

900 B-12-J

FOLD ON THIS LINE

OFFICE SPECIALTY FORM 89

Le chapitre dixième

SOMMAIRE DU RAPPORT



Bibliothèque Nationale du Québec

Le processus de l'urbanisation dans le monde et au Québec
(Chapitre 11)

1- Face aux multiples problèmes d'aménagement et de réorga-
nisation des villes, le Québec échappe aux tendances
universelles à l'urbanisation dans le rythme et le mode
d'accroissement des zones urbaines.

2- Avec l'avènement de la révolution industrielle, l'accroisse-
ment de la productivité et la spécialisation des tâches
ont entraîné la concentration des populations dans des
centres techniquement équipés ou dotés de ressources
naturelles.

3- Le processus d'urbanisation s'est réalisé en deux phases
distinctes. Au premier lieu, les progrès réalisés dans le
domaine des transports et des moyens de communications,
abolissant les frontières, élargissant les possibilités d'explo-
rations à haute densité dans des périmètres restreints,
permettant ainsi aux populations urbaines de se grouper
en banlieue, en périphérie des centres métropolitains.
Au second lieu, l'augmentation de la main-d'œuvre dans
les industries de service, accrue l'importance des cen-
tres d'échange, provoquant le développement d'aires métro-
politaines et de conurbations.

4- Avec l'avènement des régions métropolitaines et des conur-
bations, la variété des fonctions fait apparaître un be-
soin d'espace plus grand par rapport à la population.
L'espace est absorbé à un taux élevé au carré du
taux d'accroissement démographique.

5- Au Québec, l'urbanisation est tributaire de la géographie.
La vie économique s'est développée aux carrefours des
voies navigables: Montréal, Québec, Trois-Rivières, Chicoutimi
et Sorel. Le reste du territoire, à l'exception
de la plaine de l'Est, est en grande partie boisé.

6- Depuis le début de siècle, une nouvelle donne s'est imposée
à l'industrialisation a entraîné des changements dans
dans la répartition de la main-d'œuvre et, par
une accélération soutenue de l'urbanisation.

Le chapitre dixième
SOMMAIRE DU RAPPORT



Le phénomène de l'urbanisation dans le monde et au Québec
(chapitre I)

- 1- Face aux multiples problèmes d'aménagement et de rénovation des villes, le Québec n'échappe pas aux tendances universelles à l'urbanisation dont le rythme n'a cessé d'accélérer aux cours des dernières décennies.
- 2- Avec l'avènement de la révolution industrielle, l'accroissement de la productivité et la spécialisation du travail ont entraîné la concentration des populations dans des centres techniquement équipés ou susceptibles de le devenir.
- 3- Le processus d'urbanisation s'actualise en deux phases distinctes: en premier lieu, le progrès réalisé dans le domaine des transports et des moyens de communications, abolissant les frontières, élimine la nécessité d'agglomérations à hautes densités dans des périmètres restreints, permettant ainsi aux populations urbaines de se grouper en banlieue, en périphérie des centres métropolitains; en second lieu, l'augmentation de la main-d'oeuvre dans les industries de service, accusant l'importance des centres d'échange, provoque le développement d'aires métropolitaines et de conurbations.
- 4- Avec l'avènement des régions métropolitaines et des conurbations, la variété des fonctions fait apparaître un besoin d'espace plus grand par rapport à la population. L'espace est absorbé à un taux équivalent au carré du taux d'accroissement démographique.
- 5- Au Québec, l'urbanisation est tributaire de la géographie. La vie économique s'est développée aux carrefours des voies navigables: Montréal, Québec, Trois-Rivières, Chicoutimi et Sorel. Le reste du territoire, à l'exception de la plaine de l'Est, est en grande partie boisé.
- 6- Depuis le début du siècle, une impulsion nouvelle donnée à l'industrialisation a entraîné des changements radicaux dans la répartition de la main-d'oeuvre et, par suite, une accélération soudaine intense de l'urbanisation.

- 7- S'il est vrai que le développement économique du Québec implique un mouvement de concentration urbaine identique à celui qu'on observe dans les pays neufs, la rapidité et l'intensité de cette concentration sont par ailleurs assez exceptionnelles; les trois-quarts des habitants du Québec vivent déjà en milieu urbain et, avant la fin du siècle, la proportion en sera de 90 p.c.; par ailleurs, 67 p.c. de la population urbaine est concentrée dans trois agglomérations ou conurbations seulement (Montréal, Québec, Chicoutimi - Jonquière). Les problèmes universellement liés à l'urbanisation ont donc ici un caractère particulièrement aigu.
- 8- L'étude des composantes économiques et démographiques de l'urbanisation québécoise laisse apparaître des différences profondes entre les agglomérations urbaines du Québec. Dans le cas des agglomérations de grandes dimensions, on relève quatre types distincts d'urbanisation qui posent, sous des angles différents, les problèmes les plus aigus. Les modes d'urbanisation des agglomérations de moindre envergure, fonction de facteurs bien connus, sont caractérisés par une lenteur qui réduit l'acuité des problèmes.
- 9- L'urbanisation du Québec s'est faite selon les grandes lignes naturelles de transport et se poursuit en fonction du développement de nouveaux axes de communication. Ses lignes de force apparaissent sous la forme d'un triangle dont les côtés joignent Montréal, Québec et les Cantons de l'Est. Cette disposition est un élément d'équilibre capable de susciter le développement de pôles de croissance décentralisés et reliés à l'arrière-pays. Le discernement et la mise en valeur systématiques des points névralgiques devraient être englobés dans l'objet d'une loi-cadre d'urbanisme.
- 10- L'urbanisation soulève plusieurs problèmes particulièrement évidents dans la transformation exceptionnellement rapide du Québec. En général, le développement urbain est caractérisé par le libre jeu des forces démographiques. Les problèmes qui en découlent commandent une solution dont le principe est la nécessité de contrôler le développement urbain. A l'urbanisation, il faut opposer l'urbanification.

- 11- Parmi les principaux problèmes qui ont attiré l'attention de la Commission, mentionnons: 1) le déséquilibre dans la distribution des populations urbaines, 2) le coût mal réparti des aménagements non planifiés, 3) le coût mal réparti des logements, 4) la congestion de la circulation, 5) la faible rentabilité des transports en commun, 6) la pollution, 7) la disparition d'excellentes terres agricoles et, 8) la destruction des unités de voisinage.
- 12- Tous ces problèmes témoignent de l'absence d'une politique rationnelle; ils engendrent ainsi un chaos et compromettent gravement le bien-être national. Or, nous le répétons, il faut prévoir qu'avant la fin du siècle, la population du Québec sera urbaine à 90 p.c. L'avenir de la Province sera donc déterminé par son aptitude à organiser son urbanisation.
- 13- L'urbanisation se poursuivra selon des lignes de force qui dépassent les municipalités. Il n'existe cependant pas de guide de développement au niveau de ces nouvelles lignes de force. D'où la nécessité de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement du territoire, tant au niveau provincial et régional qu'au niveau métropolitain et urbain.
- 14- Une telle politique est tributaire de la législation, de l'importance des recherches et des moyens de mise en oeuvre. Elle exige la conciliation des intérêts public et privé, sous une forme qui ne permette pas l'exclusion unilatérale, et qui protège la liberté des usagers actuels, des usagers futurs, comme celle de l'Etat ou de l'autorité.
- 15- Le système actuel est déficient et une mise en ordre s'impose de toute urgence. Devant les données québécoises du problème de l'urbanisation, il faut conclure à la nécessité d'une planification de l'aménagement territorial ou, plus spécifiquement, d'une loi-cadre d'urbanisme.

Planification économique, aménagement du territoire et urbanisme.

(chapitre II)

- 16- Les développements liés à l'urbanisation, à tous les niveaux, sont interdépendants. Une planification urbaine est inopérante si elle n'est pas conçue en rapport avec une politique économique globale. Il convient donc d'établir quelles sont les relations qui existent entre la planification économique et l'urbanisme.
- 17- Le concept général de planification désigne l'une des composantes du processus administratif. Cette composante est en fait essentielle à l'action administrative, car elle en détermine les objectifs, ordonne la priorité de ces objectifs et indique les moyens de réalisation. Il s'agit donc d'une décision qui aura des effets sur une collectivité.
- 18- En ce sens, la planification collective n'est que l'extension à l'échelle de l'organisation publique d'un système de décision universel. Elle présente cependant une physionomie particulière du fait de la complexité singulière des problèmes qu'elle pose. Ce qui n'empêche pas son interdépendance avec les multiples planifications individuelles qui coexistent.
- 19- Tous les corps publics, à tous les paliers, qui sont investis d'un pouvoir exécutif ont, du fait même, le pouvoir de planifier. Il est normal qu'à l'intérieur d'un Etat, les divers ordres de pouvoirs aient, chacun, une capacité distincte en matière de planification. En pratique, cependant, le fonctionnement d'un régime fédéral ne permet pas toujours les distinctions nécessaires et une même prérogative peut être revendiquée à la fois par l'Etat fédéral et par un Etat membre.
- 20- La difficulté des relations fédérales-provinciales en matière de planification est analogue à celle que pose, en régime unitaire, l'utilisation régionale des plans nationaux: adaptation d'impératifs "régionaux" aux exigences d'un pays, et du long terme au moyen terme.
- 21- Les relations concurrentes qui existent entre l'Etat provincial et l'Etat fédéral aggravent cependant la difficulté.

Les obstacles constitutionnels s'ajoutant aux insuffisances d'ordre économique, il n'est pas possible de songer à une planification globale du type français. Ceci vaut actuellement pour le Canada.

- 22- Les pouvoirs du gouvernement fédéral portent sur l'ensemble des réalités économiques et des moyens d'action qui lui permettent de faire face à la conjoncture et de pratiquer une politique de croissance. Jusqu'à la création récente du Conseil économique du Canada, cependant, le gouvernement fédéral s'est limité à une politique conjoncturelle. Depuis, on relève une orientation vers une planification plus globale (création du C.E.C.) que l'oeuvre déterminante accomplie dans le domaine de l'habitation (Loi nationale sur l'habitation et création de la S.C.H.L.).
- 23- Au niveau provincial, la planification économique suppose l'exercice de pouvoirs et l'utilisation d'instruments que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne spécifie pas. Les provinces qui désirent pratiquer une politique économique globale font face aux mêmes préoccupations que le gouvernement fédéral et doivent, plus que ce dernier, se soucier de l'aménagement du territoire. Leur champ d'intervention s'étend à la fois à la planification globale (collaboration avec le gouvernement fédéral) et à la planification régionale (collaboration avec les autorités locales et contrôle des investissements publics).
- 24- Au palier municipal, il faut d'abord noter que la définition actuelle de la municipalité comporte des défauts compromettants en regard des efforts d'aménagement: non concordance du territoire juridique et du territoire réel, émiettement des catégories territoriales et conception archaïque et désuète de la municipalité, entre autres. Il en découle notamment qu'il n'existe pas d'instruments régionaux de la planification régionale et que la distribution des pouvoirs locaux ne correspond pas à l'importance des agglomérations.
- 25- Les corporations municipales, même si elles n'exercent de pouvoirs qu'en vertu d'une délégation générale, jouissent d'une certaine autonomie. Elles exercent des pouvoirs financiers fortement influents en regard du développement local, et qui leur permettent une planification urbaine systématique. Le fisc et l'emprunt constituant les

principaux instruments de cette planification, celle-ci s'oriente principalement vers l'aménagement physique du territoire, i.e. l'élaboration de plans d'urbanisme.

- 26- Cette dimension physique ne limite cependant ni le domaine, ni l'influence de la planification urbaine. Comme processus administratif, celle-ci est appelée à prévoir et à organiser l'agencement de toutes les fonctions du gouvernement municipal, en vue du développement optimum de la société et de l'économie urbaine. Son influence peut être significative à l'endroit de la planification des paliers supérieurs du fait qu'elle est centrée sur un programme d'investissements publics et que le cadre territorial et la dimension physique des problèmes posés sont déterminants.
- 27- Reste que le recours méthodique à la planification urbaine ne se rencontre pas au Québec. Cette situation s'explique par un ensemble de circonstances qui tiennent autant à l'insuffisance des recherches et des concepts de base qu'aux structures du droit municipal en vigueur.
- 28- La planification peut se limiter à un secteur particulier de l'activité socio-économique (planification sectorielle) ou s'étendre à tous les secteurs pour définir leurs relations en fonction d'un équilibre (planification globale). L'intégration des deux types peut se faire à n'importe quel palier politique.
- 29- Bien que la préoccupation économique soit déterminante, elle n'est pas exclusive. En fait, la planification économique pose tout le problème de l'aménagement de l'espace. Il s'agit de deux aspects d'un même processus: les deux concepts de base sont identiques.
- 30- La planification économique vise à l'utilisation optimum de toutes les ressources, y compris l'espace, qui n'a valeur de ressource que lorsqu'on l'aménage pour qu'il fournisse un rendement. Cette planification a donc une incidence physique.
- 31- La planification physique s'intéresse à l'organisation rationnelle d'un espace particulier afin d'assurer son utilisation socio-économique optimum. Elle est donc

une composante de l'action économique à laquelle elle conduit et dont elle est en même temps l'aboutissement.

- 32- L'urbanisme municipal, répondant à un souci d'organisation rationnelle de l'espace, est un ensemble de décisions planifiées qui résulte en un plan général d'expansion et de rénovation physique. On constate qu'en définitive l'élément de rationalité se trouve dans un rapport localisable avec l'économie globale dont la production des équipements est un baromètre.
- 33- Le plan d'urbanisme est en relation étroite avec la planification urbaine. Il exprime la synthèse physique des programmes municipaux et prépare leur synthèse administrative. La relation entre l'urbanisme et la planification urbaine est particulièrement évidente dans le cas de l'habitation: celle-ci occupe en moyenne 45% du territoire municipal.
- 34- A l'échelle régionale, les rapports entre l'urbanisme et l'habitation sont de même nature qu'à l'intérieur d'une agglomération urbaine. Dans les deux cas d'ailleurs, c'est la ville qui est le foyer des préoccupations. Pour le planificateur, il s'agit de fortifier les relations économiques de croissance entre les centres urbains et la région; pour l'urbaniste, il s'agit d'organiser des correspondances physiques dans la région à centre urbain.
- 35- La mise en oeuvre d'une politique de l'équipement communautaire apparaît essentielle à un développement régional centré. Ce qui suppose l'intervention de l'urbanisme considéré dans une vision globale de l'espace urbain et pose le problème de l'aménagement de territoire.
- 36- Tout comme les problèmes d'aménagement issus de l'urbanisation ont fait apparaître la nécessité de l'urbanisme, les transformations de la ville en un espace urbain sans limites distinctes et sans existence juridique ont rendu nécessaire l'aménagement du territoire. Celui-ci exprime le besoin d'assurer la continuité du tissu urbain. Il traduit les objectifs socio-économiques en programmes d'action qui permettent leur localisation;

il communique les informations économiques liées aux conditions physiques de cette localisation.

- 37- Telle qu'on la conçoit en général, la planification économique s'arrête au seuil de la programmation de l'équipement, condition de l'aménagement physique. Les aménageurs, pour leur part, sont exclus du champ des décisions des paliers supérieurs. Ni les économistes, ni les urbanistes ne disposent encore des moyens de concrétiser la relation entre les deux modes de planification.
- 38- Cette relation s'exprime dans une politique d'aménagement du territoire qui repose sur la programmation des équipements sociaux et s'applique à tout le territoire national ou provincial à travers un processus de régionalisation. Cette politique requiert la collaboration de l'Etat et des collectivités locales et implique l'existence de structures de planification aux deux niveaux, de même qu'au niveau régional, où les intérêts se rencontrent. La plus impérieuse de ces structures est celle d'un organisme d'information des collectivités locales sur les programmes d'équipement public.
- 39- Les conditions d'une politique d'aménagement du territoire, telles que dégagées par la Commission, forment la conclusion de ce chapitre. (Cf. page 65).



- 40- L'urbanisme, "science de l'aménagement rationnel et harmonieux du territoire", ne peut se concevoir comme l'élaboration, par un spécialiste, d'un modèle stable de l'aménagement d'un territoire. Il est un processus de connaissance et d'action qui permet d'organiser l'existence sociale et économique de la communauté urbaine. Comme tel, il est essentiellement lié aux autres fonctions de l'administration municipale.
- 41- Ayant pour champ d'action le cadre de la vie urbaine, l'urbanisme propose la synthèse physique des interventions et des recherches touchant un espace qui devient de plus en plus complexe. Il implique donc une coordination de l'action administrative à l'endroit du développement urbain et, s'allie dans ce contexte, à la planification urbaine.
- 42- L'urbanisme se propose, d'une part, comme un processus de connaissance de l'espace à aménager. Il précise progressivement une vision globale de cet espace concernant, dans leur interdépendance, l'homme en tant qu'utilisateur du sol, la société en tant que pourvoyeuse de services, et le sol en tant que support des utilisations et des services. Ceci, jusqu'à ce que cette vision globale devienne le cadre du développement.
- 43- L'enquête s'inspire de la vision initiale et la précise, en pondérant les renseignements apportés, conduisant ainsi à la définition de grandes orientations de développement. Une fois ces orientations connues, le processus débouche sur une politique d'urbanification qu'on exprime par une esquisse. Les autorités responsables sont alors appelées à prendre position et à formuler les options indispensables à l'élaboration du plan. Les orientations deviennent des décisions qui engagent à l'action.
- 44- L'urbanisme se propose par ailleurs comme un processus d'action. Les options décidées deviennent directives et, en les précisant graduellement on en fait, sous forme de plan, la norme de la gestion urbaine en matière d'utilisation du sol.

- 45- Le travail se fait en deux temps: l'élaboration du plan et son application. En premier lieu, il s'agit de préciser les options jusqu'à la formulation d'une vision définitive du cadre de la vie urbaine; cette vision définit l'envergure, le contenu et les orientations du développement. En second lieu, il s'agit de réaliser cette vision définitive, compte tenu des moyens limités de la collectivité pour l'installation de l'équipement public, fondement du développement; ceci entraîne la définition de priorités dans l'espace et dans le temps. Le lien est donc très étroit entre la planification de l'équipement public et les autres éléments de l'action en urbanisme.
- 46- L'urbanisme est lié au pouvoir de gouverner. Son champ d'action est délimité par le droit. Les problèmes de l'urbanisation moderne ont amené plusieurs gouvernements à en définir les attributions dans des cadres législatifs dont le contenu s'inspire de deux grandes conceptions: l'une considère le plan d'urbanisme comme l'assise des décisions administratives, l'autre n'en fait qu'un instrument facultatif. La première stipule le lien établi entre le plan et son application, l'autre sépare les deux questions.
- 47- La pratique de l'urbanisme comme processus de connaissance révèle une confusion notoire dans la définition et l'interprétation des divers types de plans correspondant en principe aux différentes étapes du processus d'urbanisme. Ceci vaut particulièrement en regard du plan directeur, où les deux conceptions précitées prennent tout leur relief.
- 48- La majorité des lois européennes d'urbanisme définissent rigoureusement le contenu du plan directeur dont elles énumèrent toutes les composantes. Le système nord-américain confie à des organismes techniques le soin de déterminer le contenu du plan directeur dont l'application est purement facultative; les lois ne donnent aucune définition exhaustive de ce plan et seules les relations existant entre la décision administrative et le plan permettent d'en saisir le contenu.
- 49- D'un côté la loi établit un lien entre le plan directeur et la gestion urbaine, de l'autre ce lien n'est pas stipulé et le processus de planification en est bloqué.

- 50- Dans la pratique de l'urbanisme comme processus d'action, les systèmes les plus différents expriment la similitude des problèmes de gestion urbaine. Ainsi, en système soviétique, le pouvoir collectif de l'Etat n'élimine nullement la concurrence des administrations qui l'incarnent et les plans ne sont pas exécutoires en fait, les dispositions d'urbanisme étant subordonnées à l'exécution du plan économique. Les administrations municipales ne peuvent exercer un contrôle efficace sur l'ensemble de leur territoire à cause des priorités accordées aux agents économiques.
- 51- Aux Etats-Unis (E.U.A.), l'Etat n'est qu'un instrument de la puissance publique, dans le système économique de la "libre entreprise". Une planification d'ensemble élaborée par lui n'est donc pas exécutoire, à moins qu'il n'intervienne à titre de réalisateur dans le domaine de l'équipement. La réglementation de l'urbanisme repose sur des principes qui font obstacle à sa mise en oeuvre ordonnée; elle est essentiellement "habilitante" et subordonnée au jeu des intérêts particuliers des propriétaires.
- 52- Dans un cas comme dans l'autre, le processus logique de connaissance et d'action est donc inopérant, faute d'intégration de la gestion urbaine à la planification. Or l'urbanisation a pris une telle ampleur, dans les pays développés, que la plupart des problèmes posés à la collectivité politique sont devenus des problèmes urbains. Les objectifs de la société toute entière ne se différencient plus de ceux de l'administration urbaine. Il en découle, par conséquent, la nécessité de réévaluer les conceptions courantes.
- 53- Il faut définir un modèle d'action en urbanisme qui corresponde à la nouvelle conception imposée par la transformation du champ d'action; il faut formuler des objectifs d'aménagement, leur donner une forme souple, les relier les uns aux autres. Il s'agit d'une tâche difficile dans le contexte des nouveaux modes d'expression de la vie sociale; le lieu des échanges n'est plus une place, mais l'espace urbain, dont l'unité est plus intellectuelle que physique.

- 54- Le plan doit servir de cadre à la réalisation de ces objectifs. Le problème d'aménagement de l'espace urbain va être d'assurer la synthèse des actes collectifs (économiques) et individuels (physiques). L'urbanisme doit trouver dans un temps et un espace donné le cadre fonctionnel le plus approprié à la solution des conflits individuels. Il doit à la fois stabiliser les usages et prévoir l'évolution, délimiter des zones et organiser leur transformation, considérer les exigences individuelles sur la base de calculs économiques globaux.
- 55- Le modèle proposé par la Commission (Cf. page 58) s'inscrit dans la conception globale de l'aménagement du territoire. Il prévoit l'intégration de la planification et de l'administration dans le contenu même du plan d'urbanisme.
- 56- Au niveau de la composition du plan, ce lien est institué par l'établissement juridique de l'interdépendance entre les principales composantes du plan: le schéma directeur de structure, le plan d'équipement, le plan de zonage et les plans particuliers d'aménagement.
- 57- Cette disposition fondamentale demeure cependant insuffisante. Pour garantir la conformité des réalisations et du plan, la loi doit aussi définir avec précision les divers moyens d'exécution et prévoir des instruments de contrôle souples, mais efficaces.
- 58- Considérant par ailleurs que l'action de synthèse de l'urbanisme ne peut se concevoir qu'en fonction des liens qui existent entre le territoire municipal et les espaces voisins, il nous faut conclure à la nécessité de plans régionaux portant sur les implantations intercommunales. Ceci implique l'existence d'une forme quelconque de gouvernement régional nanti des responsabilités et des pouvoirs appropriés.
- 59 - L'Etat doit enfin s'assurer de la conformité des plans régionaux d'urbanisme aux exigences du développement socio-économique de la nation. De l'avis de la Commission, cette responsabilité incombe, dans les conditions présentes, à un ministère des Affaires municipales et de l'Urbanisme.

- 60- Les conditions qui font de l'urbanisme une réponse à l'urbanisation non contrôlée sont de trois ordres: 1) définition exacte du lieu de l'urbanisme, 2) définition précise de son contenu et de ses moyens et, 3) organisation d'un corps de lois spécifiant les instruments de planification, les conditions de leur emploi, l'autorité liée à la préparation des plans, l'incidence des plans sur les pouvoirs d'exécution, l'étendue de ces pouvoirs et des droits qui s'y rattachent.
- 61- Au Québec, la Loi des cités et villes et le Code municipal délèguent aux municipalités, en matière d'urbanisme, des pouvoirs dont l'exercice est facultatif. Les actes en ce domaine ne sont pas soumis à un contrôle effectif et les obligations demeurent lâches. C'est ce que confirme l'examen des lois en vigueur concernant les divers aspects de la politique d'urbanisme, notamment: l'administration, les plans municipaux, les plans régionaux, le lotissement et le remembrement, la réserve de terrain et l'expropriation, l'habitation, les villes nouvelles, la recherche et l'éducation.
- 62- L'exécution des lois suppose l'existence d'organismes administratifs spécialisés, entre lesquels les tâches sont réparties compte tenu de la diversité des pouvoirs et des dimensions variables des territoires administrés. Toute politique rationnelle repose sur un équilibre des pouvoirs entre ces diverses administrations. En aménagement du territoire, cet équilibre exige l'autorité primordiale du Gouvernement, dont relève l'élaboration d'une politique économique et sociale.
- 63- Au palier interministériel, aucune loi ne définit expressément les responsabilités du Gouvernement en matière d'urbanisme. A défaut, on utilise le système des décrets pour constituer des comités et des sous-comités dont l'existence légale n'est que l'effet de pouvoirs discrétionnaires et dont le rôle est exclusivement consultatif.

- 64- La description du Comité ministériel de planification (C.M.P.), du Comité permanent d'aménagement des ressources (C.P.A.R.) et du Sous-Comité à l'aménagement du territoire (S.C.A.T.) confirme le caractère fondamentalement aléatoire des seules organismes de planification que le Gouvernement ait institués en son sein.
- 65- L'action du Gouvernement n'est donc pas encore rationalisée. Les lois actuelles ne permettent cependant pas de procéder autrement. Seule une décision du législateur peut corriger cette situation.
- 66- Au palier ministériel, si l'on exclut la juridiction du ministre des Richesses naturelles sur les villages miniers, seul le ministre des Affaires municipales a compétence pour s'occuper des questions d'urbanisme. Urbanisme n'a cependant ici que le sens restreint d'une réglementation des usages et le pouvoir d'intervention du ministre est limité au contreseing des actes municipaux et à des conseils aux autorités municipales. Le ministère n'est qu'un simple intermédiaire entre le législateur et les collectivités locales; il contrôle la légalité des actes.
- 67- L'examen de la régie interne du ministère et notamment du Service d'urbanisme, de la Commission municipale de Québec, de la Société d'habitation du Québec et de la Régie des eaux, révèle un progrès indéniable en matière d'urbanisme. Reste que les pouvoirs de chacun de ces organes reflètent l'étroitesse caractéristique des pouvoirs du ministère en ce domaine; aucun d'entre eux ne dispose de pouvoirs effectifs de contrôle sur la qualité des projets, au point de vue de l'urbanisme.
- 68- Au palier régional, la loi ne prévoit pas la possibilité, pour un organisme régional, d'élaborer et d'exécuter un plan régional d'urbanisme; elle ne stipule d'ailleurs pas l'existence d'un tel organisme. Seuls sont prévus les conseils de comté et les commissions intermunicipales d'urbanisme.

- 69- L'étude des attributions des conseils de comté, de la Corporation de Montréal métropolitain et de la Commission d'aménagement de Québec fait ressortir des lacunes communes qui paralysent l'action de ces organismes en aménagement régional: objet ou territoire trop restreint, système de représentation inadéquat, absence de pouvoirs d'exécution.
- 70- Au palier intermunicipal, la loi autorise les corporations municipales à former une commission intermunicipale d'urbanisme nantie des mêmes pouvoirs qu'une commission municipale d'urbanisme. Cependant, elle ne définit aucunement l'unité de territoire appropriée, elle stipule un système de représentation qui ne tient pas compte de l'importance de la population et du niveau de développement économique des municipalités et limite l'intervention de la commission à un pouvoir d'étude et de recommandation.
- 71- Au palier municipal, la Loi des cités et villes et le Code municipal permettent aux corporations municipales de faire de l'urbanisme, sans les y obliger. En fait, les droits et les pouvoirs prévus sont théoriques et de nombreuses lacunes subsistent en pratique; il faudrait notamment autoriser les municipalités ou leurs organismes délégués à aménager et administrer toutes les installations requises pour les fins municipales ou régionales, ce qui suppose la définition rigoureuse de ces fins.
- 72- Le plan d'urbanisme est formé d'un ensemble de propositions distinctes, qui peuvent ne pas avoir la même force de contrainte à l'égard de l'administration et des particuliers. Aucune de ces composantes ne peut avoir valeur juridique si les lois n'attribuent pas à l'administration le pouvoir de les préparer, de les adopter et de les amender.
- 73- En ce qui concerne les plans municipaux d'urbanisme, la structure des textes législatifs est telle que l'on trouve tout en tout, mais d'une manière désordonnée; les divers plans sont confondus et ne sont même pas désignés par leur nom. Le législateur ne s'est pas soucié de définir les modalités juridiques de l'aménagement physique, ses particularités, ses objectifs: il s'est

d'abord préoccupé du pouvoir réglementaire des municipalités en matière d'urbanisme.

- 74- La loi habilite les corporations municipales à préparer un schéma directeur des structures ("plan directeur"), mais elle ne définit pas l'expression. Deux interprétations s'opposent: l'une restrictive, qui tend à réduire le "plan directeur" à un simple plan de voirie, l'autre extensive, reconnaissant aux municipalités le pouvoir d'y inclure tout ce qu'elles jugent nécessaire. Toutes deux conduisent en pratique à subordonner le schéma directeur des structures au plan de zonage. La réforme qui s'impose doit notamment rendre ce schéma effectivement obligatoire pour toutes les administrations, à tous les paliers.
- 75- L'interprétation de la loi permet, théoriquement, de dresser un plan d'équipement comme partie du plan d'urbanisme. Un tel plan n'a, en fait, qu'une valeur académique parce que: 1) les autorités municipales ne sont pas en mesure de connaître les projets d'équipement public et d'en prévoir la réalisation, 2) elles ne peuvent, par conséquent, tenir compte d'un programme d'équipement global et, 3) le système de financement municipal ne leur permet pas d'établir leur propre programme d'équipement. Une réforme appropriée devrait notamment définir les composantes d'un plan d'équipement et lui donner la même valeur juridique que le schéma directeur des structures.
- 76- En ce qui concerne le zonage, la loi permet la division du territoire en zones pour "fins de votation", exclusivement. Elle ne définit pas ces fins et n'indique pas les règles de délimitation des zones ou secteurs de zones au point de vue de l'urbanisme. La réglementation de détail y est abondante, mais la procédure d'amendement en rend l'application pratiquement facultative. Une réforme de la législation devrait notamment stipuler la conformité du zonage au schéma directeur des structures.
- 77- Exception faite de certaines dispositions de la Loi de la Société d'habitation du Québec, la loi ne prévoit rien en ce qui concerne les programmes particuliers d'aménagement. La Loi de la S.H.Q. confond d'ailleurs programmes particuliers et plans d'exécution, alors qu'elle devrait en définir le contenu, en préciser les moyens et les intégrer au plan d'urbanisme.

- 78- La législation est aussi muette à l'égard du contrôle du développement pendant la préparation des plans. Elle devrait autoriser l'application d'un plan sommaire et d'une réglementation transitoire de contrôle.
- 79- Au chapitre des plans régionaux d'urbanisme, les lacunes sont encore plus flagrantes; il n'existe aucune législation, sinon celle qui définit les pouvoirs administratifs des conseils de comté et des commissions intermunicipales d'urbanisme déjà mentionnés.
- 80- L'expropriation vise l'implantation des équipements collectifs sur un territoire et se trouve de ce fait en relation directe avec la planification des structures. L'"homologation" permet une programmation des expropriations dans le temps et s'avère donc liée à la planification de l'équipement. D'où la nécessité de n'exercer l'une et l'autre que conformément à un plan d'urbanisme, ce que la législation actuelle ne reconnaît pas.
- 81- Il apparaît, par conséquent, indispensable de modifier la loi de manière à relier l'exercice des pouvoirs d'expropriation et d'"homologation" au plan d'urbanisme et à étendre ces pouvoirs en fonction des exigences d'une planification d'ensemble de l'équipement collectif. Cette extension de pouvoirs ne peut évidemment se concevoir que moyennant une protection appropriée des intérêts privés.
- 82- Le lotissement établit un lien entre la propriété foncière et l'usage qu'on peut en faire. En ce sens, il se rallie aux préoccupations de l'urbanisme. Les lois en vigueur n'établissent aucun rapport entre lotissement et plan d'urbanisme. Pourtant, la nécessité d'un tel rapport apparaît évidente, si l'on considère que le contrôle du lotissement est l'un des moyens les plus faciles de contrôler le rythme du développement.
- 83- Du fait que le lotissement précède le développement, il arrive dans plusieurs municipalités que les lotissements déjà approuvés ne correspondent plus aux objectifs du plan d'urbanisme. Il faudrait donc prévoir une procédure selon laquelle les autorités municipales pourraient remplacer ces lotissements par d'autres mieux appropriés,

même sans l'accord des propriétaires, à la condition de prévoir la sauvegarde de leurs droits.

- 84- Dans le domaine de l'habitation, la récente Loi de la Société d'habitation du Québec constitue, à toutes fins pratiques, la seule législation existante. Cette Loi de la S.H.Q. représente un premier pas du gouvernement provincial vers la solution des problèmes d'habitation et de rénovation.
- 85- Ces problèmes se situent au carrefour de trois politiques distinctes: une politique sociale, une politique économique et une politique d'urbanisme. La dernière n'apparaît pas dans la Loi de la S.H.Q. Une modification majeure s'impose donc, modification qui suppose principalement la subordination de toute opération à un plan municipal d'urbanisme. A cet effet, il serait souhaitable d'inclure dans la procédure actuelle d'approbation des projets une approbation intermédiaire visant la qualité du projet au point de vue de l'urbanisme.
- 86- Concernant les villes nouvelles, la législation actuelle se réduit à la Loi des villages miniers, loi qui ne correspond plus à aucune réalité. Chaque ville nouvelle pose un problème particulier qui ne peut être résolu que dans son contexte propre, ce qui suppose une législation très souple. Par ailleurs, comme les villes nouvelles s'établissent en territoire presque vierge, elles fournissent l'occasion propice à l'application d'un plan d'urbanisme préalablement établi.
- 87- L'élaboration d'une véritable politique d'urbanisme et l'avancement de la recherche en ce domaine sont interdépendants. Dans l'état actuel des choses, le progrès de l'une et l'autre tient à deux mesures impérieuses: 1) conférer à l'urbanisme un statut juridique et, 2) programmer et coordonner les recherches en ce domaine, compte tenu du fait que les problèmes du Québec ne pourront être résolus que par des recherches applicables au Québec.
- 88- En conclusion, il ressort que le vice fondamental de la législation d'urbanisme en vigueur au Québec réside dans l'absence d'une définition adéquate de ce qu'est précisément l'urbanisme et, par suite, dans l'impossibilité pratique de l'intégrer à la gestion urbaine.

Dispositions législatives et administratives en vigueur au Québec

(chapitre V)

- 89- Les municipalités ont-elles le pouvoir de pratiquer l'urbanisme? La réponse est ambiguë. La première partie du chapitre souligne le chevauchement de multiples pouvoirs publics et privés, fédéraux, provinciaux et municipaux. La seconde partie confirme la première par l'analyse des structures administratives de quatre ministères provinciaux.
- 90- En première partie, les textes législatifs sont étudiés à quatre points de vue: planification ("planning"), réglementation, réalisation et financement. Sont abordées ici des questions d'infrastructure (terre, eau, air), d'équipement social (santé, bien-être, éducation, loisirs, culte et culture), d'équipement administratif, domiciliaire et industriel.
- 91- En ce qui a trait à la voirie et aux ponts, nous trouvons une juridiction partagée entre les gouvernements fédéral et provincial. Un ministère particulier détient des pouvoirs prédominants au sein de chacun. En pratique, les interventions d'organismes parastataux, municipaux ou spécialisés, sont également nombreuses.
- 92- Les voies ferrées sont de la compétence exclusive de la Commission fédérale des transports, ouverte toutefois aux requêtes provinciales et municipales
- 93- Dans le secteur des hydrocarbures, les compagnies à charte fédérale sont réglementées par la Commission de l'énergie nationale. Celles à charte provinciale relèvent de la Régie provinciale du gaz et de l'électricité, dominée par le quasi-monopole de la Commission hydro-électrique du Québec.
- 94- Les voies navigables sont soumises à une dualité de pouvoirs. Le gouvernement provincial régit les eaux proprement dites; le gouvernement fédéral, tout ce qui concerne la navigation. Il en résulte une véritable ambiguïté dans la question des installations portuaires.

- 95- Pour ce qui est de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement des eaux usées, c'est la municipalité qui, cette fois, détient d'importants pouvoirs. Elle planifie, réalise et finance.
- 96- A part Radio-Canada, l'industrie des télécommunications est en majeure partie privée. Il existe dans ce domaine des juridictions provinciales et municipales, soumises à un contrôle fédéral. Le gouvernement fédéral exerce une surveillance plus coercitive - toujours au regard de l'infrastructure (air)- sur les aérodromes publics et, en matière de navigation, sur les aéroports provinciaux.
- 97- La juridiction sur l'établissement des hopitaux publics et psychiatriques est entièrement dévolue à la Province, le gouvernement fédéral pouvant intervenir indirectement par des normes de financement. Les hopitaux militaires et ceux destinés aux personnes relevant directement de l'autorité centrale restent du ressort fédéral. Les municipalités ne conservent en fait que leur droit de zonage.
- 98- Le concept du bien-être social se traduit par une juridiction imprécise. L'initiative privée supplée. Le rôle de l'Etat s'affirme cependant progressivement, sous l'effet des pressions sociales et de l'augmentation des débours de fonds publics.
- 99- Le domaine de l'éducation relève du gouvernement provincial. Ce dernier délègue une part de ses pouvoirs aux commissions scolaires régionales et locales qui régissent le niveau primaire ou secondaire. Sous réserve d'approbations ministérielles, elles peuvent en définitive implanter leurs édifices là où elles l'entendent. L'enseignement privé planifie à son gré, surtout au niveau de l'enseignement supérieur, bien que son financement soit conditionné par le respect de certaines normes. L'enseignement technique et professionnel relève d'une autorité doublement ambivalente: fédérale-provinciale d'une part, provinciale-régionale d'autre part.

- 100- Les trois niveaux de gouvernement se forgent des pouvoirs concurrents en regard des loisirs. Tous trois planifient, réalisent et financent. Une concurrence identique s'établit dans le domaine culturel, au fur et à mesure que se manifestent les besoins. Les confrontations sont nombreuses.
- 101- L'entreprise et les édifices du culte, d'essence publique, sont pourtant de ressort privé.
- 102- Les divers niveaux de gouvernement détiennent les pouvoirs nécessaires pour s'équiper en bâtiments administratifs. A chaque palier, plusieurs autorités ministérielles ou spécialisées sont impliquées. Les procédures sont loin d'être uniformes. Les municipalités, toujours assujetties à des normes de financement, jouissent cependant de pouvoirs étendus.
- 103- Les gouvernements fédéral et provincial jouent un rôle d'auxiliaires financiers en faveur de l'habitation privée, de l'hôtellerie, et de l'industrie privée. Par ce biais, dans certains cas, de multiples autorités administratives assurent un contrôle indirect.
- 104- L'équipement est régional. C'est donc à la tendance régionalisante des structures administratives des ministères que s'attarde la seconde partie du chapitre. Quatre ministères provinciaux sont étudiés: ceux de l'Education, de la Santé, de la Voirie et des Travaux publics. Les trois premiers contrôlent près des 75 p.c. des dépenses d'immobilisation du gouvernement du Québec; le dernier détient, en principe, le pouvoir de construire tous les immeubles du gouvernement provincial.
- 105- Le ministère provincial de l'Education tend depuis sa création à régionaliser ses structures. Les faits traduisent pourtant toujours une forte concentration des pouvoirs à Québec. La décentralisation ressemble à une "mesure d'autonomie contrôlée". Ce ministère n'exerce qu'une juridiction administrative limitée sur l'enseignement supérieur. Il finance partiellement l'établissement des institutions d'enseignement technique à partir d'une source fédérale. Deux mille commissions scolaires ont leurs impératifs. Un pareil ministère peut-il réaliser une véritable planification de l'éducation ?

- 106- Le ministère provincial de la Santé présente, lui aussi, une centralisation et une concentration de ses structures administratives. Il exerce des droits exclusifs sur les hopitaux publics; il contrôle les hopitaux privés. L'ébauche d'une structure régionale intéressante se manifeste dans un Comité permanent de planification. La régionalisation provinciale du ministère est plus évidente encore en ce qui touche les unités sanitaires, nées de pouvoirs provinciaux et municipaux. Leur autonomie n'est qu'apparente: elles s'intègrent dans la hiérarchie très centralisée et fortement concentrée du ministère.
- 107- Au ministère provincial des Travaux publics, nous constatons l'inexistence de réelles structures régionales. Nous sommes ici en présence de forces individuelles et de groupes de pression. Hormis la division Est-Ouest du territoire provincial, on ne trouve que des structures purement exécutoires.
- 108- Si 73 p.c. des effectifs du ministère provincial de la Voirie sont extérieurs, on ne peut cependant affirmer qu'il y ait une déconcentration des pouvoirs. Dépassant même le ministère comme tel, l'autorité finale réside en la personne du Lieutenant-Gouverneur en conseil. Pour les travaux de réparation et d'amélioration des routes, l'autorité du ministre est plus étendue; elle peut même s'exercer auprès des municipalités. La diffusion des responsabilités est extrême. Une pareille autorité ministérielle peut-elle planifier un réseau routier global, conforme aux priorités régionales?
- 109- Au chapitre de la planification de l'équipement public, l'examen de la répartition des droits et l'analyse de l'exercice de ces droits par les ministères provinciaux, conduisent à une même conclusion. La concurrence des pouvoirs, aggravée par l'irrationalité de l'absence de communication, paralyse tout. Les différents rouages d'une même administration, les administrations, la base municipale et le sommet gouvernemental, sont imperméables. La planification est impossible dans ces conditions.

- 110- La possession du terrain est une condition sine qua non de toute réalisation d'équipement et de toute participation directe de la collectivité au développement urbain.
- Au Québec, le droit ancestral de l'Etat à la propriété du terrain a été étendu aux corporations municipales et scolaires. Lorsqu'il ne leur est pas possible d'acquérir du terrain de gré à gré, ces pouvoirs publics exercent le droit d'expropriation. Ce droit a par ailleurs été délégué à d'autres organismes responsables de l'installation de certains équipements nécessaires au fonctionnement de la société.
- 111- La concurrence des multiples autorités détentrices du pouvoir d'expropriation engendre une situation anarchique qu'il convient de corriger sans délai. L'expropriation n'est pas une fin en soi et les critères de son efficacité résident dans le développement. Ce qui signifie que les terrains expropriés doivent être utilisés conformément au plan d'urbanisme.
- 112- La Commission estime donc que l'exercice du droit d'expropriation devrait être conditionné, dans chaque cas, à une autorisation préalable de la corporation municipale, en fonction des exigences clairement définies du plan d'urbanisme et de la planification urbaine. De plus, le recours au droit d'expropriation doit être soumis à des dispositions rigoureuses et uniformes par l'application d'une loi-cadre relative à l'expropriation.
- 113- Les responsabilités de la corporation municipale s'étendent à l'ensemble des activités urbaines et touchent, de ce fait, toutes les fonctions urbaines. La Loi des cités et villes sanctionne ce principe en donnant à la corporation municipale le droit d'exproprier "pour fins publiques". Faute d'une définition précise, ce terme a été interprété dans un sens restrictif qui ne correspond pas aux responsabilités réelles de la corporation municipale.

- 114- De l'avis de la Commission, il convient de préciser et d'élargir le sens de l'expression "fins publiques" de manière à rendre compte de la responsabilité totale de l'administration municipale à l'égard du développement. A cet effet, il faut envisager une réforme du droit d'expropriation qui suppose: 1) la généralisation du droit d'expropriation des abords, 2) la restriction de la revente inconditionnelle de la partie excédentaire des terrains, 3) la possibilité pour les corporations municipales de garder la possession des terrains excédentaires.
- 115- Le droit d'exproprier pour fins de rénovation implicitement contenu dans celui qui permet à la Ville de Montréal d'assurer un "meilleur aménagement" répond d'une conception inacceptable. Si la corporation municipale est reconnue responsable de l'aménagement, elle doit pouvoir agir directement à cet effet; par ailleurs, l'oeuvre de rénovation est illusoire dans le contexte de la revente inconditionnelle des terrains visés.
- 116- Cela amène la Commission à définir les principes généraux auxquels une opération de réaménagement doit obéir: 1) reconnaissance du droit d'exproprier pour fins spécifiques de rénovation impliquant élargissement spatial des droits d'expropriation "excédentaire", 2) reconnaissance du droit de disposer des biens expropriés impliquant participation municipale à la rénovation, 3) admission de l'expropriation municipale pour une entreprise de rénovation d'initiative privée et, 4) établissement d'un "droit de suite" sur le sol exproprié pour fins de rénovation.
- 117- Outre l'expropriation visant à l'implantation de services publics et à la rénovation, il faut aussi considérer l'expropriation pour fins de développement. Une municipalité en expansion peut se trouver dans l'obligation d'exproprier des terrains pour assurer le développement ordonné de l'agglomération, en pondérant à cet effet le jeu de l'offre et de la demande.
- 118- Les questions relatives à la réserve de terrain ("homologation") sont corollaires au droit des pouvoirs publics à la possession du sol; il s'agit de savoir à quel moment doit intervenir la prise de possession et dans quelle mesure on peut la différer.

- 119- Les remarques formulées sur les conditions et la procédure de l'expropriation s'appliquent intégralement ici. La réserve de terrain doit concorder avec les dispositions du plan d'urbanisme et, en particulier, avec le programme d'équipement. Elle doit être régie par une loi-cadre d'homologation comportant des normes précises en vue de garantir l'objectivité des mesures et la protection des individus. Le pouvoir de réserver devrait par ailleurs être élargi à tous les secteurs où peut s'exercer le pouvoir d'expropriation, mais il ne devrait être exercé que par les corporations municipales.
- 120- La spéculation foncière et immobilière est aussi justifiable que toute autre forme de spéculation financière fondée sur la recherche d'un profit dans des opérations consistant à acheter pour revendre; c'est un mécanisme normal de la mise en marche. Ce sont les pouvoirs publics et, singulièrement, les autorités municipales qui portent l'ultime responsabilité de ses méfaits, car c'est à ces autorités qu'incombent les décisions relatives à l'implantation des services et au contrôle du développement.
- 121- Les imperfections du régime actuel ne sauraient être corrigées qu'en donnant au jeu de l'offre et de la demande un cadre qui tienne compte des besoins d'ensemble de la société urbaine et d'une politique réaliste de développement. Une administration municipale n'a pas l'information et la compétence nécessaires pour mener seule sa tâche à bien; une collaboration doit s'engager entre les administrations municipales, le secteur privé et les autorités provinciales.
- 122- En ce qui concerne l'élaboration d'une politique de développement, une telle collaboration suppose: 1) la délégation aux autorités municipales de pouvoirs suffisamment complets et précis en matière d'urbanisme et l'obligation d'y recourir quand la situation l'exige, 2) la nécessité de concevoir cette politique en fonction des besoins de la région, 3) l'action concertée des autorités et, 4) la prise en considération des points de vue du secteur privé.
- 123- Au niveau de la réalisation du programme de développement, les autorités municipales doivent disposer de

de moyens de direction adéquats, impliquant: 1) la priorité d'utilisation des instruments de planification et, en particulier, d'un plan de l'équipement public et, 2) le pouvoir de s'approprier les terrains nécessaires au développement, quand les mécanismes du marché l'entravent, et de mettre ces terrains à la disposition de ceux qui veulent les développer conformément au plan.



Bookkeeper®

Deacidification for Libraries and Archives

November 2009

BNQ



C 000 176 015