

La décentralisation de l'aménagement du territoire : mythe ou réalité?

Jane Matthews Glenn

Volume 27, Number 2, 1986

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042744ar>
DOI: <https://doi.org/10.7202/042744ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)
1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Glenn, J. M. (1986). La décentralisation de l'aménagement du territoire : mythe ou réalité? *Les Cahiers de droit*, 27(2), 355–370. <https://doi.org/10.7202/042744ar>

Article abstract

This paper examines the tension between centralizing and decentralizing forces in systems of land use planning. Its thesis, drawn from the LaHaye Report, is that the degree of centralization of the system is directly proportional to the breadth of jurisdiction of the planning authority. While Quebec's system of land use planning is reputed to be decentralized and political, the author questions whether this assessment is correct. The role of the government under the *Land Use Planning and Development Act* and other specialized legislation is more in accordance with the centralized and technocratic systems advocated in earlier Quebec proposals for land use planning. This conclusion is reinforced by a consideration of the suggestions put forward in *Le Choix des régions* and their present-day application.

La décentralisation de l'aménagement du territoire : mythe ou réalité ?

Jane MATTHEWS GLENN *

This paper examines the tension between centralizing and decentralizing forces in systems of land use planning. Its thesis, drawn from the LaHaye Report, is that the degree of centralization of the system is directly proportional to the breadth of jurisdiction of the planning authority. While Quebec's system of land use planning is reputed to be decentralized and political, the author questions whether this assessment is correct. The role of the government under the Land Use Planning and Development Act and other specialized legislation is more in accordance with the centralized and technocratic systems advocated in earlier Quebec proposals for land use planning. This conclusion is reinforced by a consideration of the suggestions put forward in Le Choix des régions and their present-day application.

	Pages
Introduction	356
1. Le mythe	357
1.1 La déconcentration régionale technocratique.....	358
1.2 La décentralisation régionale politique	361
2. La réalité	363
2.1 Le fonctionnement de la loi-cadre	363
2.2 L'existence des lois spéciales.....	366
Conclusion	368

* Professeure agrégée, Faculté de droit et École d'urbanisme, Université McGill. Ce texte est une version remaniée d'une communication donnée au 53^e Congrès de l'Association canadienne française pour l'avancement des sciences (ACFAS), Chicoutimi, Québec, mai, 1985.

Introduction

Comment classer le système québécois d'aménagement du territoire ? Est-il aussi décentralisé qu'on le prétend ? Ou est-il plus centralisé qu'on ne l'admet ? Les quelques propos suivants, tirés du *Rapport LaHaye*, vont peut-être nous aider à trouver une réponse.

On a dit de la planification physique qu'elle opérait de bas en haut, alors que la planification économique procédait de haut en bas. Au cours de cette trajectoire qu'elles dessinent en sens inverse, il est sûr qu'elles se rencontrent. La question, la seule à vrai dire, est de déterminer le lieu de leur rencontre, les moyens de leur collaboration. C'est tout le problème des rapports entre l'aménagement et la planification régionale¹.

La notion de décentralisation/centralisation dans l'aménagement du territoire peut se comprendre de plusieurs façons : dans le sens d'un découpage territorial, d'abord, selon que le pouvoir principal de décision relève des instances locales ou du Gouvernement central ; dans le sens d'un découpage fonctionnel, ensuite, selon que l'intervention est d'envergure sectorielle ou globale ; dans le sens d'un découpage technique, enfin, selon que les intervenants principaux sont les technocrates ou les politiciens. D'où l'intérêt, à notre avis, de l'observation précitée du *Rapport LaHaye*, qui fait ressortir la tension entre ces trois sens de la notion en présence. Elle nous suggère la thèse suivante : plus le champ d'intervention est global, plus le lieu de rencontre est centralisé mais plus les moyens de collaboration sont techniques.

Comme on le sait, le Québec s'est doté de sa première loi-cadre en matière d'aménagement du territoire en 1979, avec l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*². Comme on le sait aussi, son adoption fut précédée d'une longue période de discussion, où propositions et contre-propositions se succédèrent. La publication en 1968 du *Rapport LaHaye*³ fut suivie par la présentation en 1972 d'un *Avant-projet de Loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire*⁴. Celui-ci céda la place en 1976 au *Rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation* (le *Rapport Castonguay*)⁵ et au *Projet de Loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal* (le *Projet de loi*

1. *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme*, Québec, 1968, ch. 2, p. 23.

2. L.R.Q., c. A-19.1 (adoptée sous L.Q. 1979, c. 51, et modifiée par L.Q. 1979, c. 72; 1980, c. 16 et 34; 1981, c. 59; 1982, c. 2, 18, 21 et 63; 1983, c. 19; 1984, c. 32). En vigueur formellement à partir du 12 décembre 1979, avec la plupart des dispositions en force à partir du 15 avril 1980.

3. *Supra*, note 1. La Commission, instituée en 1963, présenta son rapport en décembre 1967.

4. *Document de travail*, 3^e Sess., 29^e Légis., 1972 (projet du ministre Tessier).

5. *L'Urbanisation au Québec*, Québec, 1976.

12 du ministre Goldbloom)⁶, qui furent eux-mêmes remplacés en 1979 par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (le *Projet de loi 125* du ministre Léonard)⁷. Et une sixième note vient de s'ajouter à cette gamme, celle du *Choix des régions: document de consultation sur le développement des régions*, qui circule actuellement sous le nom du ministre Gendron⁸.

Les cinq premières propositions sur cette liste reflètent, dit-on, deux tendances contradictoires d'organisation gouvernementale et spatiale. Les deux premières (c'est-à-dire le *Rapport LaHaye* et l'*Avant-projet*) sont d'ordre global, étatique et technocratique tandis que les trois dernières (le *Rapport Castonguay*, les *Projets de loi 12 et 125*) sont d'ordre sectoriel, municipal et politique.

Il y a deux explications pour ce virement. La première, plus générale, est à l'effet que chaque proposition est le produit de son temps. Au Québec (où la Révolution tranquille battait son plein) comme ailleurs, les années soixante représentaient une période de confiance dans l'appareil administratif de l'État et les technocrates qui le géraient, tandis que les années soixante-dix furent une période de réaction, sinon de déception. La deuxième explication, plus spécifique, repose sur la réaction vigoureuse du monde municipal québécois, notamment de l'Union des conseils de comté, contre les premières propositions de réforme — réaction d'autant plus vigoureuse en raison de son opposition à d'autres propositions de réforme aux structures municipales qui circulaient en même temps⁹.

Décentralisation de l'aménagement du territoire, voilà donc le mythe que nous examinerons de plus près dans un premier temps, pour nous demander, dans un deuxième temps, où est la réalité. Nous terminerons, en guise de conclusion, avec quelques observations sur les propositions mises de l'avant dans *Le Choix des régions*.

En fin de compte, notre présentation se veut une réflexion sur le rôle de l'État dans l'aménagement du territoire.

1. Le mythe

Revenons encore une fois à la citation du *Rapport LaHaye*, où il est question du rapport éventuel entre la planification économique, responsabilité

6. 4^e Sess. 30^e Légis., 1976.

7. *Supra*, note 2.

8. *Le Choix des régions*, Québec, 1983.

9. Un projet du ministre Laporte en 1966 et un Livre blanc du ministre Tessier en 1971 (*Proposition de réforme des structures municipales*). voir LÉVEILLÉE et TRÉPANIÉ, « Évolution de la législation relative à l'espace urbain au Québec », dans *Droit et société urbaine au Québec*, (1981-82) 16 *R.J.T.* 19.

du Gouvernement central, et la planification physique, responsabilité des instances locales : « [l]a question, la seule à vrai dire, est de déterminer le lieu de leur rencontre, les moyens de leur collaboration ».

Le *Rapport LaHaye* et son successeur, l'*Avant-projet*, insistaient sur la planification socio-économique comme préliminaire nécessaire à la planification physio-spatiale. En conséquence, le lieu de rencontre était la région administrative et le moyen de collaboration, la déconcentration technocratique¹⁰. Le *Projet de loi 125*, par contre, ainsi que son précurseur, le *Projet de loi 12*, ne visaient que la planification physio-spatiale, de sorte que le lieu de rencontre était la région municipale et le moyen de collaboration, la décentralisation politique¹¹. Nous nous expliquerons dans les lignes qui suivent.

1.1 La déconcentration régionale technocratique

Mis à part le cas spécifique des agglomérations de Montréal et Québec, la réforme des structures municipales prenait très peu de place dans le *Rapport LaHaye* et dans l'*Avant projet*. En gros, tous deux se contentaient de l'organisation existante des municipalités, avec l'addition des regroupements plus ou moins informels des municipalités et dont la compétence était limitée au seul aménagement du territoire. Ce sont les groupements d'urbanisme, dans le cadre du *Rapport LaHaye*¹², et les commissions d'aménagement de secteur, dans l'*Avant projet*¹³.

L'objet principal des deux documents était plutôt la réforme des structures gouvernementales. Leur souci premier était d'assurer, par une réorganisation des structures, la coordination des activités étatiques dans le domaine de l'aménagement. Cela s'explique, à notre avis, par l'envergure qu'ils donnaient à la notion d'aménagement.

10. Par *région administrative* nous entendons la division territoriale effectuée par le Gouvernement à ses propres fins, et par *déconcentration* le système administratif selon lequel les décisions des agents locaux sont prises au nom du Gouvernement central et sous le contrôle hiérarchisé de celui-ci. En fait, elle n'est qu'une variation de la centralisation et une méthode d'en atténuer les inconvénients. Voir J. MATTHEWS GLENN, « L'aménagement du territoire en droit public québécois », (1977) 23 *R. de d. McGill* 242 p. 242-243.

11. Le terme *région municipale* signifie le regroupement ou la fédération des municipalités locales en instance régionale; la *décentralisation*, évidemment, implique que les autorités locales ont un pouvoir de décision qui leur est propre.

12. *Supra* note 1, ch. 8, p. 40, dont la création serait limitée aux seules « conurbation d'unités spécialisées » telles que Chicoutimi-Jonquière-Arvida (ch. 1, p. 22).

13. *Supra* note 4, Section V.

En effet, les deux instruments préconisaient, nous l'avons déjà remarqué, la planification socio-économique autant que la planification physio-spatiale. Pour les auteurs du *Rapport LaHaye*, il était question « de la préparation d'un plan de développement économique et social, et d'un plan d'équipement » reflétant « les trois préoccupations fondamentales de l'État : la conduite des affaires économiques, celle des affaires sociales et l'aménagement du territoire »¹⁴. L'*Avant projet* stipulait, pour sa part, que le schéma de chaque région administrative devrait comprendre « les objectifs et priorités de développement socio-économique de la région à moyen et à long terme »¹⁵.

Pour accomplir cette tâche, les deux instruments faisaient appel non pas à des autorités politiques mais à tout un barrage de technocrates. Certes, le *Rapport LaHaye* admettait l'ultime responsabilité politique collective du Conseil des ministres et suggérait sa réorganisation en trois comités ministériels, soit les Comités économique, social et d'aménagement du territoire, pour assurer¹⁶ une liaison étroite entre celui-ci et ceux responsables de la préparation du plan. Cette responsabilité se plaçait sur les épaules des membres de la Direction générale du plan (D.G.P.), tous technocrates. Pour assister la Direction dans sa tâche, on prévoyait le regroupement des spécialistes des divers ministères intéressés en trois comités interministériels (les Comités interministériels économique, social et d'aménagement du territoire) ainsi que le regroupement des représentants du milieu économique et social dans un organisme purement consultatif, le Conseil de planification¹⁷. Notons aussi, pour clore cette discussion sur l'organisation du palier provincial, la présence au sein du futur ministère des Affaires municipales et de l'Urbanisme d'une Direction générale de l'urbanisme, dirigée par un urbaniste en chef.

Cette panoplie d'organismes non politiques trouvait son reflet sur le palier régional. En effet, dans chacune des dix régions administratives¹⁸, on proposait une Direction régionale du plan (D.R.P.), secondée de trois Comités interministériels régionaux regroupant les représentants régionaux des ministères intéressés, et d'un organisme consultatif représentatif du

14. *Supra* note 1, ch. 8, p. 5 et 6.

15. Article 7.

16. Avec le Conseil de la trésorerie, déjà créé.

17. Celui-ci pourrait instituer en son sein, le cas échéant, des comités de travail répliquant les trois comités de la Direction générale du plan.

18. Établies en 1966, ce sont : Bas-St-Laurent, Saguenay-Lac-St-Jean, Québec, Trois-Rivières, Estrie, Montréal, Outaouais, Nord-Ouest, Côte Nord et Nouveau-Québec : A.C. 524-66 du 29 mars 1966, publié dans LAJOIE, *Les structures administratives régionales : déconcentration et décentralisation au Québec* (1968), p. 314-316.

milieu, le Conseil régional de la planification¹⁹, le tout chapeauté d'un préfet, représentant administratif du premier ministre. On prévoyait, de plus, un Bureau régional du ministère des Affaires municipales et de l'Urbanisme, dirigé par un urbaniste délégué de l'urbaniste en chef.

Le même appareil administratif lourd était présent dans le contexte de l'*Avant projet*, quoique moins ouvertement. Cette différence s'explique du fait que l'*Avant projet* avait pu tout simplement incorporer toute la structure bureaucratique de l'Office de planification et de développement du Québec (O.P.D.Q.), mise en place entre-temps²⁰ (qui nous rappelle celle du *Rapport LaHaye*), sans avoir à l'explicitier davantage. Organisme à double mandat, à savoir la coordination des activités centrales et la planification sur une base régionale, l'O.P.D.Q. s'est doté de deux Directions pour remplir ses objectifs : la Direction générale de la planification, d'une part, et la Direction générale du développement régional, d'autre part. À l'heure actuelle, la première est assistée d'une Commission interministérielle de la planification et du développement (C.I.P.D.)²¹, qui regroupe les sous-ministres en titre des ministères intéressés, et d'un Conseil de planification et de développement du Québec (C.P.D.Q.), organisme consultatif qui regroupe des représentants de divers milieux sociaux. La deuxième, la Direction générale du développement régional, coordonne l'activité des dix Directions régionales (une pour chacune des dix régions administratives) qui, pour leur part, assurent une planification intégrée ainsi que la mise en exécution des plans sur le plan régional. Chacune des dix Directions régionales est assistée d'une Conférence administrative régionale (C.A.R.), qui regroupe les représentants régionaux des ministères impliqués, ainsi que d'un organisme régional consultatif, le Conseil régional de développement (C.R.D.), qui regroupe les représentants du milieu socio-économique régional.

La classification de l'*Avant projet* comme exemple de la déconcentration régionale ne laisse pas de doute. À la différence du *Rapport LaHaye*, il n'y était plus question d'un plan national, mais seulement d'un schéma régional pour chacune des régions administratives. La présence de ces schémas sur les schémas d'aménagement du secteur (c'est-à-dire de la région municipale) était assurée du fait que c'était l'O.P.D.Q., l'auteur des schémas régionaux,

19. Qui pourrait instituer en son sein, lui aussi, des comités de travail régionaux.

20. L.Q. 1968, c. 14 et L.Q. 1969, c. 16 (présentement L.R.Q., c. 0-3).

21. En fait, la seule disposition de l'*Avant-propos* portant directement sur l'appareil bureaucratique était la Section II, qui prévoyait la création d'une Commission interministérielle de l'aménagement du territoire, à l'exemple, vraisemblablement, de la C.I.P.D. On y prévoyait aussi la nomination d'un directeur de l'urbanisme.

qui devait recommander au Conseil des ministres l'approbation des schémas du secteur²².

Que le *Rapport LaHaye* soit aussi exemple de la déconcentration régionale est moins certain, en raison du caractère hiérarchique bien reconnu du système proposé, où un plan national de développement socio-économique gouvernerait toute action des instances inférieures. Mais si la Direction générale du plan était la clef de voûte de tout l'édifice, les Directions régionales en étaient, à notre avis, les pierres angulaires. C'étaient elles qui serviraient de lien entre la Direction générale du plan et les Bureaux régionaux du ministère des Affaires municipales et de l'Urbanisme, eux-mêmes les interlocuteurs privilégiés des instances locales. En d'autres termes, les plans régionaux de développement dressés par le D.R.P. devraient à la fois refléter les décisions de la D.G.P. et indiquer aux Bureaux régionaux les orientations que devraient respecter les plans régionaux d'urbanisme élaborés sous leur contrôle. C'est pour cette raison que nous avons placé le *Rapport LaHaye* aussi sous la rubrique de la déconcentration.

Si les deux propositions que nous venons de décrire, le *Rapport LaHaye* et l'*Avant projet*, sont des exemples de la déconcentration régionale technocratique, les deux qui leur ont succédé, le *Projet de loi 12* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, représentent la décentralisation régionale politique.

1.2 La décentralisation régionale politique

À la place des réformes globales, centralisées et technocratiques des années soixante, furent substituées les réformes sectorielles, décentralisées et politiques des années soixante-dix.

Seule la planification physio-spatiale est prévue par les deux textes ; il n'y est plus question de la planification socio-économique. Cela se voit dans la définition du contenu des schémas d'aménagement des municipalités régionales²³. Un tel schéma doit comprendre les grandes orientations de l'aménagement du territoire de la région, les grandes affectations du territoire, les périmètres de l'urbanisme, les zones peu propices à l'occupation, les territoires d'intérêt historique, culturel, esthétique ou écologique, les

22. Article 34, selon lequel un schéma d'aménagement de secteur devait être approuvé par le Cabinet « sur proposition du Ministre [des affaires municipales] et du Ministre responsable de l'Office de Planification et de Développement du Québec » avant d'entrer en vigueur.

23. Les « municipalités agglomérées » aux termes du *Projet de loi 12* et les « municipalités régionales de comté », ou M.R.C., dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

équipements et infrastructures prévus de caractère intermunicipal ou de caractère public, et les réseaux majeurs tels que l'électricité²⁴ — toutes des considérations nettement de caractère physio-spatial.

Il n'est plus question, non plus, de donner un rôle central aux technocrates. Le processus de planification a, dans les deux textes, un caractère politique. Les acteurs privilégiés sont les représentants élus des municipalités locales, les divers ministres intéressés (notamment le ministre des Affaires municipales), et le Conseil des ministres. Même la Commission nationale d'aménagement ne fait pas exception. On lui a confié un rôle réduit, notamment celui de donner son avis sur la seule question de conformité, en lui écartant résolument tout pouvoir décisionnel. Ceci n'était pas dû au hasard. Selon ses auteurs, le premier principe fondamental de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est que « l'aménagement est d'abord une responsabilité politique » :

C'est pourquoi [...] la Commission [...] joue un rôle strictement technique. Elle n'aura à prendre aucune décision en matière d'aménagement, ni à faire les arbitrages.²⁵

Mais c'est à l'égard du lieu de rencontre que les deux grandes tendances de réforme se distinguent le plus. Ni le *Projet de loi 12* ni la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne mentionnent, même de façon implicite, les régions administratives : ce sont les régions municipales qu'ils privilégient²⁶. Dans les deux textes, il est surtout question du regroupement des municipalités locales en fédérations aux fins de la préparation et de l'adoption des schémas d'aménagement, lesquels schémas lient les municipalités locales qui sont tenues d'adopter dans le plus bref délai les instruments locaux qui y correspondent. Nous pensons ici, évidemment, aux agglomérations du *Projet de loi 12* et aux municipalités régionales de comté de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. De plus, les auteurs de cette dernière ont insisté sur la primauté des décisions des instances municipales sur toute action du Gouvernement central. Citons trois exemples. Le premier porte sur l'adoption, à la même époque, de la législation sur la démocratie

24. L.A.U., *supra* note 2, a. 5. L'article 34 du *Projet de loi 12* est sensiblement du même effet.

25. *Municipalité* 79, Vol. 11, n° 2 bis, févr. 1979, p. 5. Signalons aussi la présence sur le plan local des organismes consultatifs facultatifs, les Commissions d'urbanisme dans le contexte du *Projet de loi 12* et les Comités consultatifs d'urbanisme aux termes de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Notons en passant que depuis 1984 la Commission municipale du Québec remplace la Commission nationale d'aménagement : L.Q. 1984, c. 32.

26. Même le titre du *Projet de loi 12* en disait long : il ne s'agissait plus de l'aménagement « du territoire » mais simplement de l'aménagement « du territoire municipal ».

municipale²⁷ et de la *Loi sur la fiscalité municipale*²⁸ : on a décidé de revaloriser et de renforcer le pouvoir local non seulement en affirmant l'autonomie de choix du milieu local en aménagement, mais aussi en révisant les mécanismes qui encouragent les citoyens à prendre en main leurs propres affaires et en redonnant une plus grande autonomie financière aux municipalités²⁹. Le deuxième exemple traite des fascicules verts, au titre très évocateur, soit *La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle*, préparés par le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation et qui servaient de base de consultation sur le *Projet de loi 125*. Le troisième est l'article 2 du *Projet* même, évoqué à maintes reprises lors de la tournée de consultation qui précédait l'adoption de la loi, à l'effet que le schéma d'aménagement régional lie « le gouvernement, ses ministères et mandataires » lorsque ceux-ci interviennent sur le territoire d'une M.R.C.

Nous constatons donc, au terme de cette discussion, que le Québec semble jouir actuellement d'un système décentralisé d'aménagement du territoire. Cette constatation reflète-t-elle la réalité ?

2. La réalité

La réalité se reflète, à notre avis, à travers une analyse du fonctionnement de la loi-cadre, d'une part, et de l'existence de certaines lois spéciales, d'autre part.

2.1 Le fonctionnement de la loi-cadre

Il est exact de dire qu'aux termes de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les schémas d'aménagement lient le Gouvernement. Toutefois, il est aussi exact d'affirmer qu'ils le lient seulement dans la mesure où le Gouvernement le veut. En fait, le Gouvernement s'est réservé d'amples pouvoirs pour préserver son propre droit d'agir.

En premier lieu, la loi prévoit l'intervention du Gouvernement à plusieurs étapes du processus d'élaboration d'un schéma d'aménagement, comme suit : avant que la M.R.C. n'entreprenne l'élaboration du schéma, le ministre

27. *Loi sur les élections dans certaines municipalités*, L.Q. 1978, c. 63, et modifications ultérieures (L.R.Q., c. E-2.1).

28. L.Q. 1979, c. 72, et modifications ultérieures (L.R.Q., c. F-2.1). « [L]a dépendance financière d'une municipalité à l'égard des revenus de transferts affecte son autonomie de deux manières : elle oblige la municipalité à se soumettre à des conditions et elle introduit des distorsions dans ses choix ». P. KENNIFF, « Les récentes réformes législatives en droit municipal québécois : bilan et perspectives d'avenir », (1981) 12 *R.D.U.S.* 3, p. 10.

29. *Id.*, p. 12.

désigné³⁰ doit lui faire parvenir un document de synthèse « des orientations préliminaires » du Gouvernement, ses ministères et mandataires et des organismes publics en matière d'aménagement et d'infrastructure ; suite à l'adoption de la proposition finale du schéma, il réitère, plus précisément cette fois, « les orientations » du Gouvernement, ses ministères et mandataires et des organismes publics, en indiquant, s'il y a lieu, les objections du Gouvernement à la proposition finale. La M.R.C. élabore et adopte la version définitive du schéma « en tenant compte », *inter alia*, des observations du ministre. Finalement, si le ministre est d'avis que le schéma d'aménagement éventuel ne respecte pas les orientations ou les projets du Gouvernement, il peut insister pour qu'il soit modifié, ou le modifier lui-même le cas échéant³¹.

Ce processus n'implique pas en soi un rôle dominant du Gouvernement. Ceci dépend du degré de spécificité donné aux orientations gouvernementales. Il s'agit de savoir si le Gouvernement dicte, par exemple, la localisation d'un hôpital, ou s'il se contente d'indiquer les critères sur lesquels son emplacement doit dépendre, laissant le choix actuel du site aux instances locales. Bien que la pratique actuelle admette la négociation du contenu des avis, cette pratique n'est pas encouragée par la loi. Loin de là, à notre avis. La loi prévoit l'envoi des avis particuliers à chaque M.R.C., au lieu de la publication générale des déclarations de politique portant sur une question donnée — sur, pour prendre le même exemple, les facteurs qui gouvernent les sites des hôpitaux. Ce particularisme entraîne presque automatiquement une spécificité du contenu. Certes, la publication récente par le gouvernement de *Aménager l'avenir : les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire* aurait pu redresser un peu la situation. Mais bien que ce document se veuille une indication générale des orientations gouvernementales et ministérielles en complément aux documents plus spécifiques exigés par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, il ne s'agit en fait que d'un catalogue des programmes existants des ministères sectoriels.

30. Jusqu'à tout récemment le ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional, devenu maintenant le ministre des Affaires municipales : Décret 554-85 du 20 mars 1985, (1985) 117 G.O.Q. II, 2057. Cette modification suit la nomination du ministre des Affaires municipales à la présidence du Comité permanent de l'aménagement et du développement (à la place du ministre délégué) : Décret 103-85 du 23 janvier 1985, (1985) 117 G.O.Q. II, 1245. Elle rend plus cohérente la gestion de la L.A.U. du fait que son application est devenue la responsabilité d'un seul et même ministre.

31. Articles 11 à 29. Pour les pouvoirs du Gouvernement en cas de modification ou de révision du schéma, voir les articles 49 à 52 et 54 à 56, ainsi que l'article 240, al. 3.

En deuxième lieu, même si le Gouvernement approuve le schéma d'aménagement, il peut toujours le faire modifier par la suite aux fins de ses propres interventions sur le territoire. En effet, en vertu du chapitre VI du titre I, intitulé « Les Interventions Gouvernementales », lorsque le Gouvernement, ses ministères ou mandataires veulent intervenir « par l'implantation d'un équipement ou d'une infrastructure, par la réalisation de travaux ou l'utilisation d'un immeuble » de manière que l'on n'estime pas conforme aux objectifs du schéma d'aménagement en vigueur (ou aux dispositions du règlement de contrôle intérimaire), le Gouvernement peut demander la modification du schéma ou du règlement, ou même le modifier lui-même le cas échéant ³².

Ces diverses dispositions limitent de façon importante, il nous semble, la portée de l'article 2, portée limitée davantage par une modification en 1983 ³³. Désormais, les schémas d'aménagement et les règlements de contrôle intérimaire lient le Gouvernement « dans la seule mesure prévue au chapitre VI du titre I », et non plus « sous réserve » des dispositions de ce même chapitre et de l'article 70 (qui traite de la modification ou du désaveu ministériel du règlement de contrôle intérimaire). Une modification nuancée, on l'admet, mais quand même importante. Pour remplacer la référence à l'article 70, on a ajouté à l'article 2 un alinéa nouveau à l'effet que le Gouvernement, ses ministères et mandataires « ne sont pas tenus d'obtenir un permis ou certificat exigé en vertu d'un règlement de contrôle intérimaire ».

Vient, en troisième lieu, le rôle du Gouvernement à l'égard des règlements de contrôle intérimaire. Nous avons déjà fait état de la portée peu contraignante d'un règlement d'urbanisme, y compris un règlement de contrôle intérimaire, à l'égard du Gouvernement, surtout depuis la modification récente à l'article 2. De plus, le Gouvernement s'est réservé le pouvoir de désavouer tout règlement de contrôle intérimaire, soit à la demande d'une municipalité, soit de sa propre initiative ³⁴. La procédure de désaveu se justifie, dit-on, en raison des « contraintes que le contrôle intérimaire exerce et la marge d'arbitraire qui peut se glisser dans son application » ³⁵, mais elle offre aussi au Gouvernement l'occasion de réglementer le contenu du règlement. Et c'est ce qui se passe présentement, semble-t-il. Certains règlements ont effectivement été désavoués pour le motif qu'ils ne respectaient

32. La seule exigence procédurale (quoique non négligeable) susceptible de freiner les interventions gouvernementales est celle de devoir procéder à une consultation publique avant de modifier le schéma ou le règlement : a. 156.

33. L.Q. 1983, c. 19.

34. Articles 70 à 72 et 111 et 112, tels que modifiés.

35. *Municipalité 79*, supra note 25, p. 13.

pas les indications du ministère des Affaires municipales quant à leur contenu³⁶.

En dernier lieu, existe le pouvoir reconnu au Gouvernement dans le Chapitre VII de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* de décréter toute partie du territoire « zone d'intervention spéciale » dans le but d'assurer :

1. la protection des sites présentant pour la collectivité une valeur particulière, notamment pour des raisons d'ordre historique, culturel, scientifique, esthétique, récréatif ou écologique ;
2. la protection, l'amélioration, le renouvellement ou l'exploitation des ressources naturelles présentant pour la collectivité un intérêt exceptionnel, telles les eaux et les rives adjacentes, les forêts, les mines, les carrières et les sablières ;
3. l'installation et la mise en place d'équipements et d'infrastructures ainsi que l'aménagement des développements immobiliers occasionnés ou suscités par des investissements publics et privés ;
4. la résolution d'un problème d'aménagement dont l'urgence ou la gravité justifie, de l'avis du gouvernement, une intervention.³⁷

La responsabilité de l'aménagement d'une telle zone ne relèverait plus, vraisemblablement, des instances locales, même régionales, mais d'une autorité centrale désignée par le Gouvernement.

Bien que ces dispositions n'aient jamais été invoquées à notre connaissance, elles méritent d'être signalées. Elles soulignent que certains problèmes d'aménagement dépassent nécessairement le cadre municipal. En fait, les dispositions du chapitre VII nous rappellent l'existence de certaines lois spéciales portant sur l'aménagement.

2.2 L'existence de lois spéciales

Il est impossible d'affirmer le caractère décentralisé du système québécois d'aménagement du territoire tant qu'il existe des lois spéciales de caractère très centralisé. Nous pensons ici à la législation dite ponctuelle et à la législation dite sectorielle.

La législation ponctuelle prévoit l'intervention du Gouvernement sur un territoire limité afin de contrôler tout aspect d'aménagement sur le territoire

36. J. L'HEUREUX, « Les pouvoirs des municipalités régionales de comté en matière d'aménagement », dans M. POIRIER (éd), *Droit québécois de l'aménagement du territoire*. 1983 ; L. GIROUX, « Les pouvoirs des corporations municipales locales en matière d'aménagement », *id.*, p. 124-126.

37. Article 159.

en question. Elle comprend, par exemple, la législation régissant les environs de l'aéroport de Mirabel, des parcs nationaux de Forillon et de la Mauricie, du parc provincial du Mont-Sainte-Anne, et de la Gaspésie³⁸. Ces lois prévoient qu'une autorité centrale, soit le ministre des Affaires municipales ou l'administrateur du parc, prépare un plan régional que chaque municipalité met en exécution par la suite en adoptant un plan d'urbanisme et des règlements de zonage et de lotissement ; entre-temps, c'est l'autorité centrale qui permet les dérogations au gel total de construction et de lotissement imposé par la loi.

La législation sectorielle, pour sa part, prévoit l'intervention du Gouvernement sur la quasi-totalité du territoire pour résoudre un problème spécifique d'aménagement. Nous pensons ici surtout à la *Loi sur les biens culturels*³⁹, la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁴⁰ et la *Loi sur la protection du territoire agricole*⁴¹. Toutes trois instaurent des régimes centralisés et discrétionnaires, où il faut l'autorisation d'une autorité centrale nommée pour entreprendre toute activité qui n'entre pas dans la ligne de compte de la valeur protégée. Dans le cas de la *Loi sur les biens culturels*, il s'agit d'une autorisation du ministre des biens culturels (sur avis de la Commission des biens culturels) pour toute activité visant un immeuble situé dans un arrondissement historique ou naturel, dans un site historique classé ou dans une aire de protection⁴². La *Loi sur la qualité de l'environnement* exige le consentement du Gouvernement pour des projets ou constructions d'envergure prévus par règlement. En principe, ce consentement est précédé d'une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (notamment une participation du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement), mais le Gouvernement est même autorisé à soustraire certains projets de cette procédure d'évaluation⁴³. Enfin, la *Loi sur la protection du territoire* interdit toute activité non agricole ainsi que tout démembrement

38. *Loi concernant les environs du nouvel aéroport international*, L.Q. 1970, c. 48 ; *Loi sur le parc Forillon et ses environs*, L.Q. 1970, c. 32 (L.R.Q., c. P-8) ; *Loi sur le parc de la Mauricie et ses environs*, L.Q. 1972, c. 50 (L.R.Q., c. P-7) ; *Loi concernant les environs du parc du Mont-Sainte-Anne*, L.Q. 1971, c. 58 ; *Charte de la ville de Gaspé*, L.Q. 1970, c. 76 ; *Charte de la ville de Percé*, L.Q. 1970, c. 77.

39. L.Q. 1972, c. 19, telle que modifiée (L.R.Q., c. B-4).

40. L.Q. 1972, c. 49, telle que modifiée (L.R.Q., c. Q-2).

41. L.Q. 1978, c. 10, telle que modifiée (L.R.Q., c. P-41.1).

42. *Supra*, note 39, section IV.

43. *Supra*, note 40, section IV.1. Pour une liste de projets assujettis en principe à la procédure, voir *Règlement général relatif à l'évaluation et à l'examen des impacts sur l'environnement*, Décret 3734-80 du 3 déc. 1980.

de terres sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec ou, à l'occasion, du Gouvernement lui-même⁴⁴.

On voit, donc, que cette législation a pour effet de soustraire de la juridiction des instances locales une bonne mesure de leur autorité dans le domaine de l'aménagement du territoire. On explique ce phénomène par le fait que l'on a dû recourir à ces lois ponctuelles et sectorielles en raison de la lenteur dans le processus d'élaboration de la loi-cadre d'aménagement. Mais il nous semble que cette explication vise la forme et non pas le fond du problème. Certes, elle explique pourquoi cette législation existe à part, en dehors du cadre de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Mais elle n'explique pas le caractère centralisé de la procédure envisagée. La présence dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* des zones d'intervention spéciales nous enseigne que ce caractère serait présent en tout cas.

Finalement, nous voulons revenir ici à la question de la substitution du ministre des Affaires municipales au ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional dans le contexte de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Ce changement n'implique-t-il pas une certaine marginalisation, une certaine sectorialisation, de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*? N'est-elle pas en train de devenir une simple loi sectorielle comme les autres?

Conclusion

Notre analyse du système d'aménagement du territoire québécois serait incomplète sans une considération des propositions mises de l'avant dans *Le Choix des régions*. Dans celui-ci — où il est surtout question du développement économique et, à un moindre degré, social — on préconise⁴⁵ une concentration d'action sur la base des régions administratives renouvelées, devenues « régions de concertation ».

Le lieu privilégié de l'action sur le palier régional serait les Conseils régionaux de concertation et d'intervention (C.R.C.I.), regroupant les principaux agents de développement de la région (c'est-à-dire les représentants du milieu municipal (préfets et maires) aussi bien que du milieu patronal, syndical, professionnel ou autre) dans le but, notamment, de « définir avec le

44. *Supra* note 41, a. 55 et 66. Voir aussi J. MATTHEWS GLENN, « La finalité des décisions de la Commission de protection du territoire agricole du Québec: quelques réflexions sur l'affaire Bell Hélicoptères », (1984) 25 C. de D. 725.

45. En termes qui nous rappellent *La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle*, mentionnée dans le texte suivant la note 29, *supra*.

Gouvernement les grandes orientations de développement de la région ». De plus, les C.R.C.I. seraient les interlocuteurs régionaux du Gouvernement et assureraient la concertation dans la région⁴⁶. Les C.R.C.I. nous rappellent tout particulièrement les Conseils régionaux de développement (C.R.D.) existants, à ces deux exceptions près : premièrement, d'après *Le Choix des régions*, ils ne dépendraient pas de l'O.P.D.Q. mais verraient leur composition, leurs fonctions et leurs mandats reconnus par une loi ; deuxièmement, ils auraient des mandats plus précis, notamment à l'égard de la gestion des Fonds d'intervention régionale et des Fonds de développement régional. Les C.R.C.I. nous rappellent aussi les Directions régionales dans le cadre de l'O.P.D.Q. du fait que ce serait eux qui prépareraient les projets de développement régional.

Deuxièmement, on propose la tenue des Conférences annuelles régionales. Celles-ci, qui n'ont pas de contrepartie dans le *Rapport LaHaye* ni dans la bureaucratie entourant l'O.P.D.Q., représentent l'institutionnalisation des sommets économiques régionaux actuels. Elles réuniraient le ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional, les députés régionaux membres de l'Assemblée nationale, les membres du C.R.C.I. et, le cas échéant, d'autres ministres intéressés. C'est dans le cadre de ces Conférences annuelles qu'il serait décidé de l'exécution des projets de développement déposés par le C.R.C.I.

Finalement, on propose la nomination dans chaque région d'un « délégué à l'action régionale », qui représenterait le nouvel Office de développement régional du Québec (O.D.R.Q.). Ces délégués régionaux nous rappellent à la fois les préfets du *Rapport LaHaye* et les Directions régionales de l'O.P.D.Q.

Sur le palier central, toujours selon *Le Choix des régions*, le principal changement serait la création de l'O.D.R.Q., l'Office de développement régional du Québec, qui prendrait la relève de l'O.P.D.Q. Intégré à l'intérieur des structures du ministère du Conseil exécutif et sous l'autorité directe du ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional, il se verrait confier les mandats suivants : de proposer au Gouvernement des politiques et des programmes de développement régional ; de coordonner l'action des différents ministères ou organismes gouvernementaux dans la mise en œuvre des projets et priorités et d'assurer en région le suivi des engagements gouvernementaux à leur égard ; de conseiller le ministre

46. *Supra* note 8, p. 105. On y prévoit la double tâche d'établir annuellement avec le Gouvernement (par le biais de la Conférence annuelle régionale) les priorités d'intervention à inscrire au Fonds de développement régional et d'administrer le Fonds d'intervention régional.

délégué à l'Aménagement et au Développement régional dans ses relations avec les M.R.C. et les C.R.C.I.; et d'apporter un soutien aux initiatives régionales notamment en assurant l'administration du Fonds de développement régional.

Le Choix des régions fut soumis à une tournée de consultation en 1983 et 1984. Bien que l'on puisse qualifier de peu concluants les résultats de cette tournée, le Gouvernement est en train d'effectuer sa mise en application — sans tambour ni trompette. On procède déjà à la modification prévue aux régions administratives⁴⁷ ainsi qu'à la mise en place des C.R.C.I. (devenus de simples « comités de suivi » des sommets régionaux).

Comment classer *Le Choix des régions*? On se souvient que le *Rapport LaHaye* faisait état du rapport entre la planification socio-économique et la planification physio-spatiale et nous avait fait postuler que la première impliquait nécessairement la déconcentration à la base des régions administratives tandis que la seconde admettait la décentralisation à la base des régions municipales. C'est en raison de son contenu physio-spatial que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* peut se présenter — avec plus ou moins d'exactitude, nous l'avons vu — comme exemple de la décentralisation. À notre avis, et à la lumière de la discussion qui précède, *Le Choix des régions* se place carrément sous la rubrique de la déconcentration régionale technique.

47. Voir par exemple, pour les régions de l'Outaouais, de Montréal et de l'Abitibi-Témiscamingue, Décret 581-85 du 17 avril 1985, (1985) 117 G.O.Q. II, 2140.