

L'aménagement du territoire en droit public québécois

Jane Matthews Glenn*

Introduction

I. *Les tendances centrifuges*

1. La décentralisation: technique traditionnelle
 - a) La tradition: autonomie locale
 - b) La solution: le regroupement
 - i) L'élargissement des municipalités
 - ii) L'établissement d'un deuxième palier de gouvernement local
2. La déconcentration: technique nouvelle

II. *Les tendances centripètes*

1. La coordination intergouvernementale
 - a) Le cadre traditionnel
 - b) Les tendances nouvelles
 - i) Le contrôle indirect
 - ii) L'intervention directe
2. La coordination intragouvernementale

Conclusion

* * *

INTRODUCTION

Qui protège mieux l'environnement physique, la terre? Ceux qui en sont proches, qui la connaissent? Ou ceux qui en sont loin, donc plus objectifs, et dotés d'une compétence territoriale plus étendue ainsi que de moyens plus importants? Les deux thèses ont leurs défenseurs, et il est donc normal que deux forces contradictoires se présentent dans toute organisation étatique en vue de l'aménagement du territoire: d'une part, une force centrifuge, qui tend à éloigner les pouvoirs de décision du centre, et d'autre part, une force centripète, qui tend à rapprocher ces mêmes pouvoirs au centre. Ces forces se traduisent par différentes formules juridiques: la centralisation ou la décentralisation, la concentration ou la déconcentration.

Le critère classique de la *décentralisation* est que les collectivités locales ont un pouvoir de décision qui leur est propre sur toutes ou

* Professeur agrégé à la faculté de droit, Université McGill.

une partie des affaires locales. Par contre, la *centralisation* se caractérise par un système rigoureusement hiérarchisé, avec un pouvoir de décision concentré au sommet. A ce point de vue, la *déconcentration*, formule dans laquelle les décisions sont prises par des agents locaux mais au nom de l'organisme central et sous le contrôle hiérarchisé de celui-ci, n'est qu'une variation de la centralisation et une méthode d'en atténuer les inconvénients.

La présence de ces deux forces contradictoires implique une certaine tension entre elles. Ce sont les efforts actuels de la part du gouvernement québécois de mettre en équilibre cette tension que nous nous proposons d'analyser dans notre étude, en examinant d'abord les tendances centrifuges et ensuite les tendances centripètes.

I. LES TENDANCES CENTRIFUGES

Au Québec, pour des raisons tant historiques que géographiques, on a eu recours traditionnellement à la décentralisation comme technique d'organisation administrative. Ainsi, les municipalités — en nombre fort élevé d'ailleurs — se sont vues accorder une autonomie quasi-complète en matière d'aménagement de leur territoire. Donc, autonomie locale, mais isolement, voire inefficacité.

Comme remède, le gouvernement québécois a opté, dans un premier temps — et toujours dans le cadre de la décentralisation — pour le maintien de cette autonomie locale mais avec une compétence territoriale plus étendue. Mais, dans un deuxième temps, on trouve des tentatives vers une solution qui est, à notre point de vue, plus intéressante: c'est celle de la *déconcentration*, c'est-à-dire la planification par le gouvernement provincial sur des bases régionales.

1. La décentralisation: technique traditionnelle

La géographie nous impose la décentralisation. Le Québec, avec une superficie de quelques 1 500 000 km carrés, est trois fois plus grand que la France et cinquante fois plus grand que la Belgique; mais sa population n'est que de six millions, à peu près la moitié de celle de la Belgique et le dixième de celle de la France. Ainsi, la dispersion d'une population si peu nombreuse sur un territoire si grand implique nécessairement une certaine mesure d'autonomie locale.

L'histoire renforce la géographie. En effet, dans la Nouvelle-France, il n'existait pas d'institutions municipales à proprement parler, l'administration étant centralisée aux mains de l'entreprise privée et de l'administration royale (le Conseil Souverain et l'Inten-

dant, assisté du grand voyer).¹ Mais la cession de souveraineté en 1763 a vu naître une administration décentralisée. Naissance lente, il est vrai, puisque l'administration anglaise, déjà touchée par la Révolution américaine (qui s'expliquait, selon elle, par une trop grande démocratie), se contenta d'abord de laisser en place, à peu de chose près, la centralisation du régime précédent. Ce ne fut qu'après 1840 — c'est-à-dire après la Rébellion de 1837, après la publication du rapport Durham attribuant la Rébellion en partie au manque d'institutions municipales, et après l'union politique du Bas-Canada avec le Haut-Canada (peuplé en large mesure par les "Loyalistes" et d'autres colons américains attachés à un fort degré d'autonomie locale) — que la création des institutions administratives décentralisées fit son chemin. A la suite d'essais législatifs en 1841, 1845 et 1847,² l'adoption de l'Acte des Municipalités et des Chemins du Bas Canada, de 1855³ jeta la base du régime décentralisé actuel.⁴

a) *La tradition: autonomie locale*

Le régime municipal québécois comprend essentiellement les municipalités rurales qui sont régies par le Code municipal⁵ et les municipalités urbaines, régies par la *Loi des cités et villes*,⁶ elle-même

¹ Il est vrai qu'il y eut possibilité des assemblées d'habitants en cas de crise, ainsi que des "syndics d'habitation" élus par les habitants. Mais ces assemblées ne se réunirent guère, et Colbert demanda à Frontenac de "supprimer insensiblement" les syndics, dont seulement trois (pour Montréal, Québec et Trois-Rivières) furent élus. Voir Tremblay et Savoie, *Précis de droit municipal* (1973) aux pp.16 et 231-32, citant Lareau, *Histoire du droit canadien* (1889), t.1, aux pp.202-26.

Pour une description intéressante d'un des aspects de l'aménagement du territoire à cette époque, voir Castelli, *L'Habitation urbaine en Nouvelle-France* (1975) 16 C.de D. 403.

² (1841) 4 Vict., c.3 et 4 (Can.); (1845) 8 Vict., c.40 (Can.); (1847) 10-11 Vict., c.7 (Can.).

³ 18 Vict., c.100 (Can.).

⁴ Pour une discussion plus détaillée, voir Dussault, *Traité de droit administratif canadien et québécois* (1974), t.I, aux pp.169 et ss.; Drapeau, *Histoire du régime municipal au Québec* (1967), min. des Affaires municipales, Québec; et Tremblay et Savoie, *supra*, note 1, aux pp.16 et ss.

⁵ Adopté par la *Loi concernant le Code municipal de la province de Québec*, S.Q. 1916, c.4, ci-après cité C.M. Il instaure une organisation à deux niveaux comprenant les municipalités de comté et les municipalités locales, dont les dernières sont de loin plus importantes.

⁶ S.R.Q. 1964, c.193 et modifications ultérieures, dont le prédécesseur, l'Acte des clauses générales des corporations de ville, fut adopté en 1876 (40 Vict., c.29) pour satisfaire les grandes municipalités qui s'accommodaient mal de

complétée par de nombreuses chartes particulières. A l'heure actuelle, les pouvoirs en matière d'urbanisme sont donc très dispersés. Toutefois, le législateur est sur le point de les rassembler en une loi-cadre intitulée la *Loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal*.^{6a}

En vertu de la législation actuelle, les municipalités possèdent des pouvoirs étendus et quasi-autonomes en matière d'urbanisme, dont le plus important sur le plan juridique est le pouvoir bien connu d'adopter des règlements de zonage et de construction. Il fut vu au début comme une simple technique destinée à distinguer les usages nuisibles ou dangereux, et à réglementer les constructions. Mais ce pouvoir réglementaire s'est transformé peu à peu, quoique tardivement, en un pouvoir d'adopter de véritables règlements de zonage tels que nous les entendons aujourd'hui,⁷ c'est-à-dire, un pouvoir de contrôler l'utilisation du territoire.

En outre, le pouvoir de planifier existe au Québec mais, avouons-le, de façon peu satisfaisante. Depuis longtemps existe le pouvoir d'ordonner que soient tracés des plans indiquant l'emplacement des futures rues et places publiques;⁸ mais ce n'est que depuis peu que l'on retrouve le pouvoir d'ordonner la confection d'un "plan directeur du territoire".⁹ La législation est muette, cependant, quant au contenu exact d'un tel plan; et ambiguë quant à sa portée juridique. En effet, on y trouve la faculté de rendre le plan "obligatoire",

certaines dispositions du Code. Il devient la *Loi des cités et villes, 1903*, S.Q. 1903, c.38, ci-après citée L.C.V.

Dès qu'une population atteint 2,000 habitants, une municipalité peut demander d'être soumise à cette loi et non plus au Code (art.12).

^{6a} *Projet de loi 12*, 4e Sess., 30e Lég., Ass.Nat.Qué., 1975.

Ce projet est maintenant lettre morte. Toutefois, le gouvernement actuel annonce son intention formelle de légiférer dans ce domaine, et la loi cadre ainsi adoptée s'inspirera vraisemblablement du *Projet de loi 12*. C'est pour cette raison que nous avons cru préférable de ne pas modifier notre texte, qui fut rédigé avant le 15 novembre 1976.

⁷ C.M., art.392a; L.C.V., art.426(1). Pour un aperçu historique, voir Giroux, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec* (thèse, l'Université Laval, 1974) aux pp.50 et ss., où il explique que ce développement final n'a eu lieu que de 1930 à 1945 aux termes du C.M. (S.Q. 1930, c.103, art.14; S.Q. 1940, c.72, art.1; S.Q. 1945, c.70, art.4) et en 1941 aux termes de la L.C.V. (S.Q. 1941, c.41, art.8). Et, toujours selon Me Giroux, bien que la plupart des grandes villes furent accordées le pouvoir général de zoner avant 1941 dans leurs chartes particulières, un tel pouvoir n'est apparu dans la *Charte de Montréal* qu'en 1952 et dans celle de la Ville de Québec qu'en 1963.

⁸ L.C.V., art.431 (les plans homologués) et, plus imprécis, art.400 du C.M.

⁹ L.C.V., art.429(8) (depuis 1961, S.Q. 1961, c.84, art.10) et C.M. art.392f (depuis 1963, S.Q. 1963, c.65, art.5).

ce qui ne veut pas dire, semble-t-il, qu'on puisse contraindre les particuliers et même la municipalité à l'observer.¹⁰ Il en résulte qu'en cas de conflit entre le plan directeur et le règlement de zonage, c'est ce dernier qui l'emporte.

Enfin, et pour compléter en quelque sorte cette liste des pouvoirs mis à la disposition des municipalités, signalons ceux de lotissement,¹¹ de réservation¹² et d'expropriation.¹³

L'ensemble de cette législation se prête à deux reproches majeurs. En premier lieu, il y a un certain manque de cohérence, qui découle du fait que les textes ne se trouvent pas dans une loi-cadre, où seraient indiqués de façon logique et systématique les objectifs à atteindre et les techniques juridiques disponibles en aménagement du territoire. Certes, les textes ne manquent pas, mais ils sont souvent incomplets et toujours désordonnés.¹⁴ Également, la législation est caractérisée par un respect exagéré de l'initiative locale; autrement dit, les lois n'imposent aucune obligation à une municipalité de confectionner un plan directeur ou d'adopter des règlements de zonage, de construction ou de lotissement. Un rapport récent du ministère des Affaires municipales est très pessimiste à cet égard:

Un autre relevé récent sur un échantillonnage comprenant 264 municipalités nous a indiqué que 45% d'entre elles avaient un plan directeur et que 62% possédaient un règlement de zonage. Toutefois, si on parle d'utilisation effective du plan directeur, on réduit ce pourcentage à 20% et si on inclu[t] comme composante du plan directeur un programme d'équipements et la programmation budgétaire en résultant, on réduit alors presque à néant le nombre de municipalités possédant et utilisant effectivement de tels outils.¹⁵

Quoique critiquable à maints égards, le *Projet de loi 12*^{16a} répond dans une certaine mesure aux préoccupations qui viennent d'être soulevées. Premièrement, il fut rédigé comme un tout: de ce fait, il constitue un ensemble mieux ordonné, où les dispositions diverses

¹⁰ Voir par exemple la discussion dans Kenniff, *The Public Control of Land and the Use of Land Resources in the Law of the Province of Quebec* (thèse, l'Université de Londres, 1973), aux pp.318-19.

¹¹ C.M., art.392f; L.C.V., art.431.

¹² L.C.V., arts.431-32. Il n'y a aucune disposition semblable dans le Code, mais voir le *Projet de loi 12*, *supra*, note 6a.

¹³ C.M., arts.787-93; L.C.V., arts.605-606. Voir aussi la *Loi de l'expropriation*, L.Q. 1973, c.38.

¹⁴ Voir l'analyse détaillée de la Commission provinciale d'urbanisme, *Rapport La Haye* (1968), ch.4, "Les Lois d'urbanismes en vigueur au Québec".

¹⁵ Min.des Affaires municipales (Québec), *L'urbanisme et l'aménagement du territoire au Québec*. Rapport présenté à la Conférence provinciale-municipale en mai 1975, à la p.28.

^{16a} *Supra*, note 6a.

portant sur la planification, le contrôle intérimaire, le zonage, le lotissement et la construction se suivent de façon logique. En outre, les dispositions dans chaque domaine sont beaucoup plus complètes et leur contenu fait preuve de plus d'imagination. Par exemple, est reconnu aux municipalités le pouvoir de prévoir dans leurs règlements de zonage, les zones d'aménagement différé (Z.A.D.) et les zones d'urbanisation prioritaires (Z.U.P.),¹⁶ ce qui, alors que ces institutions sont bien établies en France, place le Québec à l'avant-garde du continent nord-américain.¹⁷ Et, deuxième grande constatation, l'aménagement du territoire devient parfois obligatoire pour les autorités locales.¹⁸

Toutefois, il existe au Québec plus de 1 600 municipalités, dont les deux-tiers ont une population de moins de 1 500 habitants; autrement dit, 70% des corporations locales ne représente que 18% de la population totale.¹⁹ En outre, leurs limites territoriales datent, pour la plupart, du siècle précédent et sont souvent dépassées aujourd'hui. Cette prolifération de petites municipalités est à la base de beaucoup de problèmes actuels en matière d'aménagement du territoire.

b) *La solution: le regroupement*

Il est vrai que la législation actuelle prévoit la possibilité de coopération intermunicipale sous forme de commissions conjointes d'urbanisme et de plans directeurs communs,²⁰ mesures qui se retrouvent d'ailleurs dans le *Projet de loi 12*.²¹ Cependant, de telles concerta-

¹⁶ *Ibid.*, arts.74(r) et (s), et 76.

¹⁷ Voir par exemple les efforts de l'Ontario pour obtenir le même résultat que les zones d'aménagement différé par la voie, en quelque sorte détournée, des *holding by-laws*. *Soo Mill & Lumber Co. Ltd v. City of Sault Ste Marie* (1974) 47 D.L.R. (3d) 1 (S.C.C.); *Sanbay Developments Ltd v. City of London et al.* (1974) 45 D.L.R. (3d) 403 (S.C.C.). Notons toutefois que l'Alberta a admis le *development control* depuis 1950: voir Laux, *The Zoning Game — Alberta Style Part II: Development Control* (1971) 10 Alta L.Rev. 1 aux pp.6 et ss.

¹⁸ Voir *infra*, "Le contrôle indirect", à la p.254.

¹⁹ Min. des Affaires municipales (Québec), *Proposition de réforme des structures municipales* (1971) à la p.5. Voir Kenniff, *supra*, note 10, aux pp.189 et ss., pour l'historique juridique de la création des municipalités. En général, elles représentaient les centres d'accueil sur les routes, séparés les uns des autres par la distance normale que pouvait parcourir un cheval en une seule journée.

²⁰ C.M., arts.392e et 392f (h) à (j) (depuis 1963, S.Q. 1963, c.65, art.5); L.C.V., arts.68(3) et 429(8) (paras.8 à 11).

²¹ *Supra*, note 6a, arts.71 et 73.

tion et planification intermunicipales sont "à toute fin pratique inexistantes".²²

Ainsi, le gouvernement cherche activement à rationaliser l'assiette territoriale de l'aménagement au Québec. Deux solutions sont proposées: l'élargissement des municipalités et l'établissement d'un deuxième palier de gouvernement local, mais régional.

i) L'élargissement des municipalités

L'élargissement du territoire des municipalités a toujours été possible aux termes du Code municipal et de la *Loi des cités et villes*, par voie d'annexion.²³ Toutefois, le recours à ce procédé dépend non pas du gouvernement central mais de l'initiative locale. Ainsi, l'annexion ne peut être vue comme un moyen de rationaliser les limites municipales sur la base d'un plan central. En fait, on n'y a guère eu recours et le nombre des municipalités est passé de 501 en 1855, à un maximum de 1751, en 1963. C'est à cette époque que le gouvernement adopta une politique plus active.

La première manifestation en fut l'adoption, en 1965, de la *Loi de la fusion volontaire des municipalités*.²⁴ Contrairement aux dispositions précédentes, elle permettait aux conseils locaux de présenter une requête conjointe de fusion volontaire au lieutenant-gouverneur sans le consentement préalable des propriétaires. Toutefois, elle préconisait la fusion entre les municipalités entières: aucune modification de leurs frontières n'était possible. Et, critique plus importante, elle dépendait toujours de l'initiative locale et même de l'unanimité des conseils. De ce fait, les résultats obtenus furent pauvres: seulement trente-neuf fusions, avec une réduction totale du nombre de municipalités de cinquante-deux.²⁵

C'est ainsi que le gouvernement décida en 1971 de remplacer cette loi par la *Loi favorisant le regroupement des municipalités*,²⁶ qui permet deux initiatives centrales importantes. D'une part, le ministre des Affaires municipales peut créer des unités de regroupement (qui ne reproduisent pas nécessairement les anciennes lignes de démar-

²² *Supra*, note 15, à la p.28.

²³ C.M., arts.28 et 35; L.C.V., arts.33-45. Pour une discussion détaillée de la procédure, voir Tremblay et Savoie, *supra*, note 1, aux pp.72-74; Kenniff, *supra*, note 10, aux pp.197-98.

²⁴ S.Q. 1965, c.56.

²⁵ Kenniff, *supra*, note 10, à la p.203. Notons qu'il a fallu une législation spéciale pour effectuer la fusion la plus importante de l'époque, créant la Ville de Laval: *Charte de la Ville de Laval*, S.Q. 1965, c.89.

²⁶ L.Q. 1971, c.53.

cation municipales). A la suite de cette décision, une simple majorité des municipalités qui composent ces unités peut présenter une requête conjointe en vue de la fusion.^{26a} Et, deuxième initiative gouvernementale, si les municipalités composant l'unité de regroupement ne présentent aucune requête, le ministre doit leur ordonner de procéder à une étude conjointe de fusion.^{26b} Néanmoins, il semble que les progrès réalisés par cette loi ne soient pas tout-à-fait satisfaisants puisqu'il a encore fallu avoir recours aux lois spéciales afin d'effectuer certaines fusions récentes.²⁷ Selon l'ancien ministre des Affaires municipales, cette expérience a démontré l'inefficacité de la loi de 1971, telle que rédigée; il avait annoncé sa révision en profondeur.²⁸

ii) L'établissement d'un deuxième palier de gouvernement local

Toujours dans le but de rationaliser les structures municipales, le gouvernement québécois procéda à l'établissement d'un deuxième palier de gouvernement local, à savoir les communautés urbaines. Cette solution — qui va de pair avec celle de l'intégration complète des municipalités parce que le gouvernement avait envisagé et envisagé toujours, de procéder à un certain nombre de fusions des municipalités à l'intérieur des agglomérations urbaines ainsi créées²⁹ — implique non pas la disparition des municipalités, mais leur confédération, avec partage de compétence entre les deux niveaux de gouvernement.

L'année 1969 vit la naissance de trois Communautés urbaines autour des centres urbains les plus importants, à savoir Montréal, Québec et Hull.³⁰ Dans le domaine de l'aménagement du territoire, la

^{26a} *Ibid.*, arts.2 et 3.

^{26b} *Ibid.*, art.10.

²⁷ *Loi concernant certaines municipalités de l'Outaouais et du Haut-Saguenay*, L.Q. 1974, c.88, avec commentaire dans *Développement Québec*, vol.2, no 3, mars 1975. Voir aussi *Loi regroupant certaines municipalités de la région de Québec*, L.Q. 1975, c.91.

²⁸ Voir *Municipalité '75*, no 3, fév. 1975, à la p.5.

²⁹ Les schémas d'aménagement des communautés urbaines de Québec et Hull, mais non pas de Montréal, devront comprendre un projet de réaménagement des limites territoriales des municipalités: voir *Loi de la Communauté urbaine de Québec*, L.Q. 1969, c.83, arts.1(d) et 142; *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, L.Q. 1969, c.85, arts.1(d) et 142. Voir aussi *Loi concernant certaines municipalités de l'Outaouais et du Haut-Saguenay* et *Loi regroupant certaines municipalités de la région de Québec*, *supra*, note 27.

³⁰ Ainsi que l'a suggéré en 1968 le *Rapport La Haye*, *supra*, note 14. Voir la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1969, c.84; *Loi de la Communauté urbaine de Québec*, L.Q. 1969, c.83; *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, L.Q. 1969, c.85. Voir Houde et Kenniff, *Les Communautés urbaines* (1970) 11 C.de D. 333.

responsabilité première en matière de planification reste celle des Communautés. En certains domaines, tels que l'établissement des parcs régionaux, les Communautés possèdent des pouvoirs facultatifs.³¹ En d'autres termes, elles ont le droit de se déclarer compétentes, alors que jusque là, cette compétence n'appartenait qu'aux municipalités composantes. D'autres responsabilités, et plus particulièrement l'élaboration d'un schéma d'aménagement, sont confiées aux Communautés de façon immédiate et exclusive;³² les schémas d'aménagement doivent être adoptés dans un délai fixe, sans quoi le lieutenant-gouverneur en conseil agit à leur place.³³ Toutefois, bien que les délais soient actuellement tous écoulés, il semble que les trois Communautés soient sur le point d'adopter de tels schémas.

Cette législation est en avance par rapport aux lois régissant les municipalités, quant à l'importance accordée à la planification et à la précision du contenu des plans. Mais la question se pose toujours de savoir quelle serait la portée juridique des schémas, une fois adoptés? Et la réponse est assez pessimiste, du fait que les municipalités, qui restent toujours dépositaires du pouvoir de réglementer le zonage et la construction, ne sont pas obligées d'adopter de tels règlements.³⁴ Autrement dit, l'initiative de donner effet aux plans dépend surtout d'elles. Cependant, la *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais* fut modifiée en 1974³⁵ de façon à ce que son schéma d'aménagement soit, une fois adopté et approuvé, contraignant pour les municipalités: chacune d'entre elles *doit*, dans un délai fixe, préparer un plan directeur et un programme d'immobilisation ainsi qu'adopter des règlements de zonage, de lotisse-

³¹ C.U.Q., art.107; C.U.M., art.114; C.R.O., art.107.

³² C.U.Q., arts.105 et 142; C.U.M., arts.112 et 164; C.R.O., arts. 105 et 142. Les schémas doivent comprendre "les affectations du sol et les densités approximatives d'occupation, le tracé approximatif des principales voies de circulation, la nature et l'emplacement approximatif des équipements urbains et la nature, l'emplacement et le tracé approximatif des services d'utilité publique", selon les dispositions ci-haut citées. Une modification récente à la loi régissant la C.R.O. précise en outre que le schéma doit être accompagné "des études ... d'un programme des immobilisations ... avec une indication de ses modes de financement ainsi que d'un document indiquant les phases d'expansion urbaine": *Loi modifiant la Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, L.Q. 1974, c.85, art.2, ajoutant un nouvel art.142b.

³³ C.U.Q., arts.142 et 283; C.U.M., arts.164 et 340; C.R.O., arts.142 et 289. Notons que les délais originaux d'un an (C.U.Q.), deux ans (C.R.O.) et trois ans (C.U.M.) ont tous été prolongés: Voir L.Q. 1974, c.82, art.10 (pour le C.U.M.), et L.Q. 1974, c.85, art.1 (pour le C.R.O.).

³⁴ C.U.Q., arts.106 et 142; C.U.M., arts.113 et 164; C.R.O., arts.108 et 142.

³⁵ L.Q. 1974, c.85. Voir Kenniff, *Loi modifiant la Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, L.Q. 1974, P.L. 54 (1974) 15 C.de D.909.

ment et de construction qui devront, pour entrer en vigueur, être conformes au schéma régional.

Cette expérience de 1974 est reprise dans le *Projet de loi 12*. En effet, le gouvernement entend créer, non plus des Communautés compétentes dans plusieurs domaines (tels que l'aménagement, le transport, la police), mais des "agglomérations" de municipalités dont la compétence est limitée au seul aménagement du territoire.³⁶ En d'autres termes, c'est la confédération par fonction. Seront ainsi créés des conseils d'agglomération, comprenant le maire de chacune des municipalités agglomérées,³⁷ qui seront tenus d'adopter des schémas d'aménagement dans les délais prescrits, ce qui obligera les municipalités agglomérées à adopter par la suite des plans directeurs et des règlements de zonage et de lotissement.³⁸

2. La déconcentration: technique nouvelle

La croissance du développement depuis la deuxième guerre mondiale a eu pour effet qu'aucune planification décentralisée, quelle que soit son assiette territoriale, n'est suffisante. Le rôle du gouvernement provincial a dû forcément grandir au Québec comme ailleurs. Néanmoins, la réalité géographique a toujours écarté la solution de la centralisation pure, et c'est ainsi que le Québec a recouru de plus en plus à la déconcentration comme technique d'aménagement du territoire. Déconcentration sur une base régionale, autrement dit régionalisation.

Il y eut toujours dans la province une certaine mesure de déconcentration par région. Cependant, elle fut tout à fait désordonnée: chaque ministère possédait ses propres structures régiona-

³⁶ En 1971 fut suggérée la surimposition des "secteurs d'aménagement" (*Propositions de réforme des structures municipales, supra*, note 19); mais cette suggestion fut abandonnée presque aussitôt, face à l'opposition des municipalités locales. Le parent le plus proche de la suggestion actuelle est la *Loi concernant certaines municipalités de l'Outaouais et de l'Haut-Saguenay*, L.Q. 1974, c.88, qui prévoit aux arts.17 et ss. la création éventuelle d'un Conseil métropolitain ayant comme principale tâche d'élaborer un schéma d'aménagement. Voir le *Projet de loi 12, supra*, note 6a, art.96, qui prévoit explicitement la possibilité que ce territoire soit désigné comme une agglomération.

³⁷ *Projet de loi 12, ibid.*, art.14.

³⁸ *Ibid.*, arts.32 et ss. Le contenu d'un schéma est semblable à celui de la C.R.O. sauf que le *Projet de loi 12* stipule dans son art.34(b) qu'il doit indiquer "s'il y a lieu, le périmètre approximatif des zones d'aménagement différencié d'urbanisation et de rénovation prioritaires, ainsi que de celles où la construction devra être interdite par la municipalité agglomérée, compte tenu de ses pouvoirs".

les et ses propres fonctionnaires régionaux; et il n'y avait ni concordance territoriale entre les structures ni coordination formelle entre les fonctionnaires.

Pour établir la concordance territoriale, en 1966 le gouvernement divisa la province en dix régions administratives: Bas-St-Laurent, Saguenay-Lac-St-Jean, Québec, Trois-Rivières, Estrie, Montréal, Outaouais, Nord-Ouest, Côte Nord, Nouveau-Québec.³⁹ Mais il fallut bien de la persuasion et des exemples avant que son adoption par les ministères et autres organismes gouvernementaux soit plus ou moins acceptée.

Le problème de la coordination entre les fonctionnaires gouvernementaux régionaux fut résolu en 1968 et en 1969 par la création de l'Office de planification et de développement du Québec (l'O.P.D.Q.),⁴⁰ organisme à double mandat, à savoir la coordination des activités centrales (auquel nous ferons référence plus loin)⁴¹ et la planification sur des bases régionales. Pour le remplir, l'O.P.D.Q. s'est doté de deux Directions: la Direction générale de la planification et, ce qui nous intéresse, la Direction générale du développement régional. Cette dernière coordonne l'activité des dix Directions régionales — une pour chacune des dix régions administratives — qui, pour leur part, assurent une planification intégrée aussi que la mise à exécution des plans sur le plan régional. Chacune des dix Délégations régionales est assistée d'une Conférence administrative régionale (C.A.R.), qui, sous la présidence du délégué régional de l'O.P.D.Q., regroupe les coordonnateurs et les directeurs régionaux de la plupart des ministères agissant à ce même niveau. De plus, il existe dans chaque région un organisme purement consultatif, le Conseil régional de développement (C.R.D.), qui représente l'opinion locale et regroupe à cette fin les représentants des groupes socio-économiques de la région ainsi que ceux des gouvernements locaux, en plus d'un certain nombre de particuliers ou de groupes privés.⁴²

Notre première grande constatation, donc, est celle de l'importance traditionnelle des tendances centrifuges, soit une tradition d'autonomie locale que le gouvernement cherche à rationaliser en vertu d'un réaménagement de l'assiette territoriale des collectivités locales,

³⁹ Arrêté en conseil no 524 du 29 mars 1966, publié dans Lajoie, *Les Structures administratives régionales: Déconcentration et décentralisation au Québec* (1968), aux pp.314-16.

⁴⁰ *Loi de l'office de planification du Québec*, S.Q. 1968, c.14 et *Loi modifiant la Loi de l'office de planification du Québec et la Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation*, L.Q. 1969, c.16.

⁴¹ *Infra*, à la p.260.

⁴² Voir *Développement Québec*, t.2, no 12, déc. 1975.

ou au moyen de l'imposition d'une structure régionale déconcentrée. Notre deuxième grande constatation sera l'influence actuelle des tendances centripètes.

II. LES TENDANCES CENTRIPETES

Dans une province telle que le Québec une centralisation complète n'est évidemment pas possible. Cela n'exclut pas l'exercice par le gouvernement provincial d'un contrôle sur les activités des organismes décentralisés, dans le but d'assurer une planification intégrée s'étendant à tout le territoire. Cette coordination *intergouvernementale* ne suffit pas, toutefois: il faut également assurer la coordination *intragouvernementale*, au niveau du gouvernement provincial lui-même.

1. La coordination intergouvernementale

La coordination intergouvernementale, ou le contrôle central sur les administrations décentralisées, a toujours existé. Mais ce contrôle était traditionnellement très peu développé, ce n'est que depuis peu que le gouvernement québécois manifeste une tendance nouvelle à y participer plus activement.

a) *Le cadre traditionnel*

Puisque les organismes locaux sont des créations du gouvernement central, on peut dire qu'ils y sont subordonnés quant à leur existence même, leurs limites territoriales et leurs pouvoirs. Mais la question que nous nous posons est beaucoup plus précise: quels contrôles d'ordre administratif existent sur l'exercice de leurs pouvoirs en matière d'aménagement du territoire? La réponse dans le cadre traditionnel est courte: il n'y a que peu ou pas de contrôles. Par exemple, l'exercice par les organismes locaux de leurs pouvoirs en matière d'aménagement est, la plupart du temps, facultatif: le gouvernement central *permet* aux autorités locales de planifier ou de zoner; mais il ne les y *oblige* pas. En outre, il n'est qu'exceptionnellement nécessaire d'obtenir l'approbation préalable des règlements aux fins de leur entrée en vigueur.⁴³ La seule obligation d'ordre général qui existe est celle de transmettre au ministre des Affaires municipales un exemplaire de tout règlement adopté, ce qui donne au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir de le désavouer dans les trois

⁴³ Voir les exemples dans Tremblay et Savoie, *supra*, note 1, aux pp.49-56.

mois qui suivent.⁴⁴ En pratique, le pouvoir de désaveu n'est jamais utilisé.

Il est vrai que le droit de regard de l'administration centrale quant au financement des projets d'aménagement est beaucoup plus étendu. Il comprend, par exemple, la soumission de rapports annuels, l'approbation préalable des règlements portant sur les taxes foncières, et surtout, la mise en tutelle éventuelle de la municipalité après enquête par la Commission municipale. Mais une étude détaillée de cette question nous semble dépasser les limites de notre exposé.⁴⁵

b) *Les tendances nouvelles*

Pendant les dix dernières années, le gouvernement québécois s'est montré plus sensible au besoin d'une centralisation en matière d'aménagement. Deux tendances nouvelles se dégagent de la législation récente. D'une part, on permet un contrôle central plus poussé des organismes décentralisés. D'autre part, on donne aux autorités centrales la possibilité d'intervenir directement.

i) *Le contrôle indirect*

Au régime traditionnel d'action facultative et presque autonome des municipalités, la législation nouvelle préfère un régime où certaines activités sont obligatoires pour les organismes décentralisés et où ces derniers sont soumis à un contrôle central beaucoup plus important.

Comme premier exemple de l'obligation d'agir, rappelons que les Communautés urbaines sont tenues d'élaborer, dans des délais fixes, des schémas d'aménagement, sous peine de voir le lieutenant-gouverneur en conseil agir à leur place. Toutefois, nous avons vu que la portée contraignante de tels schémas était limitée puisque leur mise en exécution au moyen des règlements de zonage restait toujours facultative pour les municipalités composantes. C'est ainsi que la modification récente de la *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*⁴⁶ est allée plus loin: les municipalités composantes sont tenues d'adopter des règlements de zonage, de construction et de lotissement conformes au schéma, dans les dix-huit mois qui en suivent l'adoption, sous peine de voir la Communauté agir à leur place.

⁴⁴ L.C.V., art.423; aucun pouvoir semblable n'existe vis-à-vis les municipalités régies par le Code municipal. Voir aussi la *Charte de Montréal*, art.458 (2 mois) et les lois régissant les trois Communautés, *supra*, note 30: C.U.Q., art.79; C.U.M., art.81; C.R.O., art.78.

⁴⁵ Voir Tremblay et Savoie, *supra*, note 1, aux pp.49-61.

⁴⁶ *Loi modifiant la Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, L.Q. 1974, c.85. Voir les nouveaux arts.143c et 143d.

Le deuxième exemple est la législation régissant quelques régions spéciales qui font l'objet d'investissements publics importants tels que le nouvel aéroport international, les parcs nationaux de Forillon et de la Mauricie, et le parc provincial du Mont Sainte-Anne. Ces lois obligent chaque municipalité de la région à appliquer le plan régional adopté par l'autorité centrale, dans les délais fixes, au moyen d'un plan directeur de son territoire et des règlements de zonage, de construction et de lotissement,⁴⁷ ou plus simplement au moyen de ces derniers.⁴⁸ Il en est de même avec le *Projet de loi 12*, en vertu duquel le ministre des Affaires municipales a le droit d'imposer la confection ou l'amendement d'un schéma d'aménagement du territoire d'une agglomération qu'il désigne,⁴⁹ ce qui implique nécessairement que les municipalités agglomérées adoptent ou amendent ensuite des plans directeurs et des règlements de zonage et de lotissement.⁵⁰ Et même dans le cas de municipalités non agglomérées, le ministre peut leur ordonner de faire confectionner des plans directeurs, ce qui les oblige d'adopter par la suite des règlements de zonage.⁵¹ Enfin, on peut citer la *Loi de la qualité de l'environnement*⁵² en vertu de laquelle, par exemple, le ministre responsable peut ordonner à une municipalité de cesser de polluer.

En second lieu, la plupart de la législation récente en matière d'aménagement, soumet les activités des organismes locaux à un contrôle central plus poussé et, espérons-le, plus efficace.⁵³ Par exemple, la législation régissant les Communautés ajoute au pouvoir de désaveu,⁵⁴ l'obligation de soumettre au lieutenant-gouverneur en conseil les règlements étendant leur compétence aux matières facultatives,⁵⁵ ou au ministre des Affaires municipales les règlements qui déterminent les parcs et autres équipements de loisir à caractère ré-

⁴⁷ *Loi concernant les environs du nouvel aéroport international*, L.Q. 1970, c.48, arts.19-22; *Charte de la ville de Gaspé*, L.Q. 1970, c.76, arts.18-20; *Charte de la ville de Percé*, L.Q. 1970, c.77, arts.17-19. Voir aussi *Loi concernant le parc Forillon et ses environs*, L.Q. 1970, c.32.

⁴⁸ *Loi concernant les environs du parc du Mont Sainte-Anne*, L.Q. 1971, c.58, art.2; *Loi concernant le parc de la Mauricie et ses environs*, L.Q. 1972, c.50, art.8.

⁴⁹ *Supra*, note 6a, arts.9, 32 et 48.

⁵⁰ *Ibid.*, arts.45 et 48.

⁵¹ *Ibid.*, arts.65 et 68.

⁵² L.Q. 1972, c.49, telle que mod.par L.Q. 1974, c.51.

⁵³ Une exception est la *Loi de l'expropriation*, L.Q. 1973, c.38, qui excepte les municipalités et les Communautés de l'obligation d'obtenir la permission du lieutenant-gouverneur en conseil pour toute expropriation ou mise en réserve. Voir arts.35, 36 et 74.

⁵⁴ C.U.Q., art.79; C.U.M., art.81; C.R.O., art.78.

⁵⁵ C.U.Q., art.107; C.U.M., art.114; C.R.O., art.107.

gional.⁵⁶ Enfin, le règlement adoptant le schéma directeur d'aménagement de la seule Communauté régionale de l'Outaouais peut être soumis par le ministre des Affaires municipales à une enquête publique devant la Commission municipale et doit être approuvé par lui, avec ou sans modification, avant son entrée en vigueur.⁵⁷ Dans la législation régissant les régions spéciales, le contrôle provincial occupe une place encore plus grande. En effet, les municipalités sont tenues d'obtenir l'approbation préalable de la Commission municipale pour leurs plans directeurs⁵⁸ et du ministre des Affaires municipales (et parfois également du ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche) pour leurs règlements de zonage et de construction.⁵⁹

En outre, la *Loi de la Société d'habitation du Québec*⁶⁰ impose aux municipalités la nécessité d'obtenir l'autorisation préalable de la Société, du lieutenant-gouverneur en conseil et du conseil du trésor pour tout programme de rénovation urbaine. Aussi, le ministre de l'Environnement (actuellement le ministre des Affaires municipales) exerce un contrôle étendu sur plusieurs activités des municipalités en vertu de la *Loi de la qualité de l'environnement*.⁶¹ Enfin, citons le *Projet de loi 12*, qui s'inspire de l'exemple de la Communauté régionale de l'Outaouais et permet au ministre des Affaires municipales de soumettre les schémas d'aménagement des agglomérations ainsi que tout amendement à une enquête publique devant la Commission municipale, et exige qu'ils lui soient soumis pour approbation avec ou sans modification.⁶² Au cas où le ministre ordonne à une municipalité non agglomérée d'adopter un plan directeur, elle doit soumettre le plan et le règlement de zonage qui en résulte à son approbation, également avec ou sans modification possible.⁶³ Ce

⁵⁶ C.U.Q., art.171; C.U.M.; art.190; C.R.O., art.166.

⁵⁷ *Loi modifiant la Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, L.Q. 1974, c.85, art.3, ajoutant un nouvel art.143a. Notons que le ministre peut apporter des modifications au schéma avant de l'approuver.

⁵⁸ L.Q. 1970, c.48, art.20 (*Aéroport*); L.Q. 1970, c.76, art.19 (*Gaspé*); L.Q. 1970, c.77, art.18 (*Percé*).

⁵⁹ L.Q. 1970, c.48, art.21 (*Aéroport*); L.Q. 1970, c.76, art.20 (*Gaspé*); L.Q. 1970, c.77, art.19 (*Percé*); L.Q. 1971, c.58, art.2 (*Mont Sainte-Anne*) (et l'approbation du ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche); L.Q. 1972, c.50, art.8 (*Mauricie*). Notons que les municipalités sont soustraites de l'obligation générale de soumettre ces règlements au référendum des propriétaires le cas échéant.

⁶⁰ S.Q. 1966-67, c.55, arts.27, 39 et 40, tel que mod.par L.Q. 1974, c.49, art.7.

⁶¹ L.Q. 1972, c.49, mod.par L.Q. 1974, c.51. Voir Kenniff et Giroux, *Le droit québécois de la protection et de la qualité de l'environnement* (1974) 15 C.de D.5.

⁶² *Supra*, note 6a, arts.41, 42 et 48.

⁶³ *Ibid.*, arts.66 et 68.

n'est que si une municipalité non agglomérée adopte de son propre gré un plan directeur qu'elle le soumet au ministre à titre d'information seulement.⁶⁴ Enfin, le ministre doit donner son approbation préalable à tout règlement de contrôle intérimaire des conseils d'agglomération et des municipalités non agglomérées tenues d'adopter des plans directeurs.⁶⁵

ii) L'intervention directe

La législation récente prévoit dans divers cas la possibilité, et parfois l'obligation, pour les autorités centrales d'intervenir directement dans le domaine de l'aménagement. On peut traiter de cette législation selon qu'elle prévoit que l'autorité centrale agisse à la place d'autrui, ou de plein gré.

Comme exemples de l'action à la place d'autrui, nous avons déjà remarqué que les lois établissant les Communautés permettent au lieutenant-gouverneur en conseil d'adopter tout règlement requis, à défaut par la Communauté de l'adopter dans le délai imposé,⁶⁶ ce qui vise implicitement les règlements adoptant les schémas d'aménagement. Quelques lois récentes sont même plus explicites à cet égard. La modification récente à la *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais* et le *Projet de loi 12* permettent au ministre des Affaires municipales de se substituer à l'autorité locale le cas échéant.⁶⁷ Et la législation la plus récente portant sur des régions spéciales va même plus loin puisqu'elle *oblige* le ministre à le faire.⁶⁸ D'autre part, tant ladite *Loi modifiant la Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais* que le *Projet de loi 12* permettent au ministre des Affaires municipales d'apporter des modifications aux schémas d'aménagement (et, aux termes du *Projet*, aux règlements de contrôle intérimaire des agglomérations, et aux règlements de zonage des municipalités non agglomérées obligées d'adopter des schémas d'aménagement) avant de les approuver.⁶⁹

A titre d'exemples des lois qui permettent ou même obligent l'autorité centrale à agir de plein gré, on peut citer les lois régissant les régions spéciales, dans lesquelles il est prévu qu'une autorité

⁶⁴ *Ibid.*, art.64.

⁶⁵ *Ibid.*, arts.54 et 70.

⁶⁶ *Supra*, à la p.255; C.U.Q. art.283; C.U.M., art.340; C.R.O., art.289.

⁶⁷ L.Q. 1974, c.85, art.3, ajoutant un nouvel art.143b; *Projet de loi 12*, *supra*, note 6a, art.84.

⁶⁸ C'est-à-dire, L.Q. 1971, c.58, art.2 (*Mont Sainte-Anne*) et L.Q. 1972, c.50, art.8 (*Mauricie*).

⁶⁹ L.Q. 1974, c.85, art.3, ajoutant un nouvel art.143a; *Projet de loi 12*, *supra*, note 6a, arts.42, 54, 66 et 70.

centrale — le ministère des Affaires municipales⁷⁰ ou l'administrateur du parc — doivent préparer un plan de la région; et seule l'autorité provinciale peut permettre des dérogations au gel total de construction et de lotissement imposé par la loi pendant l'élaboration et la mise en vigueur des plans.⁷¹ Un autre exemple en est la *Loi sur les biens culturels*,⁷² qui instaure la centralisation pour la protection des biens culturels et des arrondissements historiques ou naturels. On peut citer également la *Loi de la qualité de l'environnement*,⁷³ qui accorde au ministre responsable des pouvoirs directs très étendus en matière de pollution de l'air, de l'eau et du sol. Enfin, quoique d'un ordre un peu différent, il y a la *Loi du développement de la région de la Baie James*, aux termes de laquelle la Société de développement de la Baie James, contrôlée par le gouvernement provincial, est responsable de l'administration et de l'aménagement du territoire, ainsi que de la protection du milieu naturel et de la prévention de la pollution;⁷⁴ en outre, on crée un Conseil d'administration, nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil, qui agit en tant que conseil municipal pour le territoire.⁷⁵

Toutefois, l'exemple législatif le plus récent, le *Projet de loi 12*, nous semble nettement moins centraliste en ce sens qu'il ne prévoit pas la confection des plans par les autorités centrales, non plus que leur intervention directe dans le contrôle intérimaire. La seule exception à noter est celle qui permet au lieutenant-gouverneur en conseil d'adopter des règlements à l'égard de l'ensemble ou de toute partie du territoire du Québec portant sur la superficie des lots, la subdivision et la construction sur des terrains dangereux, les maisons mobiles et les roulottes.⁷⁶

Néanmoins, tout effort de la part du gouvernement provincial pour contrôler et diriger les activités d'autrui serait voué à l'échec si les activités des autorités centrales n'étaient pas, elles-mêmes,

⁷⁰ L.Q. 1970, c.48, art.19 (*Aéroport*); L.Q. 1970, c.76, art.18 (*Gaspé*); L.Q. 1970, c.77, art.18 (*Percé*).

⁷¹ C'est-à-dire, le ministre ou son désigné, l'administrateur ou le lieutenant-gouverneur en conseil: L.Q. 1970, c.48, art.23 (*Aéroport*); L.Q. 1970, c.32, art.10 (*Forillon*); L.Q. 1970, c.76, art.21 (*Gaspé*); L.Q. 1970, c.77, art.20 (*Percé*); L.Q. 1971, c.58, art.1 (*Mont Sainte-Anne*); L.Q. 1972, c.50, arts.9 et 10 (*Mauricie*). Voir aussi la *Loi de la Société d'habitation de Québec*, S.Q. 1966-67, c.55, dont l'art.28 interdit toute construction ou lotissement après la décision de préparer un programme de rénovation, sans l'autorisation de la Société.

⁷² L.Q. 1972, c.19. Voir surtout Chouinard, *La législation en matière de biens culturels en droit français et en droit québécois* (1975) 16 C.de D.431.

⁷³ L.Q. 1972, c.49.

⁷⁴ L.Q. 1971, c.34, arts.4 et 5.

⁷⁵ *Ibid.*, art.8 et Partie II.

⁷⁶ *Supra*, note 6a, art.89.

coordonnées. Au Québec, en raison de l'organisation sectorielle du gouvernement provincial, ceci constitue un problème important que l'on essaie actuellement de résoudre.

2. La coordination intragouvernementale

La tradition au Québec est la planification dite sectorielle ou verticale; chaque ministère — par exemple, l'Agriculture, Richesses Naturelles, Voirie, Transport, Travaux publics, Affaires municipales, Terres et Forêts, Industrie et Commerce, Biens culturels — agit de façon autonome et indépendante. Il est vrai, aussi, que le ministère des Affaires municipales est doté d'une Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, dont l'un des objectifs principaux est la "coordination des actions gouvernementales ayant une incidence directe sur les plans et règlements d'aménagement du territoire des municipalités ou de groupes de municipalités".⁷⁷ Mais cela ne veut pas dire qu'elle peut s'imposer aux autres ministères. La tradition veut que la coordination interministérielle se situe au plus haut niveau politique, c'est-à-dire au niveau du Conseil exécutif (autrement dit, le lieutenant-gouverneur en conseil). Il faut admettre en outre que la coordination *ad hoc*, ou par projet, existe toujours.⁷⁸ Cependant, le besoin d'une planification dite globale ou horizontale se fait sentir de plus en plus, impliquant ainsi une restructuration plus profonde du gouvernement central.

Le premier essai de solution gouvernementale fut la création entre 1961 et 1964 de quatre comités permanents relevant du Conseil exécutif: le Conseil d'orientation économique, le Comité permanent d'aménagement des ressources, le Comité ministériel de planification, et le Sous-Comité d'aménagement du territoire.⁷⁹ Malheureusement, leur bilan fut assez mince et tous disparurent ou furent remplacés par d'autres.

La seconde fut la création, en 1967, du ministère des Affaires intergouvernementales⁸⁰ dont le mandat recouvre, *inter alia*, la coordination des activités des ministères et organismes québécois.

⁷⁷ Min. des Affaires municipales (Québec), *Rapport annuel 1974-1975*, à la p.105.

⁷⁸ L'exemple le plus récent est peut-être la création d'une équipe interministérielle chargée d'élaborer un schéma d'aménagement pour le territoire s'étendant le long des deux rives du fleuve Saint-Laurent entre Montréal et Sorel. *Ibid.*, à la p.112.

⁷⁹ Voir *Rapport La Haye*, c.IV, à la p.6 pour une description de leurs fonctions.

⁸⁰ *Loi modifiant la Loi du ministère des affaires fédérales-provinciales et certaines lois connexes*, S.Q. 1966-67, c.23.

Mais la solution la plus intéressante, à notre point de vue, fut la création de l'Office de planification et de développement du Québec, (auquel nous avons déjà fait référence).⁸¹ Comme nous l'avons déjà constaté, l'un de ses mandats est de coordonner les activités centrales, c'est-à-dire de donner des avis au gouvernement québécois sur la politique et les programmes élaborés par les ministères et organismes du gouvernement en vue d' "en favoriser l'harmonisation" et d' "agir comme agent de liaison" dans la mise en oeuvre des plans qui intéressent plusieurs ministères et organismes.⁸² A cette fin, l'O.P.D.Q. s'est doté d'une Direction générale de la planification. Celle-ci est assistée d'une Commission interministérielle de la planification et du développement (C.I.P.D.), qui regroupe les sous-ministres en titre des ministères, sous la présidence du président-directeur général de l'Office. On doit aussi rappeler l'existence du Conseil de planification et de développement du Québec (C.P.D.Q.), qui regroupe des représentants de divers milieux sociaux québécois, tels que les centrales syndicales, le conseil du patronat et les municipalités.

L'O.P.D.Q. est donc un organisme au potentiel important que, malheureusement, à notre avis, le gouvernement semble délaisser. En particulier, on s'étonne de voir qu'il ne joue aucun rôle dans le *Projet de loi 12*. Pourquoi, par exemple, n'est-ce pas lui, et non le ministre des Affaires municipales, qui soit chargé de la désignation des agglomérations et de la vérification de leurs schémas d'aménagements?

Enfin, et c'est la dernière mesure en date, le gouvernement a décidé, en septembre 1975, de créer au sein du Conseil exécutif, des comités interministériels dont la tâche est d'assurer la cohérence et la coordination de l'action gouvernementale à partir de grands secteurs d'activités. L'un d'entre eux se nomme le Comité de l'aménagement du territoire.⁸³

CONCLUSION

L'analyse qui précède nous amène à constater une croissance importante des activités administratives et législatives au cours de ces dix dernières années en matière d'aménagement au Québec. Le *Projet de loi 12*, l'intervention la plus récente, est aussi la plus

⁸¹ *Supra*, à la p.252.

⁸² S.Q. 1968, c.14, art.2(e); L.Q. 1969, c.16, art.3.

⁸³ Groupe de travail sur l'urbanisme, *Rapport: L'urbanisation au Québec* (1975), Québec, aux pp.480-81.

globale. Toutefois, il ne constitue, à peu de choses près, qu'une reproduction — dans un seul texte législatif et de façon plus cohérente, il est vrai — des dispositions déjà existantes en la matière; en effet, il ne représente que le minimum acceptable aux yeux des autorités locales à l'heure actuelle, et non pas le maximum souhaitable. A notre avis, en déposant ce projet, le gouvernement n'a fait que marquer le pas. Le proche avenir sera certainement témoin d'interventions législatives plus radicales, peut-être dans le sens de l'*Avant-projet de Loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire*, déposé en 1972 et retiré par la suite, ou encore, dans le sens du *Rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation* (la Commission Castonguay), présenté en février 1976.

Négligé depuis longtemps, le droit public québécois en matière d'aménagement du territoire est actuellement en pleine évolution.
