit, de le tromper par des réticences ou par de fausses déclarations, de négliger d'obéir à tout ordre qu'il peut donner en vertu de la loi ou des règlements.

Telle personne doit, si elle en est requise, exhiber un certificat de la Régie attestant sa qualité.

16. La Régie peut établir des règlements relatifs à toutes opérations donnant naissance à la pollution des eaux.

Toute réglementation projetée doit être mise à la disposition du public, au siège social de la Régie et avis de ce fait doit être publié dans au moins un quotidien en langue française et un quotidien en langue

against the Board, or against the controllers acting in their official capacity.

An appeal shall lie to the Court of Queen's Bench of any order of the Board on a point of law only. Such appeal shall be taken only upon leave granted by a judge of the Court of Queen's Bench in the same manner and within the same delays as in the case of an interlocutory judgment of the Superior Court.

13. In exercising its powers under this act the Board itself, or any member thereof or any person appointed by it, may inquire into any matter within its competence.

For such purpose, the Board, each of its members and any investigator appointed by it shall have the powers and immunities of commissioners appointed under the Public Inquiry Commission Act (Revised Statutes, 1941, chapter 9).

14. The Board shall supervise and control the purity of surface and subterranean waters.

It may examine the waters to ascertain their degree of pollution and determine the causes thereof.

For such purposes, any person authorized by the Board may, take samples of water, anywhere in the province, and have them analysed.

15. It is forbidden to hinder a functionary, employee or expert of the Board in any way in the performance of his duties, to mislead him by concealment or by misrepresentation, to neglect to obey any order he may give under the law or the regulations.

Such person, if so required, shall produce a certificate of the Board, attesting his authority.

16. The Board may make regulations pertaining to all operations entailing the pollution of water.

Any proposed regulation shall be made available to the public, at the corporate seat of the Board, and notice thereof shall be published in at least one daily newspaper in the French language and one

anglaise et dans la *Gazette officielle de Québec*.

Avant de soumettre ces règlements au lieutenant-gouverneur en conseil, la Régie doit ensuite entendre toutes objections formulées par écrit dans les trente jours suivant la publication de l'avis.

Ces règlements entrent en vigueur après approbation par le lieutenant-gouverneur en conseil et publication dans la *Gazette officielle de Québec*.

17. Aucune municipalité ou personne ne peut établir un aqueduc, une prise d'eau d'alimentation, des appareils pour la purification de l'eau, ni procéder à l'exécution de travaux d'égout ou à l'installation de dispositifs pour le traitement des eaux usées avant d'en avoir soumis les plans et devis à la Régie et d'avoir obtenu son autorisation.

Cette autorisation est également requise pour les travaux de reconstruction, d'extension d'installations anciennes et de raccordements entre les conduites d'un système public et celles d'un système privé.

En outre, une personne ne peut exploiter un système d'aqueduc et d'égout à moins d'avoir obtenu de la Régie un permis à cet effet; cette dernière peut, lorsqu'elle le juge à propos dans l'intérêt public, modifier ou annuler ce permis.

Lorsqu'il existe dans le territoire d'une municipalité un système d'aqueduc autorisé par la Régie, celle-ci ne peut, sans avis au propriétaire, y permettre la construction ou l'extension d'un aqueduc municipal.

18. La Régie peut rendre à l'égard d'une personne exploitant un système d'aqueduc ou d'égout les ordonnances qu'elle juge appropriées relativement à la qualité du service, à l'extension du système, aux rapports à faire, au mode d'exploitation, aux taux et à toutes autres matières relevant de son pouvoir de surveillance et de contrôle.

A l'égard d'une municipalité, la Régie exerce les pouvoirs visés à l'alinéa précédent:

a) pour la partie seulement de son système d'aqueduc ou d'égout qui est exploitée en dehors de ses limites;

daily newspaper in the English language and in the *Quebec Official Gazette*.

Before submitting such regulations to the Lieutenant-Governor in Council, the Board shall then hear all objections made in writing, within thirty days after the publication of the notice.

Such regulations shall come into force after approval by the Lieutenant-Governor in Council and publication in the *Quebec Official Gazette*.

17. No municipality or person shall establish a waterworks, a water supply intake or any water purifying apparatus, or carry out sewerage works or works for the installation of appliances for the treatment of sewage before submitting the plans and specifications thereof to the Board and obtaining its authorization.

Such authorization is also required for works of reconstruction, extension of existing systems and connection between the mains of a public system and the conduits of a private system.

Moreover, no person shall operate a waterworks or sewer system unless he has obtained from the Board a permit to do so. The Board may amend or annul such permit whenever it deems it expedient in the public interest to do so.

Whenever there is in the territory of a municipality a waterworks system authorized by the Board, the Board shall not, without notice to the owner, permit the construction or extension of a municipal waterworks therein.

18. The Board may make, with respect to any person operating a waterworks or sewer system, such orders as it deems proper respecting the quality of the service, the extension of the system, reports to be made, the mode of operation, rates and all other matters within its power of supervision and control.

As regards a municipality, the Board shall exercise the powers contemplated in the preceding paragraph:

a. with respect to that part only of its waterworks or sewer system that is operated outside its limits;

b) lorsqu'elle vend de l'eau ou fournit un service d'égout à une autre municipalité ou à une personne qui exploite un système d'aqueduc ou d'égout.

A la requête d'un intéressé, la Régie peut annuler ou modifier un contrat ou règlement relatif à un aqueduc, si le requérant établit que les conditions en sont abusives. A l'égard de toute municipalité desservie par l'aqueduc de la ville de Montréal, ce pouvoir peut être exercé nonobstant toute disposition inconciliable de la charte de cette ville.

19. Lorsque, après enquête faite par la Régie, de sa propre initiative ou à la demande d'un intéressé, il a été établi que des services d'aqueduc ou d'égout devraient être en commun, par suite de nécessité ou d'avantage, entre deux ou plusieurs municipalités ou parties de municipalités distinctes, la Régie peut prescrire les mesures nécessaires.

Elle peut en particulier ordonner

1° que l'exécution, l'entretien et l'exploitation des ouvrages soient faits en commun par toutes les municipalités intéressées ou en tout ou en partie par une seule municipalité, ou

2° que les ouvrages existants dans une ou plusieurs de ces municipalités soient utilisés, ou

3° que le service soit fourni en tout ou en partie par une municipalité à l'autre ou aux autres.

Elle peut, dans tous ces cas, établir la répartition du coût des ouvrages et des frais d'entretien et d'exploitation et le mode de paiement ou fixer l'indemnité, périodique ou non, payable pour l'usage des ouvrages ou pour le service fourni par une municipalité.

20. Toute municipalité peut, par règlement approuvé par le ministre et la Régie, conclure avec une ou plusieurs autres municipalités une entente pour l'exécution de travaux de construction d'aqueduc, d'égout ou d'usines de traitement d'eaux.

Telle entente peut prévoir la constitution d'un comité intermunicipal, lequel peut être chargé d'exécuter des travaux.

b. when it sells water or supplies sewer service to another municipality or a person operating a waterworks or sewer system.

Upon request by any interested party, the Board may annul or amend a contract or by-law respecting a waterworks, if the applicant shows that the conditions thereof are abusive. As regards any municipality supplied by the waterworks of the city of Montreal, such power may be exercised notwithstanding any inconsistent provision in the charter of such city.

19. Whenever, after investigation by the Board of its own motion or upon request by an interested party, it is shown that waterworks or sewer services should be possessed jointly because that is necessary or advantageous, by two or more municipalities or parts of different municipalities, the Board may prescribe the necessary measures.

In particular it may order

1. that the execution, maintenance and operation of the works be effected jointly by all the municipalities concerned or wholly or partly by a single municipality, or

2. that the existing works in one or more of such municipalities be used, or

3. that the service be wholly or partly supplied by one municipality to the other or others.

In all cases, it may apportion the cost of the works and the expenses of maintenance and operation and determine the mode of payment or fix the compensation, periodic or not, payable for the use of the works or for the service supplied by any municipality.

20. Any municipality may make, by by-law approved by the Minister and the Board, an agreement with one or more other municipalities for the carrying out of works of construction of waterworks, sewers or sewage treatment plants.

Such agreement may provide for the establishment of an intermunicipal committee which may be charged with the carrying out of the works.

21. La Régie peut, après enquête, obliger dans la mesure où elle le juge nécessaire, une municipalité à exercer ses pouvoirs, lorsque son territoire habité ou une partie de celui-ci, n'est pas pourvu d'un système adéquat d'aqueduc, d'égout ou de traitement d'eaux.

22. Une municipalité obligée de faire des travaux en vertu de l'article 19, 20 ou 21, est autorisée à contracter un emprunt par règlement qui ne requiert pas d'autres approbations que celles du ministre et de la Commission municipale de Québec.

23. Toute municipalité peut, avec l'autorisation de la Régie, acquérir de gré à gré ou par expropriation des sources d'approvisionnement d'eau et autres immeubles situés en dehors de son territoire et requis pour la construction d'un système d'aqueduc et d'égout ou l'établissement d'une usine de traitement d'eaux.

24. Lorsqu'une personne détenant un permis de la Régie pour l'exploitation d'un aqueduc ne peut acquérir à l'amiable une source d'approvisionnement d'eau pour son exploitation, elle peut, avec l'autorisation de la Régie, exproprier cette source ainsi que les immeubles requis pour y installer les bâtiments et machineries nécessaires.

25. Toute municipalité peut accorder à une personne un privilège exclusif dont la durée ne peut excéder 25 ans pour l'établissement et l'exploitation d'une usine de traitement d'eaux.

Elle peut aussi acquérir de gré à gré ou par expropriation dans son territoire ou, avec l'autorisation de la Régie, en dehors de celui-ci les immeubles nécessaires à la construction ou à l'exploitation de cette usine par le concessionnaire et lui vendre ou louer ces immeubles et servitudes.

Le règlement concédant le privilège exclusif ainsi que le contrat entre la municipalité et le concessionnaire, requièrent l'approbation du ministre, de la Régie et de la Commission municipale de Québec.

26. Quiconque enfreint une disposition de la présente loi ou des règlements est passible, sur poursuite sommaire, pour

21. The Board, after investigation, may compel, to such extent as it deems necessary, any municipality to exercise its powers when its inhabited territory or any part thereof has no satisfactory waterworks, sewer or sewage treatment system.

22. Any municipality compelled to carry on any work under section 19, 20 or 21, is authorized to borrow, by by-law requiring no other approval than that of the Minister and the Quebec Municipal Commission.

23. Any municipality may, with the authorization of the Board, acquire by agreement or expropriation sources of water supply and other immoveables situated outside its territory and required for the construction of a waterworks and sewer system or the establishment of a sewage treatment plant.

24. Whenever a person holding a permit from the Board to operate a waterworks cannot acquire by agreement a source for water supply for its operation, he may, with the authorization of the Board, expropriate such source as well as the immoveables required to install thereon the necessary buildings and machinery.

25. Any municipality may grant to a person an exclusive privilege, for a period of not more than 25 years, to establish and operate a sewage treatment plant.

It may also acquire by agreement or expropriation, within or, with the authorization of the Board, outside its territory, the immoveables necessary for the construction or operation of such plant by the grantee and sell or lease such immoveables to him.

The by-law granting such exclusive privilege and the agreement between the municipality and the grantee, must be approved by the Minister, the Board and the Quebec Municipal Commission.

26. Whosoever infringes any provision of this act or of the regulations shall be liable, on summary proceeding, for the

une première infraction, d'une amende de vingt-cinq à cent dollars et, pour chaque récidive dans les douze mois, d'une amende de cent à cinq cents dollars.

Outre ces peines, les travaux faits sans l'autorisation requise doivent, à la demande de la Régie, être modifiés ou démolis par la municipalité ou personne qui les a exécutés.

27. Quiconque ne se conforme pas à une ordonnance de la Régie dans une délai de trente jours, à compter de sa signification, est passible, sur poursuite sommaire, d'une amende n'excédant pas cinq cents dollars; si l'ordonnance reste encore inexécutée dans les trois mois qui suivent le jugement rendu sur la première poursuite, la municipalité ou personne en défaut est passible d'une amende additionnelle n'excédant pas vingt-cinq dollars pour chaque jour que dure le défaut.

L'ordonnance reste exécutoire et la Régie peut faire exécuter les travaux ou améliorations ordonnées aux frais de la municipalité ou personne en défaut.

28. La Régie doit chaque année faire au ministre rapport de ses opérations pour la période terminée le 31 décembre précédent et ce rapport doit être déposé à l'Assemblée législative dans les quinze jours suivants, si elle est alors en session; sinon dans les quinze premiers jours de la session suivante.

29. La Loi de la Régie d'épuration des eaux (Statuts refondus, 1941, chapitre 44A), édictée par la loi 9-10 Elizabeth II, chapitre 16, et modifiée par la loi 11-12 Elizabeth II, chapitre 17, est abrogée.

30. L'article 2 de la Loi des services publics (Statuts refondus, 1941, chapitre 143), remplacé par l'article 3 de la loi 13 George VI, chapitre 47, et modifié par l'article 2 de la loi 14 George VI, chapitre 56, et par l'article 1 de la loi 9-10 Elizabeth II, chapitre 66, est de nouveau modifié:

a) en retranchant, dans la troisième ligne du sous-paragraphe *c* du paragraphe 3°, le mot "d'eau,";

first offence, to a fine of twenty-five to one hundred dollars and, for each subsequent offence within twelve months, to a fine of one hundred to five hundred dollars.

In addition to such penalties, the works carried out without the required authorization shall upon request by the Board be altered or demolished by the municipality or person that carried them out.

27. Whosoever does not comply with an order of the Board within a delay of thirty days from its service shall be liable, upon summary proceeding, to a fine not exceeding five hundred dollars; if the order is not carried out within three months after the judgment rendered on the first proceeding, the municipality or person in default shall be liable to an additional fine not exceeding twenty-five dollars for each day that the default continues.

The order shall remain executory and the Board may cause the works or improvements ordered to be carried out at the expense of the municipality or person in default.

28. The Board shall each year make to the Minister a report of about its operations for the period ended on the preceding 31st of December and such report shall be laid before the Legislative Assembly within the ensuing fifteen days, if the Legislature is then in session, otherwise within the first fifteen days of the next session.

29. The Water Purification Board Act (Revised Statutes, 1941, chapter 44A), enacted by the act 9-10 Elizabeth II, chapter 16, and amended by the act 11-12 Elizabeth II, chapter 17, is repealed.

30. Section 2 of The Public Service Act (Revised Statutes, 1941, chapter 143), replaced by section 3 of the act 13 George VI, chapter 47, and amended by section 2 of the act 14 George VI, chapter 56, and by section 1 of the act 9-10 Elizabeth II, chapter 66, is again amended:

a. by striking out the word ",water" in the second line of sub-paragraph *c* of paragraph 3;

b) en retranchant le sous-paragraphe *d* du dit paragraphe.

31. L'article 3 de la dite loi est abrogé.

32. L'article 8 de la dite loi est modifié en retranchant le deuxième alinéa, ajouté par l'article 1 de la loi 10-11 Elizabeth II, chapitre 38.

33. L'article 12 de la dite loi est modifié en retranchant le dernier alinéa, ajouté par l'article 2 de la loi 10-11 Elizabeth II, chapitre 38.

34. L'article 23*a* de la dite loi, édicté par l'article 6 de la loi 11 George VI, chapitre 27, est abrogé.

35. L'article 16 de la Loi de l'hygiène publique de Québec (Statuts refondus, 1941, chapitre 183), modifié par l'article 1 de la loi 15-16 George VI, chapitre 46, par l'article 1 de la loi 2-3 Elizabeth II, chapitre 53, par l'article 1 de la loi 8-9 Elizabeth II, chapitre 72, et par l'article 13 de la loi 12-13 Elizabeth II (*insérer ici le no du chapitre du bill 13*) est de nouveau modifié:

a) en retranchant dans le paragraphe 2°, les mots "Prévenir la pollution des lacs, rivières, cours d'eau, puits, réservoirs et sources quelconques d'approvisionnement d'eau et en assurer l'assainissement, et";

b) en retranchant dans la deuxième ligne du paragraphe 4°, les mots "publics et".

36. Les articles 56 à 70 de la dite loi sont abrogés.

37. Les règlements faits en vertu de textes abrogés par la présente loi demeurent en vigueur jusqu'à leur abrogation ou remplacement en vertu de la présente loi et leur violation donne lieu aux peines prévues par la loi en vertu de laquelle ils ont été décrétés.

38. Toute autorisation accordée ou ordonnance rendue avant l'entrée en vigueur de la présente loi, par la Régie des services publics pour l'exploitation d'un système d'aqueduc ou d'égout, demeure

b. by striking out sub-paragraph *d* of the said paragraph.

31. Section 3 of the said act is repealed.

32. Section 8 of the said act is amended by striking out the second paragraph, added by section 1 of the act 10-11 Elizabeth II, chapter 38.

33. Section 12 of the said act is amended by striking out the last paragraph added by section 2 of the act 10-11 Elizabeth II, chapter 38.

34. Section 23*a* of the said act, enacted by section 6 of the act 11 George VI, chapter 27, is repealed.

35. Section 16 of the Quebec Public Health Act (Revised Statutes, 1941, chapter 183), amended by section 1 of the act 15-16 George VI, chapter 45, section 1 of the act 2-3 Elizabeth II, chapter 53, section 1 of the act 8-9 Elizabeth II, chapter 72, and by section 13 of the act 12-13 Elizabeth II, chapter (*insert chapter number of Bill 13*) is again amended:

a. by striking out, in paragraph 2, the words "To prevent the pollution of lakes, rivers, water-courses, wells, reservoirs and other sources of water supply, and to insure their sanitary condition, and";

b. by striking out the words "public and" in the second line of paragraph 4.

36. Sections 56 to 70 of the said act are repealed.

37. The regulations made under the texts repealed by this act shall remain in force until repealed or replaced under this act and infringement thereof shall entail the penalties provided by the act under which they were made.

38. Any authorization granted or order made before the coming into force of this act by the Public Service Board for the operation of a waterworks or sewer system, shall remain in force until can-

en vigueur jusqu'à révocation par la Régie comme s'il s'agissait d'un permis accordé ou d'une ordonnance rendue par cette dernière en vertu de la présente loi.

celled by the Board as if it were a permit granted or an order made by the Board under this act.

39. Toute approbation accordée ou ordonnance rendue avant l'entrée en vigueur de la présente loi, par la Régie d'épuration des eaux ou par le ministre de la santé dans une matière relevant de la juridiction conférée par la présente loi à la Régie, demeure en vigueur jusqu'à révocation par la Régie comme s'il s'agissait d'un permis accordé ou ordonnance rendue par cette dernière en vertu de la présente loi.

39. Any approval granted or order made before the coming into force of this act by the Water Purification Board or the Minister of Health in a matter within the jurisdiction assigned to the Board by this act, shall remain into force until cancelled by the Board as if it were a permit granted or an order made by the Board under this act.

40. Les procédures et affaires pendantes, lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, devant la Régie d'épuration des eaux ou la Régie des services publics dans une matière relevant de la juridiction conférée par la présente loi à la Régie, sont continuées par cette dernière.

Toutefois, dans toute instance où la preuve a été complétée devant la Régie des services publics et l'affaire prise en délibéré, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, la décision est rendue par les régisseurs qui ont présidé à l'instruction et leur décision a le même effet que si elle était rendue par la Régie.

40. Proceedings and cases pending, at the coming into force of this act, before the Water Purification Board or the Public Service Board in any matter within the jurisdiction assigned to the Board by this act, shall be continued by the Board.

Nevertheless in any proceeding where the evidence was completed before the Public Service Board and the matter taken under advisement before the coming into force of this act, the decision shall be rendered by the controllers who presided at the hearing and their decision shall have the same effect as if rendered by the Board.

41. La présente loi entrera en vigueur à la date fixée par proclamation du lieutenant-gouverneur en conseil.

41. This act shall come into force on the date fixed by proclamation of the Lieutenant-Governor in Council.

4- TRANSPORT DE L'ENERGIE

I - Distribution électrique (Hydro-Québec)

Ce texte vient à la suite d'entrevues avec M. R.A. Boyd, directeur général - Distribution et Ventes, M. Lionel Lemay, directeur des Propriétés immobilières et M. Guy Monty, ingénieur en chef adjoint, Transmission et Distribution, tous trois à l'Hydro-Québec.

Haute tension -

Notons que le choix des tracés généraux des réseaux de transport à haute tension découle d'une politique de prévision des besoins du marché ainsi que du développement par ordre de rentabilité décroissante des aménagements hydro-électriques. En raison du coût très élevé de ces lignes, l'on emprunte la ligne droite, compte tenu de la présence d'agglomérations et d'obstacles naturels tel que le fleuve St-Laurent.

Pour le choix du tracé particulier, la situation est la suivante: l'on essaie évidemment de suivre la ligne droite, pour raison d'économie, tout en évitant les terrains marécageux. L'on contourne les agglomérations avec une certaine marge non définie d'espace libre. L'on évite de même les projets d'urbanisme existants dont on vérifie l'emprise aux bureaux d'enregistrements. Cependant, il semble que dans nombre de cas, ces projets d'urbanisme ne sont pas déposés à ces bureaux pour certaines raisons d'économie que je n'ai pu élucider. Ceci cause de grands embarras quand les plans de la ligne sont déposés avant la construction.

La procédure générale est celle-ci:
Il faut au préalable un arrêté en conseil pour pouvoir préparer un projet. Cet arrêté obtenu, l'on prépare généralement sur photos aériennes un tracé préliminaire. Ce tracé fait, l'on s'enquiert de l'existence des projets d'urbanisme, l'on effectue

un arpentage sur le terrain et l'on prépare un plan de l'emprise. Le dépôt de ce plan au bureau d'enregistrement tient lieu de procédure d'expropriation (possession préalable). Ensuite les propriétaires ou les municipalités, suivant le cas, sont avisés par lettre de cette expropriation. Notons que déjà les propriétaires et les municipalités sont au courant du tracé en raison des arpentages qui se sont effectués. C'est à ce moment que se font les ententes, les discussions, les explications. On m'informe que depuis 2 ans, l'Hydro emploie des agents de liaison qui rencontrent les gens en groupe pour leur expliquer le projet, les lois, etc.

Au sein de l'Hydro, le projet passe à un certain moment du domaine du génie à celui du service des expropriations. Là évidemment se confrontent les ingénieurs qui normalement essaient de garder la ligne droite et les préposés aux expropriations qui essaient de limiter les dommages à la propriété afin de minimiser les paiements. L'urgence des travaux fait que ces exigences différentes sont souvent mal coordonnées. L'on semble souhaiter la présence d'urbanistes au sein de l'Hydro-Québec.

A propos du projet de 1965 de la ligne Montréal-Québec, sur la rive nord, les responsables à l'Hydro aimeraient qu'un organisme groupe toutes les municipalités concernées afin de planifier l'emplacement de cette ligne. Ils se demandent si la Commission Provinciale d'Urbanisme ne pourrait jouer ce rôle.

On semble aussi désirer une plus grande coordination Hydro-Québec - Voirie, afin d'utiliser si possible les mêmes parcours. Il existe, paraît-il, "L'American Right of Way Association" dont le but est d'en arriver à ce genre de coordination entre tous les services utilisant le sol pour des réseaux de diverse nature. Pour indiquer l'ampleur du problème, notons que d'ici 2 ans à Montréal, l'Hydro-Québec paiera de 10 à 12 millions de dollars en droit de passage.

Mentionnons aussi que l'Hydro possède le droit d'acheter des terrains afin de les revendre plus tard à plus haut prix. (Ces cas se présentent lorsque l'Hydro-Québec est forcé d'acheter un lot complet.)

Lorsque l'HYdro-Québec du fait de la haute tension brouille la captation de la radio eu de la télévision, le Ministère des Transports fédéral peut exiger certaines modifications.

La loi régissant l'Hydro prévoit que celle-ci peut placer des poteaux, fils etc. aux conditions fixées après entente avec la municipalité concernée, à défaut d'une telle entente, c'est la Régie des Services Publics qui fixe ces conditions qui deviennent obligatoires. Cette partie de la loi n'est jamais appliquée. Les conditions sont fixées de gré à gré ou devant les tribunaux.

Distribution locale -

Il existe deux sortes de réseaux: les réseaux aériens et les réseaux souterrains.

a) Réseaux aériens:

On distingue ceux sur la propriété publique et ceux qui suivent l'arrière des lots de propriété privée, moyennant servitude. (Dans ce dernier cas l'on craint certains plans d'urbanisme qui ne prévoit pas la place des ancrages nécessaires aux changements de direction.)

L'évolution de la technique fait qu'on a tendance de plus en plus à diminuer la grosseur des installations. L'on m'assure qu'à l'Hydro il existe des études et des expériences sur le terrain afin d'améliorer l'apparence des lignes de distribution aérienne.

b) Réseaux souterrains:

Il existe encore deux sortes d'installations:

1- Celle de rue:dénommée standard: conduits et voutes en béton. Celle-ci coûte de 5 à 7 fois le prix d'une ligne aérienne. A Montréal, la Commission des Services Electriques de Montréal prépare des projets qu'elle soumet à l'Hydro-Québec. Le partage des frais de cet enfouissement est actuellement à l'étude.

2- Celle dénommée à coût modique, qui consiste à installer les câbles, soit directement dans le sol, soit dans des conduits, à 30" sous terre. Cette méthode coûte de 2 à 3 fois plus cher qu'une installation aérienne.

Pour les nouveaux projets, l'Hydro-Québec charge l'excédent du prix aux promoteurs qui peut aller jusqu'à $250 du lot. Une autre méthode serait de charger, pour l'électricité, davantage à l'usager pour récupérer cet excédent, mais ceci cause des difficultés. Une solution à l'étude serait de charger à l'usager, à part sur la facture, cet excédent réparti sur un certain nombre d'années. L'on baisse le montant de cet excédent quand le chauffage de la maison est à l'électricité.

4 - TRANSPORT DE L'ENERGIE (Huile et Gaz)

Deux divisions de base existent dans ce domaine.

1) Les compagnies à charte fédérale qui font du transport d'énergie inter-frontières (provinciales ou nationale)
2) Les Compagnies à charte provinciale avec transport et distribution dans les limites de la province exclusivement.

1er Cas

Les compagnies à charte fédérale sont sujettes principalement à la Commission d'Energie Nationale (National Energy Board) et plus spécifiquement à son Ordre Général No 2 pour ce qui a trait à la construction de routes publiques ou privées, chemin de fer, système de drainage, égout, télégraphe, ligne de transmission d'hydrocarbures, d'électricité ou de toute autre substance traversant un pipeline. (en date du 21 juillet 1961)

Cet organisme est une prolifération de la Commission du Transport du Canada (Board of Transport Commissioners of Canada) qui régit le passage des pipelines sous les chemins de fer (Leur ordre No. 812 et 813)

(Commentaire personnel: dû à la jeunesse de cet organisme (1959 ou 1960) et à son inexpérience et manque d'organisation à date, des délais considérables sont possibles dans les différentes applications. J'ai appris cependant qu'il s'y faisait une certaine réorganisation).

S'il s'agit d'une ressource naturelle dans une province, cette ressource est d'abord sous la tutelle des Ressources Naturelles de la Province.

De plus, si ces lignes traversent une municipalité, les compagnies doivent en arriver à une entente avec la municipalité au sujet de l'emplacement s'il y a utilisation du domaine public ainsi qu'à un montant d'évaluation pour fin de taxes.

Ceci s'applique tout autant au transport d'huile que de gaz par canalisations souterraines.

2e Cas

Les Compagnies à charte provinciale.

Il n'y a pas encore au Québec de compagnies de distribution d'huile par conduites souterraines. Il y a une expérience de ce genre en cours en Ontario.

La distribution souterraine d'énergie au Québec est donc exclusivement gazière soit au gaz naturel (Montréal et les environs) soit au gaz manufacturé (Québec) soit au gaz propane (Sherbrooke)

L'organisme qui gouverne la distribution du gaz, l'installation des appareils et la fixation des tarifs dans la Province est la Régie Provinciale de Gaz et d'Electricité.

Cette Régie jusqu'à aujourd'hui n'avait rien édicté pour contrôler la distribution comme telle. Mais par son ordonnance G 41, (Ordre en Conseil 1491) qui prend force de loi le 15 novembre 1964, elle rend loi le code de l'ASME B31.8 concernant la transmission et distribution du gaz. Ce code est déjà la Bible de toutes les compagnies de distribution de gaz. L'ordre en conseil 1491 étant provincial, a préséance sur les règlements municipaux et pourra devenir une source de conflits. Le mesurage des volumes de gaz utilisé par les clients se fait par des compteurs inspectés et scellés par le Ministère du Commerce fédéral.

La charte provinciale d'une compagnie de distribution de gaz lui permet de poser ses conduites partout à l'intérieur de sa franchise, généralement avec référence au "Water & Gas Act" de 1925.

Elle peut donc exproprier ou acheter de gré des droits de passage sur terrain privé. Elle peut aussi utiliser le domaine public dans les municipalités lesquelles ne peuvent s'y opposer mais en règlementent l'emplacement ainsi que les conditions de pose telles que réparation des pavages, remplissage des coupes, heures de travail, etc. Elles en retirent aussi des taxes foncières suivant la valeur des conduites posées dans la municipalité.

Du point de vue municipal, la principale difficulté réside dans la multiplicité des règlements municipaux qui varient d'une place à l'autre. De plus plusieurs municipalités où le réseau de gaz pénètre pour la première fois, croient nécessaire d'engager des avocats pour passer un contrat spécial. D'autres laissent tout dans les mains de leurs ingénieurs conseils qui parfois peuvent essayer de profiter de la situation.

Il y a un manque d'information quasi général de la part des municipalités au sujet des utilités publiques, spécialement au point de vue ouverture de rues, pavages, eaux, égouts, etc.

Des comités de coordination régionaux faciliteraient grandement le travail de tous.

(Il existe présentement un comité de liaison groupant plusieurs utilités publiques et la voirie provinciale, qui se propose d'écrire une petite brochure permettant à chacun d'expliquer aux autres son entité, ses structures et la meilleure façon de résoudre les problèmes de cohabitation du domaine public, qui se présentent tous les jours.)

Les relations avec la voirie provinciale sont de nature différente étant donné qu'elle peut refuser l'accès des routes aux conduites souterraines.

Cependant il y a actuellement une reprise au point de vue coopération et entente amicale, au lieu d'un statu quo basé sur les chartes respectives. Cette coopération facilitera les travaux de tous et réduira les coûts qui en définitive sont payés par le contribuable ou le consommateur.

Critères d'investissements et d'implantation.

Le critère d'investissement est au premier échelon le revenu de la vente. Par dessus se greffe le planisme à long terme qui demande le développement d'une région surtout au point de vue parcs industriels et projets majeurs de développements résidentiels. Le gaz, contrairement à l'électricité, le téléphone, l'eau et l'égout, tout en étant un très important facteur de développement économique, n'est pas une condition sine qua non de l'existence des développements. Il demande donc une équipe de vente toujours en éveil, et assez souvent, parvient le dernier dans une région où toutes les implantations se sont faites sans tenir compte de sa présence possible, ce qui augmente les problèmes de cohabitation du domaine public et amène des critiques parfois sévères.

Souvent par exemple la distribution de gaz se fait dans les rues pavées alors qu'une prévision au moment du développement lui aurait laissé libre un emplacement à l'extérieur de ce pavage.

L'implantation d'un réseau gazier est donc un élément très important du point de vue urbanisme et devrait être considéré dans tout développement qu'il soit présent ou non.

Le fait que son opération soit toujours souterraine et peut demander des travaux d'entretien doit également lui faire réserver un emplacement en dehors de la circulation, donc autant que possible en dehors des pavages, ceci dans le double but d'économie et d'urbanisme.

La construction d'un réseau gazier se fait de façon très rapide pouvant aller de 300 pieds à un mille par jour, ce dernier dans les projets d'envergure. Il faudra donc tenir compte d'une période de construction courte mais comportant une activité intense.

La concurrence est un facteur important dans la vente du gaz, surtout dû au fait qu'une partie de cette concurrence est entièrement privée donc non soumise à des organismes gouvernementaux. Il est donc impératif de bien coordonner les règlements des différents paliers d'autorité pour permettre au consommateur de décider du choix de son combustible.

En résumé la multiplicité des règlements surtout au point de vue municipal et leur manque de coordination avec les paliers supérieurs, le fait qu'on ne prévoit pas suffisamment tôt dans les plans de développement la présence d'un réseau gazier, peuvent nuire et parfois nuisent effectivement à l'introduction de ce réseau, car pour être économiquement rentable dans une région, la charge du réseau doit être balancée entre l'industrie, le commerce et la résidence.

On sait par ailleurs qu'un réseau gazier constitue un actif précieux pour une municipalité du fait qu'il attire l'industrie.

LA COMMISSION PROVINCIALE D'URBANISME

LES TELECOMMUNICATIONS

1- Généralités.

Les télécommunications groupent l'ensemble des communications de sons d'images et de signaux électroniques ou électriques. La téléphonie, la télégraphie, la télévision, la téléautographie, la télémétrie, la télémécanique, la télémécanographie, le bélinographie, le téléguidage, la radiogoniométrie, la radio, le radar et le sonar font tous parti de ce secteur.

Tous, en expansion rapide à notre époque, trouvent constamment de nouveaux usages. L'automation dans les entreprises et leur administration les utilisent de plus en plus et exigent leur modernisation rapide.

La téléphonie, la télégraphie, la radio et la télévision font parti intégrante de l'évolution sociale moderne; l'accélération de la transmission des messages rapprochent individus et sociétés.

L'implantation de nouvelles structures nécessaires à l'expansion de l'industrie affecte l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

11- Les techniques.

La transmission d'énergie électrique à basse tension achemine les communications; un fil métallique ou une onde hertzienne sont les médiums ordinaires. Les courants électriques sont interrompus en télégraphie ou modulés en téléphonie. Tous les services de télécommunication peuvent être grouper pour des transmissions à longues distances.

A) La transmission par T.S.F.

(Téléphonie et télégraphie sans fil).

Cette technique s'intéresse à la transmission par onde hertzienne diffusée par des transmetteurs de types différents selon les fréquences d'émission.

1- Les ondes à basses fréquences.

Elles sont diffusées à partir d'une antenne et d'une prise de terre. Elles se propagent directement à la surface de la terre mais sont également réfléchies par les couches atmosphériques ionisées. Chaque transmetteur diffuse sur une longueur d'onde qui lui est propre. La radio commerciale utilise ces fréquences. Les critères suivants décident la localisation des postes transmetteurs.

a) L'interférence à la réception: La diffusion à une fréquence donnée engage l'émission simultanée mais à faible puissance d'onde à fréquence marginale capté par les récepteurs du voisinage. Pour obvier à ce défaut il est préférable de diffuser à distance.

b) La direction des ondes: Pour des critères techniques les transmetteurs modernes dirigent les ondes émises vers une région géographique. Cette technique requiert une vaste propriété pour ériger des antennes séparées les unes des autres d'une distance d'une demi longueur d'onde d'émission.

c) La prise de terre: Une centaine de fils sous terrain sont placés sous chaque tour antenne; leur longueur est d'une demi longueur d'onde d'émission. Un poste, diffusant sur une seule antenne à 690 KC, occupe 11 âcres et un poste directionnel diffusant sur 4 antennes à 600 KC, 21 âcres.

d) La protection du matériel de diffusion: La fragilité du matériel et l'exactitude de l'agencement des pièces rendent les diffuseurs très sensibles aux vibrations et aux chocs. Les grandes artères de circulation des centres urbains sont à éviter.

e) L'interférence des réseaux d'électricité: Pour des raisons techniques les transmetteurs sont toujours situés à l'extérieur des grands réseaux de distribution.

Pour toutes ces raisons les régions rurales périphériques aux zones urbaines se prêtent le mieux à la localisation des postes transmetteurs.

2- Les ondes à hautes fréquences.

Elles se comportent différemment et leur réception se limite au territoire de visibilité directe. La radio FM, la télévision, la téléphonie et la télégraphie utilisent ces ondes pour des transmissions à courte distance.

Pour obvier à l'espace limitée de propagation, les transmetteurs sont placés sur des points élevés du contour géographique, tel que montagnes, gratte-ciel ou tours élevées (le Mont-Royal, le Mont-Orford, la Banque Impériale de Commerce, la Tour Eiffel, etc.)

Les ondes hertziennes à haute fréquence se groupent en faiseaux et se dirigent avec précision pour les transmissions interurbaines. Une chaine de relais obvie aux limites naturelles de propagation.

B) Les transmissions par fil.

Les critères techniques des transmissions urbaines et interurbaines diffèrent beaucoup par la nature et la concentration des services.

1- Les transmissions à la ville.

C'est là que la téléphonie et la télégraphie trouvent leur clientèle. Les communications fréquentes et de courtes distances permettent l'usage de fils réunis en cables. Il faut en pratique une paire de fils dans chaque logis et de une à quelques centaines dans les établissements commerciaux et industriels.

Des bâtiments abritent les appareils de commutation; leurs architectures varient avec le lieu de construction. Ils ont un caractère administratif, industriel ou résidentiel pour se conformer à l'ambiance du quartier. Pour des raisons économiques, ils sont placés au centre géographique de distribution du quartier.

2- Les transmissions interurbaines.

Autrefois, ne connaissant pas la possibilité d'emplification les lignes de transmission interurbaines employaient des fils de jauge élevés sur des poteaux. Il reste encore quelques unes de ces affreuses structures qui sillonnent la campagne en en brisant le paysage. Les techniques d'aujourd'hui emploient des cables enfouis sous les routes publiques.

C) Distribution des services urbains.

La téléphonie et la télégraphie desservent leurs clientèles urbaines par réseau de fils et de cables.

Les studios de production de la radio et de la télévision sont reliés aux postes transmetteurs par fils et cables. Les entreprises commerciales de protection utilisent aussi un réseau indentique. Les municipalités opèrent des réseaux de communication et des réseaux de distribution d'électricité dans toutes les artères et les rues. Pour la réception de la radio FM et de la télévision des transmetteurs éloignés, on installe une antenne communautaire reliée à chaque poste receveur par cable coaxcial. On élimine ainsi toutes les antennes individuelles sur les toitures des maisons. Enfin l'énergie électrique est distribuée dans tous les logis et entreprises.

Voilà l'encombrement des distributions qui se font dans les rues des villes ou sur la propriété privée.

La coordination est difficile à cause de la multiplicité des entreprises et des techniques. Les réseaux de télécommunication et d'électricité peuvent être coordonnés en respectant des normes techniques de sécurité. Les entreprises ont développé les normes de structures des réseaux aériens coordonnés. Il reste encore des réseaux doubles dans les secteurs plus anciens des villes; ne se dépréciant pas au même rythme, les dates de reconstruction ne coïncident pas toujours.

La construction des réseaux sous terrain se compliquent de normes moins expérimentées et de coûts plus élevés (3 à 7 fois plus que les réseaux aériens).

La localisation des routes de distribution présente des problèmes: si la distribution à l'arrière des établissements est préférable, elle est fort éloignée des lampadaires et des services municipaux. Une distribution dans la rue est laide et exige de nombreuses traversées de rues.

Le coût d'opération des réseaux sous terrain devrait être inférieur à celui du réseau aérien. Malheureusement tel n'est pas toujours le cas. Les villes ne se sont pas toujours développées selon un plan défini et rationnel et des distributions peuvent de déprécier par obsolescence dans des périodes plus courtes qu'anticipées. Aussi les travaux d'excavation sont souvent cause de dérangements majeures.

111- Les entreprises.

Des entreprises des secteurs privés et publics desservent les télécommunications au Québec. Dans le secteur privé il y a des entreprises commerciales et d'autres qui construisent pour elles-même un réseau à leur usage unique.

Certaines entreprises d'état, compagnies de la Couronne ou autres, administrent des réseaux concurrentiels au secteur privé. A cause de la nature des services rendus ils sont associés au secteur privé même si leurs méthodes de financement ne correspond pas à celle de leurs concurrents. Le secteur public est divisé en trois paliers administratif: le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec et les municipalités du Québec.

A) Les entreprises commerciales.

Les services sont desservis au public dans un système concurrentiel divisé par branche de service.

1- La radio et la télévision.

Ces entreprises produisent et diffusent des programmes d'information et d'occupation de loi-

sirs. Certaines coopèrent au développement culturel et à l'instruction public: les émissions éducatives destinées aux élèves des écoles et aux adultes, sont de plus en plus nombreuses.

La radio et la télévision sont desservies par deux groupes concurrents soit: la radio d'état, plusieurs entreprises privées de radio et de rediffusion.

Seule la radio d'état a le droit de relier en réseau un groupe de postes pour diffuser simultanément des émissions. Elle opère deux réseaux de radio sur lesquels sont branchés six postes de la Société et dix-sept postes privés, et deux réseaux de télévision groupant trois postes de la Société et huit postes privés.

Les critères de développement sont multiples. La Société Radio Canada s'intéresse au développement culturel de la population et cherche à défrayer parti de ses coûts de production par des émissions commerciales qui peuvent laisser à désirer pour le bon goût, l'estétique et d'autres facteurs culturels; l'opinion du commenditaire est importante. Les entreprises privées qui ont des budgets à boucler et un profit à réaliser respectent uniquement des critères commerciaux; la qualité des émissions s'ajuste entièrement au goût de la publicité et sur la clientèle d'écoute (base de la facturation commerciale).

La situation concurrentielle empêche toute planification au sens propre du mot. L'organisme gouvernementale responsable émet un permis de diffusion au mérite de la demande, des oppositions, des concurrents et de l'enquête qu'elle fait. A l'occasion des critères de politique partisane s'ingère dans les décisions.

Le gouvernement du Canada boucle les budgets de la société d'état et les entreprises privées se financent par équité; dettes obligatoires et réinvestissement des surplus.

Les entreprises de rediffusion se développent selon les critères commerciaux. Elles ne sont pas soumises à des contrôles de l'état; les normes varient d'une entreprise à l'autre.

2- La télégraphie.

Elle est concurrentielle à la téléphonie; elle offre un message écrit à tous les autres services de télécommunications.

Elle se développe selon des critères économiques de marché et de rentabilité. La planification à long terme se limite à la recherche scientifique des transmissions par ondes centimétriques et spaciales.

Elle est desservie au Québec par le Canadien National et le Canadien Pacifique. Ils ont groupés plusieurs de leurs services comme la promotion, la vente, la publicité, le génie et quelques grands réseaux.

Le gouvernement du Canada boucle les budgets du Canadien National et le Canadien Pacifique se finance par équité, dettes obligatoires et auto financement.

3- La téléphonie.

Elle est développée par quelques 150 entreprises privées qui en général se limite aux communications verbales. Quelques unes, les plus grandes, desservent aussi les autres services de télécommunications.

La situation de monopole territorial l'oblige à une planification plus élaborée; elle ne peut retarder indéfiniment ni refuser un service. La démographie, l'expansion économique et l'aménagement régional servent à la préparation des plans et le marché est suivi au jour le jour en fonction des plans à longs termes.

Les entreprises se financent selon les méthodes ordinaires du secteur privé.

B) Les services privés.

Ce sont des services de télécommunications à l'usage des grandes administrations qui construisent un réseau en fonction de leurs besoins spécifiques.

1- Les services gouvernementaux.

La défense nationale administre quatre réseaux pour les forces armés du Canada. Ils desservent tous les moyens de télécommunications dans toutes les installations militaires au Canada et à l'étranger.

La Gendarmerie Royale possède des réseaux de T.S.F. dans quelques 800 voitures, bateaux, avions et dans 300 postes.

Le ministère du transport possède le plus grand nombre de réseaux privés. Ce sont: le réseau fixe des opérations aériennes, l'interphone de la circulation aérienne, les réseaux air-sol-air, les réseaux de la météorologie, les réseaux de la marine marchande et les réseaux de la marine du ministère.

Radio Canada opère deux réseaux de radio et deux réseaux de télévision.

La police provinciale, les ministères provinciaux de la voirie, des transports et communications, terres et forêts, des touristes, chasse et pêche, des richesses naturelles, utilisent les réseaux privés de T.S.F. dans les voitures, avions, navires, tours de guêt et postes au nouveau Québec.

Les municipalités utilisent des réseaux de télégraphie, de télémécanique et de téléphonie.

2- Les entreprises privés.

Elles utilisent toute la gamme des services de télécommunication à partir du télévox dans un édifice jusqu'à des réseaux comme celui de l'Hydro-Québec; il peut transmettre son, image et voix à partir de Montréal vers Bauharnois et Carillon au sud et Manicouagan au nord, desservant tous les postes de génération et de distribution d'électricité au Québec.

Les critères de développement de ces réseaux sont toujours techniques et économiques. Il s'agit de bâtir un réseau qui remplit des fonctions spécifiques à une entreprise.

C) La concurrence.

Elle s'exerce de multiple façon: entre branche du secteur(téléphonie, télégraphie) entre entreprise de même branche (Canadien National, Canadien Pacific, radio d'état, radio privé) entre entreprises commerciales et grandes administrations (réseaux privés) entre paliers d'entreprises (entreprises privées, entreprises publiques et secteurs publics).

Cette concurrence date des origines du développement du secteur. A l'époque, télégraphie, téléphonie et radio étaient des techniques différentes. La télégraphie était nécessaire pour l'opération des chemins de fer et la comercialisation du service était donc naturelle parce qu'elle apportait un revenu important.

La téléphonie est apparue plus tard. Après l'invention et l'application de la T.S.F. les réseaux de télégraphie et de téléphonie ont pu être coordonnés.

La radio s'est développée au petit bonheur et lorsque la Société Radio Canada a vu le jour il était trop tard pour réorganiser le secteur. Les prérogatives avantageuses dont on l'a dotée ont été insuffisantes pour déloger les entreprises existantes ni empêcher d'autres entreprises de croître.

D) Règlementation gouvernementale.

Elle n'a pas comme fin l'élimination de la concurrence mais uniquement la protection du public contre les abus qu'elle pourrait engendrer.

Elle s'exerce au niveau des territoires à desservir, de la tarification commerciale, des méthodes d'opération et des normes techniques.

Le ministère des transports d'Ottawa détient la responsabilité des ententes internationales régissant l'assignation des ondes de radio. Le bureau des gouverneurs de la radio a la responsabilité de l'application de la loi de la radiodiffusion (programmation et territoire).

Le ministère du revenu national et le parlement dont relève la Société Radio Canada exercent une influence importante dans les décisions de la

société.

Le ministère des transports et la commission des transports administrent les lois du téléphone et des télégraphes dont les entreprises qui détiennent une charte fédérale. Ils n'ont aucune juridiction sur les entreprises qui détiennent une charte provinciale.

Le ministère des transports et communications du Québec règlemente les activités de téléphonie et de télégraphie des entreprises à charte provinciale mais elle n'a pas juridiction sur celles qui détiennent une charte fédérale et sur la radio.

Les municipalités ont juridiction à l'intérieur de leur territoire, pour la construction de réseaux sur la propriété publique et pour l'application des règlements d'urbanisme existants. La ville de Montréal s'est vu attribuer des pouvoirs plus vaste en matière de contrôle des constructions des réseaux.

1V- Notes personnelles.

Les télécommunications sont des services publis desservis dans un marché commercial; c'est un peu paradoxal.

Dans un tel marché, les critères techniques et économiques sont importants pour les entrepreneurs. Lorsque ces critères sont appliqués individuellement par les entreprises là où la règlementation gouvernementale est insuffisante la coordination et l'harmonie est difficile.

La règlementation gouvernementale est incomplète; les juridictions fédérales et provinciales s'appliquent individuellement à des groupes d'entreprises. Actuellement il n'y a pas de règlementation ni d'organisme détenant une juridiction pour promouvoir la coordination contre les réseaux de télécommunication ou entre ceux-ci et les réseaux de distribution d'énergie électrique.

La nouvelle loi d'urbanisme devrait pourvoir à cette concurrence et règlementer l'implantation de tous les réseaux de télécommunication et de distribution d'énergie.

Louis Dubuc

P.S. Nous incluons la conférence de Monsieur J.C. Neveu, traitant du système de conduit à Montréal. Il signale le problème des réseaux aériens et décrit l'organisme qui a été fondé pour régir la coordination nécessaire à la construction d'un réseau sous terre intégré. Il y a là exemple à suivre.

Référence: Commission provinciale d'urbanisme
Comité des faits et problèmes
Réseaux d'utilité publique - chapitre 6

LES VOIES NAVIGABLES ET LES INSTALLATIONS PORTUAIRES

SOMMAIRE

		Page 1 - 3 A
INTRODUCTION		1 B
LES VOIES NAVIGABLES:	Définition	2 B
	Juridictions	2 B
	Structures fédérales	5 B
	Structures provinciales	6 B
	Eaux de mer	9 B
LES INSTALLATIONS PORTUAIRES:		
	Juridictions	10 B
	Structures	11 B
	Commission des Ports Nationaux	12 B
	Nouveaux Ports	13 B
COMMENTAIRES		1 - 7 C

SOMMAIRE -

On ne saurait étudier la question des eaux navigables sans faire quelques références à des critères plus généraux devant présider au contrôle et à l'usage des cours d'eau et des lacs. En effet, l'eau est un des grands éléments constituant le territoire québécois et représente en quelque sorte la denrée peut-être la plus précieuse pour son avenir. En raison de l'abondance naturelle d'eau dans la plupart de nos régions, nous nous sommes habitués à considérer celle-là comme inépuisable et devant être utilisée par le premier occupant sans souci d'économie réelle et indépendamment des autres besoins à satisfaire. Ceci explique peut-être que nous venons tout juste de nous apercevoir que la plupart de nos eaux sont polluées, qu'elles offrent des voies navigables relativement ardues, que dans bien des cas leur valeur paysagiste a disparu, qu'enfin certains aménagements, ayant été conçus à une seule fin précise, gênent l'utilisation des eaux pour d'autres fins. Il n'a pas existé et il n'existe pas encore de politique générale quant à l'utilisation de nos eaux. On ne saurait assez insister sur la nécessité d'une telle politique d'ensemble. L'utilisation des plans d'eau eux-mêmes comme élément primordial dans l'aménagement d'un territoire doit être un souci constant pour l'urbaniste. Cette vérité est d'autant plus importante pour notre province que les plans d'eau constituent quantitativement une partie très importante du sol lui-même. Nous présumons que les études faites spécifiquement par les urbanistes au sein des présentes recherches sont animées par les critères que nous venons de rappeler.

L'eau, étant une richesse naturelle, est de ce fait le fief des provinces mais cette propriété est largement affectée du fait qu'un bon nombre de cours d'eau sont à toute fin pratique sous contrôle fédéral. Il suffit, en effet, qu'un bras d'eau soit ou puisse devenir navigable pour qu'il tombe en quelque sorte sous l'égide de l'administration fédérale, laquelle peut, à toute fin pratique, règlementer à peu près tous les aspects de cette voie de communication, y compris les

ouvrages et les travaux qu'on pourrait y ériger et les modifications profondes qu'on pourrait imprimer aux cours d'eau si ces modifications étaient susceptibles d'accroître la qualité navigable du cours d'eau considéré. Non moins importantes sont les installations portuaires aménagées sur ces voies navigables et qui marquent profondément le pays tant au point de vue économique que social. De ce fait, ce sont parfois des régions entières qui deviennent indirectement mais non moins sûrement règlementées par des structures fédérales. Ces structures ont par ailleurs des pouvoirs étendus définis par la loi et administrés par des ministères fédéraux.

Ces lois, ces structures, ne me semblent pas avoir de contrepartie au niveau de l'administration provinciale de sorte que les pouvoirs fédéraux sont pratiquement illimités.. Bien que les provinces soient juridiquement propriétaires des rivières, il arrive que ce droit de possession n'a qu'une valeur théorique ou symbolique. Pourtant, comme nous l'avons plus haut esquissé, les éléments vitaux et de compétence provinciale sont en jeu.

Nous avons donné quelques éléments de réflexion pour indiquer dans quelle optique nous situons le problème. Nous croyons que la question des eaux est à ce point importante qu'elle doive, au sein d'une future législation provinciale, occuper l'une des principales têtes de chapitre (les plans d'eaux navigables et les ports) et que cette tête de chapitre soit conçue comme une section d'une loi-cadre beaucoup plus vaste , englobant tous les plans d'eaux et les régions riveraines.

Certes, et nous en sommes bien conscients, une codification de cette envergure pose le problème même des juridictions. Cette difficulté ne doit pas être considérée comme un obstacle. Au fond, il importera d'établir les priorités et ceci étant en ce qui concerne la valeur et l'utilité des projets que l'exercice des droits des intéressés tels le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial, les municipalités, les corporations publiques, les groupes industriels privés.

Il faudra donc dans ce domaine comme dans bien d'autres songer à l'institution de lois et de structures véritablement complémentaires. Ces lois et structures devront rejeter tout concept désuet quant aux priorités, s'appuyer sur la technologie moderne et permettre l'essor d'un véritable urbanisme.

VOIES NAVIGABLES ET INSTALLATIONS PORTUAIRES

INTRODUCTION -

Les plans d'eau étant une des composantes principales de tout territoire, il est d'une absolue nécessité que la future loi d'urbanisme en ordonne l'usage et règlemente l'utilisation de leurs rives. Ce sont sur ces dernières en particulier que l'on retrouve le sol peut-être le plus précieux. Par ailleurs, l'eau est elle-même un facteur d'aménagement et cette vérité devrait être l'un des leitmotive de nos planificateurs. On arriverait en effet difficilement à concevoir ce que seraient le territoire québécois, sa population et sa destinée elle-même avec une hydrologie différente et en particulier en l'absence du fleuve St-Laurent, véritable axe économique et social de la région centre Est de notre pays, mais aussi barrière importante quant aux communications Nord-Sud.

Une partie de notre propos doit porter sur les eaux navigables. Nous laissons à d'autres le soin de faire la synthèse de l'ensemble du problème des eaux en tant qu'élément global et composante du territoire. Retenons que l'eau est une richesse naturelle moins renouvelable qu'on ne le croit, que son utilisation est multiple et qu'elle exige des politiques d'ensemble précises et les meilleures attentions du législateur.

La seconde partie de notre propos a pour objet les installations portuaires. Celles-ci ont évidemment un lien intime avec les voies navigables, mais leur fonction est beaucoup plus complexe et leur rôle est déterminant dans la vie politique, économique et social des peuples. L'histoire universelle est éloquente à ce sujet.

L'importance et la complexité des sujets proposés à notre étude auraient nécessité une recherche et des moyens beaucoup plus vastes. Nous présentons cependant nos résultats, croyant que notre mémoire pourra servir d'entrée en matières pour les études en profondeur dont dépend la future législation provinciale sur l'utilisation du territoire.

LES VOIES NAVIGABLES

Définition -

Une difficulté se présente au niveau des définitions alors que nous avons été impuissants à établir une définition rationnelle et conforme aux faits des eaux dites navigables par opposition aux eaux non navigables. Par ailleurs, les eaux mêmes les moins propices peuvent être rendues navigables si l'on y effectue des travaux (dragage, endiguement, etc...). Enfin les voies navigables peuvent être des canaux faits de mains d'hommes.

Les eaux navigables, si l'on fait référence aux structures juridiques fédérales, comportent les cours d'eau et les canaux où le gouvernement exerce un contrôle de fait sur la navigation. A toute fin pratique, nous en donnons ici une liste que nous croyons complète: le fleuve St-Laurent, la rivière Richelieu, la rivière Saguenay, la rivière Ottawa, la voie Maritime du St-Laurent, le canal Lachine, le canal de Beauharnois, le canal Chambly, le canal de Carillon. Les ports, lesquels sont tous en principe d'une façon ou de l'autre sous contrôle fédéral, comportent certains plans d'eau naturels ou artificiels qui les entourent et pénètrent jusqu'à un certain point dans les terres. Sont évidemment navigables les mers qui baignent notre territoire de même que les baies, les golfes qui échancrent les rives de ces mers.

La législation provinciale utilise l'expression "eaux navigables et flottables", cette dernière notion ayant trait au transport du bois coupé par flottaison.

En raison du thème de notre mandat, nous concevons les voies navigables selon leur définition"fédérale".

Juridictions -

Etudier le statut juridique des eaux, c'est poser l'un des problèmes les

plus critiques de juridiction. En effet, d'une part la propriété du lit des cours d'eau est à la province où le cours d'eau se situe. Encore ici faudrait-il apporter certaines précisions, comme dans le cas du port de Montréal. L'usage des eaux pour fins d'hydro-électricité, d'irrigation, d'aqueduc, de plaisance est de ressort provincial. L'utilisation des eaux pour fins de navigation est indiscutablement de ressort fédéral. Il est évident que ce compartimentement juridique ne résoud pas, du moins sans force, calculs et accommodements, les problèmes d'ordre pratique. En effet, les caractéristiques nécessaires à la navigation ne sont pas nécessairement celles qui soient les plus favorables à l'une ou l'autre des autres fins que nous venons d'indiquer. En particulier, la fluctuation du régime qui est nécessaire en hydro-électricité et qui est intimement liée à la consommation d'énergie, s'oppose en quelque sorte à la permanence ou à la constance des vitesses désirables pour une navigation sûre. Alors que, pour un même cours d'eau, il soit désirable de maintenir une couverture de glace pour assurer un meilleur rendement des centrales, cette couverture de glace est nettement indésirable pour la navigation. Ces exemples ne sont que quelques uns parmi plusieurs d'une situation globale où sur de multiples points les intérêts et les nécessités s'affrontent.

Le problème des juridictions n'est en fait que celui des priorités. En vertu des lois elles-mêmes, de la jurisprudence ou de facteurs que des spécialistes en droit constitutionnel pourraient sans doute définir, il semble que les exigences de la navigation aient priorité quant à l'usage des cours d'eau, leur régime et leur aménagement. L'Acte de l'Amérique Britannique du Nord garantit les droits fondamentaux de l'autorité fédérale. Les structures, mécanismes, pouvoirs et sanctions nécessaires à l'exercice du contrôle fédéral sont définis dans la Loi sur la Protection des Eaux Navigables. La règlementation fédérale prévoit des mesures permettant d'enlever tous les obstacles, de quelque nature que ce soit, qui pourraient nuire de près ou de loin à la navigation. Par ailleurs, le gouverneur général en conseil a le pouvoir de déterminer par voie de permis décernés par le Ministère des Travaux Publics l'emplacement de tout ouvrage construit ou placé dans les eaux navigables ou au-dessus de celles-ci.

L'autorité fédérale a enfin une main mise complète sur les canaux artificiels. Elle a évidemment le pouvoir et le droit d'exproprier tout immeuble pour fins de construction ou d'amélioration de canaux, s'il s'agit de communications nationales ou interprovinciales. Certaines recherches préparatoires dont on nous a fait part n'ont relevé aucun canal provincial ni aucune législation provinciale sur les canaux.

L'eau, étant une richesse naturelle, est par contre le fief des provinces mais cette propriété est largement affectée du fait qu'un bon nombre de cours d'eau sont à toute fin pratique sous contrôle fédéral. Il suffit, comme exprimé ci-haut, qu'un bras d'eau soit ou puisse devenir navigable pour qu'il tombe en quelque sorte sous l'égide de l'administration fédérale, laquelle peut, à toute fin pratique, règlementer à peu près tous les aspects de cette voie de communication, y compris les ouvrages et les travaux qu'on pourrait y ériger et les modifications profondes qu'on pourrait imprimer aux cours d'eau, si ces modifications étaient susceptibles d'accroître ou de diminuer la qualité navigable du cours d'eau considéré.

Plusieurs des cours d'eau où se situent des aménagements hydro-électriques ne servent pas à la navigation. Tels sont la Manicouagan, la Bersimis, le St-Maurice. L'on peut donc dire qu'à toute fin pratique, la province de Québec exerce effectivement un contrôle presqu'absolu sur le régime de ces cours d'eau compte étant toutefois tenu des intérêts privés qui pourraient s'y situer. L'exercice de ce droit de propriété et de gérance est évidemment réduit et plus complexe en ce qui concerne le St-Laurent, la rivière Ottawa, le canal de Beauharnois et les rivières et fleuves non encore harnachés tel le fleuve Hamilton. Ces divers cours d'eau et travaux étant soit propriété interprovinciale ou encore utilisés pour fins de navigation, les droits de regard du gouvernement fédéral ont une importance capitale.

Le partage juridique de la propriété des eaux, de leur lit et rives, du

pouvoir d'utilisation de ces éléments s'appuie sur une législation abondante et complexe dont les pièces principales sont citées en annexe du mémoire. Ces lois sont administrées par des ministères et organismes que nous tenterons de décrire ci-après.

Il n'existe pas , d'institution inter-gouvernementale permettant de statuer sur ce problèmes des juridictions, comme la Commission Mixte Internationale, laquelle est mandatée, comme on le sait, pour étudier le partage des droits et responsabilités du Canada et des Etats-Unis en ces matières.

STRUCTURES FEDERALES -

Ministère fédéral des Transports -

Le Ministère fédéral des Transports semble être l'organisme principal et central chargé de règlementer et d'assurer le bon maintien de la navigation sous tous ses aspects. Il compte quatre services principaux:

a) Service des canaux du Québec: Ste-Anne, Chambly, Carillon

b) Service des aides à la Marine: cette section s'occupe des phares de navigation.

c) Service du chenal du St-Laurent: ce service a juridiction sur la partie draguée du St-Laurent.

d) Service des opérations maritimes: ce service groupe l'opération des brise-glaces.

Ces services sont de toute évidence consacrés à la navigation maritime. Le Ministère des Transports comporte des branches importantes dans d'autres secteurs d'activité tel que celui de la navigation aérienne.

Ministère fédéral des Travaux Publics -

Ce Ministère assume le rôle de bâtisseur des ouvrages destinés à la navigation. Il a, en particulier, la tâche de voir aux réparations des ouvrages existants, la division "Ports et Rivières"assumant cette fonction.

Le Ministère des Travaux Publics a aussi une section économique laquelle est chargée des études préparatoires à l'implantation des ports et ouvrages connexes.

Le même Ministère est chargé d'administrer la loi sur la protection des eaux navigables.

Administration de la Voie Maritime du St-Laurent -

Cet organisme est constitué légalement en corporation et est certes l'une des sociétés de la couronne dont la renommée dépasse nos frontières. Il faudrait dépasser de beaucoup l'ampleur du mémoire pour donner de cet organisme une idée quelque peu complète.

La juridiction de l'Administration s'étend sur toute la partie devenue navigable par travaux d'homme entre Montréal et les grands lacs. Le réseau est en fait constitué d'une succession d'oeuvres d'art de toute nature dont des écluses, des canaux de navigation, des ponts, des tunnels, des égouts collecteurs et des aménagements paysagistes.

Commission Maritime Canadienne -

Cette Commission a pour fonction d'étudier les questions relatives aux services canadiens de navigation et la construction des navires.

STRUCTURES PROVINCIALES -

Notre étude serait incomplète et fautive si elle ignorait les structures provinciales. Toute future loi sur l'urbanisme ne saurait d'ailleurs ignorer ou tenir comme négligables ces structures et les lois sous-jacentes. En effet, cette nouvelle loi ne saurait venir en marge de nos statuts existants, mais devra au contraire venir enrichir ceux-ci.

La province partage son droit de propriété des cours d'eau avec l'autorité fédérale et de tierces personnes. Ces tierces personnes sont celles qui auraient acquis des cours d'eau en vertu des seigneuries ou jouissant de baux ou autres concessions particulières.

Les pouvoirs que la province détient sur les eaux d'une façon générale sont donc ceux d'un co-propriétaire, étant donné surtout les pouvoirs extrêmement étendus et semble-t-il prioritaires que détient l'autorité fédérale en matières de navigation et de contrôle sur les eaux navigables d'une façon générale, pouvoirs qui deviennent presqu'absolus dans le cas des cours d'eau interprovinciaux et

primordiaux en ce qui concerne les étendues d'eau ayant un caractère international.

Par ailleurs, le code civil de notre province garantit aux propriétaires riverains le droit d'utiliser les eaux qui baignent leur propriété pourvu que l'usage ainsi fait ne diminue pas le même droit du voisin.

Enfin des lois multiples établissent les droits provinciaux en hydro-électricité, régissent l'épuration des affluents, la pratique de la pêche et d'autres usages.

L'étude même des législations étant trop complexe pour le profane que nous sommes en ces matières, nous donnerons un simple aperçu du fonctionnement de certaines des structures elles-mêmes, lesquelles sont le reflet des lois.

Ministère des Richesses Naturelles -

La loi du régime des eaux courantes (SR-1941 - Chapitre 98) serait la loi fondamentale et établissant le rôle d'une Commission des eaux courantes, commission dont les attributs sont placés sous l'égide du Ministère des Richesses Naturelles. Ce dernier Ministère voit donc à l'administration de la loi ci-haut indiquée et assume sur les plans scientifiques, économiques et juridiques des fonctions extrêmement vastes et visant à l'utilisation des cours d'eau pour des fins d'hydro-électricité. Ces dernières fonctions sont évidemment partagées avec la Commission Hydro-électrique de Québec, laquelle est le fondé de pouvoirs du gouvernement provincial en ce qui concerne les grands aménagements hydro-électriques.

Dans les domaines moins spectaculaires mais où l'intérêt de l'urbaniste doit être nécessairement porté et ceci tout particulièrement en raison du cadre régional et local qui le définit, le Ministère des Richesses Naturelles assume un rôle de vigilance et de conseil extrêmement important. C'est ainsi qu'il est appelé à se prononcer sur des travaux hydrauliques de tout genre ayant pour

fonction de retenir, de capter ou d'harnacher les cours d'eau dits navigables et flottables pour fins d'aqueduc public, d'industrie ou de plaisance.

Sur des propriétés de la couronne, il est facile de concevoir que le Ministère puisse agir en toute liberté. Par ailleurs, et ceci en vertu des multiples concessions qui ont été faites, soit en vertu des seigneuries ou d'autres ententes, ce droit de regard est loin d'être global. Ce même droit de regard ne devient en sorte que théorique dans le cas de cours d'eau dits non navigables ni flottables ou flottables à bûches perdues, si les dits cours d'eau ou étendue d'eau sont du domaine privé. L'on peut supposer que cette restriction a une importance considérable étant donné que tous les secteurs un tant soit peu habités sont en très majeure partie propriété privée. Il est permis enfin de supposer que les concessions forestières quant à la coupe du bois peuvent inclure des droits assez étendus quant à l'utilisation des cours d'eau et jouant en faveur des corporations jouissant de ces concessions.

De ces considérations, il appert que le Ministère des Richesses Naturelles exerce à toute fin pratique un rôle beaucoup plus scientifique avec incidence économique qu'un rôle proprement juridique. A bien des égards, il agit en quelque sorte comme conseil auprès de d'autres ministères ou encore comme expert auprès du lieutenant gouverneur-en-conseil dans des questions d'ordre technique. Ce rôle est évidemment très important et est d'ailleurs explicité par les effectifs considérables dont ce Ministère est doté.

En vertu du compartimentement de notre législation provinciale et de la carence jusqu'à ce jour d'une politique générale du contrôle et de l'utilisation des eaux, plusieurs autres Ministères s'intéressent à ce domaine. Citons: le Ministère des Terres & Forêts, celui de l'Agriculture et de la Colonisation, celui de la Pêche et du Tourisme, le Ministère des Transports, celui de la Santé, la Régie d'Epuration des Eaux, etc. Non moindre est l'intérêt vital des municipalités civiles en raison de leurs besoins en eau domestique et de protection contre l'incendie. D'une façon moins immédiate, les ministères chargés de travaux comme

ceux de la Voirie et des Travaux Publics sont aussi appelés à résoudre des problèmes à incidences hydrauliques.

EAUX DE MER -

Nous avons exclu de nos premières études toute considération quant aux eaux de mer; celles-ci sont et devront probablement demeurer exclusivement du ressort fédéral, étant soumises par ailleurs à certaines lois internationales. (Encore faudrait-il trouver les limites géographiques de ces eaux extérieures lorsqu'elles se mêlent aux eaux intérieures.) Non que nous croyions ce secteur de moindre importance ou devant être soustrait à toute prescription du législateur provincial, mais croyant ou pensant que les recherches requises seraient d'une amplitude considérable, la documentation d'accès plus difficile et les résultats plus reculés. Il nous semble d'ailleurs que certain des résultats qu'on peut attendre de nos études sur les eaux intérieures pourront être d'application utile pour cet autre secteur des eaux extérieures. (Mutatis, mutandis).

LES INSTALLATIONS PORTUAIRES

Juridictions -

Les ports sont beaucoup plus qu'un élément des réseaux de navigation. Ils sont tout autant greffés sur le territoire que sur les eaux. L'activité qu'on y exerce est multiple et s'exprime par les équipements de manutention, de storage, de chargement qu'on y trouve.

Les ports sont, par ailleurs, générateurs d'activité économique et exercent une influence déterminante sur de grands territoires. Ils modifient et conditionnent enfin le relief matériel et social de la région et sont un élément majeur d'utilisation du sol.

L'aménagement des ports est, pour ces raisons, du ressort de l'urbaniste et ceci d'autant plus que les installations portuaires nécessitent des liaisons de tout genre avec les villes et la région et parfois une intégration réelle à celles-ci.

Dans notre province les voies navigables et les ports relèvent en définitive, de la même autorité, le Ministère fédéral des Transports. Disons qu'il n'en est pas ainsi pour tout le Canada, Toronto, par exemple, ayant un port autonome. Il existe d'ailleurs dans notre province des ports "privés", la plupart établis à des fins industrielles précises. Ces ports privés étant en nombre restreint, nous n'avons pas jugé utile de poursuivre nos recherches de ce côté, bien que l'urbaniste et le législateur doivent s'y intéresser. La législation future devrait d'ailleurs statuer pour tous les ports qu'ils soient publics ou privés.

La notion légale de ports publics a fait, semble-t-il, l'objet de multiples recherches de la part de juristes. Nous retenons qu'il suffit actuellement que le gouverneur général-en-conseil détermine qu'un port ou tout autre ouvrage situé dans une province soit d'intérêt national pour pouvoir l'exproprier.

Cependant, le gouvernement fédéral qui est propriétaire des ports publics existants ne peut étendre les limites de ces dernières aux dépens de terrains provinciaux, sans exproprier avec compensation. Il ne peut non plus y ériger des ouvrages permanents sans la permission du gouvernement provincial, ce qui n'engage pas la municipalité concernée. Le gouvernement fédéral peut aussi à l'occasion déterminer de nouvelles limites aux ports publics en achetant le terrain de gré à gré.

Alors que les cours d'eau et en particulier le lit de ces cours d'eau sont la propriété du gouvernement provincial, la question est nettement controversée semble-t-il, en ce qui concerne les ports qui sont propriété fédérale . Les fiches préparatoires qui nous ont été transmises citent à cet égard la jurisprudence pertinente et conclut qu'aucune cause n'a tranché le point lui-même.

Structures -

Nos ports sont, à quelques exceptions près dont ceux de Sept-Iles, Port Cartier et Port Alfred, régis par l'autorité fédérale, laquelle d'ailleurs en a la propriété. Les ports dits publics relèvent plus particulièrement du Ministère des Transports soit directement, soit par le truchement de la Commission des Ports Nationaux. Dans le premier cas un fonctionnaire appelé "Maître du port" exerce les fonctions d'administrateur. Dans le second cas, les ports sont régis par un "Gérant du port".

Nous n'avons pu relever aucune structure provinciale ayant spécifiquement un rôle à jouer dans le domaine. Certes, le gouvernement ou certains corps intermédiaires provinciaux possèdent-ils des intérêts dans la marche de certaines installations. Le rôle alors joué est celui d'exploitant; ce n'est pas un rôle d'autorité.

La Ville de Montréal et sa Chambre de Commerce ont mené ces dernières années des efforts importants pour acquérir une partie du contrôle des opérations du Port de Montréal. Ces efforts ont abouti à la création du Conseil du Port de Montréal, organisme consultatif dont le rôle et l'influence sont probablement encore à définir.

A part cette institution, il ne semble pas exister d'organisme local ou régional ayant quelque rôle à jouer dans la marche de nos ports.

Commission des Ports Nationaux -

La Commission des Ports Nationaux est une structure gouvernementale chargée d'administrer la plupart des grands ports du pays dont Montréal et Halifax. L'autorité dans chaque cas est conférée au gérant du port. Il n'est pas besoin d'une longue explication pour faire saisir l'importance extrême de cette Commission et l'on comprendra qu'il faudrait élargir considérablement la portée du présent mémoire pour pouvoir donner un aperçu adéquat sur le rôle primordial que la Commission joue quant à l'utilisation du territoire et par ricochet sur le programme d'urbanisme des grandes villes comme Montréal et Québec.

La Commission des Ports Nationaux a érigé les ponts Jacques-Cartier et Champlain dans la région de Montréal.

Un bill est actuellement devant le Sénat sous la cote S-10 qui tend à accroître encore les pouvoirs de la Commission.

Ces pouvoirs sont déjà très considérables si l'on songe que la Commission, à toute fin pratique, a des pouvoirs sur une installation comme celle du Port de Montréal. En étendue et en valeur, cet aménagement est, peut-être, l'élément principal de notre patrimoine. Quant à la nature des pouvoirs de la Commission sur cet ensemble, ceux-ci sont totaux, y compris celui d'interdiction d'accès au public et aux autorités municipales elles-mêmes. Effectivement, la Commission a institué sa propre force constabulaire, laquelle patrouille les voies de circulation du port et celles des ponts Jacques-Cartier et Champlain.

La Commission des Ports Nationaux peut étendre la limite des ports en expropriant au besoin avec cmmpensation; le gouvernement fédéral peut d'ailleurs à l'occasion déterminer de nouvelles limites aux ports publics. Une disposition de ce genre concerne le Port de Montréal, lequel s'étend maintenant jusqu'à celui de Sorel. La Commission des Ports Nationaux devient ainsi en possession d'un terri-

toire extrêmement considérable.

Une limitation à ces pouvoirs existerait, selon certains juristes, du fait que la Commission doit obtenir la permission provinciale avant d'ériger des ouvrages permanents sur des terrains provinciaux expropriés.

Nouveaux ports -

La création de nouveaux ports est du ressort de l'autorité fédérale. Une entreprise de cette nature est précédée d'études multiples. A cet égard, les responsabilités sont confiées au Ministère des Travaux Publics, lequel a une section économique. Une fois l'avant-projet accepté, le même Ministère prépare les plans et devis de l'ouvrage et les conditions légales ayant été satisfaites, en ordonne la construction.

Rien n'oblige, semble-t-il, le Ministère concerné à consulter ni même à aviser le gouvernement provincial sur la question ni à tenir compte de façon particulière des exigences régionales ou municipales. La législature fédérale est la seule scène publique où les objections au projet pourraient être entendues. En pratique, les pressions favorables ou défavorables à la mise en oeuvre des plans du Ministère s'exercent en coulisse et malheureusement, dit-on, selon des critères plus ou moins pertinents à la cause.

COMMENTAIRES

Le tour d'horizon que nous avons fait nous a permis de saisir l'ensemble d'un domaine extrêmement vaste et occupant l'un des premiers secteurs de l'économie nationale. Les voies navigables et les ports sont des éléments d'une importance stratégique. Leur aménagement et la conduite de leur activité imprime de plus aux régions un caractère particulier quant à l'urbanisme et la planification régionale.

En ce qui concerne les voies navigables, nous avons vu que tous nos cours d'eau d'importance sont affectés à la navigation. Par ailleurs, des canaux dont ceux de l'Administration de la Voie Maritime du St-Laurent ajoutent à ce réseau naturel des voies qui pénètrent à l'intérieur du pays. La régie de ces cours d'eau et canaux est à toute fin pratique confiée à l'état fédéral. Celui-ci possède des pouvoirs extrêmement étendus et quasi absolus sur l'utilisation de ces voies d'eau et voire sur l'utilisation de leurs rives.

Par contre, l'état provincial a de son côté des droits constitutionnels quant à la propriété et l'exploitation des eaux pour autres fins que celles de la navigation comme l'hydro-électricité. L'état provincial doit aussi assumer les communications routières au-dessus des voies navigables.

Le contrôle provincial des eaux nous semble subordonné aux besoins, semble-t-il, prioritaires de la navigation. Par ailleurs, le gouvernement provincial a partagé son propre droit de propriété sur les cours d'eau avec certains propriétaires riverains soit en vertu des seigneuries et autres concessions. Ce partage d'une part entre les gouvernements et d'autre part entre l'un des gouvernements et les propriétaires privés fait que la responsabilité de maintenir le régime et l'étiage des rivières n'échoit à personne.

Alors que les problèmes de cette nature et d'échelle internationale en regard des Etats-Unis sont soumis à la juridiction de la Commission Mixte Inter-

nationale pour étude et décision, il n'existe aucune autorité spécifique intergouvernementale pour remplir le même rôle dans nos structures internes. Il en résulte un climat très difficile où la négociation, le marchandage, la pression deviennent d'usage courant. Certes, un climat de collaboration existe et le bilan à cet égard serait, sans doute impressionnant. Ces obstacles constitutionnels sont toutefois tels que les conflits juridiques sont très nombreux et ne semblent rien régler, étant donné l'évolution rapide du pays et l'apport de nouveaux problèmes.

De cette situation il résulte qu'aucune véritable planification ne semble se faire, les structures évoluant selon l'impulsion politique du moment et les projets gardés en veilleuse pendant des périodes considérables.

L'omniprésence de l'état fédéral dans le domaine semble avoir obnubiler jusqu'à un certain point l'esprit de vigilance des organismes provinciaux, régionaux ou municipaux. Si l'on en juge par le mutisme de la Province sur toutes ces questions et son indifférence devant certains avant-projets à l'étude, comme celui de la canalisation du Richelieu, l'on peut conclure que la Province est loin d'être à l'affût. Ces exemples sont malheureusement nombreux où, par absence, la Province s'est vue imposer des solutions que, trop tard, elle a voulu rejeter. C'est ainsi que les municipalités ont été laissées seules devant des problèmes qu'elles n'avaient pas les moyens d'étudier, dépourvues par ailleurs de toute puissance de négociation, ceci, en particulier lors de la canalisation du Saint-Laurent.

Vues de l'extérieur, les structures fédérales chargées de l'administration des lois de la navigation, semblent remplir leurs fonctions précises selon une bonne coordination interne. On nous dit qu'à cette fin il existe des comités interministériels. La même cohérence n'existe pas entre les structures provinciales ayant à règlementer l'usage des eaux ou à faire les aménagements.

Il faut évidemment noter que cet usage est multiple et diversifié (tout autre usage que celui de la navigation). L'autorité principale qui ait quelques liens directs avec la régie des eaux navigables et se préoccupe d'hydraulique est le Ministère des Richesses Naturelles et par ricochet la Commission Hydro-électrique de Québec. Ce Ministère n'a toutefois que des pouvoirs limités et est en particulier démuni de celui de la coercition. En définitive, les fonctions départies aux différents ministères font que les domaines marginaux à chacun ne reçoivent pas l'attention qu'ils méritent. La conservation des terres, le contrôle des alluvions, la mise en valeur des sites naturels ne relèvent comme tels d'aucun ministère ou organisme. Dans cet ordre d'idée, nous pourrions citer le cas pénible des riverains de la rivière Chaudière dont le sort attend un secours que les structures actuelles sont lentes à apporter.

En ce qui concerne les installations portuaires, nos ports sont pour la plupart propriété fédérale. Ils sont régis par des responsables ou des organismes appointés par le gouvernement fédéral. Il est impossible de porter un jugement d'ensemble sur ce système et les lois qui l'établissent. Les aspects économiques de cette question ont une telle envergure qu'ils sont décisifs. Nous notons toutefois que le Port de Montréal, qui est d'emblée notre port principal, n'a pas une structure qui satisfaase actuellement les intéressés et tout particulièrement la Ville de Montréal elle-même. La Commission des Ports Nationaux, qui gère le port, et assume un rôle similaire pour d'autres grands ports du pays, observe une attitude de neutralité quant à la promotion de l'une ou l'autre des installations. La recherche d'une solution a amené la création du Conseil du Port de Montréal, organisme consultatif. Une formule plus saine existe à Toronto, cette ville ayant un port autonome.

Montréal est donc séparé de son port et du fleuve. Cette particularité est une anomalie extrêmement grave quant à l'urbanisme. Il n'est pas

besoin ici d'appuyer sur le fait qu'un port de cette envergure doive être intégré dans l'ensemble urbain. Tel n'est pas le cas et les mauvais résultats de cette situation ont été analysés dans de multiples études dont celle préparée récemment par "Van Ginkel Associates" pour le Conseil du Port de Montréal.

L'inquiétude nous saisit davantage si l'on songe que le Port de Montréal vient d'être étendu par ordonnance à toute la rive sud du St-Laurent jusqu'à Sorel. Nous nous demandons si le gouvernement provincial et en particulier les Ministères et organismes préoccupés d'urbanisme sont à l'affût des événements qui ne manqueront pas de résulter de cette décision. Nous nous permettons de suggérer que la Commission d'Urbanisme fasse de cette question un sujet particulier d'étude et crée, de façon urgente, un sous-comité approprié pour aviser les autorités sur la question.

Des constatations plus heureuses ont été faites et en particulier une prise de conscience de l'urbanisme par l'Administration de la Voie Maritime du St-Laurent. Cet organisme se préoccupe actuellement d'aménagement paysagiste et voire de l'accueil touristique. Sur un autre plan, du fait de la collaboration des Ministères des Richesses Naturelles, celui du Tourisme et de l'Hydro-Québec, les rives de la Rivière Ottawa deviendront le siège d'un parc important de camping. Enfin, en vertu d'une collaboration journalière des administrateurs et spécialistes de toutes structures, nos cours d'eau et les installations portuaires s'efforcent de rendre les services multiples que l'on attend d'eux. Il faut louer ici le travail individuel des géographes, économistes, ingénieurs et urbanistes, qui malgré de multiples obstacles réussissent à accomplir un travail communautaire et à créer des oeuvres d'envergure.

Il faut cependant mesurer la vraie dimension du problème et faire les plongées en profondeur requises pour vérifier et corriger les assises mêmes de tout l'appareil. Nous avons situé les difficultés d'ordre constitu-

tionnel qui gênent considérablement les rapports entre les autorités et découragent les efforts d'attention de certaines d'entre elles. Une meilleure vigilance s'impose en particulier du côté du gouvernement provincial et des municipalités. Mais faire dépendre de ces seuls facteurs les carences actuelles serait à la fois fautif et dangereux.

Le profit plus immédiat et réaliste serait de repenser notre conception même du rôle des eaux intérieures.

Un premier principe que nous voulons rappeler est celui que l'eau est une substance continue et insécable. En effet, l'eau est un fluide et de ce fait peut perdre ou acquérir dans sa masse entière des qualités physiques, chimiques et biologiques que l'on ne peut restreindre à une partie seule. C'est ainsi que lorsque l'on parle de l'eau comme moyen de navigation, de puissance hydraulique, source d'alimentation ou canal d'évacuation, il faut se rappeler que c'est toujours la même denrée dont on se sert. Cette vérité évidente est peut-être celle qui risque le plus d'être oubliée et ceci précisément par celui qui, de par son métier ou le mandat qu'on lui confie, doit fixer juridiquement les modes selon lesquels ces différents usages doivent s'exercer. C'est par un oubli de cette nature, même à une époque où une technologie très particulière a été mise au point que l'on crée encore des structures et des organismes préoccupés de régir les eaux à une seule fin précise et apparemment sans égard aux fins toutes aussi importantes que les mêmes eaux doivent nécessairement remplir.

Pour résoudre la difficulté l'on est tenté d'accroître, de toutes sortes de manière, les restrictions de façon à bien garantir la fin particulière pour laquelle on veut utiliser les eaux. La plupart de ces lois comportent des définitions juridiques, sans doute très méritoires, mais on n'y relève à toute fin pratique aucun lien avec la technologie en sorte que l'ensemble de ces lois gêne de façon considérable l'apport de solutions basées sur les faits.

Un autre principe est l'indivisibilité des cours d'eau et des bassins de drainage. En effet, les cours d'eau ne sauraient être considérés comme une succession de plans d'eau que l'on peut utiliser indépendamment les uns des autres. Il n'est pas nécessaire ici de donner plusieurs exemples pour faire saisir notre pensée. On comprendra facilement que la pollution créée par un canal d'évacuation cause un préjudice direct aux voisins avals. On comprend aussi facilement que si l'on exhausse les eaux à un point donné, on change le régime des mêmes eaux du côté amont.

Il faut donc de toute nécessité établir des politiques basées sur des plans précis prévoyant l'usage multiple. Des exemples comme ceux du Tennessee Valley Authority ou de la Compagnie Nationale du Rhône comportent des enseignements précieux à cet égard. Certes, notre structure constitutionnelle rend-elle ce genre de solutions inacceptables et inopportunes pour notre pays. Nous devons toutefois trouver des réponses satisfaisantes rejetant les concepts désuets qui semblent inspirer encore nos structures. Nous croyons, en particulier, qu'il faille rejeter comme critère la priorité absolue de la navigation sur tout autre activité. Les lois actuelles ont été édifiées dans un contexte où les eaux étaient principalement affectées au mouvement des navires. Les besoins en hydro-électricité, en aqueduc, la naissance de la grande industrie et la création des grandes villes créent une situation différente. Pour être explicite, nous croyons absurde que le passage d'un canot moteur fasse retarder de façon majeure un convoi de véhicules ou que le régime des eaux alimentant une turbine soit nécessairement conditionné par la vitesse sécuritaire des courants en regard des petites embarcations. C'est donc le concept même des priorités qu'il faut reviser quant à l'utilisation des eaux.

Une revision de nos concepts s'impose aussi quant aux aménagements portuaires. L'"a priori" actuel des besoins de navigation n'est pas admissible en raison des lois connues de l'urbanisme et de la planification territoriale.

Notre retard à attaquer le problème à la racine est coûteux. Le prolonger serait néfaste, il faut de toute nécessité que nos structures, nos lois et notre constitution redeviennent dans ce domaine, l'expression des nécessités actuelles et protègent les véritables intérêts des citoyens d'aujourd'hui.

COMMISSION PROVINCIALE D'URBANISME

MEMOIRE RE - CHEMINS DE FER

GENERALITES

L'INFLUENCE DES INSTALLATIONS FERROVIAIRES SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EST DE TOUTE ÉVIDENCE.

AU NIVEAU RÉGIONAL TOUT AUTANT QU'AU NIVEAU DE L'AGGLOMÉRATION PROPREMENT DITE, CES INSTALLATIONS SE COMPARENT À CELLES DE LA VOIRIE ET À CELLES DES UTILITÉS PUBLIQUES TELLES L'HYDRO ELECTRIQUE, LE TÉLÉPHONE OU LA GAZODUCT.

LES CHEMINS DE FER SONT AVANT TOUT UN MOYEN DE TRANSPORT. ILS COMBINENT, DANS LE CONTEXTE CANADIEN DU MOINS, LES CARACTÉRISTIQUES DE L'ENTREPRISE PRIVÉE (LE C.P.R.) AVEC CELLES DE L'ORGANISME PUBLIQUE (LE C.N.R.).

AYANT ÉTÉ PENDANT DE NOMBREUSES ANNÉES L'INDUSTRIE FONDAMENTALE DU DÉVELOPPEMENT CANADIEN, LES GRANDS RÉSEAUX QUE NOUS AVONS PRÉSENTEMENT ONT ÉVOLUÉ VERS UNE INTÉGRATION DE SERVICES DE TRANSPORT ET COMMUNICATION COMME ON EN VOIT RAREMENT. NOS DEUX RÉSEAUX NATIONAUX ONT AUSSI LA RÉPUTATION D'ÊTRE PARMI LES PLUS EFFICACES AU MONDE.

ILS POSSÈDENT LEURS PROPRES USINES DE RÉPARATION ET D'ENTRETIEN, LEURS PROPRES EMPRISES D'UN OCÉAN À L'AUTRE, LEURS PROPRES FACILITÉS DE TERMINUS ET DE MANUTENTION À TRAVERS TOUT LE PAYS. ILS ONT DES BUDGETS PLUS ÉLEVÉS QUE PLUSIEURS DES PROVINCES. ILS SONT DE PLUS PROPRIÉTAIRES DES PLUS GRANDES ENTREPRISES DE TRANSPORT ROUTIER (CAMIONS), AÉRIEN ET MARITIME DU CANADA ET POSSÈDENT UN RÉSEAU DE COMMUNICATIONS CONSIDÉRABLE.

ILS ONT L'AVANTAGE D'UNE EXPÉRIENCE TRÈS CONSIDÉRABLE EN TRANSPORT EN COMMUN DES PASSAGERS TOUT AUTANT QU'EN MANUTENTION DES MARCHANDISES DE TOUTES SORTES. LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL LES A EN PLUS COMBLÉS D'UNE LÉGISLATION TRÈS POUSSÉE DANS LE DOMAINE DES EXPROPRIATIONS ET DU FINANCEMENT DES GRANDS TRAVAUX, CE QUI PEUT LES RENDRE PARTENAIRES FORT AVANTAGEUX DANS LA RÉALISATION DES PLANS D'AMÉNAGEMENT AU PALIER RÉGIONAL AUTANT QUE LOCAL.

COMME NOUS L'AVONS DÉJÀ MENTIONNÉ, LEUR BUT FONDAMENTAL EST LE TRANSPORT DES PASSAGERS ET DES MARCHANDISES, ET C'EST À CETTE FIN QUE LA LÉGISLATION QU'ILS ONT OBTENUE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DE MÊME QUE TOUTES LEURS ACTIVITÉS, ~~EST~~ SONT FONCIÈREMENT DESTINÉES.

AVANT D'ÉLABORER LES SPHÈRES D'ACTIVITÉS OÙ LES CHEMINS DE FER PEUVENT PARTICIPER AU DÉVELOPPEMENT ET À L'AMÉNAGEMENT ET SURTOUT À LA MISE EN VALEUR DE PROGRAMME D'AMÉNAGEMENT, IL IMPORTE POUR LE PLANIFICATEUR DE BIEN CONNAÎTRE L'ORGANISATION FONDAMENTALE DES GRANDS RÉSEAUX QUI DOMINENT LE CHAMP DES ACTIVITÉS FERROVIAIRES DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC.

CONSIDERATIONS JURIDIQUES

MENTIONNONS EN PREMIER LIEU QUE LES CHEMINS DE FER SONT RÉGIS PAR LA COMMISSION FÉDÉRALE DU TRANSPORT QUI EST ARBITRE DE TOUTE DISPUTE ET QUI A LE POUVOIR D'ORDONNER AUX ENTREPRISES FERROVIAIRES (ET DE RÉGIR D'UNE FAÇON GÉNÉRALE) L'APPLICATION DE LA LOI DES CHEMINS DE FER DU CANADA. DANS LE DOMAINE DES EXPROPRIATIONS TOUTEFOIS, LA COUR QUI A JURISDICTION EST LA COUR DE L'ECHIQUIER.

CONSIDERATIONS ORGANIQUES

LE BUT PRIMORDIAL DES CHEMINS DE FER, ÉTANT DE POURVOIR LE PUBLIC EN GÉNÉRAL DU MEILLEUR SERVICE DE TRANSPORT PAR RAIL QU'IL SOIT POSSIBLE DE LEUR FOURNIR, LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE A ÉTÉ CONÇUE EN FONCTION DE CE SERVICE.

NOUS AVONS À L'ÉCHELON SUPÉRIEUR LE QUARTIER GÉNÉRAL, QUI DANS LE CAS DE CES DEUX RÉSEAUX A L'AVANTAGE D'ÊTRE

à Montréal. La fonction du quartier général (system headquarters) d'une compagnie de l'envergure du C.N.R. et du C.P.R., est de voir à ce que les politiques générales de l'organisation soient mises en vigueur par les organismes locaux et surtout de voir à ce qu'une certaine intégration et uniformisation des méthodes d'opération soient respectées afin de faciliter la régie interne et de centraliser la responsabilité ultime envers le propriétaire de l'organisme (dans le cas du C.N.R., le gouvernement fédéral, et dans le cas du C.P.R., les actionnaires de la compagnie).

Etant donné les vastes territoires sur lesquels s'étendent leurs activités, ils doivent forcément échelonner la juri$diction à des paliers distincts suivant leurs besoins et c'est ainsi que tout dernièrement les deux grands réseaux ont effectué une décentralisation qui donne au niveau local une plus grande autorité dans les domaines de l'exploitation et même de certaines fonctions de planification plus ou moins importantes.

Leur cellule fondamentale est le secteur, lequel tombe sous l'autorité de la région qu'il ne faut cependant pas confondre avec les régions idéales du géographe ou de l'économiste, ou même du sociologue, quand ceux-ci parlent de planification.

à Montréal. La fonction du quartier général (system headquarters) d'une compagnie de l'envergure du C.N.R. et du C.P.R., est de voir à ce que les politiques générales de l'organisation soient mises en vigueur par les organismes locaux et surtout de voir à ce qu'une certaine intégration et uniformisation des méthodes d'opération soient respectées afin de faciliter la régie interne et de centraliser la responsabilité ultime envers le propriétaire de l'organisme (dans le cas du C.N.R., le gouvernement fédéral, et dans le cas du C.P.R., les actionnaires de la compagnie).

Etant donné les vastes territoires sur lesquels s'étendent leurs activités, ils doivent forcément échelonner la juri$diction à des paliers distincts suivant leurs besoins et c'est ainsi que tout dernièrement les deux grands réseaux ont effectué une décentralisation qui donne au niveau local une plus grande autorité dans les domaines de l'exploitation et même de certaines fonctions de planification plus ou moins importantes.

Leur cellule fondamentale est le secteur, lequel tombe sous l'autorité de la région qu'il ne faut cependant pas confondre avec les régions idéales du géographe ou de l'économiste, ou même du sociologue, quand ceux-ci parlent de planification.

JURIDICTION TERRITORIALE

C'EST AINSI QU'ON TROUVE DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC DANS LE CAS DU CANADIEN NATIONAL SURTOUT, UNE CERTAINE CONFUSION DE JURIDICTION, LA RÉGION DE L'ATLANTIQUE AVEC QUARTIER GÉNÉRAL À MONCTON COUVRANT UNE PARTIE IMPORTANTE DU TERRITOIRE DE LA PROVINCE DE QUÉBEC, SOIT LA PÉNINSULE GASPÉSIENNE JUSQU'À LÉVIS, ET LE TERRITOIRE DE LA RÉGION DU SAINT-LAURENT, AVEC QUARTIER GÉNÉRAL À MONTRÉAL, S'ÉTENDANT JUSQU'À BELLEVILLE EN ONTARIO, CE QUI SOUVENT EST CAUSE DE FRUSTRATIONS QUAND IL S'AGIT D'ÉTABLIR UNE LIAISON ET UNE COORDINATION DE CERTAINS TRAVAUX À L'ÉCHELON PROVINCIAL.

JURIDICTION HIERARCHIQUE

BUREAU-CHEF - ADMINISTRATION DU RÉSEAU ENTIER
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, ACHATS, ETC.
PLANIFICATION À LONG TERME
RECHERCHES & DÉVELOPPEMENT INTER-RÉGIONAL

RÉGION - ADMINISTRATION DE L'ENTITÉ RÉGIONALE
EXPLOITATION & CONSTRUCTION
PLANIFICATION À COURT TERME
EXÉCUTION DES PLANS À LONG TERME
DÉVELOPPEMENT INTER-SECTEUR

SECTEUR - ADMINISTRATION

EXPLOITATION, VENTE & ENTRETIEN

EXÉCUTION DES PLANS À COURT TERME

ON S'APERÇOIT DONC QUE DANS LA HIÉRARCHIE DE CETTE ORGANISATION, IL S'Y TROUVE TOUJOURS UN PALIER CORRESPONDANT À UN PALIER ORGANIQUE DU GOUVERNEMENT ET CE NE DEVRAIT ÊTRE QUE QUESTION DE LIAISON POUR DÉTERMINER LÀ OÙ LE CONTACT DOIT SE FAIRE AFIN D'ÉTABLIR LA COMMUNICATION LA PLUS EFFICACE.

IMPORTANCE DE LA LIAISON

LES RÉSEAUX FERROVIAIRES, ON NE S'EN REND PAS TOUJOURS TRÈS BIEN COMPTE, FONT DE LA PLANIFICATION DE FAÇON CONSTANTE.

DANS LE DOMAINE DE L'URBANISME, LEUR RÔLE PEUT ÊTRE CAPITAL. IL IMPORTE DONC POUR L'URBANISTE DE NE PAS LES IGNORER. UNE FOIS LA CLEF DU LABYRINTHE DE JURIDICTION À L'INTÉRIEUR DE CES MASTODONTES ADMINISTRATIFS EN MAIN, IL DEVIENT ASSEZ FACILE D'ÉTABLIR UNE LIAISON FRUCTUEUSE, ET D'ÉCHANGER, MUTUELLEMENT, UNE FOULE D'INFORMATIONS QUI RENDENT LA TÂCHE DES PLANIFICATEURS, DE PART ET D'AUTRE, D'AUTANT PLUS FACILE.

Les Réseaux de Services Publics s'efforcent d'activer cet esprit de liaison entre eux et sont des plus ouverts à une collaboration avec les Responsables de l'Urbanisme, là où existent ceux-ci.

IMPORTANCE DE REVALORISER LES "CONCEPTS"

Quant on parle de Chemin de Fer, trop souvent on ne pense, en milieu d'urbanisme, qu'aux laideurs de la "rue de la station" ou des quartiers dégénérés qui s'y développent, ou encore aux problèmes gênant à la circulation à cause de telle ou telle traverse à niveau, etc.

Notons bien que dans la majorité des cas de dégénération urbaine, les Chemins de Fer s'y trouvaient bien des années avant que les habitations ne s'y groupent. C'est aussi, très souvent, le cas de bien des traverses à niveau ou de rues coupées (sans traverse même) par les Chemins de Fer. S'il y avait eu planification, ou urbanisme pur et simple, de la part de l'autorité locale, le problème aurait été facilement résolu et n'aurait même pas pris naissance.

Une Régie de l'Urbanisme à travers la Province pourrait assez bien prévoir des aménagements qui empêchent une dissection du territoire par un trop grand nombre de lignes ferroviaires et peut-être que la meilleure

SOLUTION SERAIT DE CRÉER DES CORRIDORS DE COMMUNICATION OÙ POURRONT SE LOGER PRESQUE TOUS LES SERVICES DE RÉSEAUX TELS VOIRIES, CHEMINS DE FER, LIGNES DE HAUTE TENSION, TÉLÉPHONES OLÉO OU GASODUCS, ETC.

DANS UNE TELLE INTÉGRATION ÉVENTUELLE, LES NORMES TECHNIQUES DES CHEMINS DE FER QUI SONT PEUT-ÊTRE PLUS RIGOUREUSES QUE LES AUTRES SERONT TRÈS PROBABLEMENT LES PLUS IMPORTANTES À FAIRE VALOIR.

PAR CONTRE L'AVANTAGE QU'ONT LES CHEMINS DE FER EN MATIÈRE D'EXPROPRIATION ET LEURS VASTES RESSOURCES FINANCIÈRES PEUVENT FACILITER LA RÉALISATION DE PROJETS D'ENVERGURE, QUI PEUVENT DEVENIR IRRÉALISABLES ÉCONOMIQUEMENT SI ON NÉGLIGE DE DONNER À L'EXISTENCE DE CES RÉSEAUX, ET À LEURS PROBLÈMES TECHNIQUES, L'IMPORTANCE QUI LEUR EST DÛE DE PAR LES FAITS.

C'EST SURTOUT DANS L'ORGANISATION DE LEURS FACILITÉS DE TERMINUS SOIT GARES, COURS DE TRIAGES, ATELIERS DE RÉPARATIONS, REMISES, ETC., QU'ON PEUT OBTENIR TRÈS SOUVENT UNE PARTICIPATION DES PLUS AVANTAGEUSES, QUAND ON L'INCLUE ASSEZ TÔT DANS LE PROCÉDÉ DE PLANIFICATION.

IL SERAIT PEUT-ÊTRE UN PEU SUPERFLU DE PARLER DE NORMES ET DE DÉTAILS TECHNIQUES DANS UN TEL RAPPORT, MAIS QU'IL

SUFFISE DE NOTER LES GRANDS RÉAMÉNAGEMENTS AUXQUELS ONT PARTICIPÉ OU PARTICIPENT PRÉSENTEMENT LES CHEMINS DE FER NATIONAUX, À MONTRÉAL, À MONCTON, À SASKATOON ET À VANCOUVER, POUR VOIR LES AVANTAGES QU'IL Y A DE LES FAIRE COLLABORER DANS LA SOLUTION DES PROBLÈMES DE RÉNOVATION URBAINE.

LE CAS DES COURS DE TRIAGES À MONTRÉAL, TORONTO, WINNIPEG ET MONCTON SONT D'AUTRES EXEMPLES QUI MONTRENT QUE MALGRÉ LE FAIT "QU'ILS SONT SOUVENT DANS LES JAMBES", ILS SAVENT S'Y ENLEVER, QUAND ÉCONOMIQUEMENT, LA SOLUTION LEUR EST INDIQUÉE COMME ÉTANT AVANTAGEUSE.

C'EST LE RÔLE DE L'URBANISTE DE LEUR FAIRE VOIR CES AVANTAGES.

CRITERES DE DEVELOPPEMENT

LE CRITÈRE PRIMORDIAL DE DÉVELOPPEMENT D'ENTREPRISES TELLES QUE LES CHEMINS DE FER SONT TOUT D'ABORD LE RENDEMENT ÉCONOMIQUE - QU'IL S'AGISSE D'INSTALLATION ADDITIONNELLE OU D'UNE RÉNOVATION OU RESTAURATION, ON DOIT POUVOIR TROUVER UNE ÉCONOMIE RATIONNELLE. SEULE UNE QUESTION D'AMÉLIORATION APPRÉCIABLE EN SERVICE RÉSULTANT D'UNE MODERNISATION DANS LE CONCEPT COURANT PEUT FAIRE PASSER OUTRE AU CRITÈRE ÉCONOMIE. GÉNÉRALEMENT, CEPENDANT, LES DEUX CRITÈRES SEMBLENT S'APPARENTER OU DU MOINS SE TENIR DE TRÈS PRÈS.

CRITERES D'IMPLANTATION

DANS LE CONTEXTE ACTUEL, LA POLITIQUE DES CHEMINS DE FER, CONTRAIREMENT À CE QU'ELLE ÉTAIT IL Y A CINQUANTE ANS (OÙ LES COMPAGNIES FERROVIAIRES SE COMPARAIENT AUX ENTREPRISES MINIÈRES D'AUJOURD'HUI AVEC LE RÉSULTAT QU'ON A VU LORS DE GRANDES FAILLITES DE 1913 ET 1920) EST DE SUIVRE LE DÉVELOPPEMENT DU PAYS ET NON DE LE PRÉCÉDER D'UNE OU DE DEUX OU DE TROIS DÉCADES. ILS SUIVENT L'INDUSTRIE SÉRIEUSE LÀ OÙ ELLE S'INSTALLE, ET ILS IRONT MÊME S'Y INSTALLER EN MÊME TEMPS S'ILS Y SONT INVITÉS ET CONVAINCUS QUE L'ENTREPRISE EST ÉCONOMIQUEMENT VALABLE.

DANS LES ENDROITS DÉVELOPPÉS, ILS INVESTISSENT D'ÉNORMES SOMMES AFIN D'INTENSIFIER LEUR SERVICE ET D'ÊTRE EN MESURE DE FAIRE COMPÉTITION AUX AUTRES MODES DE TRANSPORT.

LA TECHNOLOGIE MODERNE, COMMENÇANT PAR LA "DIESELISATION" DE L'OUTILLAGE, LA SIGNALISATION AMÉLIORÉE, L'AUTOMATION DU TRIAGE, ETC., FAIT, QUE LES CHEMINS DE FER, MALGRÉ UNE ASSEZ FAIBLE EXPANSION DE LEURS FACILITÉS DE LIGNES, SOIENT EN MESURE DE MULTIPLIER LEUR EFFORT ET DE FOURNIR UN RENDEMENT DE PLUS EN PLUS À LA PAGE.

C'EST AINSI QUE LE SERVICE CAMION-TRAIN (PIGGY-BACK) QU'ILS OFFRENT PRÉSENTEMENT, LEQUEL ÉVOLUE CHAQUE ANNÉE DE FAÇON SPECTACULAIRE, RÉSOUT UN GRAND NOMBRE DE PROBLÈMES D'IMPLANTATION DE PARCS INDUSTRIELS OÙ LES VOIES DE SERVICE À L'INDUSTRIE NE SONT REQUISES QUE DANS LE CAS DES INDUSTRIES LES PLUS CONSIDÉRABLES ALORS QU'AUTREFOIS IL FALLAIT DESSERVIR MÊME LES PLUS PETITS ATELIERS QUI AVAIENT À MANOEUVRER LES ARTICLES LOURDS.

MODES D'ACQUISITION DE PROPRIETES

LE MODE D'ACQUISITION DE PROPRIÉTÉS PAR LES RÉSEAUX FERROVIAIRES, NOUS L'AVONS DÉJÀ DIT, EST AVANTAGÉ PAR LES POUVOIRS D'EXPROPRIATION QUE LUI DÉÇERNENT LA LOI FÉDÉRALE, LA LOI DES CHEMINS DE FER COMME TELLE POUR LE C.P. ET UN AMENDEMENT DE CELLE-CI COMPLÉMENTÉE PAR LA LOI D'EXPROPRIATION DU CANADA ET D'AUTRES POUVOIRS SPÉCIAUX POUR LE C.N., SURTOUT DANS LES GRANDS CENTRES MÉTROPOLITAINS (MONTREAL TERMINALS ACT).

TOUTEFOIS, PARTOUT OÙ CELÀ N'ACTIVE PAS LA SPÉCULATION, LA NÉGOCIATION À L'AMIABLE OU GRÉ À GRÉ INTERVIENT DE PLUS EN PLUS SURTOUT LÀ OÙ IL S'AGIT DE MAINTENIR UNE BONNE RELATION AVEC LE PUBLIC.

MODES DE CONSTRUCTION

LES MODES DE CONSTRUCTION DANS LES RÉSEAUX FERROVIAIRES SONT COMPARABLES À CEUX DE TOUTES LES GRANDES ENTRE-

PRISES. LES PLANS ET DEVIS SONT PRÉPARÉS PAR LEURS PROPRES INGÉNIEURS ET ARCHITECTES (OU DES INGÉNIEURS OU ARCHITECTES CONSEILS) ET DES SOUMISSIONS PUBLIQUES SONT APPELÉES ET LES TRAVAUX EXÉCUTÉS AVEC SURVEILLANCE APPROPRIÉE.

DANS PLUSIEURS CAS, SURTOUT DANS LES CAS DES VOIES FERRÉES DE PEU D'IMPORTANCE, PÉCUNIÈREMENT PARLANT, LES TRAVAUX SONT EXÉCUTÉS EN RÉGIE, PAR LES EFFECTIFS À GAGE DE LA COMPAGNIE FERROVIAIRE.

MODES OU POLITIQUES DE FINANCEMENTS

QUANT AU MODE DE FINANCEMENT OU PEUT-ÊTRE PLUS JUSTEMENT DE POLITIQUE DE FINANCEMENT DE LEUR ENTREPRISE, LES CAS DU C.N. ET DU C.P. RESPECTIVEMENT SONT TOUT À FAIT DIFFÉRENTS. ON SAIT QUE LE C.N., ENTREPRISE D'ÉTAT, JOUIT DE L'AVANTAGE DES RESSOURCES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, QUOIQUE RÉGI PAR UNE ADMINISTRATION ASSEZ AUTONOME. FINANCIÈREMENT PARLANT, LE C.N. A UN AVANTAGE MARQUÉ QUAND IL S'AGIT DE DÉPENSES DE CAPITALISATION.

LE BUREAU D'ADMINISTRATION, MALGRÉ LES APPARENCES, EST FORT SOUCIEUX DE GARDER LE DÉFICIT D'EXPLOITATION AU MINIMUM. PAR CONTRE, LA CAPITALISATION, COMME L'INTÉRÊT QUI S'Y GREFFE, N'ENTRE PAS EN LIGNE DE

COMPTE DIRECTE SUR LE PLAN DE L'EXPLOITATION, SURTOUT QUAND CES DÉPENSES SONT JUSTIFIÉES PAR UNE AMÉLIORATION DU SERVICE ET UNE RÉDUCTION ÉVENTUELLE DES DÉPENSES D'EXPLOITATION; ON PEUT ALORS COMPRENDRE QUE LES DÉCISIONS FAVORABLES TOUCHENT LES DÉPENSES CAPITALES QUI SONT PLUS FACILES À OBTENIR QUE DANS L'ENTREPRISE PRIVÉE, TELLE LE C.P.

DANS LE CAS DU PACIFIQUE CANADIEN, LES DÉPENSES DE CAPITALISATION AFFECTENT LA DETTE DE LA COMPAGNIE OU LA VALEUR RÉELLE DES ACTIONS ET LES ACTIONNAIRES DOIVENT SOIT CONTRIBUER OU BIEN VOIR LA COMPAGNIE S'HYPOTHÉQUER PLUS PROFONDÉMENT. L'AUTORISATION DES ACTIONNAIRES EST DONC EXIGÉE AVANT QU'UNE DÉPENSE CAPITALE IMPORTANTE NE SOIT PRÉVUE.

TOUTEFOIS LE BUDGET D'EXPLOITATION EST MOINS SENSIBLE, CAR CELÀ NE PEUT QUE SE REFLÉTER DANS LE DIVIDENDE À REMETTRE À L'ACTIONNAIRE CE QUI EST PLUS FACILE À PRÉVOIR, ET À FAIRE ACCEPTER SANS TROP D'OPPOSITION.

CONTRIBUTIONS PARTICULIERES

POUR CE QUI EST DE CERTAINS DOMAINES PARTICULIERS OÙ LES CHEMINS DE FER POURRAIENT ÊTRE APPELÉS À CONTRIBUER

PEUT-ÊTRE PLUS AVANTAGEUSEMENT, MENTIONNONS D'ABORD LE TRANSPORT EN COMMUN DANS LES CENTRES MÉTROPOLITAINS.

CERTES, CE DOMAINE N'A PAS ÉTÉ ÉTUDIÉ DE FAÇON ASSEZ POSITIVE ET ASSEZ GLOBALE; AVEC LES VOIES FERRÉES S'ACHEMINANT DÉJÀ DES BANLIEUES VERS LE CENTRE DES MÉTROPOLES, IL DEVAIT ÊTRE POSSIBLE, POUR LA COMMUNAUTÉ, DE BÉNÉFICIER DE CES INSTALLATIONS PLUTÔT QUE DE VOIR D'AUTRES SYSTÈMES S'INSTALLER ET D'AUTRES MODES DE TRANSPORT CONGESTIONNER LES VOIES PUBLIQUES AUX HEURES D'AFFLUENCE. SEULES LES AUTORITÉS GOUVERNEMENTALES AUX PALIERS SUPÉRIEURS PEUVENT FAIRE COMPRENDRE AUX MUNICIPALITÉS ET AUX ORGANISMES DE TRANSPORTS PUBLICS ET PRIVÉS LEUR OBLIGATION DE TROUVER À CE PROBLÈME D'INTÉGRATION DES TRANSPORTS EN COMMUN LA SOLUTION QUI S'IMPOSE.

PEUT-ÊTRE Y A-T-IL LIEU DE PENSER À EXEMPTER LES RÉSEAUX FERROVIAIRES DE CERTAINES TAXES SUR LEUR PROPRIÉTÉ S'ILS ACCEPTENT DE COLLABORER PLUS POSITIVEMENT À LA SOLUTION DE CE PROBLÈME. DE PLUS CES RÉDUCTIONS OU EXEMPTIONS D'IMPÔTS POURRAIENT FACILITER AUX RÉSEAUX UN AMÉNAGEMENT PLUS ESTHÉTIQUE DE LEURS EMPRISES ET DE LEURS BÂTIMENTS, DANS LES CENTRES URBAINS SURTOUT, AFIN QUE BIENTÔT ILS DEVIENNENT UN FACTEUR CONTRIBUTIF À L'EMBELLISSEMENT DE NOS AGGLOMÉRATIONS.

CONCLUSIONS

UNE LIAISON, AU BON ENDROIT ET AU BON MOMENT, ASSURERA TOUJOURS ICI COMME PARTOUT, UNE PLANIFICATION EFFICACE OÙ LA RÉALISATION D'UN URBANISME BIEN PENSÉ COURRONNERA LES EFFORTS DE TOUS LES ORGANISMES PRIVÉS ET PUBLIQUES DANS UN ESPRIT DE COOPÉRATION, COORDINATION ET DE COLLABORATION.

PRÉPARÉ PAR:

MARC DANCOSE, ING.P., A.-G., C.U.Q.,
URBANISTE-CONSEIL. R17-0174

MONTRÉAL, LE 26 OCTOBRE 1964.

8- LIAISONS AERIENNES

Tout ce qui concerne l'aviation civile (navigation et installation) est régi par le Ministère fédéral des Transports.

L'activité de ce ministère s'étend au domaine public comme au domaine privé: il construit et exploite des aéroports, il subventionne, contrôle la construction et l'exploitation des aéroports commerciaux et privés; il régit de plus la navigation aérienne selon des ententes internationales.

1- Le domaine public

Le ministère a le pouvoir d'exproprier pour ses fins. Ce pouvoir, d'après les explications reçues, a préséance sur ceux des autres organismes fédéraux comme le CN, et à plus forte raison sur ceux des organismes provinciaux comme l'Hydro-Québec.

Le ministère peut de plus règlementer la hauteur des constructions dans les aires d'approche et tout autour des aéroports. Dans le cas des installations à proximité des villes, le Ministère dépose à cet effet un règlement de zonage à la Cour Supérieure et en avise les municipalités concernées. Dès ce moment nul ne peut construire à l'encontre de ces règlements, même si la municipalité ne l'en a pas avisé, et le ministère peut ordonner la démolition de la partie des ouvrages excédant les hauteurs permises, comme cela est arrivé récemment à Ville St-Laurent.

Dans les cas moins importants, le ministère ne dépose pas de règlements. Il lui est cependant loisible d'agir comme s'il en existait un (payant les dommages s'il y a lieu).

L'installation d'aéroports à proximité des villes pose toujours de graves problèmes d'urbanisme.

D'abord, le genre d'édifices à construire est en quelque sorte conditionné par le bruit, les possibilités d'accidents et les restrictions sur la hauteur. Ce conditionnement théorique est trop souvent ignoré dans la pratique. Trop souvent on voit des centres résidentiels, voire des écoles, construits là où ils ne devraient pas être. J'ai senti chez celui que j'ai interviewé le vif désir du ministère d'avoir quelques pouvoirs en ce domaine, parce qu'évidemment le public ne se gêne pas pour critiquer la présence d'un aéroport, sans penser que trop souvent ce sont les municipalités qui n'ont pas vu à zoner de façon appropriée les alentours des aéroports. Ceci est particulièrement frappant tout autour de l'aéroport de Montréal.

Ensuite, la construction des aéroports entraine celle de routes d'accès bien entretenues, attirant ainsi l'urbanisation dont on voulait s'écarter. Tel est le cas à Trois-Rivières. Le ministère a souvent un choix difficile: s'écarter trop des villes: le public proteste. S'en rapprocher: c'est risquer d'être tôt ou tard englobé dans le tissu urbain. Une coordination des règlements de zonage à une échelle autre que municipale semble ici s'imposer, dont les références seraient la hauteur permise des édifices, le risque d'accidents et le volume de decibels. (Le ministère possède en ce dernier cas des plans de contours d'intensité.)

2- Domaine commercial et privé

Les municipalités peuvent demander des subventions du ministère pour la construction et même pour l'opération d'aéroports.

Les aéroports subventionnés sont classés comme suit:

a) Aéroports de ligne principale (3 vols réguliers par semaine vers des régions dotées de bons moyens de transport terrestre, ou au moins 1 vol régulier par semaine vers des régions qui comptent presqu'entièrement sur le transport aérien. Ces aéroports peuvent être dotés d'aéroports supplémentaires, d'aéroports de dégagement et d'aéroports satellites.)

b) Aéroports locaux (d'un intérêt primordial pour la municipalité ou la région qu'ils desservent).

c) Aéroports d'exploitation (pas nécessairement appelés à servir aux aéronefs à heure fixe, mais dont l'aménagement serait très utile ou indispensable à la mise en valeur des ressources naturelles.)

d) Aéroports éloignés (petites bandes d'atterrissage indispensables au fonctionnement des services administratifs ou de santé dans les localités isolées où les moyens de transport sont rares, peu sûrs ou inexistants.)

e) Bases d'hydravion

f) Héliports

Lorsque la municipalité fait une demande au ministère pour une subvention, la procédure est la suivante:

Le ministère établit la classe de l'aéroport et fait une étude de sa rentabilité. S'il juge en faveur du bien fondé de la demande et là évidemment des influences politiques entrent en ligne de compte, il procède sur carte et par inspection visuelle de personnes non identifiées à une première classification des endroits possibles (La raison de cette façon de procéder est d'éviter la spéculation).

Cette classification est basée sur des considérations telles que les suivantes:

étendue du terrain
sa pente
obstruction
coûts
distance de l'agglomération

Cette classification est soumise à la Municipalité qui doit s'entendre avec le Ministère pour le choix final.

Lorsque le choix est fait, le ministère participe selon une certaine proportion bien définie dans les règlements aux frais de construction et contrôle entièrement les normes de cette dernière. Notons que le ministère exige que le terrain lui soit cédé"pour que des fonds publics ne soient pas dépensés sur des terrains privés".

L'aéroport est ensuite loué à la municipalité qui doit l'opérer comme un aéroport public. Dans le cas d'aéroports dotés de services d'aviation à heures fixes, le ministère peut accorder des subventions à l'exploitation pourvu que la municipalité ait collecté des usagers les taxes d'utilisation que le ministère décrète.

Les aéroports privés doivent être licenciés par le ministère, La construction autour de ces aéroports est régie par le Ministère.

Dans tous les cas, le ministère décide de l'usage de l'aéroport et contrôle complètement la navigation aérienne.

Le ministère achète aussi de place en place des emplacements ou des bâtiments dont il se sert pour installer les aides à la navigation (signaux de radio)

3- Général

La personne que j'ai interviewée ressent vivement l'absence d'urbanistes au sein du ministère. Elle croit aussi que les relations extérieures du ministère devraient être améliorées. Elle désirerait en outre qu'au sein des organismes utilisant le sol à proximité des aéroports, tels que l'Hydro et la Voirie, une seule personne soit chargée de faire la liaison.

Notons en terminant l'ampleur des superficies atteintes par le zonage du ministère autour des aéroports principaux comme celui de Montréal. Les aires d'approche sont soumises à un contrôle de la hauteur affectant la forme d'un plan incliné; de plus dans un rayon de 13000' environ du centre de l'aéroport, nulle bâtisse ne peut dépasser 150' (Dans le seul cas de l'aéroport de Cartierville, environ 15000 acres sont ainsi affectés).

C'est tout un secteur important de l'Ile de Montréal qui est affecté par des restrictions et des nuisances de toute sorte. Il faut absolument que l'utilisation du sol dans un tel secteur soit bien contrôlée. Ces contrôles n'existent pas et je comprends très bien le désir des représentants du ministère, même si ça n'est pas leur rôle, de régenter l'utilisation du sol à proximité des aéroports afin d'éviter les plaintes.

SYNTHESE

La future loi d'urbanisme voudra maintenir les institutions heureuses, en créer de nouvelles et prévenir d'une façon générale les abus. Il était donc opportun au sein des études préparatoires à la rédaction de cette législation de rechercher les faits et problèmes et d'attirer l'attention sur les lacunes importantes dans certains secteurs qui ont été groupés sous le vocable "Réseaux d'utilité publique" ou "Grands Services". Chacun des secteurs examinés occupe une place de première importance dans toute société moderne. Nous avons tenté de faire porter notre réflexion de façon égale sur chacun de ces secteurs bien que, pour des raisons d'ordre pratique, nous ayions dû écourter ou allonger selon le cas les différents chapitres de notre exposé.

En faisant notre synthèse, nous réalisons que nous n'avons en quelque sorte qu'effleuré le sujet. Nos résultats se présentent donc beaucoup plus comme des hypothèses que comme des données scientifiques. Nous avons toutefois conscience d'avoir dégagé certains des problèmes que l'on rencontre actuellement dans tout effort d'urbanisme et de planification territoriale. Nous avons essayé de définir la structure et le fonctionnement interne de chacun des secteurs considérés de l'intérieur et cherché à savoir comment se concevait dans chacun de ces secteurs l'intégration du service spécifique à l'ensemble communautaire. Dans ces recherches, nous avons décelé que la notion de "fonction à remplir" et de "fonction exclusive" primait au sein de chacune des structures chargées de ces secteurs. Dans certains cas, ce sont non seulement des cloisons mais de véritables murs qui ont été érigés autour des entités que nous avons examinées. Les législations mêmes sont conçues autour des fonctions spécifiques sans référence à la notion de territoire et sans

tenir compte de l'interdépendance. Sur le plan fonctionnement des structures, on retrouve cette même pensée à sens unique où les préoccupations sont centrées sur le rendement du secteur spécifique avec tout au plus, dans certains cas, le souci de limiter les dégâts. Inutile d'ajouter que, dans un tel contexte, les lois de l'urbanisme et les principes d'esthétique soient relégués au tout dernier plan. Le rendement du secteur, la standardisation deviennent les critères principaux en sorte que les différents réseaux se font en quelque sorte un chemin au travers des territoires, la loi du premier occupant étant, semble-t-il, la seule règle de jeu. La situation qui en résulte n'est évidemment pas des plus heureuses et elle devient dans certains cas tragique. Il suffit en effet de voir ce qui se produit à l'entrée des grandes villes ou à certaines têtes de ponts où l'on assiste souvent à un pêle-même fantastique.

Par ailleurs, les territoires sont eux-mêmes compartimentés par des frontières juridiques (municipalités, cantons, comtés, provinces, etc.). Ces limites deviennent souvent des véritables frontières où tout regroupement de service devient à peu près impossible et qui font que l'on maintient encore une politique de bouts de chemins. Dans une autre sphère, le compartiment a des origines constitutionnelles. Les voies navigables, les voies ferrées, les liaisons aériennes, les télécommunications (en grande partie) sont de compétence exclusivement fédérale. Les droits et privilèges à cet égard sont, semble-t-il, inaliénables et absolus et comportent un pouvoir de coercition sans appel. Dans ces domaines, l'autorité fédérale est omniprésente et tout particulièrement jalouse de ses privilèges. Il en résulte que les solutions qui nécessiteraient un partage de responsabilités (percées de viaducs etc) sont indéfiniment retardées. Les solutions qui s'amorcent sont dans la plupart des cas le résultat du marchandage. L'on ne saurait souligner avec assez de vigueur

les implications énormes qui découlent de cette situation d'ensemble. Ce sont en effet les éléments majeurs de notre patrimoine qui sont en cause et il n'est pas exagéré de dire que nos territoires les plus importants et les plus stratégiques sont ainsi placés sous régie fédérale. En matière d'urbanisme, les obstacles ainsi créés sont majeurs et dans certains cas insurmontables. Qu'il suffise de songer par exemple, que la ville de Montréal n'a à toute fin pratique aucun droit de regard sur le port de Montréal et que celui-ci coupe véritablement la ville du fleuve, que les autorités fédérales ont un contrôle quasi absolu sur les rives du St-Laurent entre Sorel et Montréal, etc. Les droits mêmes de propriété et de régie que la province détient sur les cours d'eau pour d'autres fins que celles de la navigation sont en grande partie aliénés en raison de la priorité constitutionnelle que l'on semble admettre de la navigation, priorité qui s'accompagne du droit fédéral de règlementer le régime des cours d'eau et tous les aménagements qui pourraient y être faits.

Si nous apportons ces considérations, ce n'est pas dans le but de tenir pour suspecte l'autorité fédérale. Ce jugement serait inopportun, inexact et probablement injuste. D'ailleurs, ces domaines sont d'emblée d'ordre économique, ce qui échappe à notre étude. Il n'en est pas moins d'une extrême importance que l'autorité provinciale assume dans ces questions son véritable rôle, rôle de co-sociétaire en quelque sorte quant à la gérance du bien public. Nous applaudissons certes aux travaux magistraux de nos juristes de toute souche qui se penchent sur nos problèmes constitutionnels et aux prises de position des hommes d'état soucieux d'une harmonie profonde entre les états fédéral et provinciaux. Nous exprimons toutefois respectueusement la crainte que ces efforts de réflexion se fassent à la lumière de critères incomplets et que les réponses proposées ne résolvent pas, pour le domaine que nous traitons présentement, les problèmes majeurs de façon rationnelle.

En effet, le contenu de ces problèmes est d'abord d'ordre économique, social, ou technologique. En ce qui concerne les eaux par exemple, on ne saurait ignorer certaines données et certains postulats essentiellement techniques; il s'agit en l'occurence d'une denrée insécable qui doit, dans la pratique, être utilisée concurremment à des fins multiples. Il est donc en quelque sorte illusoire dans ce domaine de parler de droits absolus et de morceler l'usage comme s'il s'agissait d'un bien pouvant être soumis à un partage parcellaire. On est donc en droit de s'étonner de l'absence au sein de nos structures intérieures d'un organisme ayant autorité dans le domaine comme il s'en trouve une sur le plan international chargée de statuer sur les eaux limitrophes. Dans la sphère strictement provinciale, l'utilisation des plans d'eau et l'usage des eaux elles-mêmes est régie par de multiple lois qui ignorent elles aussi les données fondamentales de la technologie moderne. Certes, les ministères et organismes chargés de la règlementation ont-ils fixé des normes et des critères, mais le compartimentement des juridictions est ici encore notable. Tout au plus s'achemine-t-on à une certaine intégration des structures quant aux aspects purement sanitaires de l'eau. Ce n'est là que résoudre un problème très élémentaire.

Malgré la multitude des structures à tous les paliers, l'on est malheureusement obligé de noter que des préoccupations pourtant primordiales, comme celles de l'intégrité des eaux et de la préservation du sol ne semblent échoir à personne. Cette carence et l'attitude passive qui l'accompagne se retrouvent au sein de l'élaboration de certains réseaux tel celui de la Voirie. L'arbitraire, le caprice, la pression, le marchandage enfin l'électoralisme semblent présider dans plusieurs secteurs au choix des solutions et à l'institution des priorités. C'est donc à une refonte des concepts et des attitudes

qu'il faut tendre. Toute législation d'urbanisme devrait donc d'une part s'appuyer sur la technologie moderne et d'autre part sur le respect des véritables priorités. Il faut en effet se rappeler que les priorités actuelles ont été établies dans un contexte tout à fait différent et que le monde moderne a des exigences que l'on ne saurait ignorer sans de graves conséquences. Nous croyons par exemple que dans une multitude de cas les communications routières peuvent prévaloir sur d'autres, alors que dans le contexte actuel, elles passent toujours en dernier lieu.

Les efforts de réflexion récents mettent l'accent sur l'aménagement du territoire et considère comme facteur de planification le sol lui-même. L'abondance d'espace nous avait habitué à considérer celui-ci comme inépuisable. Il s'avère aujourd'hui que cet espace est devenu encombré et que plusieurs territoires sont desservis de façon inadéquate ou mal reliés les uns aux autres. Le rythme de notre développement exige des solutions rapides. Des régions entières et des plus précieuses sont actuellement complètement remaniées ou sur le point de l'être (Exemple: Région Sorel-Longueuil). Nous secondons donc l'intention de la commission de poursuivre sans délai et en profondeur les études de base devant servir à la loi sur l'urbanisme. D'autre part, nous invitons la Commission à se préoccuper immédiatement de certains problèmes régionaux.

En raison des lacunes dans les seuls secteurs que nous avons examinés et des conséquences qui résulteraient de mauvaises solutions aux problèmes que nous avons signalés, nous croyons devoir suggérer aux autorités de décréter comme d'urgence nationale une prise de conscience des responsabilités de chaucun en regard de l'utilisation de notre premier patrimoine, soit le sol qui nous a vu naître.

REFERENCES

Fiches et recherches de Madame Andrée Lajoie-Robichaud -

- Structures du Ministère de la Voirie
- Structures administratives contrôlant la construction des autoroutes.
- Structures administratives de localisation et construction de la route Trans-Canada.
- Le Critère de délimitation de juridiction municipale-provinciale sur les routes.
- Municipalité de comté.
- Les structures de l'Hydro-Québec.
  Loi régissant la Corporation du Gaz Naturel.
- Structures Administratives affectant les phares et les installations portuaires.
- Structures administratives de contrôle des voies navigables.
- Les phares
- Les aérodromes
- La Régie des services publics.

Fiches et recherches de Mademoiselle Luce Patenaude -

- Législation sur les routes, ponts.....

Fiches et recherches de Me Bernard Benoist, avocat -

- Règlementation fédérale sur les immeubles et constructions servant à la radio.

Mémoire du Comité des Voies Routières à l'assemblée générale de la Chambre de Commerce de la Province.

Etude de M. J.C. Nepveu, ingénieur -

The Municipal Conduit system in Montreal.

Monographies "Les ressources et notre avenir" de la Corporation des Ingénieurs Professionnels.

Etude préliminaire du port de Montréal par le Conseil du Port de Montréal.

BNQ
000 473 306