

A mes deux enfants, Joëlle et Sophie.

REMERCIEMENTS

Cette thèse a été supervisée par le professeur Léon Ploegarts, Ph. D. Ses encouragements, ses critiques, sa patience et sa clarté intellectuelle ont grandement contribué à la réalisation de ce travail.

Je tiens à remercier spécialement mon épouse, Gisèle Laramée, pour ses précieux conseils et sa patience dévouée lors de la rédaction de cette thèse.

Enfin, je désire souligner ma reconnaissance à l'égard de monsieur Simon Cantin pour son travail des plus appréciés.

RESUME

Le 21 novembre 1979, le gouvernement du Québec sanctionnait la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.Q. 1979, C. 51) mieux connue sous le nom de "loi 125". L'objet principal de cette législation est la création de nouvelles structures supramunicipales qui remplacent les comtés municipaux: les municipalités régionales de comté.

On a donné à cette nouvelle institution les pouvoirs nécessaires à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un schéma d'aménagement. De plus, cette loi oblige toutes les municipalités à se doter d'un plan et de règlements d'urbanisme conformes au schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté.

Cette loi constitue le premier résultat de plus de quinze ans de débats sur la restructuration municipale et sur la mise en place d'un système de planification régionale. Dans ce contexte, la municipalité régionale de comté représente un compromis entre les gouvernements local et provincial, compromis que nous connaissons encore mal. De plus le gouvernement provincial n'a pas encore défini ses objectifs quant au rôle que doit jouer la MRC dans la planification régionale et nationale.

Cette thèse tente d'identifier les objectifs qui sont inhérents à la loi sur l'aménagement et l'urbanisme; elle s'efforce aussi de nous faire connaître les municipalités régionales de comté, leurs forces et leurs faiblesses. L'analyse de l'historique et du contenu de la loi est suivie par une étude de cas. Les structures étudiées sont les trois municipalités régionales de comté de la région de l'Outaouais, et la Communauté régionale de l'Outaouais.

Ainsi, en premier lieu, l'auteur présente les différents projets de réforme municipale qui se sont succédés depuis la révolution tranquille avant d'en arriver à une structure telle que la municipalité régionale de comté.

En deuxième lieu, l'auteur analyse le contenu de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme en mettant l'accent sur les dispositions qui touchent particulièrement l'élaboration et la mise en oeuvre du schéma d'aménagement. L'auteur démontre, que pour le moment, la principale fonction de la MRC se limite à l'aménagement du territoire au niveau supramunicipal et que, dans le cadre juridique actuel, il est difficile de prévoir ce qu'on réserve à cette nouvelle institution.

En troisième lieu, l'auteur fait une brève mise au point sur les objectifs du gouvernement provincial par rapport à la loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Cette mise

au point est faite à partir d'une analyse de l'opinion de quelques auteurs sur le sujet. L'auteur fait ensuite une étude des municipalités régionales de comté de Pontiac, de la Vallée-de-la-Gatineau et de Papineau, dans le but d'apporter des éléments concrets sur les possibilités des municipalités régionales de comté. Il fait ensuite une étude de la communauté régionale de l'Outaouais afin d'approfondir l'analyse des trois cas étudiés.

TABLE DES MATIERES

	Pages
Remerciements	iii
Résumé	iv
Liste des tableaux	x
Liste des cartes	xii
Liste des sigles	xiii
 Introduction	 1
Chapitre premier: L'aménagement du territoire et la loi sur l'aménagement et l'urbanisme	13
1.1 Les fondements de l'aménagement au Québec	15
A) L'aménagement du territoire et l'urbanisme	16
B) L'aménagement du territoire et le dévelop- pement économique	22
C) L'aménagement du territoire et la protection des terres agricoles	28
1.2 L'aménagement du territoire et la régionalisation municipale au Québec	31
A) Les comtés municipaux, origine et évolution	32
B) La municipalité locale, décentralisation et autonomie	39
C) La régionalisation de la planification (1960-1969)	44
1) La planification nationale	45
2) La restructuration municipale	49

D)	La régionalisation municipale (1969-1976)	56
	1) Les communautés urbaines	56
	2) Le plan REMUR	59
	3) La Proposition de réforme des structures municipales, du Ministre Maurice Tessier (1971)	60
	4) Le Groupe de travail sur l'urbanisation	63
	5) Le projet de loi no 12 sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire (1976)	65
E)	La régionalisation et la décentralisation 1976-1979	67
	1) Le projet de livre blanc sur la décentralisation, 1977	67
	2) Le livre blanc sur l'aménagement et l'urbanisme, 1977	70
	3) La revalorisation du pouvoir municipal et la décentralisation	73
Chapitre deuxième: La loi sur l'aménagement et l'urbanisme		87
A)	Les principes de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme	89
B)	La municipalité régionale de comté, ses pouvoirs et son fonctionnement	91
	1) Les pouvoirs	93
	2) Le fonctionnement politique et administratif	102
C)	Les instruments de planification	104
	1) Le schéma d'aménagement	104
	2) Le règlement de contrôle intérimaire	110
	3) Le plan, les règlements d'urbanisme et la notion de conformité	114
D)	Les intervenants impliqués dans le processus d'aménagement du territoire	121
	1) Le rôle du gouvernement provincial	121
	2) Le rôle de la municipalité locale	125
	3) Le rôle de la municipalité régionale de comté	128

Chapitre troisième: Revue de la littérature et étude de cas	138
3.1 Revue de la littérature	140
A) "La loi sur l'aménagement et l'urbanisme"	140
B) "Les récentes réformes législatives en droit municipal québécois"	141
C) "Aménagement du territoire et restructuration des unités politico-administratives: un mariage politique heureux"	141
D) "Le gouvernemet régional de demain; les municipalités régionales de comté"	142
E) "Le contrôle intérimaire dans le cadre de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme: essai d'analyse stratégique"	143
F) "Les municipalités régionales de comté et leur capacité d'extension"	145
G) "Le choix des régions" du ministre Gendron.....	148
3.2 L'étude de cas: MRC de Pontiac, MRC de la Vallée-de-la-Gatineau, MRC de Papineau et Communauté régionale de l'Outaouais	155
A) La MRC de Pontiac	161
B) La MRC de la Vallée-de-la-Gatineau	172
C) La MRC de Papineau	183
D) La Communauté régionale de l'Outaouais	201
Conclusion	227
Bibliographie	233

LISTE DES TABLEAUX

	Pages
3-1 Plan de travail de la MRC de Pontiac	165
3-2 Répartition des revenus et des dépenses de la MRC de Pontiac pour l'année 1984	168
3-3 Organigramme de la MRC de Pontiac	171
3-4 Plan de travail de la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau	177
3-5 Répartition des revenus et des dépenses de la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau pour l'année 1984	179
3-6 Organigramme de la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau	182
3-7 Plan de travail de la MRC de Papineau	187
3-8 Répartition des revenus et des dépenses de la MRC de Papineau pour l'année 1984	190
3-9 Organigramme de la MRC de Papineau	192
3-10 Répartition des revenus au budget 1984, pour les MRC de Pontiac, de la Vallée-de-la-Gatineau et de Papineau	194
3-11 Répartition des dépenses au budget 1984, pour les MRC de Pontiac, de la Vallée-de-la-Gatineau et de Papineau	195
3-12 Comparaison des programmes de travail pour les MRC de Pontiac, de la Vallée-de-la-Gatineau et de Papineau	196
3-13 Compétences exercées par les MRC de Pontiac, de la Vallée-de-la-Gatineau, de Papineau et par la CRO	205

3-14 CRO, Participation lors de la période de consultation qui précéda l'adoption du schéma d'aménagement	212
3-15 Historique budgétaire du service de la planification de la CRO de 1971 à 1985	215

LISTE DES CARTES

Carte 1:	Localisation des MRC de la région de l'Outaouais et de la CRO	197
Carte 2:	Municipalités composant la CRO - 1970	198
Carte 3:	Municipalités composant la CRO - 1975	199
Carte 4:	Municipalités composant la CRO - 1985	200
Carte 5:	Les municipalités régionales de comté, carte repère	232

LISTE DES SIGLES

BAEQ	Bureau d'aménagement de l'Est du Québec
E.	Chapitre
CER	Conseil économique régional
C.O.E.Q.	Conseil d'orientation économique du Québec
C.P.A.R.	Comité permanent d'aménagement des ressources
C.P.U.	Commission provinciale d'urbanisme
CRD	Conseil régional de développement
CRO	Communauté régionale de l'Outaouais
CRCI	Conseil régional de concertation et d'intervention
CUM	Communauté urbaine de Montréal
CUQ	Communauté urbaine de Québec
GTU	Groupe de travail sur l'urbanisation
L.A.U.	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
MAM	Ministère des Affaires municipales
M.E.E.R.	Ministère de l'expansion économique régionale (fédéral), remplacé aujourd'hui par le MEIR, Ministère de l'expansion industrielle régionale.
MRC	Municipalité régionale de comté
OPDQ	Office de la planification et du développement du Québec
ORDQ	Office régional de développement du Québec
P.L.	Projet de loi
P.P.A.	Proposition préliminaire d'aménagement
REMUR	Renouveau municipal et régional
S.A.O.	Société d'aménagement de l'Outaouais
TNO	Terrain non organisé
UCC	Union des conseil de comtés
UMRCQ	Union des municipalités régionales de comtés du Québec
UMQ	Union des municipalités du Québec
V.D.	Version définitive
ZAC	Zone d'aménagement contrôlée

INTRODUCTION

Il y a encore des gens qui se souviennent du temps où les Montréalais allaient passer l'été loin de la ville, à Terrebonne, à Saint-Eustache, à Pointe-aux-Trembles ou à Repentigny. Aujourd'hui ces mêmes gens vont probablement à Ste-Adèle ou à Rawdon, et ce malgré le temps qu'ils mettent pour retourner à Montréal par un beau dimanche d'été.

Dans leurs déplacements, les gens ne semblent plus tenir compte ni des distances, ni de leur milieu d'appartenance; les frontières n'existent plus. Ainsi, un résident de Terrebonne peut travailler à Montréal, faire ses achats à Ville d'Anjou et passer ses fins de semaine à sa résidence secondaire de St-Gabriel-de-Brandon. Mais que fait-il vraiment à Terrebonne? Souvent seuls ses enfants y fréquentent l'école.

Nous constatons par ailleurs que, malgré les problèmes de temps et de distance encourus pour se rendre au travail, le rêve de chacun consiste, encore aujourd'hui, à habiter en banlieue, à la recherche d'air pur ou encore sous prétexte que le coût de la vie y est moins élevé. Les petites municipalités accueillent cette nouvelle population à bras ouverts. On fait même des campagnes de promotion résidentielle. On essaie de vendre "la ville à la campagne".

Quoi qu'il en soit, cet exode urbain n'est absolument pas planifié au niveau des municipalités d'accueil. On doit installer les services d'égouts et d'aqueduc en conséquence, construire des écoles supplémentaires, un centre sportif et culturel, se doter d'un service d'incendie et de police adéquat, etc. Ce phénomène s'étend à la grandeur de la province. La plaine de Montréal est envahie de toutes parts. Les municipalités voient augmenter leur fardeau financier. Les problèmes municipaux prennent rapidement une dimension régionale: environnement mal contrôlé, perte de terres agricoles, éparpillement résidentiel, fiscalité municipale inadéquate, sous-utilisation des équipements municipaux, interventions nationales mal adaptées aux besoins et aux réalités socio-économiques, etc.

Le gouvernement provincial doit intervenir par des lois; il normalise de plus en plus, puis il met en place des mécanismes de contrôle. Finalement, on constate que, pour l'application des législations et pour assurer une efficacité aux interventions gouvernementales, les municipalités sont trop petites ou encore leurs limites territoriales ne correspondent à aucune réalité sociale et encore moins économique.

Ce tableau urbain nord-américain nous paraît quelque peu pessimiste. Toutefois, il correspond à une réalité qui ne date pas d'aujourd'hui. Lewis Mumford dans son livre

intitulé "La cité à travers l'histoire", nous présente la banlieue d'avant l'industrialisation et la révolution des transports comme un milieu recherché par tous, mais généralement réservé aux mieux nantis. La masse de la population voyait la banlieue comme un rêve, un idéal, un symbole d'air pur, de loisir, d'espace, puis comme le milieu le plus favorable au développement de l'enfant.¹ Mais, depuis la deuxième guerre mondiale, suite au développement des moyens de transport individuel et au développement accéléré de l'industrialisation, Mumford voit la banlieue comme un phénomène "anti-cité".²

"Les privilèges accordés aux personnes privées non seulement nuisent au rôle social de la cité mais sacrifient à des intérêts particuliers l'utilisation rationnelle des espaces publics."

Selon l'auteur, les nouvelles sources d'énergie ont favorisé la déconcentration de l'industrialisation, qui a également été favorisée par le développement rapide des moyens de transport. Ce phénomène industriel a amené avec lui une répartition urbaine déséquilibrée qui n'a fait l'objet d'aucune planification. Ainsi, selon Mumford, la notion d'équilibre ne peut plus être limitée aux cités, elle s'étend maintenant à l'aire régionale.⁴ Finalement ce dernier termine son exposé en mentionnant que, malgré la tendance actuelle du développement urbain qui est difficilement inversible, il existe des possibilités d'organisation politi-

que et de planification sur une base régionale, et que l'autonomie des agglomérations permettra peut-être de réaliser et de comprendre le principe d'Howard selon lequel il existe certaines limites de croissance qu'une cité ne saurait dépasser.⁵

La province de Québec ne fait pas exception au déséquilibre urbain mentionné précédemment par Mumford. Le problème est clairement identifié sur l'ensemble de son territoire depuis une vingtaine d'années. Par ailleurs, on assiste depuis ce temps à une volonté et à un effort de réorganisation municipale et de redéfinition du développement du territoire au Québec et du rôle des institutions décentralisées dans l'aménagement.

De plus nous verrons dans la présente recherche que le cheminement suivi par la société québécoise dans ce débat a été long et laborieux. A l'origine, on a assisté à une volonté ferme de la part du gouvernement provincial de réorganiser les institutions décentralisées telles que les municipalités locales et les comtés.

L'objectif à l'origine était de mettre en place un système politique et administratif rationnel au niveau de la province, qui assurerait un développement harmonieux et équilibré du territoire et, finalement, de toute la société québécoise. Mais suite à une forte réaction et à une résistance des institutions en place, le débat s'est rapidement

transformé en une forme de confrontation entre le gouvernement provincial et les municipalités locales et de comtés.

Quoi qu'il en soit, le débat sur l'aménagement urbain s'est rapidement retrouvé au niveau local et régional où le gouvernement provincial a, à maintes reprises, remis en question les institutions municipales actuelles parce qu'elles étaient trop petites ou trop étendues et qu'elles n'avaient ni les moyens ni les possibilités de planifier leur développement.

Cependant, il a fallu attendre jusqu'en 1979 avant que le gouvernement du Québec et les représentants des municipalités n'en arrivent à un compromis et qu'on adopte la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.). Cette nouvelle loi ne modifie en rien le statut des corporations municipales, au contraire, le discours politique cherche plutôt à démontrer qu'il s'ensuivra une revalorisation du pouvoir municipal. Par cette loi, on a voulu d'abord restructurer les comtés municipaux par la création de municipalités régionales de comtés (MRC) à qui on a donné le pouvoir d'élaborer et d'appliquer un schéma d'aménagement. Le conseil de ces nouvelles institutions est formé de maires des municipalités constituantes, donc politiquement sous le contrôle de ceux-ci. Puis on a donné à la MRC des pouvoirs d'aménagement du territoire auxquels doivent se conformer les municipalités qui la composent.

Bref, on peut affirmer comme bilan de ce compromis que les municipalités préféreraient demeurer ce qu'elles étaient malgré leurs faiblesses et leurs contradictions. Le regroupement a été accepté uniquement pour des fins de planification et d'aménagement du territoire.

Cependant, nous sommes d'avis que, pour faire face aux défis que soulèvera l'aménagement du territoire, les municipalités devront se servir de tous les moyens mis à leur disposition dans la L.A.U. et participer pleinement au fonctionnement de la MRC.

Ainsi, cette nouvelle institution qu'est la MRC est présentée pour le moment comme la solution aux problèmes municipaux en matière de planification de l'aménagement, et indirectement, aux problèmes de planification à caractère national. La MRC constitue une fédération de municipalités dont la principale fonction est de faire de l'aménagement de territoire tout en assurant une autonomie locale. Aussi, est-il important de mentionner que cette planification s'inscrit dans un cadre spatial plus vaste qu'on ne peut ignorer et auquel on donne très peu de place dans la L.A.U., c'est-à-dire le niveau régional et national. En effet, nous verrons que les relations demeurent à définir avec les structures administratives et politiques plus élevées ou voisines, ce qui nous permet de prétendre que le débat n'est pas terminé. Cependant, on peut toujours considérer que le

résultat de ce débat sur l'aménagement du milieu rejoint le principe énoncé par Lewis Mumford mentionné précédemment. En effet, face aux problèmes de déséquilibre urbain et régional, le gouvernement du Québec voit des solutions au niveau de l'organisation de systèmes politiques de planification sur une base régionale, et l'autonomie des agglomérations permettra de comprendre qu'il existe certaines limites de croissance qu'une cité ne saurait dépasser.

La recherche que nous abordons actuellement a comme sujet le problème de l'aménagement du territoire au Québec, situé dans une perspective à la fois locale et régionale. Ainsi, la problématique qui nous intéresse particulièrement est la municipalité régionale de comté, à qui on a donné les pouvoirs nécessaires à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un schéma d'aménagement.

Plus précisément, la recherche a pour but d'étudier la municipalité régionale de comté en tant que structure supralocale d'aménagement du territoire tel que définie dans la L.A.U.

Nous considérons comme hypothèse de départ que la municipalité régionale de comté constitue l'élément d'un compromis entre les municipalités et l'Etat. Notre objectif global consiste à vérifier si cette nouvelle institution permettra au gouvernement provincial de réaliser les objectifs

qu'il énonça tout au long du processus qui nous amena à l'adoption et à l'application de la Loi sur l'aménagement.

Nous ne voulons pas ici faire une évaluation globale et générale de la MRC, ni déterminer ses chances de réussite. Nous ne voulons pas non plus faire une étude de faisabilité de la réforme qu'elle représente avec analyses d'impacts dans les domaines social, politique ou encore économique. Notre recherche se limite essentiellement à l'étude de la MRC en tant que structure intermédiaire de planification et d'aménagement du territoire, structure entre le niveau local et national. C'est-à-dire en tant qu'organisme supra-local regroupant plusieurs municipalités pour fins d'aménagement, tel que défini dans la loi constitutive.

De façon plus spécifique, notre recherche consiste en premier lieu à répondre aux deux questions suivantes:

- 1) Dans quel but le gouvernement provincial a-t-il créé la municipalité régionale de comté?
- 2) Quel type de structure de planification la municipalité régionale de comté représente-t-elle et quels sont ses pouvoirs?

La réponse à ces deux questions nous permettra ensuite de répondre à cette dernière:

"Est-ce que la municipalité régionale de comté permettra au gouvernement provincial d'atteindre les

objectifs qu'il s'est fixés dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme?"

La méthodologie que nous utilisons pour répondre à nos questions se divise en trois étapes:

A) D'abord en première partie nous tenterons de mettre en évidence les problèmes qui ont amené le gouvernement provincial à adopter la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et qui, en conséquence, sont la raison d'être de la MRC.

Pour ce faire, nous analyserons les fondements de l'aménagement du territoire au Québec afin de percevoir ce qu'on attend de ce type de planification au Québec. Ensuite, nous ferons un bref historique de la restructuration municipale au Québec qui aboutit à la L.A.U.

L'objectif de cette première partie est de mettre en évidence les problèmes sous-jacents à l'aménagement du territoire au Québec et de percevoir ce qu'on attend de la municipalité de comté, particulièrement de la part du gouvernement provincial.

B) En deuxième partie, nous analyserons la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme dans le but de définir d'une part ce qu'on entend par aménagement du territoire et d'autre part le rôle des différents intervenants impliqués dans le processus d'aménagement tel que défini dans la L.A.U.

Nous voulons ici dégager les mécanismes de concertation et de coordination mis en place par la loi dans le cadre de l'élaboration et de l'application du schéma d'aménagement. Nous pourrions ensuite définir le rôle de la MRC et ses pouvoirs dans le processus d'aménagement du territoire et ainsi que la place qu'occupe le gouvernement provincial dans cette fonction.

Cette analyse de la loi, où nous examinerons particulièrement le processus d'aménagement du territoire, nous permettra également de constater que la L.A.U. constitue un compromis et que les MRC ne peuvent répondre à tous les problèmes municipaux et régionaux comme l'aurait espéré le gouvernement provincial.

- C) Finalement, en troisième partie, nous ferons une brève revue de la littérature sur le sujet afin de voir l'opinion de différents chercheurs ou spécialistes dans le domaine de l'aménagement du territoire. Nous analyserons également un document publié par le gouvernement provincial, intitulé "Le choix des régions", afin de voir le rôle que veut donner le gouvernement provincial aux MRC dans le processus d'aménagement et de développement régional, et ce quatre ans après l'entrée en vigueur de la L.A.U.
- Nous étudierons ensuite la mise en application de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme à partir de trois études de cas, soit les trois MRC de la région de l'Outaouais.

Nous étudierons ensuite la Communauté régionale de l'Outaouais (CRO) comme unité de comparaison dans la réalisation et l'application d'un schéma d'aménagement.

Ces études de cas nous permettront d'analyser et de connaître l'attitude des MRC dans l'exercice de leurs compétences et les difficultés qu'elles rencontrent. Nous déterminerons ensuite, à partir de ces trois exemples et de l'expérience vécue par la CRO en tant qu'organisme de planification et d'aménagement du territoire, la pertinence de la MRC en tant qu'organisme supralocal d'aménagement et ce, dans le respect des exigences inscrites dans la loi.

NOTES

1. Lewis Mumford, La cité à travers l'histoire, Editions du Seuil, Paris, 1964, p. 619.
2. Ibid., p. 635.
3. Ibid., p. 612.
4. Ibid., p. 636.
5. Ibid., p. 656.

CHAPITRE I
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET
LA LOI SUR L'AMENAGEMENT ET L'URBANISME

L'objectif du premier chapitre consiste en premier lieu à déterminer et à mettre en évidence les problèmes qui sont sous-jacents à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme adoptée en 1979. Cet exercice nous permettra de comprendre la raison d'être de cette nouvelle loi et de déterminer ce qu'on attend de la nouvelle institution qu'on a créée: la municipalité régionale de comté.

Pour ce faire, nous procéderons en deux étapes. Premièrement, nous déterminerons les fondements mêmes de l'aménagement du territoire au Québec, c'est-à-dire l'évolution des différentes formes d'aménagement au Québec, telles que l'urbanisme, le développement économique et la planification nationale. L'objectif ici est de démontrer comment on a pu en venir à la recherche d'une politique globale d'aménagement du territoire. En deuxième lieu, nous établirons l'historique le plus complet de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme afin de préciser les éléments qui sont à l'origine d'une structure telle que la MRC. Nous verrons dans cette étude que plusieurs structures politiques de planification ont été proposées depuis une vingtaine d'années et qu'en fait, la MRC constitue un compromis entre le pouvoir

municipal et le pouvoir provincial. Cet historique nous permettra également de comprendre que la réforme amorcée depuis une vingtaine d'années en vue d'une pratique globale de l'aménagement du territoire demeure peut-être inachevée.

1.1 Les fondements de l'aménagement du territoire au Québec

Le principe d'aménagement du territoire ne peut ni exister ni être pris en considération si le groupe humain qu'il concerne n'est pas en état de développement.

"On ne pourrait concevoir d'aménagement du territoire dans une société statique sur tous les plans."¹

La notion d'aménagement du territoire repose donc sur celle du changement, de la transformation du milieu par l'homme. Or ce phénomène de l'évolution et de la transformation du milieu par l'homme doit lui aussi s'adapter en fonction du milieu transformé. On peut alors parler d'intervention par l'homme et de planification. Cette planification des interventions humaines implique l'utilisation de techniques qui varient en fonction du type de milieu concerné. Ainsi, au niveau de l'agglomération urbaine, on parle d'urbanisme; au niveau de la région, on parle d'aménagement du territoire; par rapport aux problèmes de déséquilibre régional, on parle de développement socio-économique.

Cette première partie se limite à l'analyse de l'évolution de ces différentes techniques de planification du milieu au Québec, ceci afin de dégager la rationalité sous-jacente au principe d'aménagement du territoire au Québec. Nous verrons ainsi comment l'urbanisme et le développement

ont pu se rejoindre et finalement retrouver des objectifs communs à travers l'aménagement du territoire.

A) L'aménagement du territoire et l'urbanisme

Le monde occidental, tel que nous le connaissons depuis la révolution industrielle en Europe, a changé radicalement notre mode de vie et, par le fait même, notre milieu de vie, particulièrement suite au développement des communications et la concentration des industries autour des noyaux urbains. Les transformations qui s'ensuivent, non seulement en Europe mais également au Québec, ont remis en question les formes traditionnelles de l'établissement humain. Les urbanistes constatèrent rapidement que la ville homogène qui correspondait à une réalité au début du siècle est devenue au Québec, particulièrement après les années 50, un espace urbain sans limites distinctes et sans existence juridique propre. On s'interroge alors sur la validité des formes traditionnelles d'aménagement.

L'urbanisme défini comme discipline visant à l'organisation du milieu urbanisé à l'échelle de l'agglomération, c'est-à-dire au niveau local,² apparaît aussitôt comme une pratique limitée. La dépendance de nos villes à l'égard de leur zone d'influence exige, pour la pratique d'une planification de l'utilisation de l'espace, des connaissances plus étendues qui échappent jusqu'alors à l'urbanisme. On parle

alors d'aménagement du territoire qui, et notons-le maintenant, est lui-même subordonné à un système supérieur, celui de l'Etat.

L'urbanisme doit d'une certaine manière s'associer à l'aménagement du territoire, qui consiste à planifier l'utilisation physique du sol et les interventions qui y seraient faites par l'homme mais à un niveau qui dépasse l'agglomération urbaine.

Ainsi, la société québécoise n'a pas échappé à cette problématique de l'aménagement urbain. D'ailleurs, c'est le problème urbain qui, à notre avis, a le plus contribué à la naissance de l'aménagement du territoire. Par ailleurs, l'hypertrophie montréalaise a sans doute constitué un élément très important de cette prise de conscience bien que depuis longtemps, on avait également ressenti un déséquilibre dans nos villes régionales. Malgré cette prise de conscience, l'urbanisme demeure, encore aujourd'hui, la principale forme de planification que nous utilisons au niveau de l'aménagement spatial et qui nous permet de contrôler le développement de notre milieu habité. Il est toutefois admis que l'urbanisme pratiqué sur un territoire artificiel et sans les connaissances nécessaires à une réelle planification ne peut que produire des plans d'aménagement qui ne peuvent être que des vœux pieux. Par ailleurs, faute d'entente et de concertation entre les municipalités adjacentes, on re-

trouve constamment une incohérence dans l'utilisation du sol et dans les différentes orientations du développement.

Ce qui suit constitue un bref résumé des différentes mesures préconisées par le gouvernement provincial, depuis le début des années 70, afin d'apporter une solution aux problèmes d'aménagement urbain de la province et qui amenèrent le gouvernement à voir le problème dans une perspective plus vaste, d'abord au niveau régional, puis national.

La première intervention gouvernementale d'importance au niveau de l'organisation a consisté à favoriser la fusion des municipalités ainsi que l'annexion de parties du territoire. L'opération fut difficile et peu populaire, d'une part à cause d'une résistance politique, et d'autre part à cause du peu d'intérêt manifesté par la population. Ainsi, la majorité des fusions qui ont été réalisées à cette époque se situent en milieu rural: paroisses et villages. Quant aux territoires fortement urbanisés, il y eut une importante résistance politique parce qu'une telle opération signifiait la disparition complète d'une ou de plusieurs corporations municipales aux dépens d'une municipalité dominante. Par ailleurs, les fusions et les annexions ne solutionnaient les problèmes qu'en partie, puisqu'elles ne permettaient pas de mettre en place un processus rationnel d'aménagement urbain, c'est-à-dire une structure urbaine relativement homogène correspondant à une certaine réalité sociale et économique.

Elles permettaient tout au plus de régler des problèmes spécifiques d'urbanisme et de services métropolitains.

L'idéal, selon les technocrates provinciaux, était la régionalisation pure et simple des municipalités, c'est-à-dire la centralisation des services locaux au niveau régional par un regroupement des municipalités. Cette solution aurait eu pour effet à l'époque de diminuer au moins de moitié le nombre de municipalités au Québec. Nous verrons en deuxième partie que c'est d'ailleurs ce principe de la régionalisation municipale qui sera défendu et proposé par le gouvernement provincial jusqu'au moment de l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en 1979. Cette régionalisation des pouvoirs municipaux aurait alors permis de mettre en place une nouvelle institution politique ayant les pouvoirs et les moyens de se doter d'un schéma d'aménagement.

Il est facile de croire que la mise en place d'un processus d'aménagement urbain nouveau ou transformé, peut avoir un impact politique fort important et, conséquemment, provoquer une résistance au changement. N'oublions pas que le système municipal québécois est établi depuis plus d'un siècle et qu'il repose sur une base qui remonte à l'époque de la colonisation. En effet, les municipalités québécoises sont des institutions qui correspondent globalement aux anciennes paroisses religieuses et dont l'origine de plusieurs remonte à l'époque de la colonisation française. Quant aux

conseils de comté, malgré leur peu de pouvoir, ils sont devenus avec le temps un moyen de pression face aux revendications des municipalités locales et, également, des lieux de réunion où ces dernières aiment bien se retrouver en famille. Le comté est devenu une institution folklorique sans trop d'importance comme telle, mais faisant partie de notre culture car, ne l'oublions pas, les Québécois sont en grande majorité d'origine rurale.

Aussi y a-t-il une forte résistance à la régionalisation et à la restructuration des municipalités parce qu'on ne tient pas compte des acquis. Par conséquent, malgré leur dysfonctionnalité tant dénoncée depuis la révolution tranquille, les comtés et les corporations municipales peuvent certes être remodelés mais difficilement éliminés.

Toutefois, en attendant la mise en place d'une réforme nécessaire pour solutionner les problèmes d'aménagement du territoire au niveau des agglomérations, on a dû s'attaquer rapidement aux problèmes des grands centres urbains, tels que le transport en commun, le service de sécurité publique, la pollution. On a alors créé les communautés urbaines de Québec, de Montréal et la communauté régionale de l'Outaouais, dans le but de régionaliser des services d'ordre métropolitain. A l'origine, on espérait qu'à long terme, ces institutions deviennent des structures politiques régionales³ mais, pour des raisons politiques, leurs objec-

tifs demeureront à court terme d'ordre strictement administratif. On espérait en fait que se développe une certaine conscience régionale non seulement au niveau des politiciens, mais également au niveau des citoyens, et qu'ensuite les municipalités délèguent certains de leurs pouvoirs au niveau de la communauté. Cependant à l'égard de cet objectif, l'opération ne fut un succès ni à Québec, ni à Montréal, ni dans l'Outaouais. L'esprit de clocher des politiciens est toujours de rigueur, de sorte que la représentation indirecte des membres du conseil de la communauté n'est pas la formule idéale pour favoriser la concertation. Ainsi, bien que chacune des communautés ait reçu le mandat de se doter d'un schéma d'aménagement, Québec et Montréal n'en n'ont toujours pas à l'heure actuelle, soit quinze ans après leur création.

Suite à ces différentes interventions, fusions municipales et création de communautés urbaines et régionales, on demeure toujours conscient que le problème n'est pas réglé. L'aménagement du milieu doit s'appliquer à un territoire plus vaste que la zone urbaine. Il doit s'adresser finalement à la zone d'influence la plus complète possible de manière à entrer en interaction avec tous les acteurs locaux qui influencent le développement du milieu. On pense alors à la dimension régionale. Mais le Québec n'a pas de tradition régionale lui permettant de mettre rapidement en

place une institution pouvant faire de la planification et de l'aménagement du territoire sans déclencher d'interminables débats politiques.

Ainsi, on comprend la nécessité d'une politique d'aménagement du territoire pour l'ensemble d'une agglomération, mais on est conscient que la mise en place d'un tel processus exige une transformation importante des institutions existantes et, au minimum, une réorganisation des limites territoriales pour les grandes agglomérations.

B) L'aménagement du territoire et le développement économique

L'aménagement du territoire ne doit pas son origine uniquement à l'urbanisme. Le développement socio-économique a également besoin des éléments d'une planification physique de l'espace pour la localisation d'équipements et pour la connaissance des ressources et des besoins locaux.

Au Québec, nous verrons que cette prise de conscience a mis un certain temps à faire son chemin à cause des difficultés rencontrées par l'Etat dans la mise en place d'un système structuré de planification nationale.

Mentionnons en premier lieu que la transformation de l'Etat québécois, pendant la révolution tranquille, en un Etat de type "providence", c'est-à-dire qui se voyait comme

le principal promoteur du développement de la province, a amené avec lui une préoccupation de planification nationale. On a alors voulu préparer un plan d'aménagement pour l'ensemble du territoire de la province. Mais la réalisation d'un tel projet exigeait la création d'un système structuré de planification pour la coordination des actions non seulement au niveau de l'élaboration du plan, mais également en vue de son exécution. En fait, tout était à faire dans ce domaine.

Nous allons étudier l'évolution du débat québécois dans le domaine du développement économique selon l'analyse que fait Robert Prost de la notion de planification, c'est-à-dire à partir des trois éléments suivants:⁴

- 1) La fixation d'objectifs et de buts pour des programmes d'intervention (conception).
- 2) Les connaissances de l'objet à planifier (quoi planifier?).
- 3) L'organisation de l'action de planifier (qui et comment planifier?).

Nous ne voulons pas ici faire un parallèle entre les éléments théoriques de la planification et les exigences de sa pratique en sol québécois comme l'a fait Robert Prost. Nous utilisons ces trois éléments comme unités de comparaison parce qu'à notre avis, les trois étapes mentionnées

précédemment correspondent sensiblement au cheminement suivi par les autorités gouvernementales dans leur volonté de mettre en place un système national de planification.

Ainsi, à l'origine, au moment où on a voulu mettre sur pied un système relativement structuré de planification nationale, on a dû partir de la base même de la notion de planification, c'est-à-dire déterminer une finalité de l'action. On a alors voulu réunir autour de la même table les principaux intervenants impliqués dans le développement de la province afin de déterminer des objectifs nationaux de développement et les moyens nécessaires pour les réaliser. A ce sujet, Jacques Benjamin parle d'échec parce qu'on n'a pas réussi à établir une concertation entre le gouvernement, le patronat et les syndicats.⁵ Puis Roland Parenteau abonde dans le même sens en affirmant que la notion de planification est mal comprise par les différents agents impliqués dans le développement de la province.⁶

Devant tous ces obstacles à la mise en oeuvre d'un système de planification nationale, on transposa l'expérience au niveau régional puis, à la même époque, on créa le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec en 1963 (BAEQ), comme expérience pilote d'aménagement du territoire. Cet organisme reçoit comme mandat de préparer un plan d'aménagement pour le territoire du Bas-St-Laurent, de la Gaspésie et des

Iles-de-la-Madeleine, et devra ensuite servir de modèle d'aménagement pour les autres régions. L'organisme de planification s'oriente vers la recherche pour la mise en oeuvre d'un plan d'aménagement. Il définit l'ensemble des éléments qui sont nécessaires pour l'élaboration et pour l'exécution d'un schéma d'aménagement avec la participation de la population. Parallèlement à cette recherche, le gouvernement procède à la mise en place d'un Office de planification et de développement pour la province (OPDQ), dans le but de faire de la recherche en région et, éventuellement, d'élaborer des plans régionaux. On met alors l'accent sur la deuxième étape du processus, soit la connaissance de l'objet à planifier, c'est-à-dire ~~sur~~ le savoir régional et local. On comprend la nécessité de sensibiliser les acteurs impliqués dans le développement au besoin d'une planification, puis de connaître la problématique de chacune des régions. On veut constituer le savoir nécessaire à une planification globale du territoire en partant du régional vers le national.

Le débat apparaît maintenant au niveau de l'objet à planifier et de l'organisation de l'action, c'est-à-dire de la mise en place d'un système de concertation et de coordination.

Cependant, en ce qui concerne les recherches effectuées par le BAEQ et ses recommandations pour la mise en

place d'un système régional de planification, l'exécution de son plan n'a pas eu le succès espéré. On a manqué de moyens d'exécution et la "partisanerie" politique s'en est mêlée. A ce sujet Jacques Benjamin nous dit ceci:

"Les lenteurs dans l'application du plan, les difficultés d'en arriver à des formules rapides d'exécution des accords fédéraux-provinciaux, la façon technocratique de les appliquer a provoqué une frustration..."

Par ailleurs, l'impopularité de l'opération qui consistait à éliminer les municipalités marginales, c'est-à-dire celles qui n'avaient aucune chance de se développer, comme le recommandait le BAEQ, a considérablement nui à la poursuite de l'exécution de son plan.⁸

Parallèlement à ceci, dans une perspective de planification nationale, on considérait la planification régionale comme un échec. Dans cette vague, l'OPDQ devenait un organisme sur un pied d'égalité avec les ministères, sans pouvoir réel de planification. Finalement, on mise sur Montréal comme pôle de développement de la province, laissant les régions à elles-mêmes.

Malgré ces échecs, il demeure que le rôle de l'Etat ne cessera de s'accroître. Les interventions se multiplient sans cesse malgré l'absence d'une planification nationale. C'est la technique du saupoudrage sans coordination. Certes l'OPDQ continue de développer les connaissances régionales et les CRD constituent des organismes de concertation

régionale, mais il n'existe pas de système intégré permettant une planification nationale et une certaine coordination dans les prises de décision. On prend ensuite conscience que la solution du problème se situe d'abord dans l'organisation d'un système de planification au niveau local et régional. Une planification nationale ne peut se faire uniquement au niveau de l'Etat central. Certains choix doivent être faits au niveau local, d'où la nécessité d'un organisme décentralisé ayant les pouvoirs et les moyens de faire ces choix lors de l'élaboration du plan et de son exécution, ce qui conduit plus précisément à l'adoption d'une politique d'aménagement du territoire. Cette nouvelle politique est perçue d'une part comme la première étape d'un processus de planification au niveau du savoir et d'autre part comme la dernière étape pour la localisation d'équipement et l'exécution du plan. Nous en sommes donc à la troisième étape du processus de planification de Robert Prost, c'est-à-dire à l'organisation de l'action de planifier qu'on situe actuellement dans une perspective plutôt régionale que locale.

On cherche alors à mettre en place une nouvelle structure à caractère régional où pourrait s'appliquer une politique globale d'aménagement du territoire, c'est-à-dire où seraient associés aménagement et développement du territoire.

C) L'aménagement du territoire et la protection des terres agricoles

Finalement, dans un contexte beaucoup plus récent, nous pouvons considérer que la Loi sur la protection du territoire agricole, communément appelée loi 90, adoptée en 1977, est une incitation importante à une politique d'aménagement du territoire. En effet, cette loi a pour effet de limiter l'expansion urbaine et, conséquemment, une consommation désordonnée du sol. Elle entraîne une relative rareté du sol et nous oblige à rationaliser son utilisation. Nous remarquons que, dans les pays où la densité d'occupation est plus forte, en Europe par exemple; on retrouve depuis longtemps une volonté d'accroître la rationalité urbaine. Une corrélation peut donc s'établir entre la disponibilité du sol et la cohérence de son utilisation.⁹

En conséquence, nous pouvons considérer que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme vient compléter la Loi sur la protection des terres agricoles. En effet la Loi de 1979 (L.A.U.) met en place un processus qui devrait assurer une rationalité et cohérence relative dans l'utilisation du sol, particulièrement au niveau des périmètres d'urbanisation.

Il ne faut pas oublier que la Loi 90 a délimité les périmètres à urbaniser avant la L.A.U, limitant par le fait même l'expansion des municipalités et les obligeant

indirectement à planifier leur développement. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme leur apporte des outils et les moyens d'appliquer une politique d'aménagement.

En conclusion à cette première partie, nous considérons que, suite à l'analyse des différents points qui constituent les fondements de l'aménagement du territoire au Québec, nous pouvons en percevoir une éventuelle pratique à partir des deux perspectives suivantes:

- 1) Par rapport à l'urbanisme pour la connaissance des orientations de la zone urbaine et qui relève des institutions locales.
- 2) Par rapport au développement économique pour la connaissance des possibilités de développement et la localisation des équipements dans l'espace et qui relève de l'Etat en général.

Ces différentes considérations nous amènent à définir de façon globale l'aménagement du territoire comme étant un processus de planification de l'utilisation de l'espace, qui consiste à faire l'inventaire des ressources et à faire ensuite des choix au niveau de l'utilisation du sol et des grandes orientations de son aménagement et, possiblement, de son développement.

Finalement, nous sommes d'avis que c'est dans cet état d'esprit de compromis par rapport à ces deux perspectives, aménagement et développement, que le gouvernement du

Québec a adopté une Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, en cherchant à concilier et à regrouper les principales formes de planification impliquées dans l'aménagement du milieu et en créant la MRC à qui on a donné les pouvoirs d'élaborer et d'appliquer un schéma d'aménagement tout en assurant une autonomie de fonctionnement aux municipalités locales dans leur pratique de l'urbanisme.

Dans cette perspective, la municipalité régionale de comté devrait permettre, à partir des connaissances locales et même régionales, d'élaborer une politique d'aménagement du territoire qui prendrait également en considération le développement de l'espace au niveau régional et national.

Dans la partie qui suit, nous étudierons les différents projets de réforme municipale, régionale et nationale présentés depuis les années 60 dans le but d'appliquer un processus d'aménagement et de développement du territoire.

Ces différents projets constituent en fait l'historique de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Leur étude nous permettra de démontrer que la MRC représente un compromis et que les jeux se sont faits sous des préoccupations locales et nationales.

1.2 L'aménagement du territoire et la régionalisation municipale au Québec

L'historique qui suit est relativement exhaustif. Il analyse en fait les principaux éléments qui composent la MRC, soit les corporations de comté et la municipalité locale, et il étudie l'évolution du principe de régionalisation au Québec depuis 1960 jusqu'à nos jours.

Comme nous l'avons mentionné au début de ce chapitre, l'objectif de cette partie consiste à mettre en évidence et à déterminer les éléments qui sont à l'origine de la L.A.U. et qui nous permettront ensuite de situer la MRC à l'intérieur des objectifs poursuivis tout au long de ce débat.

Par ailleurs, étant donné que nous connaissons les fondements de l'aménagement du territoire au Québec, cet historique nous permettra également de mieux comprendre la nature du compromis que constitue la MRC dans ce débat où l'aménagement du territoire a rapidement été associé à la régionalisation municipale pour l'ensemble de la province.

Nous analyserons donc les problèmes des institutions municipales actuelles, municipalités locales et de comté, puis les solutions proposées aux problèmes urbains depuis le

milieu des années 60 jusqu'à l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

A) Les comtés municipaux, origine et évolution

Le système municipal tel que nous le connaissons actuellement au Québec (paroisse, village, comté, ville et cité) a été mis en place en 1847, suite aux recommandations du rapport Durham.¹⁰

Situons-nous dans le contexte de l'époque. La population du Québec est très dispersée avec peu de moyens de communication. La majorité des institutions scolaires, de santé ou autres, sont sous le contrôle de l'Eglise. Les seules divisions territoriales qui existent sont les paroisses. Ces divisions sont ecclésiastiques, entièrement contrôlées par les évêques catholiques. D'ailleurs Durham mentionne dans son rapport "que la seule institution ayant le caractère d'une administration locale, où la population ait un droit de participation, est la fabrique qui s'occupe des réparations aux églises catholiques".¹¹

Ainsi, afin de permettre à la population de contrôler ses affaires locales et d'assumer sa part dans l'administration de la province, Durham recommande la création d'institutions municipales pour le Bas-Canada par la création de conseils de comté.¹²

Cette réforme est d'abord mal accueillie à l'époque parce que, d'une part, la délimitation des nouvelles structures proposées ne respecte pas celles des paroisses existantes auxquelles s'identifient les Québécois depuis la Nouvelle-France¹³ et, d'autre part, cette nouvelle institution ne répond pas à des besoins réels de la population.

Les lois qui suivront, en particulier celle de 1855, réserveront une meilleure place aux paroisses existantes. En effet, l'Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada sanctionné le 30 mai 1855, abroge la Loi de 1847 et crée la dualité administrative que nous connaissons actuellement, soit les corporations de comté et les corporations locales.¹⁴

Le territoire du Québec est alors divisé en 61 comtés municipaux. Cet acte permet aussi à toute municipalité de plus de 300 personnes de se constituer en municipalité.¹⁵ Ainsi, peu après l'entrée en vigueur de la Loi de 1855, on comptait au Bas-Canada, en plus des 61 comtés municipaux, 411 municipalités réparties en 284 paroisses.¹⁶

Le comté apparaît alors comme une structure administrative de deuxième niveau, car il administre des affaires communes à plusieurs municipalités telles que les cours d'eau, la voirie et les ponts intermunicipaux. Toutefois, on n'a pas voulu créer une structure autonome puisque son conseil est composé uniquement de maires des municipalités

participantes et que le comté n'a aucun pouvoir de taxation ou d'autofinancement.

Ainsi, le comté devient à la fois une division territoriale, une circonscription électorale et une institution politique.¹⁷ A cette époque, et encore aujourd'hui, le comté municipal regroupe une vingtaine de municipalités locales, à l'exception de celles à qui la loi reconnaît le statut de cité ou de ville et qui sont régies non pas par le code municipal, mais par la Loi des cités et villes.

En tant qu'organisme supramunicipal, le comté répond à un double objectif:

- 1) offrir des services intermunicipaux que chacune des municipalités membres n'est pas en mesure de s'offrir,
- 2) veiller à la gestion des territoires non municipalisés.

Il est intéressant de constater le caractère intermunicipal et supramunicipal des comtés et l'insistance de la part des gouvernements en place à leur origine, à vouloir créer une structure de deuxième niveau, intermédiaire entre l'Etat et le local, tout en respectant l'autonomie des paroisses ou des nouvelles municipalités.

La mise sur pied des comtés municipaux répond à des besoins importants de l'époque. Les responsabilités qu'on leur octroie nous montrent bien les priorités et le contexte

du XIX^e siècle: celui de la colonisation et de l'amélioration des moyens de communication. Les routes, les ponts et le drainage des terres sont des éléments importants dans l'aménagement du territoire. Le monde rural vit encore d'une économie de subsistance avec peu de moyens de communication avec les grands centres. Les relations des habitants entre eux se limitent au cadre familial et au voisinage familial. Les échanges commerciaux sont très faibles en province.¹⁸

Cependant, les comtés ont très peu évolué depuis leur création. Leurs limites territoriales sont demeurées les mêmes et ce, malgré l'urbanisation accélérée d'après-guerre. Par contre, leur nombre a sensiblement augmenté:

De 46 qu'ils étaient en 1847, ils sont passés à 61 en 1855, à 71 en 1909, à 74 en 1925 et à 76 en 1941. Les principaux facteurs qui ont contribué à leur progression au début du siècle, tiennent à l'agrandissement de la zone habitée au Québec, et à l'ouverture de nouveaux territoires tels le développement de l'Abitibi et de la Côte nord. Par contre, leur nombre a diminué après la guerre dû aux poussées de l'urbanisation qui ont modifié le statut de municipalités entières comme à Hull et à Laval.¹⁹

Mentionnons que le retrait automatique des municipalités urbaines des comtés municipaux a eu une incidence considérable sur l'évolution de cette institution. La municipalité de comté perdait ses principaux centres urbains, ce qui réduisait ses pouvoirs et ses possibilités d'intervention dans l'aménagement du territoire au niveau régional. A

notre avis, c'est de loin le principal facteur qui peut expliquer la faible évolution des comtés. La consécration des municipalités au titre de ville a pour effet d'éliminer tout rapport institutionnel et politique avec l'organisme chargé de fonctions intermunicipales.²⁰ Par ailleurs, les seules responsabilités qui ont été ajoutées à celles des comtés depuis leur création concernent l'acquisition et l'entretien des bureaux d'enregistrement et des palais de justice puis, plus récemment, la charge de confectionner les rôles d'évaluation en dehors des cités et villes.²¹

Finalement, nous retrouvons à l'intérieur d'un même territoire régional (les comtés) deux types de municipalités: l'une régie par la Loi des cités et villes qui est urbaine, et l'autre régie par le code municipal qui est rurale.

En ce qui concerne leur fonctionnement, les comtés n'ont jamais été très actifs. Les commissaires chargés de la refonte des lois des municipalités ont mené une enquête de 1971 à 1976 afin d'évaluer le dynamisme des 71 comtés de la province.

Voici les résultats de l'enquête et les conclusions qu'ils en tirent:

"167 règlements ont été adoptés concernant des nominations, honoraires, frais de représentation, 88 règlements concernant les cours d'eau, l'évaluation, la taxation (...) ces statistiques révèlent une situation de grande inertie au point de vue fonctionnement politique des conseils de comté en

général (...) On a l'impression que l'existence de ce corps politique qu'est la municipalité de comté a comme fonction principale sa propre perpétuation comme organisation plutôt que l'exercice de pouvoirs adaptés au bien-être et à la satisfaction des besoins des collectivités."²²

Qu'est devenue la fonction régionale ou supramunicipale des comtés? Cette fonction est à peu de chose près disparue ou est devenue un élément marginal dans la raison d'être des comtés. Les commissaires expliquent cette situation par le contenu même de la loi, affirmant que la majorité des articles qui concernent les comtés portent sur son organisation et que peu d'articles leur donnent des pouvoirs.²³ Rappelons que la transformation des municipalités locales au rang de ville a eu pour effet de vider les comtés. Ce processus a contribué progressivement à marginaliser le rôle des conseils de comté comme organisme d'aménagement régional. Finalement, ce n'est pas la seule faiblesse des comtés comme le rapporte Andrée Lajoie:

"Si on considère la nature du conseil de comté, nous sommes en face d'une entité formée d'hommes politiques locaux élus indirectement et qui ne représentent pas l'Etat dans le comté. Dans ce sens ce ne sont pas des cadres destinés à permettre une implantation rationnelle des services de l'Etat sur l'ensemble du territoire."²⁴

Devant une telle situation, on peut comprendre la volonté de remettre en question le rôle joué par les municipalités de comtés dans le système municipal actuel en tant qu'organisme de regroupement. Sans toutefois les éliminer complètement, les différents projets de réforme proposés

pendant la dernière décennie ont été particulièrement sévères pour les comtés. Nous verrons plus loin que les malaises qui affectaient les comtés ne relevaient pas uniquement du système municipal d'aménagement, mais également de la planification provinciale qu'on remettait également en question. Les comtés représentaient des sites de choix dans une politique de régionalisation. Affaiblis, on les croyait vulnérables et facilement manipulables. Mais les comtés avaient l'avantage d'être connus et d'exister. Ils correspondaient à une région d'appartenance qui a été soutenue depuis son origine non seulement par son caractère municipal mais également provincial et fédéral comme territoire électoral. Il ne faut pas se surprendre de la résistance des municipalités locales aux différents projets de réforme qui se sont succédés de 1970 à 1978. La municipalité régionale de comté est le résultat d'un compromis face à cette résistance.²⁵

Dans ce contexte, nous considérons que le contenu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme constitue un compromis. En effet, cette loi crée une nouvelle structure supra-municipale, la MRC, qui correspond sensiblement aux anciens comtés municipaux, à qui on a donné plus de pouvoirs particulièrement en termes d'aménagement de l'espace.

Par ailleurs, nous verrons dans la partie qui suit que la L.A.U. ne doit pas son origine aux simples problèmes

des comtés mais que les municipalités locales ont également fait l'objet de cette réforme.

B) La municipalité locale, décentralisation et autonomie

Les corporations municipales ont été créées par la loi qui leur a délégué une juridiction à caractère local. Toutefois il faut retenir que ce sont des institutions subordonnées à la législation provinciale en ce qui concerne leur existence, leurs limites territoriales et leur juridiction administrative.²⁶ Voici la définition retenue par Andrée Lajoie:

"... ce sont des personnes morales créées sous l'empire de la loi par l'incorporation des habitants d'un territoire donné, dont les droits et obligations sont exercés par un conseil, dans la mesure des pouvoirs accordés par la loi. Une fois créées, elles sont donc des personnes morales distinctes de la couronne et autonomes dans l'exercice de leur juridiction administrative, (...) une autonomie d'action et non d'existence."²⁷

A notre avis, cette précision est très importante, particulièrement dans le débat actuel portant sur l'ingérence du fédéral au niveau municipal. L'autonomie municipale n'est pas une autonomie d'autodétermination,²⁸ mais uniquement de réglementation, d'autofinancement et d'élection subordonnée au provincial. Toutefois le gouvernement fédéral, comme le provincial, a ses propres structures locales et régionales qui lui permettent d'intervenir directement ou indirectement dans l'aménagement du territoire des

corporations municipales. Cette forme d'action a pour effet de réduire l'autonomie locale, particulièrement pour les municipalités politiquement et économiquement faibles. Ces dernières sont plus vulnérables aux ingérences du pouvoir fédéral et du pouvoir provincial.

L'autonomie est la condition première à toute forme de décentralisation; si cette condition n'est pas remplie, on parle de déconcentration. Andrée Lajoie considère que le seuil de décentralisation est franchi "lorsqu'une entité politique élue possède des pouvoirs administratifs entiers quant à un secteur déterminé et qu'elle perçoit et dépense ses revenus d'après ses propres décisions".²⁹ Suivant cette définition, nous pouvons considérer la municipalité comme une institution autonome puisqu'elle a les pouvoirs de s'autofinancer et de s'autogérer. Toutefois, les pouvoirs décentralisés varient suivant le type de municipalité: paroisse, village, comté, ville ou cité. L'aménagement est un pouvoir décentralisé commun à tous les types de municipalités, à l'exception du comté. Cette fonction regroupe l'urbanisme, le zonage, la sécurité des immeubles et les services de dessertes (égouts, aqueducs, cours d'eau, voirie, éclairage). Cette décentralisation de pouvoirs a pour objectif de confier l'exercice de certaines fonctions gouvernementales ou de caractère public à des autorités locales et de répondre plus spécifiquement aux besoins de la population.³⁰

Les municipalités sont donc les autorités politiques et administratives locales à qui, dans une perspective de décentralisation, on a délégué la tâche d'assurer l'organisation et le fonctionnement du cadre de vie immédiat du citoyen.³¹

En résumé voici la définition que donne Patrick Kenniff de l'organisation municipale:

"Les institutions municipales sont démocratiques parce que la population d'une municipalité élit elle-même ses représentants au suffrage universel. Subordonnées, les institutions le sont à double titre. D'abord parce qu'elles doivent leur existence au législateur qui les a créées et qui, en droit plus qu'en fait, possède le pouvoir de les faire disparaître. Les institutions locales sont également dépendantes du pouvoir central en ce qui a trait aux pouvoirs qu'elles peuvent exercer. Elles ne possèdent que les pouvoirs qui lui sont expressément accordés par le législateur. Enfin, une institution locale a un caractère décentralisé parce qu'elle décide elle-même des actions à prendre et des services à offrir dans les limites de ses pouvoirs, pour le territoire sur lequel elle a juridiction."³²

A la fin du siècle dernier, on retrouvait environ mille corporations municipales de catégories diverses, soit une dizaine de cités et une quarantaine de villes.³³ La situation a pris une envergure inquiétante suite à l'urbanisation d'après guerre: 75% de la population se retrouve concentrée dans une soixantaine d'agglomérations urbaines de plus de 5,000 habitants.³⁴ Ce phénomène d'urbanisation a soulevé plusieurs questions mais sans toutefois remettre en question la municipalité locale, comme ce fut le cas pour le

comté. Jean-Claude Lahaye, dans son rapport de la Commission provinciale d'urbanisme, relève de nombreuses lacunes à la notion de municipalité, lacunes qui ont pour effet de compromettre les efforts d'aménagement du territoire. Il note "le manque de concordance entre le territoire juridique et le territoire réel, l'émiettement des catégories territoriales et l'inexistence d'instruments de planification régionale".³⁵ Mais Claude Castonguay considère que le palier municipal, malgré ses faiblesses, constitue encore au Québec, "l'instance décisionnelle décentralisée et souple par excellence".³⁶

En effet, la ville qui correspondait à une réalité au début du siècle est devenue un espace urbain sans limites distinctes et sans existence juridique propre. Une restructuration s'imposait pour les grandes agglomérations urbaines. On a alors créé les communautés urbaines de Montréal, de Québec et la communauté régionale de l'Outaouais, puis favorisé le fusionnement des municipalités. Mais le monde rural avait aussi sa part de problèmes. Les municipalités sont souvent trop petites et incapables de remplir leurs fonctions. L'absence de coordination et de planification au niveau régional ne fait qu'accentuer les problèmes locaux. Le gouvernement a dû prendre à sa charge des responsabilités comme les services sociaux, l'environnement, la protection des terres agricoles et la voirie intermunicipale. Ces

fonctions relevaient autrefois des comtés et des municipalités locales.

En 1968, Andrée Lajoie posait la question suivante: "Peut-on conclure qu'un trop grand nombre de trop petites municipalités ont trop de pouvoirs au Québec?"³⁷ Madame Lajoie constatait que les municipalités n'avaient pas les capacités et les moyens nécessaires à assumer adéquatement leurs responsabilités. Suite à l'expérience du BAEQ, Francine Dansereau et Jacques Godbout allaient même jusqu'à considérer les municipalités dysfonctionnelles par leur taille et parfois incapables de justifier leur existence.³⁸

Cette situation a une incidence directe et considérable sur le processus de planification nationale. Ce dernier, dû au manque de politique cohérente en provenance de la base, devient en réaction de plus en plus centralisateur et intervient sans connaître les besoins réels du milieu local. La réforme municipale ira donc de pair avec la remise en question d'une planification nationale trop centralisatrice. Les comtés en seront le champ de bataille. Ils seront revendiqués d'une part par le gouvernement provincial qui veut en faire une structure d'accueil pour la décentralisation de certains services, et d'autre part par les municipalités rurales qui, ne pouvant échapper à la vague de réformes, s'aggriperont à leurs acquis et verrouilleront dans la

restructuration des comtés un moyen de revaloriser leur pouvoir et de consolider leur autonomie.

La prochaine partie de ce chapitre analyse les différents projets qui ont fait l'objet de la réforme municipale au Québec, de la révolution tranquille jusqu'à l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

C) La régionalisation de la planification 1960-1969

L'étude des comtés et des municipalités nous a démontré les différentes faiblesses du système municipal actuel, notamment en ce qui concerne leur capacité d'aménagement du milieu qui les entoure. Les comtés n'ont pas les moyens qu'il faut pour remplir pleinement leur rôle d'organisme supramunicipal ou même régional. On a vu que la corporation locale n'est pas non plus au bout de ses peines. L'évolution de certains problèmes comme la pollution, la protection de l'environnement, ont dépassé les capacités d'un grand nombre de municipalités. La prolifération des municipalités et, conséquemment, leur taille réduite en milieu rural, semble être la cause de leur dysfonctionnement. Enfin, cette situation a créé un état d'inconscience et d'insouciance, comme le fait remarquer Claude Castonguay:

"Les citoyens ont de ce fait adopté une attitude plutôt passive (...) Il en va de même d'un certain sentiment d'impuissance et de fatalisme face à l'évolution des réalités qui les entourent."³⁹

1) La planification nationale

La prise de conscience du problème urbain intervient au moment où l'Etat se cherche une identité dans la mise en place d'une politique de planification nationale. Ce dernier devra en même temps jongler avec le problème urbain de la province et celui de la planification nationale; il comprendra rapidement que la restructuration de l'un ne va pas sans l'autre.

Cet apprentissage de la planification nationale n'a pas été facile, comme le rapporte Roland Parenteau.⁴⁰ Le projet initial était ambitieux: on voulait créer un plan national. Mais l'expérience a démontré que la volonté d'un seul ne suffit pas. Le processus de planification implique de nombreux intervenants qui ne sont pas tous sensibilisés à la concertation. Pour beaucoup, la planification était encore associée au "dirigisme".⁴¹

Quoi qu'il en soit, en 1961, le gouvernement du Québec crée le Conseil d'orientation économique du Québec (C.O.E.Q.) avec le mandat de préparer un plan d'aménagement pour la province et de conseiller le gouvernement sur toute question d'ordre économique. Le départ est impressionnant: un an après sa création, suite aux recommandations du conseil, le gouvernement crée la Société générale de financement, un complexe sidérurgique, il nationalise l'électricité, crée la Régie des rentes et la Caisse de dépôt et de

placement. Ces organismes deviennent les instruments de développement économique dans une perspective de planification globale du territoire national. Quelques années plus tard, on met sur place un Comité permanent d'aménagement des ressources (C.P.A.R.) ainsi que le Bureau de la statistique du Québec. L'approche adoptée est celle d'une planification du haut vers le bas; le gouvernement est considéré comme l'initiateur principal à toute forme d'aménagement et de développement. On considère d'autre part que la cohérence et la rationalité des initiatives gouvernementales ne peuvent être assurées que par l'adoption d'un plan national.⁴²

La réalisation de ce plan n'est pas chose facile; tout étant à faire dans ce domaine au Québec, non seulement au niveau de l'administration publique, mais également au niveau des régions et des municipalités. On comprend alors la nécessité de lancer également le débat au niveau régional.⁴³ Ainsi, en 1963, on crée le Bureau d'aménagement de l'est du Québec (BAEQ) qui a comme mission d'élaborer un plan global d'aménagement pour la région qui lui est confiée. Distinction importante, le nouvel organisme mise sur la participation des intervenants locaux et régionaux pour la réalisation de son plan. Le BAEQ se voit comme une structure administrative déconcentrée à l'échelon régional.⁴⁴ Dans cette perspective, le BAEQ s'interroge sur la nature et les fonctions des centres de décisions dans

leur rapport avec l'action planifiée. Les conclusions présentées au chapitre V du plan de développement traitent de trois centres de décisions. Il s'agit de l'Etat central et les agences gouvernementales sur le territoire, les corporations municipales et les institutions à caractère consultatif.⁴⁵ On recommande ensuite "la création d'un échelon régional et la création d'un échelon parallèle décentralisé au même palier et son renforcement au niveau local."⁴⁶ Le BAEQ propose également une réorganisation de la municipalité locale.

"Les corporations municipales actuelles n'ont pas les moyens financiers, techniques, humains adaptés aux besoins modernes de développement."⁴⁷

Malgré les faiblesses du milieu local, l'organisme considère que les institutions décentralisées au niveau régional et local sont des prérequis à la régionalisation parce que "(...) l'avenir du territoire qu'elles administrent les concernent directement - sont les plus motivées pour stimuler l'initiative, le dynamisme, à condition qu'elles possèdent les moyens adéquats."⁴⁸

Le regroupement ou le fusionnement de certaines municipalités est présenté comme une solution aux problèmes des municipalités tant urbaines que rurales.

Les recommandations du BAEQ s'appliquent à un territoire spécifique qui ne représente pas l'ensemble de la province. Mais, selon Jacques Léveillé et Jean Meynaud,

elles ont présenté un appui important pour le ministère des Affaires municipales dans l'élaboration de son projet de régionalisation municipale.⁴⁹

Ces recommandations sont reprises à la pièce par un nouvel organisme qui remplacera la C.O.E.Q. en 1969, soit l'Office de planification qui deviendra peu de temps plus tard l'Office de planification et de développement. Le concept d'une planification globale à partir d'un plan national, mis en veilleuse par l'C.O.E.Q., disparaîtra définitivement avec ce dernier. Le nouvel organisme chargé de planification et de développement mise plutôt sur l'élaboration de plans régionaux qui, agencés l'un à l'autre, formeront le plan national. On parlera alors de régionalisation de la planification.⁵⁰

L'expérience vécue par le gouvernement du Québec de 1960 à 1969 se limite à une expérience administrative à l'intérieur de l'appareil gouvernemental, exception faite du BAEQ qui a travaillé au niveau régional. D'autre part, ces expériences se limitent à la planification économique du territoire. On ne parle pas encore d'aménagement du territoire regroupant plusieurs sphères d'activités.

L'objectif du C.O.E.Q. est d'élaborer une stratégie de développement économique au niveau national, alors que le BAEQ est une expérience pilote au niveau régional. Toutefois, l'expérience de ce dernier a pour effet d'amener sur

la même table planification nationale, régionalisation de la planification et restructuration municipale.

Par contre, il est important de mentionner que la régionalisation et la restructuration municipale n'arrivent pas en scène subitement suite aux recommandations du BAEQ. En effet, comme le mentionne Jacques Benjamin, "En 1964, (...) l'accent fut mis, de façon délibérée, sur l'élaboration d'une planification régionale. Dix régions administratives et non plus huit furent tracées".⁵¹ Mentionnons qu'à ces régions s'ajoutent les Conseils économiques régionaux (C.E.R.), regroupant les élites régionales. L'objectif consiste à promouvoir le développement régional. On parle maintenant d'un mouvement de régionalisation économique qui atteindra son point culminant au moment de la création de l'Office de planification et de développement du Québec, qui a remplacé le C.O.E.Q. en 1969. Nous verrons que la régionalisation économique rejoindra la régionalisation municipale à travers les différentes solutions proposées.

2) La restructuration municipale

Parallèlement à cette volonté de planification nationale, on peut suivre un mouvement de restructuration municipale qu'on appelle également "régionalisation municipale". Amorcé au début des années 60, ce mouvement parallèle a

comme toile de fond celui de la régionalisation administrative des services gouvernementaux. On veut promouvoir la fusion et le regroupement des municipalités pour mieux définir ensuite les limites territoriales des régions.

On constate depuis longtemps que l'urbanisation, qui a modifié considérablement la physionomie des paroisses et des villages, pose aux municipalités rurales des problèmes complexes qui se rapprochent de ceux vécus par les municipalités urbaines.⁵²

Ainsi, dès le milieu des années 60, la restructuration municipale est prise en charge de façon assez rigoureuse par le ministre libéral Pierre Laporte. La solution du ministre au morcellement des agglomérations urbaines et à la prolifération des municipalités consiste à les regrouper ou à les fusionner systématiquement afin de réduire leur nombre de moitié. Cette stratégie a comme effet d'éliminer complètement les comtés, qui selon monsieur Laporte, n'ont plus leur raison d'être dans le contexte urbain actuel. Les comtés sont littéralement pris par surprise. Selon Rita Bissonnette, si l'Union nationale n'était pas arrivée au pouvoir en 1966, les réformes entreprises par Pierre Laporte à cette époque auraient sûrement atteint leurs fins.⁵³

L'arrivée de l'Union nationale au pouvoir met donc un terme aux projets libéraux. Le nouveau ministre des Affaires municipales, monsieur Dozois, considère que les

réformes amorcées par son prédécesseur n'ont pas de fondements techniques valables et qu'aucune étude sérieuse ne justifie leur poursuite.

Cependant, le fond du problème demeure toutefois le même. Comme le rapportent Jean Meynaud et Jacques Lévêillée, "il y a consensus dans les milieux intéressés quant à la nécessité d'une réforme en profondeur des structures municipales."⁵⁴ Les moyens employés pour résoudre ce problème varient non seulement dans le temps mais aussi selon qu'on s'attaque aux municipalités urbaines ou aux municipalités rurales.

La création de la Commission provinciale d'urbanisme (CPU) s'inscrit dans ce mouvement de régionalisation municipale. Créée en 1963, la même année que le BAEQ, cette commission, présidée par J.C. Lahayé, a comme mandat d'identifier les objectifs généraux de l'Etat en matière d'urbanisme et d'élaborer une loi cadre sur l'aménagement et l'urbanisme. En 1968, la Commission remet son rapport confirmant la nécessité d'une planification nationale mais en conformité avec le milieu régional et local, planification qui doit être orchestrée du haut, c'est-à-dire par le gouvernement provincial. A cette fin, la Commission recommande une restructuration complète du ministère des Affaires municipales ainsi que la création de structures de planification au niveau interministériel, ministériel et régional.⁵⁵ Considé-

rant la faible capacité de nombreuses municipalités, le rapport recommande en outre que l'urbanisme soit étudié dans une perspective régionale.⁵⁶ Concernant les comtés, on constate que ces derniers n'ont pas le pouvoir d'élaborer un plan régional. Il n'existe donc au Québec aucun palier de planification régionale. "La planification régionale est à deux pôles, l'un des deux manque".⁵⁷

D'autre part, la Commission ne donne pas de fonction régionale au comté. Certes, elle recommande de conférer aux conseils de comté le pouvoir d'ordonner la préparation de plans d'urbanisme de comté.⁵⁸ Mais elle recommande plus loin d'exclure des comtés les corporations municipales membres d'un regroupement d'urbanisme. Lahaye recommande que le palier régional soit plutôt représenté par un organisme appelé "groupement d'urbanisme", dont le conseil serait formé de représentants des municipalités membres et élus au deuxième degré.⁵⁹

Pour ce qui est de la planification urbaine des milieux fortement urbanisés comme Montréal et Québec, la Commission considère que l'idéal est de procéder à la fusion ou au regroupement des municipalités qui partagent une même agglomération urbaine.⁶⁰ Toutefois, les recommandations se limitent à l'élaboration d'un plan d'urbanisme pour Montréal et Québec couvrant un territoire de 35 milles de rayon du centre de chacune des agglomérations.⁶¹ Des

recommandations concernant la régionalisation des structures municipales doivent être contenues dans chacun des plans. Finalement, on recommande que cette réforme soit imposée et contrôlée par le ministère des Affaires municipales.

Cette conception de la planification contrôlée du haut correspondait à l'esprit qui a animé les premières années de la C.O.E.Q.. Mais l'approche planificatrice québécoise a rapidement évolué vers la régionalisation. Au moment où la C.P.U. remet son rapport en 1968, on parle de régionalisation de la planification, ensuite de régionalisation municipale, économique, administrative et enfin scolaire. D'autre part, l'arrivée de l'Union nationale au pouvoir réduit considérablement l'élan des différents mouvements de réforme, que ce soit au niveau local, régional ou national.⁶²

La C.P.U. remet donc son rapport à un mauvais moment. Par contre, ce dernier demeurera longtemps un outil précieux aux technocrates de l'aménagement dans l'élaboration des projets de régionalisation des années 70. En effet, dans cette période qui a précédé la L.A.U., on attaque de front la planification, l'aménagement et l'urbanisme, tout comme le recommande le rapport Lahaye:

"Telle qu'on la conçoit en général, la planification économique s'arrête au seuil de la programmation de l'équipement, condition de l'aménagement physique. Les aménagistes, pour leur part, sont exclus du champ de décisions des paliers supérieurs. Ni les économistes, ni les urbanistes ne

disposent encore des moyens de concrétiser la relation entre les deux modes de planification.

Cette relation s'exprime dans une politique d'aménagement du territoire qui repose sur la programmation des équipements sociaux et s'applique à tout le territoire national ou provincial à travers un processus de régionalisation. Cette politique requiert la collaboration de l'Etat et des collectivités locales et implique l'existence de structures de planification aux deux niveaux, de même qu'au niveau régional, où les intérêts se rencontrent."⁶³

Luc Normand Tellier abonde dans le même sens lorsqu'il étudie la relation entre planification économique et aménagement-urbanisme:

"La vision qui se dégage de ces textes est claire:
1) la planification doit être menée de front à deux niveaux: celui de la planification économique et sociale et celui de l'aménagement;
2) au premier niveau, la cohérence horizontale doit être assurée par divers organismes ministériels et interministériels, au second niveau par des structures de planification régionale."⁶⁴

Les premières années qui suivent ce rapport sont celles d'une réflexion et d'inaction dans le domaine de la planification économique, faute de volonté politique. Un nouvel organisme remplace le C.O.E.Q., l'Office de planification et de développement. Ce dernier est relégué au second rang dès les premières années de sa création.⁶⁵

Cet aboutissement est considéré par Jacques Benjamin comme un échec de la planification québécoise:

"Cet échec semble tenir à la fois au type de planification qu'on voulait appliquer et au type d'Etat qui encadre les québécois. (...) A l'origine, le plan québécois se voulait de type français, mais alors que le plan français s'attache à atteindre des objectifs liés à l'équilibre de la balance des

paiements, le Québec, pour sa part, est doté dans plusieurs secteurs d'une économie non proprement québécoise en plus de ne pas être un Etat souverain, c'est-à-dire doté de tous les instruments de politique économique à la disposition d'un gouvernement comme le gouvernement français."⁶⁶

Peut-on y voir le signe d'une capitulation du nationalisme économique, le "Maître chez-hous" de Jean Lesage? Si on ne capitule pas, on comprend mieux l'envergure du projet. On comprend également que le Québec n'a pas entre ses mains tous les moyens nécessaires et que l'économie québécoise est non seulement dépendante des politiques du fédéral mais également de l'économie nord-américaine et du monde entier.⁶⁷ Puis l'attitude de Robert Bourassa face aux initiatives du M.E.E.R. et aux conclusions du rapport Higgins, Martin et Raynaud⁶⁸ marque un revirement important de la planification économique québécoise. Montréal est dorénavant considérée comme le pôle de croissance de la province. L'OPDQ devient une succursale du M.E.E.R.⁶⁹ Le fédéral devient un partenaire important dans une politique de revalorisation du fédéralisme rentable.

Malgré tous ces déboires de la planification économique, on peut considérer que le mouvement de régionalisation est quand même bien amorcé. Certes, il y a un ralentissement sous l'Union nationale, ralentissement amplifié par l'attitude libérale de Robert Bourassa. Mais le fond du problème demeure, que ce soit au niveau de la planification

économique ou à celui de la planification urbaine. La solution apparaît toujours dans la régionalisation de la planification et deviendra de plus en plus évidente au fur et à mesure qu'apparaîtront les objectifs de décentralisation du gouvernement provincial.

D) La régionalisation municipale 1969-1976

Nous avons vu que les municipalités locales sont devenues le point de mire, non seulement de la planification urbaine qui ne peut se réaliser que dans une restructuration municipale, mais également de la planification économique qui a trouvé refuge dans la régionalisation. Le processus de régionalisation amorcé dans les années 60 dans une perspective de centralisation administrative, permet maintenant d'attaquer de front la réforme économique et urbaine dans la voie du régionalisme.

1) Les communautés urbaines

Malgré l'approche timide de l'Union nationale devant la réforme municipale, l'arrivée du rapport Lahaye en 1968 donne un nouvel élan au mouvement de régionalisation municipale. Le revirement est de taille. En effet, à la fin de l'année 69, l'Assemblée nationale du Québec adopte trois projets de loi créant deux gouvernements métropolitains (les communautés urbaines de Montréal et de Québec) et un gouver-

nement régional (la Communauté régionale de l'Outaouais). De plus, le ministère des Affaires municipales prépare un document dans le but d'étendre ce système et de doter la province d'une structure de gouvernement régional et métropolitain.⁷⁰

Selon le ministre Lussier, père des communautés, ces dernières ne sont pas un regroupement volontaire. La dimension politique ne devait pas changer: "les communautés urbaines consisteraient en des éléments de déconcentration du processus administratif, chargé d'offrir des services à la population. Les fonds proviendraient du gouvernement du Québec."⁷¹

En d'autres termes, voici comment Patrick Kenniff présente les communautés urbaines:

Les communautés groupent dans une confédération les villes de Montréal et de Québec d'un côté, et les municipalités de leurs banlieues de l'autre. Partant du principe que les villes périphériques forment avec les grands centres des régions économiques intégrées et que les frontières entre les municipalités de ces régions n'étaient plus depuis longtemps conformes à cette réalité, le législateur a voulu réaliser essentiellement deux buts distincts mais interdépendants. D'abord il s'agissait de la mise en commun de certains services dont l'amélioration et l'uniformisation ne pouvaient être réalisées que par la centralisation (...). Le second but de cette régionalisation est une répartition plus équitable du fardeau fiscal. Tout le monde sait que depuis nombre d'années, les grands centres de Montréal et de Québec, complètement entourés de villes dortoirs de banlieue, sont appelés à fournir des services à toute la région sans pour autant pouvoir imposer les citoyens de banlieues qui en profitent quotidiennement."⁷²

À ces objectifs généraux, il faut toutefois ajouter des objectifs spécifiques à chacun des milieux. Dans le cas de Québec, on a voulu régler le problème du transport en commun à l'échelle régionale.⁷³ A Montréal, le point chaud était celui de la police.⁷⁴ Et dans l'Outaouais on a voulu créer un organisme qui ferait contre-poids à la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton. Mentionnons, que dans ce dernier cas, le gouvernement québécois s'est doté en plus d'un organisme politique relevant directement du ministère des Affaires municipales, la Société d'aménagement de l'Outaouais (S.A.O.), en réponse à la création de la Commission de la capitale nationale. Le gouvernement provincial a été sensibilisé à l'intégrité du territoire de la province suite à la parution du rapport Dorion en 1968.⁷⁵

Chacune de ces communautés a reçu le mandat de préparer un schéma d'aménagement de son territoire. Nous savons que l'obtention d'un consensus au niveau de choix à faire dans l'aménagement du territoire n'est pas chose facile dans la conception actuelle des communautés urbaines. Les difficultés rencontrées ont été prévues à l'origine,⁷⁶ mais il faut se rappeler que la formation des communautés urbaines n'a pas été une initiative locale. Les objectifs spécifiques à chacune d'elle ont été imposés par Québec, faute de consensus avec le niveau local. En effet, selon Jacques Benjamin, le ministre Lussier a préféré créer tout de suite

la Communauté urbaine de Montréal en fixant lui-même les principales fonctions de l'organisme et attendre un peu avant de lui demander d'établir des objectifs et des priorités.⁷⁷

La création de ces organismes ne repose pas uniquement sur ces objectifs administratifs. On veut également créer une région dans l'espoir que, par la suite, se développe une conscience régionale et que se forme un véritable gouvernement métropolitain et régional.⁷⁸

Ainsi la création des trois communautés urbaines en 1969 a pour effet de régionaliser les trois principaux centres urbains de la province.

2) Le plan REMUR (renouveau municipal et régional)

En 1970, le ministère des Affaires municipales présente un projet intitulé: "Renouveau municipal et régional" (REMUR). Ce projet propose la mise en place de quatre autres communautés urbaines et de seize communautés régionales. Les principaux problèmes relatifs aux municipalités sous-jacents à cette réforme, sont: 1) les coûts engendrés par un aménagement mal planifié, 2) le peu de pratique de l'urbanisme, 3) le manque de coordination entre municipalités, 4) le contrôle de l'environnement.

Le nouveau projet s'inscrit dans une politique globale de décentralisation. On veut, de plus, réduire le nombre

de municipalités par regroupement ou par fusionnement et réaménager les limites municipales de manière à ce que les municipalités soient plus viables.⁷⁹

Le gouvernement veut ainsi revaloriser les municipalités et les rendre plus aptes à remplir leur rôle. Le projet ne mentionne pas si le processus de régionalisation proposé répond également à des objectifs administratifs provinciaux. On spécifie toutefois que les politiques de l'Etat doivent convenir aux conditions régionales et locales et que la municipalité doit être en mesure d'adapter ses politiques à ses propres caractéristiques.⁸⁰

3) La Proposition de réforme des structures municipales, du ministre Maurice Tessier (1971)

Mil neuf cent soixante-et-onze, changement de gouvernement, Robert Bourassa arrive au pouvoir. Le nouveau ministre des Affaires municipales, monsieur Maurice Tessier, présente un projet intitulé: "Proposition de réforme des structures municipales". Les problèmes mentionnés dans ce document font une fois de plus état de la faiblesse financière et administrative des municipalités, de la rigidité des structures, du manque de coordination et de l'émergence de nouveaux problèmes, tels que la pollution. Les objectifs globaux s'inscrivent toutefois dans une perspective beaucoup

plus large, soit dans une politique de décentralisation administrative.

Tenant compte de la nécessité d'une institution décentralisée qui convienne aux réalités locales, le nouveau projet ne remet pas en question la municipalité, mais propose de la réformer en profondeur. Les objectifs sont à la fois économique, socio-culturel et administratif. C'est la première fois qu'on associe aussi étroitement le développement économique à la restructuration municipale.

De plus, on considère que la municipalité doit avoir tous les moyens nécessaires pour s'épanouir en tant qu'institution autonome décentralisée. Ceci implique qu'elle doit pouvoir s'adapter au milieu et être flexible.

La solution proposée consiste à créer des communautés municipales composées des municipalités locales autonomes. Ces communautés constituent, au même titre que les municipalités locales, des institutions décentralisées territoriales.⁸¹ Elle donne lieu en fait à une forme de gouvernement de deuxième niveau. Les pouvoirs décentralisés à ce deuxième niveau touchent: l'aménagement du territoire (incluant le développement économique), la promotion économique et industrielle, l'évaluation foncière, le traitement des données, les voies de circulation, l'habitation et le contrôle de l'environnement. Le conseil de ce nouveau gouvernement est formé de membres élus directement et de

membres élus indirectement. L'objectif consiste à réduire le nombre de municipalités locales et à créer de véritables gouvernements régionaux intermédiaires entre le local et le provincial.

Le gouvernement provincial a besoin d'une structure administrative régionale. La régionalisation administrative provinciale ne peut se faire sans une certaine conformité avec le milieu local. On dit alors que les municipalités doivent devenir des interlocuteurs valables.

Les intentions gouvernementales s'inscrivent beaucoup plus dans un objectif de régionalisation administrative pour lui donner les moyens de mieux contrôler ses interventions, que de revalorisation du pouvoir municipal.

D'autre part, la réforme a pour effet de mettre définitivement au rancart les comtés. En effet, rien n'est prévu pour les comtés dans ce document. Cette constatation n'est pas une surprise lorsqu'on connaît le peu d'estime du ministre Tessier à l'endroit des conseils de comté. La disparition des comtés est une condition essentielle aux objectifs du ministre. En effet, ce dernier voulait créer une structure supramunicipale nouvelle n'ayant aucun lien avec les anciennes structures et favoriser ainsi l'émergence d'une nouvelle élite politique plus favorable aux changements.

L'Union des conseils de comté (U.C.C.) a toutefois eu raison du ministre qui dut démissionner après avoir déclaré publiquement qu'il voulait éliminer les comtés du système municipal.⁸²

La période qui suit la démission du ministre Tessier n'est pas aussi fertile que les précédentes, du moins jusqu'en 1976. A partir de cette période, on comprend que ce sont les gouvernements locaux qui sont au centre de la lutte municipale au Québec.⁸³ On abandonne alors tout espoir de fonder un nouveau réseau d'institutions supramunicipales et régionales. D'autre part, les élections de 1973 et de 1976 expliquent en partie la prudence du gouvernement et son attitude conciliante envers les municipalités.

Cette période se caractérise par la publication du Rapport du Groupe de Travail sur l'Urbanisation (GTU) et la présentation du projet de loi 12 sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire par le ministre Goldbloom en 1976.

4) Le Groupe de Travail sur l'Urbanisation

Ce groupe de travail, présidé par Claude Castonguay, reçoit le mandat d'étudier essentiellement le milieu urbain. Les problèmes engendrés par une urbanisation plus rapide que prévue et mal planifiée, mentionnés dans le rapport remis en 1976, sont en fait les mêmes qui se répètent depuis le début de la révolution tranquille. On parle de détériora-

tion du milieu urbain, des limites territoriales qui ne correspondent pas à la réalité, des problèmes de l'environnement, du transport public, de l'administration locale, etc. Donc, rien de nouveau dans le diagnostic général. Par contre, les communautés urbaines étant en place depuis 1969, le groupe de travail peut en faire une analyse. Ainsi, il arrive à la conclusion que la communauté urbaine, dans sa forme actuelle, n'est pas la solution aux problèmes urbains parce qu'elle n'a pas réussi à faire jaillir une véritable préoccupation métropolitaine. La solution aux problèmes urbains québécois réside, selon le rapport, dans la consolidation des municipalités locales actuelles. La communauté urbaine n'a pas avantage à définir un palier régional politique avec un conseil élu directement et des pouvoirs de taxation.⁸⁴ On ajoute ensuite que la consolidation doit se faire en harmonie avec les réalités géographiques et sociales sans oublier ce qu'une saine concurrence entre des municipalités voisines d'importance à peu près égales est susceptible d'offrir de positif.⁸⁵ En plus, il est indispensable que la structure urbaine favorise une participation maximale des citoyens à la vie politique locale et développe ainsi une conscience collective locale.⁸⁶ Leurs limites territoriales doivent correspondre à une certaine réalité socio-économique et leurs fonctions, répondre aux besoins locaux. Ces fonctions doivent comprendre, entre autres,

l'aménagement du territoire, le transport public, la voirie, la détermination des équipements locaux, la gendarmerie locale, la protection contre les incendies.⁸⁷ Les gouvernements doivent alors veiller à ce que ces fonctions demeurent au niveau local et qu'elles ne soient pas déléguées vers des paliers supérieurs.⁸⁸

5) Le Projet de loi 12 sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire (1976)

Ce projet de loi est présenté la même année que le Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation. Les grandes lignes de ce projet consistent à permettre au gouvernement provincial de créer des communautés municipales sur tout le territoire de la province, à l'exception des trois communautés déjà en opération. Le conseil de la nouvelle communauté est composé des maires des municipalités constituantes et du préfet du comté, s'il y a lieu. La principale fonction accordée à la communauté consiste à préparer un schéma d'aménagement. Les municipalités agglomérées doivent ensuite élaborer un plan directeur où les objectifs doivent être conformes au schéma de la communauté. Les municipalités et la communauté doivent en plus s'assujettir à un contrôle intérimaire pendant l'élaboration de leur schéma ou de leur plan d'aménagement.

Les élections de 1976 approchant, le projet de loi est beaucoup plus conciliant envers les municipalités que le projet initial présenté par le ministre Tessier en 1971. Ce document n'est pas très significatif à notre avis quant aux intentions réelles du gouvernement provincial. On constate toutefois que l'accent est mis sur la restructuration municipale plutôt que sur la régionalisation. On parle maintenant d'autonomie municipale. D'autre part, ce projet de loi, outre l'article 83 qui permet à une municipalité de déléguer certains pouvoirs à un comté, ne revalorise aucunement les comtés. L'aménagement du territoire, revendiqué par les comtés depuis 1970, tombe maintenant entre les mains d'un conseil d'agglomération.

Quel bilan peut-on faire de cette période? Au niveau politique les comtés ont gagné une bataille décisive contre le ministre Tessier. Les rapports sont modifiés radicalement. L'UCC n'est plus un simple observateur mais un partenaire égal aux autres intervenants. Cet élément est déterminant pour la période qui suit.

L'échec du ministre Tessier a donné un dur coup à la politique de décentralisation du gouvernement provincial. Puis il y a le rapport Castonguay (GTU) qui recommande d'abandonner le concept des communautés et de revaloriser plutôt les structures existantes. Toutefois, un consensus existe toujours quant à la nécessité d'une réforme municipa-

le. Dans la prochaine partie, nous verrons que l'autonomie municipale et régionale se transformera en un objectif de revalorisation du pouvoir local. On reprendra ainsi l'attitude préconisée par le rapport Castonguay, qui consiste à consolider les institutions locales existantes.

E) La régionalisation et la décentralisation 1976-1979

La loi 125, adoptée en 1979, a été précédée par la présentation ou la préparation de trois types de documents importants qui sont très significatifs quant aux intentions gouvernementales. Il s'agit du projet de livre blanc sur la décentralisation, du livre blanc sur l'aménagement et l'urbanisme ainsi que d'un ensemble de documents orientés sur la revalorisation du pouvoir local et présentés à l'occasion de la conférence "Québec-municipalité" en 1978. Nous analyserons chacune de ces étapes pour ensuite définir la position gouvernementale lors de la présentation du projet de loi 125 en première lecture.

1) Le projet de livre blanc sur la décentralisation

(nov. 1977)⁸⁹

Ce document représente dans son ensemble une réaction vigoureuse à l'Etat centralisateur mis en place dans les années 60. Il en est l'antithèse. Le but du projet consiste à mettre en branle un processus de décentralisation

des activités gouvernementales au niveau régional. Les objectifs de ce projet sont en fait les mêmes que ceux qui sont reliés à l'aménagement et au développement régional soit: 1) fournir un cadre approprié au dynamisme local et régional, 2) redonner la responsabilité aux citoyens par une plus grande participation.

Voici le rôle qu'on donne à chacune des composantes du projet:

- a) décentralisation: création d'une structure autonome qui permette aux citoyens de développer près d'eux de nouvelles activités animées, supportées et financées par l'Etat.
- b) aménagement: renouvellement du processus décisionnel en fournissant de nouveaux outils (schéma, plan, réglementation).
- c) développement régional: réorganisation du milieu régional pour ensuite dégager les perspectives d'action et développer de nouvelles activités et un nouveau leadership.

On constate dans ce document que la centralisation des services provinciaux a alourdi considérablement le système administratif. La fonction publique provinciale est devenue de plus en plus anonyme, loin des préoccupations et des réalités locales et régionales. D'autre part, le phénomène

de centralisation des services a eu pour effet de normaliser le réseau des institutions et d'entraîner avec lui une atrophie de l'initiative, de la créativité et de la responsabilité, non seulement au niveau de la fonction publique, mais également au niveau des citoyens.

Par conséquent, la thèse présentée dans ce projet consiste à provoquer le phénomène opposé c'est-à-dire la décentralisation des services, et à redonner la responsabilité aux citoyens. On veut aussi développer une conscience régionale et permettre ensuite à l'Etat de mieux répondre aux besoins des citoyens et de mieux remplir son rôle.

On propose alors la création de 91 comtés qui formeraient un palier régional décentralisé. Le comté reçoit des fonctions liées aux domaines suivants: gestion des ressources, services collectifs et aménagement. Les nouvelles régions ne correspondent pas nécessairement aux municipalités de comtés actuelles. La délimitation territoriale doit se faire en consultation avec les institutions concernées.

Cette nouvelle structure qui, en fait, a comme base les comtés actuels, accueille non seulement des fonctions décentralisées mais également des services déconcentrés ou partagés avec le local. Ainsi, tous les services gouvernementaux doivent s'adapter aux nouveaux comtés, que ce soit dans le domaine de l'éducation, des services sociaux, de la

santé, du développement économique ou de la fonction publique.

Dans cette perspective, les comtés renouvelés sont appelés à devenir d'importantes entités administratives. Au niveau politique, leur importance ne serait pas moindre puisqu'on prévoit une représentation directe dans le but de créer de véritables gouvernements régionaux.

Quant à l'avenir de ces régions, il suffit de prendre connaissance du document "Horizon 1985" pour constater l'importance qu'on entend donner à ces nouveaux organismes. Ce document informel est une forme de programmation de la décentralisation et de la déconcentration dans lequel on avait prévu que les nouveaux comtés atteindraient leur vitesse de croisière en 1985.

2) Le livre blanc sur l'aménagement et l'urbanisme

(déc. 1977)

Ce document présenté à la fin de l'année 1977 à peu près au même moment que le précédent sur la décentralisation, inclut l'aménagement dans le processus de décentralisation. L'approche utilisée consiste à considérer que le développement du Québec doit passer par la diffusion et la décentralisation des efforts, et la concertation des acteurs. Par conséquent, l'aménagement du territoire doit être une

fonction décentralisée à responsabilité partagée entre l'Etat, la région et le local.

Dans ce contexte, l'aménagement devient un geste politique conflictuel entre les différents intervenants. Toutefois, la mise en oeuvre d'une telle action nécessite des moyens, c'est-à-dire une administration et des outils, qui peuvent varier dépendamment des conditions du milieu. Ainsi, le document fait une distinction entre le milieu rural et le milieu urbain: "L'aménagement doit se faire dans le cadre d'une planification supramunicipale au niveau des comtés ou intermunicipal au niveau de l'agglomération."⁹⁰

Les problèmes énoncés pour justifier la réforme proposée ne sont pas très originaux comme tels. Par contre, l'approche utilisée est différente et très significative puisqu'on fait un parallèle, entre les difficultés administratives au niveau local et provincial. Les deux niveaux doivent se doter d'instruments de planification: l'un par la décentralisation et l'autre par la centralisation de ses services. La régionalisation devient alors un objectif commun aux deux niveaux de gouvernement.

On fait ensuite un acte de foi envers les comtés. On considère qu'ils ont une légitimité propre et un enracinement réel, particulièrement en milieu rural. Les conseils de comtés sont en outre des organismes politiques formés d'élus. Tout ce scénario a comme but de justifier le choix

des comtés comme organisme décentralisé. Evidemment, il sera nécessaire d'intégrer les villes aux comtés.

Le livre blanc spécifie ensuite que l'aménagement devient une responsabilité des structures décentralisées. La fonction partagée, mentionnée précédemment, n'en est pas une de dépendance ou de hiérarchie mais d'association et de coopération. Il est évident que l'Etat interviendra par des gestes d'aménagement relevant de sa responsabilité. Aussi dans ces domaines, les décisions relèveront-elles uniquement de l'Etat central. Par contre, à l'intérieur du processus d'élaboration des schémas régionaux et des plans directeurs, l'intervention de l'Etat se limite à une aide technique, financière et à un certain contrôle des règles. On prévoit alors la formation d'une Commission d'aménagement qui aurait comme fonction de conseiller le ministre responsable en matière d'aménagement et d'arbitrage de certaines divergences relevant de l'aménagement et de l'urbanisme.

En conclusion, on mentionne qu'il est difficile de trouver un équilibre entre la volonté de décentralisation et la primauté de l'Etat relativement aux responsabilités nationales. La prudence qui caractérise ce document est justifiée par le peu d'expérience de la collectivité québécoise dans le domaine de l'aménagement.

3) La revalorisation du pouvoir municipal et la décentralisation

Les derniers moments qui ont précédé l'adoption de la loi 125 furent relativement intenses en terme de consultation et d'énoncés politiques. Il y eut d'abord la conférence "Québec-municipalité" en 1978, où le gouvernement du Québec a déposé des projets de réforme sur les points suivants: 1) la fiscalité municipale, 2) les mécanismes électoraux des municipalités, 3) la décentralisation administrative et politique. Ces documents proposent un réaménagement des relations entre les citoyens, la municipalité et le gouvernement provincial basé sur la décentralisation, c'est-à-dire une revalorisation du pouvoir local et un accroissement de son autonomie.

Cette conférence fut suivie par la publication d'une série de documents, préparés par le Secrétariat à l'aménagement, intitulés "La décentralisation, une perspective communautaire nouvelle". Cette documentation est préparée à l'intention de l'UCC, de l'UMQ et d'autres organismes à des fins de réflexion et de discussion sur le sujet. Toutefois, le principe d'une décentralisation, ainsi que la réalisation de celle-ci ne font pas l'objet de la discussion. On considère que le problème immédiat est la restructuration municipale et l'aménagement du territoire, et conséquemment, on

cherche à déterminer un type de structure régionale. La décentralisation viendra ensuite d'elle-même.

Dans le cadre de cette réflexion, le Secrétariat à l'aménagement présente trois hypothèses: la première (73 comtés) respecte le territoire des comtés municipaux existants en associant les cités et villes aux comtés; la deuxième (86 comtés) remanie les comtés actuels de manière à prévoir et à corriger des problèmes de fonctionnement, la troisième (96 comtés) traite de régions d'appartenance basées sur les zones d'influence des centres urbains, et des organismes régionaux existants tels que les commissions scolaires, les centres communautaires, etc...⁹¹

Finalement le débat aboutit en 1979 à l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui crée une structure sous-régionale: la municipalité régionale de comté, correspondant sensiblement à la troisième option mentionnée précédemment. Cette réforme a pour effet de restructurer les comtés municipaux par la création d'une nouvelle structure appelée MRC. Ainsi, cette nouvelle institution reçoit les pouvoirs des anciens comtés municipaux en plus de celui d'élaborer et d'appliquer un schéma d'aménagement.

Quelle conclusion peut-on tirer de cette deuxième partie? L'analyse de ces quinze années de discussions et de débats politiques nous démontre que les problèmes tant locaux que nationaux dans la mise en place d'un système

d'aménagement et de développement du territoire résident dans la difficulté de modifier les structures politiques existantes.

On a voulu restructurer le système municipal de même que la fonction publique. Les batailles politiques qui se sont succédées de la révolution tranquille à la présentation du projet de loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme, ont porté surtout sur les moyens à prendre face à l'incapacité des institutions décentralisées.

En 1847, on décentralisait les pouvoirs de l'Etat au niveau des municipalités et des comtés dans le but de permettre aux citoyens de prendre en charge le développement de leur milieu. Plus d'un siècle plus tard, on constate que, dû à l'incapacité des structures décentralisées, cette prise de conscience locale n'existe pas et qu'en plus, le citoyen a une attitude d'insouciance devant les problèmes de son milieu. La restructuration municipale apparaît indispensable. Mais les solutions proposées sont globales, on veut tout refaire à neuf.

D'abord, Pierre Laporte veut diminuer le nombre des municipalités de moitié et les consolider par des unités plus grandes. Au même moment, après l'échec de son plan, la planification nationale se réfugie dans le régionalisme. La régionalisation municipale apparaît comme une solution

commune aux deux mouvements de réforme. Mais l'initiative provient toujours du haut, laissant ainsi libre cours à l'approche centralisatrice des réformes. La base répond difficilement, jusqu'au moment où on remet en question l'existence même des comtés. La réaction est vive, le ministre des Affaires municipales doit démissionner. A partir de cette époque, le discours devient plus nuancé, on parle de revalorisation du pouvoir local. Le gouvernement provincial n'a pas le choix, il doit composer avec les structures locales existantes, "faire du neuf avec du vieux": on doit se limiter à la restauration des institutions municipales.

Les problèmes urbains énoncés en 1978 sont les mêmes que ceux qui ont été formulés par Laporte en 1962; rien n'a changé à ce niveau. D'autre part, la régionalisation des services gouvernementaux est, à notre avis, une suite logique à la modernisation de la fonction publique dans les années 60. Par contre, tout est à faire dans ce domaine puisqu'il n'existe aucune tradition régionale au Québec. Des solutions aux problèmes urbains varient; certaines sont plus audacieuses et proposent une réforme globale, d'autres se limitent à des cas particuliers. La solution idéale, et qui revient sans cesse, est la régionalisation municipale du territoire. Les moyens d'y parvenir n'ont pas d'importance, l'objectif consiste à mettre en place une structure qui puisse servir de lien entre le niveau local et provincial dans

le but de mieux répondre ensuite aux besoins de la population. L'aménagement du territoire, par son caractère multidisciplinaire, est vu, non seulement comme un outil commun d'intervention, mais également comme le générateur d'une prise de conscience régionale.

Le discours politique qui précède la présentation du projet de loi 125 implique la revalorisation du pouvoir local. Bien que le livre blanc sur la décentralisation ait été rejeté par le conseil des ministres, les objectifs demeurent toujours. Nous verrons que les MRC ne sont pas très différentes des comtés renouvelés proposés dans ce document.

A notre avis, le projet de loi 125 a d'abord comme objectif de restructurer les municipalités par la régionalisation de certains pouvoirs, c'est-à-dire de mettre en place une structure pouvant accueillir des services à caractère supramunicipal en provenance des municipalités. Le renforcement des institutions municipales leur permettrait ensuite de jouer le rôle d'agent planificateur pour les deux niveaux de gouvernement. C'est dans ce contexte que l'aménagement est présenté comme une fonction partagée. Toutefois, il faut prendre note que la structure régionale que propose le projet de loi sur l'aménagement et l'urbanisme n'a pas l'envergure des régions administratives comme l'avait souhaité le gouvernement provincial. Il demeure cependant que la

municipalité régionale de comté se situe dans le cadre d'un système d'organisation rationnelle du territoire dans une perspective nationale. Actuellement une incertitude demeure quant à la relation à définir entre le gouvernement et les municipalités, et également entre les MRC, dans un processus global d'aménagement du territoire.

Final~~ement~~ mentionnons en conclusion à ce chapitre que les fondements de l'aménagement du territoire au Québec, c'est-à-dire l'urbanisme et le développement économique, se sont toujours retrouvés derrière les différents projets de réforme qui ont été proposés de 1965 à 1969.

Toutefois, comme nous l'avons mentionné précédemment, la mise en place d'un processus global d'aménagement ne peut se faire suivant les structures municipales existantes.

D'ailleurs, les réformes proposées depuis une vingtaine d'années ont toujours préconisé une régionalisation des municipalités. Les raisons qui ont sans cesse été invoquées sont d'une part que l'aménagement du territoire ne peut se faire qu'au niveau du milieu social, économique et géographique le plus homogène possible et, d'autre part, que, parce que cette fonction doit nécessairement être partagée avec l'Etat, elle implique une éventuelle déconcentration des services gouvernementaux et ce, à un niveau qui doit correspondre également à une région homogène.

On remarque tout au long de ce débat que les discussions ont été longues et laborieuses. Le gouvernement a dû faire certains compromis et assurer une autonomie aux municipalités. En conséquence, l'aménagement du territoire a été confié à une nouvelle structure qui correspond sensiblement

aux anciens comtés municipaux et qui sont politiquement sous le contrôle des municipalités composantes.

Ce compromis nous laisse croire que la municipalité régionale de comté ne correspond pas au type de structure de planification que souhaitait le gouvernement provincial et qu'en fait, la réforme actuelle demeure inachevée.

L'analyse de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, que nous ferons au chapitre suivant, nous permettra d'apporter plus de précisions à ce sujet en déterminant les principales fonctions que doit exercer la municipalité régionale de comté, ce qu'on entend par aménagement du territoire et le rôle que prévoit la loi pour les différents intervenants impliqués dans ce processus.

Nous verrons également, de manière plus précise, les échéanciers que doivent respecter les MRC dans l'exécution de leur principale compétence, c'est-à-dire l'élaboration et l'application d'un schéma d'aménagement.

NOTES

1. Jacques de Lanversin, La région et l'aménagement du territoire, Paris, Librairies techniques, 1979, p. 11.
2. Robert Georges, Cent minutes de réflexion, urbanisme et aménagement du territoire, Editions George Le Pape, Montréal, 1979, p. 42.
3. "Le père de la CUM ne renie pas son enfant, mais il souhaite une solution à ses problèmes fiscaux", dans Le Devoir, 12 janvier 1976, p. 2.
4. Robert Prost et Laval Rioux, La planification, éléments théoriques pour le fondement de la pratique, Presses de l'Université du Québec, Montréal, 1977, p. 57.
5. Jacques Benjamin, Planification et politique au Québec, Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1974, p. 8.
6. Roland Parenteau, "L'expérience de la planification au Québec (1960-1969)", dans Actualité économique, 45e année, no 4, janvier-mars 1970, p. 685.
7. Jacques Benjamin, op. cit., p. 110.
8. Ibid., p. 115
9. Jacques de Lanversin fait la même observation pour le territoire français, dans La région et l'aménagement du territoire, Paris, Librairies techniques, 1979, p. 13.
10. Québec - Groupe de travail sur l'urbanisme, L'urbanisation au Québec, rapport du groupe de travail sur l'urbanisation, Editeur officiel, 1976, p. 25.
11. Alain Baccigalupo, Les administrations municipales québécoises des origines à nos jours, Les éditions Agence d'Arc Inc., Ottawa, 1984, tome 1, pp. 64-65.
12. Ibid., pp. 66 à 68.
13. Québec, Groupe de travail sur l'urbanisation, op. cit., p. 25.

14. Ibid., p. 26.
15. Alain Baccigulapo, op. cit., p. 69.
16. Ibid., p. 11.
17. Secrétariat d'état à l'aménagement et à la décentralisation, "L'organisation politique des comtés renouvelés", dans La décentralisation, une perspective communautaire nouvelle, Ministère du Conseil exécutif, fascicule 4, p. 3.
18. Québec, Groupe de travail sur l'urbanisation, op. cit., p. 23.
19. Secrétariat d'état à l'aménagement et à décentralisation, op. cit., p. 6.
20. Ibid., p. 6.
21. Ibid., p. 5.
22. Rapport des commissaires chargés de la refonte des lois municipales, Codes des municipalités du Québec, Livre cinquième: La municipalité de comté, mars 1977, p. VII.
23. Ibid., p. VII.
24. André Lajoie, Les structures administratives régionales, Déconcentration et décentralisation au Québec, Montréal, les Presses de l'Université de Montréal, 1968, p. 226.
25. Voir à ce sujet, sous la direction de Jacques Léveillé, L'aménagement du territoire au Québec, du rêve au compromis, Montréal, Nouvelle optique, 1982.
26. Patrick Kenniff, "Les récentes réformes législatives en droit municipal québécois: Bilan et perspective d'avenir", dans la Revue de droit de l'Université de Sherbrooke, vol. 12, 1981, p. 4.
27. Andrée Lajoie, op. cit., p. 219.
28. Ibid., p. 218.
29. Ibid., p. 223.

30. Ibid., p. 224.
31. Gouvernement du Québec, Comité ministériel permanent de l'Aménagement, Livre blanc sur l'aménagement et l'urbanisme (version préliminaire), novembre 1977, p. 26.
32. Patrick Kenniff, op. cit., p. 4.
33. Groupe de travail sur l'urbanisation, op. cit., p. 25.
34. Ibid., p. 27.
35. Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme, Québec, Editeur officiel, chapitre 2, pp. 12-13.
36. Groupe de travail sur l'urbanisation, op. cit., p. 29.
37. André Lajoie, op. cit., p. 286.
38. Francine Dansereau et Jacques Godbout, Les corporations municipales du territoire pilote. Annexe technique, Bureau de l'aménagement de l'Est du Québec, 1965, p. 292.
39. Groupe de travail sur l'urbanisation, op. cit., p. 29.
40. Voir à ce sujet Roland Parenteau, "L'expérience de la planification au Québec (1960-1969) dans Actualité économique, 45e année, no 4, janvier-mars 1970, pp. 679-696.
41. Ibid., p. 685.
42. Ibid., p. 691.
43. Jean Meynaud et Jacques Léveillé, La régionalisation municipale au Québec, Montréal, Editions Nouvelles Frontières, 1973, p. 182.
44. Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, Objectif de l'établissement d'un cadre institutionnel de planification et de participation, Cahier 8, chapitre V, 1966, p. 9.

45. Jean Meynaud et Jacques Léveillé, op. cit., p. 9.
46. Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, op. cit., p. 9.
47. Ibid., p. 45.
48. Ibid., p. 11.
49. Jean Meynaud et Jacques Léveillé, op. cit., p. 75.
50. Jacques Benjamin, Planification et politique au Québec, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1974, p. 94.
51. Ibid., p. 93.
52. Jean Meynaud et Jacques Léveillé, op. cit., p. 23.
53. Rita Bissonnette, La régionalisation municipale au Québec (1960-1980), Thèse de maîtrise, Département de science politique, Université d'Ottawa, 1982, p. 133.
54. Jean Meynaud et Jacques Léveillé, op. cit., p. 175.
55. Commission provinciale d'urbanisme, op. cit., C. 11, p. 27.
56. Ibid., C. 11, p. 28.
57. Ibid., C. 2, p. 13.
58. Ibid., C. 11, p. 33.
59. Ibid., C. 11, p. 33.
60. Ibid., C. 2, p. 15.
61. Ibid., C. 11, p. 47.
62. Jacques Léveillé et Gérard Divay, L'Aménagement du territoire et restructuration des unités politico-administratives locales: un mariage politique heureux, dans L'aménagement du territoire au Québec, du rêve au compromis, sous la direction de Jacques Léveillé, Editions Nouvelle Optique, Montréal, 1982, p. 84.

63. Commission provinciale d'urbanisme, op. cit., C. 10, p. 9.
64. Luc Normand Tellier, "Les dimensions économiques de l'aménagement du territoire au Québec", dans L'aménagement du territoire au Québec, du rêve au compromis, sous la direction de Jacques Léveillé, Editions Nouvelle Optique, Montréal, 1982, p. 45.
65. Jacques Benjamin, op. cit., p. 10.
66. Ibid., p. 88.
67. Ibid., p. 89.
68. Rapport Higgins-Raynaud-Martin, Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec, Ottawa, Ministère de l'Expansion économique régionale, 1970.
69. Jacques Benjamin, op. cit., p. 87.
70. Jacques Godbout, "La formation de la communauté urbaine de Québec et le rôle de l'Etat dans la restructuration des pouvoirs locaux", dans Recherches sociographiques, vol. 12, no 2, 1971, p. 185.
71. Jacques Benjamin, La communauté urbaine de Montréal, une réforme ratée, Montréal, L'aurore, 1975, p. 79.
72. Patrick Kenniff, Les communautés urbaines, dans Le Cahier de droit, Université Laval, 1970, p. 333.
73. Ibid., p. 333.
74. Le père de la CUM ne renie pas son enfant, mais il souhaite une solution à ses problèmes fiscaux, dans Le Devoir, op. cit., p. 2.
75. Jacques Benjamin, La communauté urbaine de Montréal, une réforme ratée, op. cit., p. 118.
76. Benjamin Jacques, La communauté urbaine de Montréal, op. cit., p. 44.
77. Ibid., p. 5.
78. "Les difficultés de la C.U.M. sont d'abord d'ordre fiscal (Saulnier), Le Devoir, 31 déc. 1975.

79. Ministère des Affaires municipales, Plan REMUR, 1970, p. 15.
80. Ibid., p. 2.
81. Ministère des Affaires municipales, Proposition de réforme des structures municipales, 1971, p. 13.
82. Jacques Léveillé et Gérard Davay, op. cit., p. 81.
83. Ibid., p. 80.
84. Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation, op. cit., p. 141.
85. Ibid., p. 145.
86. Ibid., p. 158.
87. Ibid., p. 153.
88. Ibid., p. 154.
89. Ce document, produit en 1977, fait partie d'informations générales sur la décentralisation. Il n'a jamais été publié. Il provient du MAM.
90. Gouvernement du Québec, Projet de Livre blanc sur l'aménagement et l'urbanisme, 1977, p. 29.
91. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle, Fascicule 6, pp. 18-19.

CHAPITRE II

LA LOI SUR L'AMENAGEMENT ET L'URBANISME

Nous avons démontré, au chapitre précédent, la nécessité d'une politique d'aménagement du territoire comme mécanisme complémentaire aux autres formes de planification parallèles telles que le développement économique et l'urbanisme.

Dans cette perspective, il est important de comprendre que l'aménagement du territoire ne peut exister que si on lui donne les moyens de définir et d'atteindre ses buts, d'où la nécessité d'un cadre juridique propre définissant ses pouvoirs et son organisation structurelle.

Ainsi, le gouvernement provincial, dans ses objectifs de revalorisation du pouvoir local et de restructuration des institutions décentralisées, a finalement adopté une loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui situe et définit l'aménagement du territoire à l'intérieur d'un cadre politique décentralisé: la municipalité régionale de comté.

Nous savons que l'aménagement est l'essence même de cette loi. L'esprit dans lequel elle a été conçue se définit par cette notion. Toutefois nous savons aussi que les moyens et les outils d'aménagement que donne la loi représentent en eux-mêmes des éléments de compromis politique. Mais il demeure que l'esprit dans lequel le législateur a rédigé

la loi concerne les problèmes discutés depuis le début de la révolution tranquille, c'est-à-dire ceux de la planification nationale, du développement économique et de l'aménagement de l'espace, tout en cherchant à restructurer les municipalités.

L'objet de ce deuxième chapitre consiste à faire l'analyse de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, dans le but de préciser ce qu'est la MRC et l'étendue de ses pouvoirs.

Pour ce faire, nous déterminerons les grands principes de la loi tels que présentés au moment de son adoption. Nous étudierons ensuite les pouvoirs et le fonctionnement de la MRC, puis les principaux instruments de planification: schéma d'aménagement, règlement de contrôle intérimaire, plans et règlements d'urbanisme.

Finalement, nous analyserons le rôle des principaux intervenants impliqués dans le processus d'aménagement du territoire: gouvernement provincial, municipalités locales et MRC.

Ce chapitre nous permettra de percevoir les limites du processus d'aménagement du territoire contenu dans la loi et de situer les pouvoirs des municipalités locales et du gouvernement provincial et, finalement, de situer le rôle de la MRC à l'intérieur de ce processus.

A) Les principes de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Suite à son adoption, le Ministère des Affaires municipales (MAM) présentait la loi comme un outil clarifiant les règles du jeu dans le domaine de l'aménagement, afin de mieux utiliser notre territoire et de le rentabiliser au maximum. On dit ensuite que cette législation s'inscrit dans une volonté de revaloriser le pouvoir local et de permettre aux citoyens de se rapprocher des prises de décisions en matière d'aménagement.¹

On veut que les citoyens prennent en mains le développement de leur milieu. Cette occasion que leur offre la loi veut ainsi favoriser le développement d'une prise de conscience locale. A cette fin, on amorce une restructuration de la décentralisation des services gouvernementaux par la création d'une nouvelle structure d'accueil: la municipalité régionale de comté, légèrement inspirée de la corporation de comté, où on met l'accent sur la participation des citoyens dans son fonctionnement. Toujours selon le Ministère des Affaires municipales, la création de ce nouveau palier au niveau supralocal répond également à un besoin d'échange d'information entre le gouvernement et le monde municipal. La solution aux problèmes urbains requiert une collaboration entre les municipalités. D'autre part, la coordination des actions du gouvernement et du monde municipal ne

peut se limiter dans le contexte actuel à une seule municipalité.² La municipalité régionale de comté que crée la loi est une solution commune aux deux niveaux de gouvernements. Bien que le seul pouvoir qu'on lui attribue pour l'instant soit celui d'élaborer un schéma d'aménagement, le gouvernement ne renie pas pour autant ses objectifs de décentralisation; au contraire, l'aménagement peut en être perçu comme la première étape lorsqu'on analyse l'historique de la loi.

Voici les quatre grands principes de la loi présentés par le MAM:

- 1- L'aménagement est d'abord une responsabilité politique. Cela signifie que ce sont les élus au niveau local et au niveau national qui doivent effectuer les choix et prendre les décisions.
- 2- Le citoyen participe aux diverses étapes du processus d'élaboration et de révision des instruments d'aménagement et d'urbanisme.
- 3- L'aménagement est une fonction partagée entre trois paliers de décision: la municipalité locale, la municipalité régionale de comté et le gouvernement.
- 4- L'aménagement fait appel à la coordination et à la conciliation des choix et des actions des trois paliers de décisions, ce qui se traduit par un échange

d'information, par une forme de négociation entre les trois paliers de décisions.³

Finalement, à l'analyse de ces quatre principes, on constate que la responsabilité politique incombe aux trois paliers de gouvernement et non seulement au local et au supralocal.

L'aménagement du territoire est défini comme une responsabilité partagée; chaque intervenant a son rôle à jouer. Nous verrons que la loi établit clairement l'ordre hiérarchique des rôles et les règles que les trois paliers doivent suivre dans le processus d'aménagement.

B) La municipalité régionale de comté, ses pouvoirs et son fonctionnement

La principale originalité de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme est de créer une nouvelle structure supramunicipale qui succède aux corporations de comté: la municipalité régionale de comté, à laquelle on a conféré la responsabilité d'élaborer et d'appliquer des règles relatives à l'aménagement et à l'urbanisme.

Au sens général de la loi, la municipalité régionale de comté (MRC) constitue le regroupement de municipalités rurales et urbaines d'une même région d'appartenance⁴ en vue d'exercer des pouvoirs en matière d'aménagement et d'urbanisme.⁵

La MRC succède aux corporations de comté, elle hérite de leurs droits, de leurs obligations et devient une municipalité au sens du code municipal.

L.A.U. art. 70: "cette municipalité constitue une corporation de comté et son territoire est une municipalité au sens du code municipal".

Le code municipal définit le mot "municipalité" comme étant "le territoire érigé pour les fins d'administration municipale".⁶ La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme définit la MRC comme "une corporation ayant juridiction sur un territoire à l'égard duquel des lettres patentes ont été délivrées".⁷ Toutefois, l'objectif n'est pas de créer un gouvernement autonome avec un pouvoir général de réglementation, de taxation et avec un conseil élu directement.⁸ La MRC apparaît dans la loi comme une simple structure administrative à laquelle on a conféré des pouvoirs à caractère régional.

Les territoires de la CUM, de la CUQ, de la CRO et de la région de la Baie de James ne sont pas inclus dans cette restructuration municipale, parce qu'ils ont déjà la responsabilité d'adopter un schéma.⁹ Mais, comme nous l'avons mentionné précédemment, toutes les autres municipalités, peu importe leur statut juridique, font partie du territoire des MRC. Toutefois, ce jumelage des municipalités urbaines et rurales s'applique uniquement aux pouvoirs relatifs à l'aménagement et à l'urbanisme. Nous verrons que les

autres pouvoirs, particulièrement ceux qui sont dévolus aux corporations de comté, demeurent facultatifs pour les municipalités urbaines.

Par conséquent, la seule fonction liant toutes les municipalités du territoire d'une MRC et nécessitant leur regroupement est l'aménagement du territoire. Cette fonction apparaît dans la loi comme l'essence même de la MRC.

Mentionnons finalement que la MRC doit correspondre à une région d'appartenance. Cette notion n'est pas définie, ni mentionnée dans la loi, mais elle a toujours été présentée dans les documents gouvernementaux qui ont précédé l'adoption de la loi et qui ont guidé ensuite le gouvernement dans la mise en place des MRC.¹⁰ La loi prévoit uniquement une consultation auprès des municipalités et des citoyens sur la base des comtés municipaux.¹¹ Les critères devant définir la notion d'appartenance n'ont jamais été définis. Cette notion demeure sujette à interprétation de la part du niveau local et gouvernemental, du moins par rapport à leurs objectifs respectifs.

1) Les pouvoirs

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le principal pouvoir qu'on a conféré à la municipalité régionale de comté et qui, en fait, en est la raison d'être, est celui

d'élaborer et d'appliquer un schéma d'aménagement pour son territoire.

L.A.U. art. 3: "La municipalité régionale de comté est tenue d'entreprendre l'élaboration d'un schéma d'aménagement dans les trois ans de l'entrée en vigueur de la présente loi et d'adopter ce schéma dans les sept ans de l'entrée en vigueur de la loi."

Ce pouvoir implique également celui de la gestion du schéma, c'est-à-dire les modifications, les avis, l'émission de permis et la révision du schéma. La MRC doit ensuite s'assurer que tous les plans et règlements d'urbanisme adoptés par les municipalités qui la composent soient conformes à son schéma.¹² Cette disposition signifie qu'un schéma d'aménagement adopté par une MRC a prédominance sur les instruments d'urbanisme dont peut se doter l'instance locale. Dans cette perspective, le schéma d'aménagement se définit comme un instrument au service d'une institution supralocale dont l'objectif est non seulement de rationaliser l'aménagement du milieu mais aussi d'assurer une coordination des différentes interventions au niveau de son territoire. Ainsi, il nous apparaît logique qu'on associe les municipalités urbaines aux municipalités rurales dans le processus d'aménagement du territoire régional et que cette fonction devienne obligatoire tant au niveau local que régional ou supralocal.

Que dire de cette prédominance de l'aménagement sur l'urbanisme? Certes, la municipalité locale garde ses pouvoirs de réglementation en matière d'urbanisme, mais en cas de conflit avec le schéma, c'est le niveau supralocal qui prédomine. Bien que cette dominance se limite à l'application d'un schéma d'aménagement, ce pouvoir est néanmoins accompagné d'une réglementation qui contient des éléments de base auxquels doivent aussi se conformer les municipalités jusqu'à l'entrée en vigueur de leur plans et règlements. Nous verrons plus en détail le schéma d'aménagement dans la deuxième partie de ce chapitre qui traite des instruments de planification.

Là ne sont pas les seuls pouvoirs des municipalités régionales de comté. En effet, celles-ci succèdent aux corporations de comté et elles héritent de leurs droits et de leurs obligations.

L.A.U. art. 70: "Sauf disposition inconciliable de la présente loi, les dispositions du Code municipal ou d'une autre loi applicable aux municipalités de comté s'appliquent à une municipalité régionale de comté."

Ainsi, les MRC ont l'attribution de l'exercice des compétences dévolues aux corporations de comté. Ces compétences se retrouvent sous plusieurs formes: obligatoires, facultatives, par entente ou décrétées par règlements.

Les compétences obligatoires dont hérite la MRC ne concernent pas les cités et les villes, mais uniquement les

municipalités rurales, à moins d'ententes à cet effet. Voici un résumé de chacune de ces responsabilités obligatoires:

a) Les chemins, ponts et cours d'eau:

La MRC a toute responsabilité sur les chemins, ponts et cours d'eau situés entre deux municipalités rurales ou qui les traversent ou que la MRC déclare être de comté par résolution.¹³

b) Les bureaux d'enregistrement et palais de justice:

La MRC doit voir à l'érection et à l'entretien de bureaux et fournir les accessoires convenables à la tenue de ces cours.¹⁴

c) L'évaluation municipale:

Cette compétence relève du comté depuis l'adoption de la loi 57 en 1979 sur la fiscalité municipale. Dorénavant, la MRC doit faire confectionner par un évaluateur, pour chaque exercice financier municipal, le rôle de chaque corporation municipale locale. La loi 57 prévoit que la responsabilité de cette compétence revient aux corporations municipales, autres que les cités et villes du territoire du comté, à moins d'ententes préalables avec la corporation de comté. Les mêmes dispositions s'appliquent pour la MRC.¹⁵

d) Les territoires non érigés en municipalité:

Ces territoires deviennent sous la responsabilité des MRC quant à leur administration et à leur réglementation. Le territoire est soumis aux lois municipales de la même manière que s'il était érigé en corporation municipale, mais administré par la MRC.¹⁶

e) La vente d'immeubles par défaut de paiement de taxes:

La MRC acquiert le pouvoir de vendre les immeubles pour les raisons de taxes non payées au niveau local et de comté. Toutefois, la MRC n'est pas responsable des erreurs commises au niveau local, contre lequel seules les victimes ont recours.¹⁷

Outre ces compétences obligatoires, la MRC peut également exercer des pouvoirs discrétionnaires à l'égard des municipalités rurales. Ces pouvoirs peuvent être utilisés suite à l'adoption d'une simple résolution et touchent les domaines suivants:

- l'aide à divers projets communautaires sous forme d'assistance financière ou technique;
- le recensement des habitants d'une municipalité;
- les primes dans le but d'éliminer certains animaux nuisibles et pour l'arrestation d'individus;
- les ententes pour la mise en commun d'équipements nécessaires à l'entretien ou à la construction de chemins;

- l'emplacement de poteaux indicateurs sur les chemins publics et ce, aux dépens des corporations municipales concernées.¹⁸

D'autre part, la MRC acquiert un pouvoir de réglementation qui peut être exercé dans les sphères d'activités suivantes:

- l'aide à l'agriculture et à l'horticulture;¹⁹
- la vente de biens saisis ou non réclamés;²⁰
- le fonds de pension de retraite ainsi que l'assurance collective ou autres bénéfices marginaux ou bénéfices de ses employés;²¹
- l'établissement et la gestion d'un système d'électricité pour les besoins publics.

Les compétences que nous venons d'énumérer relèvent uniquement de la MRC, c'est-à-dire qu'elles peuvent être exercées de sa propre initiative, peu importe qu'elles soient facultatives ou obligatoires. Mais la MRC, en tant qu'institution de deuxième niveau, a aussi la possibilité d'exercer des pouvoirs qui peuvent lui être délégués, soit complètement ou sous forme d'ententes. Ainsi, selon les articles 412c du Code municipal et 468.8 de la Loi sur les Cités et villes, une corporation municipale peut, par règlement, déléguer sa compétence sur une matière municipale à la MRC suite à une entente relative à des biens, à des services ou à des travaux. Toutefois, le financement relève

uniquement du local. Cette disposition donne à la MRC l'occasion de prendre certains pouvoirs du niveau local à l'exception de la réglementation et de la taxation. En résumé, ces ententes possibles touchent les services suivants:

- L'exploitation d'un système de gestion de déchets:

Une telle entente lie toutes les municipalités rurales du comté si les deux tiers ou plus des corporations ont signé l'entente; elle lie uniquement celles qui l'ont signée si le nombre est inférieur aux deux tiers. Elle lie les cités et villes moyennant leur accord respectif. Une telle entente donne à la MRC tous droits et obligations des corporations locales.

- L'évaluation foncière:

Une municipalité peut conclure une entente par laquelle elle délègue à une MRC l'exercice de sa compétence en matière d'évaluation foncière.²²

- L'expédition d'avis d'évaluation et des comptes de taxe et de perception des taxes.²³

- L'exécution de travaux relatifs à un système d'électricité et l'exercice de droits pour l'établissement de ce système:

La MRC peut exécuter des travaux qui sont délégués entièrement ou en partie par une ou plusieurs municipalités s'il y a eu entente entre elles.²⁴

- Les droits sur les mutations immobilières:

La MRC peut agir à cet effet pour le compte d'une municipalité rurale.²⁵

- Les fonds de pension:

Nous avons vu que cette compétence pouvait être exercée par la MRC en ce qui concerne ses propres employés, elle peut également le faire pour le compte d'une corporation locale si cette dernière conclut une entente à cet effet avec la MRC.²⁶

- Les équipements pour l'amélioration des routes de comté et des cités et villes:

Cette entente peut être conclue avec les cités et villes situées dans le comté ou à l'extérieur.²⁷

- L'exécution de travaux, l'organisation et l'administration de services ainsi que l'exercice de tout autre fonction:

Ce genre d'entente s'applique à des projets liant deux MRC, l'une d'elles peut déléguer ses pouvoirs à l'autre.²⁸

- Les cours d'eau du territoire d'une cité ou ville:

L'accord des cités et villes est nécessaire à l'entretien ou à l'amélioration d'un cours d'eau commun avec la MRC mais, en cas de conflit, le litige est tranché par la cour.²⁹

Tous ces pouvoirs dévolus aux corporations de comté s'adressent d'abord aux municipalités rurales. Les cités et

viles peuvent s'y joindre moyennant leur propre accord ou une entente entre les deux niveaux, à l'exception des cours d'eau où les cités et villes n'ont pas le choix et doivent nécessairement s'entendre avec l'instance régionale. Néanmoins, la délégation de pouvoirs est possible autant pour les cités et villes que pour les municipalités rurales.

Outre le domaine de l'aménagement du territoire, la distinction rurale et urbaine demeure toujours et ce, malgré l'article 189 de la L.A.U. qui permet à la MRC de décréter qu'elle a compétence à l'égard des cités et villes dans certains domaines.

L.A.U. art. 189: "Le conseil de la municipalité régionale de comté peut décréter, par règlement adopté à la majorité des deux tiers des voix des membres, qu'il a compétence à l'égard des cités et villes de son territoire sur l'une ou l'autre des matières suivantes:

- 1- évaluation foncière
- 2- perception du droit sur les mutations immobilières
- 3- exploitation d'un système de gestion de déchets ou d'une partie d'un tel système

Le règlement doit prévoir les modalités et les conditions administratives et financières relatives à l'acquisition d'une compétence prévue au premier alinéa."

En 1979, la loi était beaucoup plus permissive. Elle prévoyait que toutes les matières pour lesquelles les cités et villes et les corporations de comté sont habilitées à conclure une entente, pouvaient être décrétées de compétence régionale aux deux tiers des voix des membres. (Un

amendement adopté en 1980 limite les compétences transférables aux trois énumérées ci-dessus.)

2) Le fonctionnement politique et administratif

Nous avons vu que la MRC est constituée des municipalités d'un territoire dans le but d'élaborer un schéma d'aménagement. Outre cette fonction, la MRC succède également aux anciennes corporations de comté tout en héritant de leurs pouvoirs.

Au niveau politique, la MRC devient une municipalité au sens du code municipal, mais sans pouvoir de taxation; nous verrons plus tard que la MRC est financée par les municipalités membres. Il n'en demeure pas moins qu'elle est autonome dans l'exercice de ses fonctions, de par sa charte qui lui octroie un territoire et qui lui définit son mode de fonctionnement politique et administratif.

En ce qui concerne son fonctionnement, la loi prévoit que le conseil de la MRC doit être formé des maires des municipalités membres.³⁰ C'est une structure de démocratie indirecte. Chaque municipalité a un droit de vote au conseil où le nombre de voix ou de représentants peut varier pour chacune d'elle.³¹ Le nombre de voix est défini dans la lettre patente émise par le gouvernement en vertu de l'article 166 de la L.A.U. Cette charte peut également prévoir un droit de veto pour une ou plusieurs municipalités.³²

Par conséquent, des représentants de toutes les municipalités, dont le territoire fait partie de celui de la MRC, sont habilités à participer et à voter au conseil de la MRC. Le vote affirmatif de la majorité est nécessaire pour tout ce qui concerne l'aménagement et l'urbanisme et le fonctionnement de la MRC,³³ exception faite de l'utilisation du droit de veto par l'un des membres habilités à le faire.³⁴

Dans le cas d'entente ou de délégation de pouvoirs, seules les municipalités concernées ont droit de vote.³⁵

Le conseil doit élire parmi ses membres qui ont un statut de maire un préfet, pour une période de deux ans. Ce dernier devient chef du conseil et préside les séances. Il a droit de vote uniquement lorsqu'il y a égalité des voix sauf en ce qui a trait aux fonctions faisant partie d'ententes. Son siège de représentant peut être remplacé par un autre membre de son conseil municipal.³⁶

Quant aux dépenses de la MRC, elles sont réparties dépendamment du type de pouvoir exercé. Ainsi, pour tout ce qui touche l'aménagement et l'urbanisme, elles se répartissent entre les municipalités dont le territoire fait partie de la MRC au prorata de l'évaluation uniformisée. Cependant, ces dépenses peuvent être réparties selon tout autre critère que détermine la MRC.

En ce qui concerne les pouvoirs dévolus ou délégués à la MRC, les dépenses se répartissent uniquement entre les municipalités concernées.³⁷

De plus, il est prévu que la MRC puisse recevoir une aide financière du Ministère des Affaires municipales pour l'élaboration et la mise en application du schéma d'aménagement et d'un plan d'urbanisme, d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction; cette aide varie de 60 000\$ pour une MRC de moins de 20 000 habitants jusqu'à 450 000\$ pour une MRC ayant plus de 100 000 habitants.³⁸

B) Les instruments de planification

1) Le schéma d'aménagement

Les principaux agents impliqués dans le processus d'aménagement du territoire sont d'abord la MRC, la municipalité locale et enfin le gouvernement provincial représenté par ses ministères et par la Commission municipale.

La MRC constitue la structure d'accueil du pouvoir d'aménagement du territoire au niveau supralocal. La raison d'être de la MRC réside dans l'élaboration et l'application d'un schéma d'aménagement. Toutefois, la loi ne définit pas le mot aménagement. Elle en décrit uniquement les composantes essentielles.

Lorne Giroux présente le schéma d'aménagement comme un document qui donne les objectifs et les grandes orientations de la politique de la MRC par rapport au développement de son territoire et à l'utilisation de chacune des parties de celui-ci. Son contenu est en partie obligatoire et en partie facultatif.³⁹

Le Ministère des Affaires municipales définit le schéma comme étant l'expression des choix effectués pour obtenir un meilleur aménagement d'un territoire qui regroupe celui de l'ensemble des municipalités locales constituant une MRC.⁴⁰ Dans ce contexte, le schéma devient un instrument de concertation entre les intervenants et ensuite un instrument de référence très important pour le gouvernement provincial dans la planification de ses interventions.

Le schéma d'aménagement nous apparaît aussi comme un processus dynamique qui se dissocie difficilement du développement. Cette dynamique s'inscrit dans un processus de planification du territoire qui doit être suffisamment flexible pour pouvoir s'ajuster aux besoins, aux possibilités et à l'évolution de son milieu et de ceux qui l'entourent.

Cependant, le MAM nous met en garde contre la tendance qu'on pourrait avoir à confondre plan d'aménagement et plan de développement économique et socio-économique.⁴¹ Ce dernier précise que le plan de développement économique et socio-économique concerne le niveau et les conditions de

vie. Il vise à déterminer les objectifs d'une collectivité quant aux activités économiques, aux emplois, etc.

Toujours selon le MAM, la planification de l'aménagement du territoire a comme objet le cadre de vie. Elle vise essentiellement à localiser et à déterminer les caractéristiques physiques des éléments de l'environnement naturel et bâti. L'aménagement du territoire se reflète par la réalisation de plans dans lesquels il faut énoncer ses objectifs et définir le cadre de vie désiré avec les moyens d'action et de contrôle nécessaires à sa réalisation.

Dans cette perspective, il demeure que l'aménagement implique nécessairement la planification de l'évolution du milieu. Toutefois, du point de vue du MAM, le processus de planification et d'aménagement doit se limiter à l'aspect spatial du territoire seulement. Si des études prospectives doivent être faites, elles ne doivent pas traiter d'économie, mais uniquement du cadre de vie physique.

Voici, selon la loi, ce que doit comprendre le schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté:

L.A.U. art. 5: "Un schéma d'aménagement doit comprendre:

- 1- les grandes orientations de l'aménagement du territoire de la municipalité régionale de comté;
- 2- les grandes affectations du territoire pour l'ensemble du territoire de la municipalité régionale de comté;
- 3- la délimitation de périmètres d'urbanisation;
- 4- l'identification de zones où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique telles les

zones d'inondation, d'érosion, de glissement de terrains et autres cataclysmes;

5- l'identification des territoires présentant pour la municipalité régionale de comté un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique;

6- l'identification, la localisation approximative et, s'il y a lieu, les échéanciers de réalisation des équipements et infrastructures que la municipalité régionale de comté considère de caractère intermunicipal;

7- l'identification et la localisation approximative des équipements et des infrastructures à être mis en place par le gouvernement, ses ministères et ses mandataires ainsi que par les organismes publics et les corporations scolaires;

8- l'identification et la localisation approximative des réseaux majeurs d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblodistribution."

Un schéma doit également comprendre un document complémentaire portant sur les normes minimales à être respectées par les règlements adoptés par les municipalités conformément aux paragraphes 16 et 17 du deuxième alinéa de l'article 113 et aux paragraphes 3 et 4 du deuxième alinéa de l'article 115.

Lorsque le schéma est en vigueur, il est possible de le modifier suivant certaines procédures de consultation dont l'importance varie selon l'impact de la modification sur les objectifs du schéma. D'autre part, le schéma doit être révisé au plus tard cinq ans après son entrée en vigueur ou sa dernière révision.

A noter que des procédures de consultation publique sont prévues également dans tout le processus d'élaboration, de modification et de révision du schéma. La participation

de la population est un élément nouveau de la loi, elle s'inscrit dans les objectifs de décentralisation du gouvernement où la participation publique est un élément essentiel. On veut ainsi favoriser la participation des citoyens où l'aménagement doit être perçu comme un geste politique respectif à chacun des milieux. Toutefois, le rôle du citoyen se limite à un simple pouvoir de consultation.

Finalement, ajoutons que la L.A.U. prévoit un cheminement précis que doit suivre la MRC dans le cadre de l'élaboration de son schéma d'aménagement. Les différents éléments à respecter sont les suivants:

- 1- La MRC doit entreprendre l'élaboration de son schéma d'aménagement dans les trois ans de l'entrée en vigueur de la loi, soit au plus tard en janvier 1983 (L.A.U. art. 3 et 4).
- 2- Suite à l'adoption de la résolution prévue à l'article 4, la MRC doit appliquer le règlement de contrôle intérimaire automatique prévu dans la loi ou adopter le sien tout en respectant certaines normes minimales prescrites par la MAM (L.A.U. art. 61 à 65).
- 3- La MRC doit adopter une proposition préliminaire d'aménagement et la transmettre aux municipalités qui font partie de son territoire ainsi qu'aux MRC

voisines. Les municipalités ont soixante (60) jours pour expédier leur avis. (L.A.U. art. 12 à 14).

- 4- Suite à la réception des avis des municipalités, la MRC doit adopter une proposition d'aménagement et la transmettre encore une fois aux municipalités qui la composent, aux MRC voisines ainsi qu'au MAM. (L.A.U. art. 15).

La MAM a alors quatre-vingt-dix (90) jours pour indiquer à la MRC les grandes orientations du gouvernement, ses projets et ses objections. (L.A.U. art. 16).

- 5- Après cette étape, la MRC doit adopter une version définitive d'aménagement en tenant compte des avis précédents (L.A.U. art. 17 à 24).
- 6- Finalement, la loi exige que la MRC adopte son schéma d'aménagement sept ans après l'entrée en vigueur de la loi, soit au plus tard à la fin de l'année 1986. (L.A.U. art. 3).

Ce dernier élément nous montre le cadre dans lequel la MRC doit élaborer son schéma d'aménagement. Le législateur a prévu un ensemble de dispositions en vue de s'assurer que le schéma se réalise suivant l'échéancier prévu et qu'à cette fin, un suivi puisse être effectué par le ministère responsable de la loi.

Le gouvernement a sûrement voulu éviter que l'expérience des communautés urbaines se répète à la grandeur de la province. De plus, étant donné que l'aménagement du territoire constitue la raison d'être des MRC, le succès de la réforme repose sur celui du schéma d'aménagement.

2) Le règlement de contrôle intérimaire

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme attribue un nouveau pouvoir aux MRC en matière d'aménagement. Il s'agit d'un pouvoir de contrôle intérimaire qui peut être appliqué lors de l'élaboration, de la modification et de la révision du schéma d'aménagement.

Le règlement de contrôle intérimaire est un outil obligatoire, tant pour la municipalité locale que régionale. Ainsi, à défaut d'adoption de leur propre règlement de contrôle intérimaire par les municipalités, le législateur a prévu qu'un contrôle puisse s'appliquer automatiquement dès l'adoption d'une résolution pour l'élaboration d'un schéma ou d'un plan d'urbanisme.⁴²

L'objectif de ce nouvel outil consiste à exercer un contrôle sur les nouvelles utilisations du sol de manière à prévenir l'acquisition de droits qui iraient à l'encontre des orientations du schéma à établir. Voici les dispositions que prévoit la loi quant au contrôle intérimaire appliqué automatiquement:

L.A.U. art. 61: "A compter de l'adoption d'une résolution prévue à l'article 4 jusqu'à l'entrée en vigueur d'un règlement de contrôle intérimaire ou jusqu'à la date de délivrance du dernier certificat de conformité à l'égard du plan d'urbanisme, des règlements de zonage, de lotissement et de construction et, s'il y a lieu, du règlement visé à l'article 116 d'une municipalité, est interdite dans le territoire de cette municipalité, sauf pour des fins agricoles sur des terres en culture, pour les fins de l'implantation d'un service d'aqueduc ou d'égout dans une rue publique existante faite par la municipalité en exécution d'une ordonnance émise en vertu de la loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) ou pour les fins d'un réseau d'électricité, de gaz, de télécommunication ou de câblodistribution:

- 1- toute nouvelle utilisation du sol ou nouvelle construction;
- 2- toute nouvelle opération cadastrale ainsi que le morcellement d'un lot fait par aliénation. Sauf le cas d'une opération cadastrale nécessitée par une déclaration de co-propriété faite en vertu de l'article 441b du Code civil ou par l'aliénation d'une partie de bâtiment requérant la partition du terrain sur lequel il est situé, et sauf le cas d'une opération cadastrale ou d'un morcellement fait pour permettre au gouvernement ou à l'un de ses ministères ou mandataires de construire une voie de circulation."

Par contre, la municipalité régionale de comté peut adopter un règlement de contrôle intérimaire comme le prévoit l'article 63 de la L.A.U. Ce règlement permet de remplacer les mécanismes de contrôle intérimaire mentionnés précédemment. Il a l'avantage de s'appliquer aux besoins réels de la planification du territoire en cours. Voici ce que doit contenir un tel règlement:

L.A.U. art. 65:

- 1- L'aire de son application;
- 2- le maintien de l'une ou de l'autre des interdictions prévues à l'article 61;

3- les conditions pour lever les interdictions prévues au paragraphe 2 au moyen de la délivrance d'un permis par le fonctionnaire désigné par le conseil de la MRC;

4- les règles particulières en matière de zonage, de lotissement ou de construction et d'émission des permis et certificats requis, auquel cas les articles 113, 115, 116 et 118 s'appliquent en les adaptant;

5- les modalités administratives de la délivrance des permis par le fonctionnaire désigné de la municipalité sur le territoire de laquelle est situé l'immeuble visé à la demande."

D'autre part, l'article 63 mentionne que ce règlement s'applique à chacune des municipalités qui font partie du territoire de la MRC et demeure en vigueur sur le territoire d'une municipalité jusqu'à la date de délivrance du dernier certificat de conformité à l'égard du plan d'urbanisme et des règlements de zonage, de lotissement et de construction. Le règlement de contrôle intérimaire n'abroge pas les règlements d'urbanisme en vigueur dans les municipalités; seules les dispositions de ces derniers qui sont incompatibles avec les dispositions du règlement de contrôle intérimaire deviennent inopérantes. Quant à l'administration du règlement de contrôle intérimaire de la MRC, elle peut se faire conjointement avec les municipalités.

A noter que le règlement de contrôle intérimaire est obligatoire uniquement lors de l'élaboration du schéma. Il devient facultatif dans les étapes suivantes, c'est-à-dire dans le cas de la modification du schéma ou de sa révision. 43

Ce nouveau pouvoir lie également le gouvernement à l'entrée en vigueur du règlement. Cependant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme donne au Ministère des Affaires municipales un pouvoir de modification ou de désaveu de ce règlement.⁴⁴ Cette disposition de la loi neutralise tout ce que le règlement de contrôle intérimaire peut avoir de positif sur l'autonomie locale. Sachant que le pouvoir de désaveu contenu dans la loi est un pouvoir discrétionnaire, le gouvernement peut exiger ses conditions à l'approbation d'un règlement de contrôle intérimaire et s'en servir comme moyen de pression. Cette disposition a un impact tant au niveau local que supralocal, dû à la conformité qu'exige la loi dans les instruments d'urbanisme.

D'autre part, le règlement de contrôle intérimaire constitue un élément de base très important parce qu'il doit contenir des normes minimales d'aménagement auxquelles doivent se conformer toutes les municipalités du territoire de la MRC.⁴⁵ Il est surprenant que son contenu n'ait pas été précisé davantage et qu'on ait laissé un pouvoir d'intervention aussi vaste au ministre, au moment même où on parlait de revalorisation du pouvoir local et de décentralisation.

3) Le plan, les règlements d'urbanisme et la notion de conformité

Le Ministère des Affaires municipales apporte certaines précisions aux notions d'aménagement et d'urbanisme. Voici ce qu'il en dit: "L'aménagement du territoire et l'urbanisme ont comme objet commun l'organisation de l'espace, cependant l'urbanisme s'attache à un ensemble urbain ou à une municipalité, tandis que l'aménagement du territoire s'attache à un territoire plus vaste".⁴⁶ Par conséquent, lorsque la loi parle de plan et de règlements d'urbanisme, elle s'adresse uniquement aux municipalités locales. Le schéma d'aménagement, quant à lui, fait référence à la MRC. Cette dernière peut exercer un pouvoir de réglementation par l'intermédiaire du contrôle intérimaire et du document complémentaire qui accompagne le schéma, tandis que la municipalité peut le faire par son pouvoir général de réglementation dont le zonage, le lotissement et la construction.

Tant que la MRC n'a pas entrepris l'élaboration de son schéma, le plan et les règlements d'urbanisme sont des éléments facultatifs de la loi. Dans le cas contraire, ils sont obligatoires et doivent être adoptés 24 mois après l'entrée en vigueur du schéma.⁴⁷

Voici les éléments obligatoires que doit comprendre le plan d'urbanisme:

L.A.U. art. 83:

- "1- Les grandes orientations d'aménagement du territoire de la municipalité;
- 2- les grandes affectations du sol et les densités de son occupation."

On remarque que le plan d'urbanisme en lui-même peut se limiter à peu de chose. Toutefois, la loi prévoit un contenu facultatif qui peut s'ajouter au plan, lui donnant ainsi une certaine flexibilité et prévoyant une liberté d'action à la municipalité locale. Les éléments facultatifs du plan d'urbanisme ont pour effet de détailler davantage le plan pour une partie ou pour l'ensemble du territoire.

D'autre part, une MRC peut exiger d'une municipalité qu'elle inclue dans son plan d'urbanisme un ou plusieurs éléments des articles 84 et 85.⁴⁸

En résumé, le plan d'urbanisme constitue un outil permettant aux municipalités d'inscrire et de légaliser les objectifs et les grandes orientations de sa politique quant au développement et à l'utilisation de chacune des parties de son territoire. Ces principes d'aménagement mis sur plan doivent ensuite être accompagnés d'une réglementation en matière de zonage, de lotissement et de construction conformes au plan. Nous définirons plus loin la notion de conformité. Pour l'instant, voyons d'abord les règlements d'urbanisme que doit adopter la municipalité suite à la mise en vigueur du plan.

Selon l'article 102 de la L.A.U., le conseil d'une municipalité doit, dans les quatre-vingt-dix jours suivant l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme, adopter pour l'ensemble de son territoire, un règlement de zonage, de lotissement et de construction conformes au plan d'urbanisme.

Si de tels règlements sont en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du plan, le conseil est tenu de les modifier s'ils ne sont pas conformes au plan.⁴⁹

La loi est très explicite quant au contenu des règlements d'urbanisme. Considérant que ces éléments, pris individuellement, ont peu d'importance sur la problématique de l'aménagement au niveau de la MRC, nous n'en ferons pas l'analyse détaillée. D'autre part, le plan et les règlements d'urbanisme n'apportent pas d'éléments nouveaux dans la pratique de l'urbanisme au Québec. Outre quelques dispositions que définissent davantage les droits acquis et qui permettent de mieux contrôler l'utilisation du sol,⁵⁰ la méthode réglementaire permise par la loi demeure classique et ne donne pas de nouveaux pouvoirs aux municipalités. Au contraire, la réglementation, tout comme le plan, demeurent assujettis au schéma de la MRC et à son document complémentaire comme le prévoient les articles 33 et 34 de la L.A.U.

En effet, ces deux articles exigent que les règlements d'urbanisme soient strictement conformes aux normes générales contenues dans le document complémentaire

accompagnant le schéma. Ces normes doivent contenir des dispositions en matière de zonage (art. 113, par. 16-17) et de lotissement (art. 115, par. 3-4), qu'on retrouve également dans les normes minimales exigées par le MAM quant au contenu du règlement de contrôle intérimaire.

Ainsi, le législateur a voulu qu'il y ait une certaine hiérarchie au niveau des instruments d'urbanisme. Le schéma d'aménagement appartient au niveau régional, le plan d'urbanisme est au niveau local ainsi que les règlements d'urbanisme qui doivent servir à appliquer le plan. Cette hiérarchie est nécessaire afin d'assurer une certaine rationalisation entre les différents instruments de planification du territoire et dans la mise en application des politiques d'aménagement. Il est essentiel qu'il n'y ait pas de contradiction entre les différents niveaux d'intervention. Ainsi, tout en respectant l'autonomie locale et en évitant que la MRC empiète sur la municipalité locale, le législateur exige qu'il y ait conformité entre les règlements, le plan et le schéma régional. Cette conformité est exigée en prenant en considération que le schéma d'aménagement et le document complémentaire qui l'accompagne ont prédominance sur les plans locaux.

Toutefois, cette notion ne répond pas aux mêmes critères lorsqu'elle s'applique au niveau local et au niveau régional. D'abord, la conformité entre les règlements

d'urbanisme et le plan d'urbanisme n'est pas une condition "sine qua non". Elle est vérifiée uniquement lorsqu'au moins cinq propriétaires ou locataires situés dans le territoire de la municipalité locale en font la demande dans les cinq jours qui suivent l'adoption des règlements d'urbanisme⁵¹ ou lorsque le gouvernement en fait lui-même la demande.⁵² Avant juin 1984, c'était la Commission nationale de l'aménagement, organisme indépendant, qui était chargée d'émettre les avis de conformité.

Depuis le mois de juin 1984, la Commission nationale de l'aménagement n'existe plus. Ses pouvoirs et son rôle reviennent maintenant à la Commission municipale du Québec.⁵³

Du temps de son existence, très peu de cas lui ont été soumis. Nous pouvons cependant citer celui de la ville de Sillery où la Commission a émis deux avis de non conformité des règlements de zonage au plan d'urbanisme, l'un en 1981 et l'autre en 1982. La notion de conformité n'étant pas définie dans la loi, la Commission nationale de l'aménagement a dû en faire elle-même l'interprétation dans le cas de la ville de Sillery. Après analyse du rôle des règlements et du plan d'urbanisme, elle arrive à la conclusion que le plan d'urbanisme a prédominance sur les règlements. C'est-à-dire que le pouvoir d'affectation du sol revient en exclusivité au plan d'urbanisme et qu'il ne peut être

partagé avec le règlement de zonage. Ce dernier doit traduire l'affectation du sol prévue au plan d'urbanisme. D'autre part, la loi parle essentiellement de conformité du règlement au plan et non l'inverse. En conséquence, l'affectation du territoire et la densité, d'occupation ne peuvent être modifiées dans leur traduction réglementaire.⁵⁴

Ainsi, selon la Commission nationale de l'aménagement, les règlements d'urbanisme ne sont que de simples outils juridiques devant servir à la réalisation du plan. En conséquence, le plan d'urbanisme et tout ce qu'il implique en terme d'aménagement et de développement, a priorité sur les règlements. Les règlements doivent contenir les dispositions nécessaires à la réalisation de toutes les grandes affectations et densités qu'on retrouve au plan d'urbanisme, autrement la conformité n'existe pas.

Toutefois, comme nous l'avons mentionné précédemment, une municipalité doit subir ce test uniquement lorsque des citoyens ou le gouvernement en font la demande. A défaut d'une telle requête, les règlements sont considérés automatiquement conformes au plan et entrent en vigueur même si un avis de non conformité a été émis antérieurement.⁵⁵

Quant à la conformité du plan d'urbanisme par rapport au schéma d'aménagement, bien qu'elle n'ait pas encore été traitée par la Commission nationale de l'aménagement et par la Commission municipale, elle apparaît beaucoup plus

générale que la première puisque la conformité exigée par la loi a trait uniquement aux objectifs du schéma⁵⁶, et non aux points de détails comme ce fut le cas lors des avis émis à la ville de Sillery.

A noter que dans le cas présent, la conformité est un élément obligatoire à l'approbation d'un plan et des règlements par le conseil de la MRC.

La notion de conformité entre en jeu non seulement au moment de l'adoption du plan et des règlements d'urbanisme, mais demeure une condition tout au long du processus d'application du plan, c'est-à-dire lors d'une modification ou de la révision des instruments d'urbanisme locaux. Ajoutons à cela que le schéma d'aménagement lie le gouvernement, ses ministères et mandataires, lorsqu'ils désirent intervenir sur le territoire de la MRC. Ainsi, leurs interventions doivent être conformes aux objectifs du schéma.⁵⁷ Par contre, en cas de conflit, le gouvernement a le dernier mot, il a le pouvoir d'exiger la modification du schéma dans le but de le rendre conforme aux objectifs gouvernementaux.⁵⁸

Bref, la conformité a pour fonction d'assurer le bon fonctionnement hiérarchique des plans, du moins à veiller à ce qu'il n'y ait pas de contradictions et d'incohérences entre les différents niveaux d'intervention. Elle confirme une prédominance du schéma régional sur le plan local et que tout compte fait, le schéma doit se soumettre aux interven-

tions gouvernementales. L'expérience de la ville de Sillery nous démontre qu'arbitrage en cette matière signifie interprétation. Si l'interprétation est trop étroite, elle ajoute une contrainte supplémentaire aux municipalités et limite considérablement leur marge de manoeuvre dans la planification de leur propre territoire.

C) Les intervenants impliqués dans le processus d'aménagement du territoire

1) Le rôle du gouvernement provincial

Le gouvernement provincial, maître d'oeuvre de la loi, a prévu une série de mécanismes de contrôle, d'intervention et d'assistance, non seulement afin d'assurer un certain équilibre et un minimum de justice dans l'application de la loi, mais également pour en assurer le bon fonctionnement.

Ainsi, l'intervention du gouvernement peut se faire par l'intermédiaire de différents organismes. D'abord par le Ministère des Affaires municipales dont le ministre est responsable de l'application de la loi, ensuite par la Commission municipale qui répond aux demandes d'avis de conformité, et enfin par le Conseil des ministres au niveau des interventions exceptionnelles.

Toutefois, l'intervenant le plus important est le Ministère des Affaires municipales (MAM) puisqu'il est responsable de l'application de la loi.⁵⁹ Ainsi, le législateur a prévu des pouvoirs d'intervention à ce ministère tout au long des processus d'élaboration, de modification et de révision du schéma d'aménagement.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la MRC doit respecter certains échéanciers dans l'élaboration de son schéma (articles 3 à 25 de la loi) et le MAM contrôle la réalisation de chacune de ces étapes. Au même niveau, ce ministère est également responsable des orientations gouvernementales qui doivent être transmises aux MRC avant l'adoption de leur proposition préliminaire d'aménagement (L.A.U. art. 16). L'objectif de ces dispositions administratives et légales est de s'assurer qu'il n'y ait pas d'incompatibilité entre les orientations du schéma et celles du gouvernement.

Par ailleurs, le gouvernement a un pouvoir de désaveu au règlement de contrôle intérimaire de la MRC (L.A.U. art. 70). Ce pouvoir est discrétionnaire puisque c'est le ministère qui détermine les critères d'approbation de ce règlement.

Ensuite, le gouvernement a des pouvoirs d'intervention spéciale qui lui permettent de modifier lui-même un schéma d'aménagement et de demander, de sa propre initiati-

ve, des avis de conformité tant au niveau des instruments locaux que régionaux.

En fait, le gouvernement doit d'abord se comporter comme tout autre acteur impliqué dans l'aménagement du territoire et aviser la MRC de ses intentions. Il doit aussi se soumettre au schéma régional et subir le test de conformité lors de ses interventions. Mais, en cas de conflit avec le conseil de la MRC, il peut exiger la modification du schéma ou le faire lui-même par décret. A cela s'ajoute l'approbation de la conformité par la Commission municipale du Québec.

Cependant, la partie la plus délicate de la loi, et que nous n'avons pas encore mentionnée, est la mise en place des MRC. Le Ministère des Affaires municipales a le dernier mot en cette matière puisque l'article 166 de la L.A.U. donne au gouvernement le pouvoir de constituer des municipalités régionales de comté. Certes, la loi prévoit une consultation préalable auprès des municipalités et des citoyens, mais la loi ne définit pas les critères devant servir à la formation de nouvelles institutions. Ces critères demeurent à la discrétion du gouvernement et ils peuvent varier d'un cas à l'autre.

On a voulu ainsi que la MRC corresponde à une région d'appartenance, mais la définition d'une telle notion peut varier suivant l'approche adoptée. Le gouvernement peut

facilement manipuler les municipalités par le choix de ses critères et même les imposer au besoin.

Finalement mentionnons que la MAM aide financièrement la MRC au niveau des trois points suivants:

1- Le fonctionnement de la MRC

Les dépenses admissibles sont celles encourues pour l'exercice des responsabilités en vertu de la L.A.U. La contribution gouvernementale annuelle est établie selon les règles suivantes:

Population	Contribution annuelle	au-delà de
0 - 20 000h.:	35 000\$ + 2,50\$ par habitant	5 000h.
20 000 - 40 000h.:	72 500\$ + 1,50\$ " "	20 000h.
40 000 - 60 000h.:	102 500\$ + 1,25\$ " "	40 000h.
60 000 - 100 000h.:	127 000\$ + 0,75\$ " "	60 000h.
100 000 et plus:	157 000\$ + 0,75\$ " "	100 000h.

2- La rémunération du préfet et des membres du conseil de la MRC

La contribution gouvernementale annuelle maximale se calcule de la façon suivante:

- nombre de membres de la MRC x 2 000\$
- préfet x 3 000\$

3- L'élaboration du schéma d'aménagement

Les dépenses admissibles sur ce point sont les dépenses relatives à l'élaboration et à l'adoption du schéma d'aménagement et celles encourues pour les travaux d'informa-

tion et de consultation jusqu'au moment de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement.

Cette aide est un montant global réparti sur l'ensemble de la période de préparation du schéma. Elle est conditionnelle à la présentation d'un programme de travail.

Population	Contribution totale maximale
0 - 19 999h.:	60 000\$
20 000 - 39 999h.:	100 000\$
40 000 - 59 999h.:	175 000\$
60 000 - 79 999h.:	275 000\$
80 000 - 99 999h.:	350 000\$
100 000 et plus:	450 000\$

2) Le rôle de la municipalité locale

Au niveau du fonctionnement de la municipalité régionale de comté et dans sa fonction de planification et d'aménagement du territoire, la municipalité locale joue deux rôles bien distincts: l'un en tant que membre du conseil de la municipalité régionale et l'autre en tant que corporation municipale locale autonome.

Au niveau supramunicipal, la municipalité participe aux délibérations et aux décisions du conseil.⁶⁰ Elle doit alors jouer un double jeu, à la fois celui du local et celui du supramunicipal; toutefois, les décisions prises à ce niveau ont autorité sur le local. La municipalité doit donc fonctionner dans un esprit à la fois local et supra-

local, particulièrement en ce qui concerne l'aménagement puisque toutes les municipalités doivent se soumettre à la L.A.U.

Certes, le niveau local est consulté dans le processus d'élaboration du schéma d'aménagement ainsi que lors d'une modification et de sa révision, mais les décisions finales se prennent autour d'une table supralocale qui a priorité dans le domaine de l'aménagement.

Par contre, la municipalité locale garde ses pouvoirs en matière d'urbanisme et de réglementation. Il faut toutefois admettre que ce pouvoir est assujéti à la MRC. La municipalité doit faire un plan et une réglementation conformes aux objectifs du schéma et au document complémentaire.⁶¹ Actuellement, il est encore trop tôt pour évaluer l'impact d'une telle contrainte sur l'autonomie locale étant donné qu'on n'a pas encore donné de critères nous permettant de définir la notion de conformité à ce niveau.

Quoi qu'il en soit, il demeure que la municipalité locale se voit chapeauté par une structure supralocale ou régionale. Actuellement cette autorité supérieure se limite à l'aménagement, alors que la plupart des autres pouvoirs doivent s'exercer par entente.⁶² Mais la porte est grande ouverte à une délégation de pouvoirs bien qu'on ait modifié l'article 189 de la L.A.U. En 1979, cet article permettait

à une MRC de décréter, à la majorité des deux tiers de ses membres, qu'elle avait compétence à l'égard des cités et villes de son territoire sur toute matière pour lesquelles les cités et villes et les corporations de comté étaient habilitées à conclure une entente. En 1980, l'article en question est amendé⁶³ et limite désormais les compétences transférables à trois seulement: l'évaluation foncière, la perception du droit sur les mutations immobilières et l'exploitation d'un système de gestion des déchets.

Sans l'amendement de l'article 189, les cités et villes auraient sûrement cherché à se protéger et à obtenir un minimum du deux tiers des voix lors de la formation des MRC, afin d'éviter leur assimilation par les municipalités rurales. L'amendement limite les possibilités d'expansion des MRC, mais il protège l'autonomie locale. S'il doit y avoir un transfert de compétence, cette dernière devra répondre à une volonté réelle de la municipalité concernée et non des deux tiers des membres du conseil.

La relation du niveau municipal avec le supralocal demeure problématique dû au double jeu politique des membres du conseil de la MRC. Certes, la loi protège l'autonomie locale en favorisant la délégation volontaire des pouvoirs mais, d'un autre côté, elle assure une prédominance supra-municipale dans la planification et l'aménagement du

territoire. La responsabilité de l'aménagement demeure politique aux deux niveaux d'intervention mais des éléments comme la conformité et l'étendue du champ d'application de l'aménagement du territoire qui ne sont pas spécifiquement définis dans la loi favorisent un climat d'incertitude quant aux possibilités d'intervention des municipalités. Ce dernier élément risque de jouer un rôle important, particulièrement là où on associera le développement à l'aménagement. Le développement ajoutera une pression supplémentaire à la concertation et donnera plus de pouvoir à la MRC comme telle.

3) Le rôle de la municipalité régionale de comté

Nous avons analysé précédemment le caractère juridique de cette nouvelle institution. Nous connaissons ses pouvoirs, son mode de fonctionnement. Quant à ses relations avec les municipalités qui en font partie et le gouvernement, nous connaissons la hiérarchie des pouvoirs et la loi en prévoit les règles d'application.

Par rapport au rôle que doit jouer la MRC, il est important de spécifier que ce sont les municipalités qui siègent au conseil de la MRC; cette représentation indirecte, préserve l'autonomie municipale, mais affaiblit le rôle de la MRC politique comme organisme supralocal.

Au niveau territorial, la MRC doit constituer une région d'appartenance et, dans ce sens, elle apparaît comme une référence fort intéressante aux objectifs de régionalisation du gouvernement provincial. D'ailleurs, c'est le gouvernement lui-même qui, lors de la consultation pour la délimitation du territoire des MRC, évaluait selon ses propres critères la pertinence de l'appartenance. Cependant, à ce niveau, le gouvernement n'a présenté aucune politique visant à utiliser les MRC dans ses objectifs de régionalisation ou de décentralisation. Pour le moment, le rôle de la MRC se limite à ce que lui prévoit la L.A.U., soit de pratiquer un aménagement du territoire sans autonomie financière et politique.

Nous avons démontré précédemment qu'au niveau de l'aménagement du territoire, le plan de la MRC a prédominance sur les plans locaux et le gouvernement doit également se conformer au schéma d'aménagement. Cet élément modifie les relations gouvernement-municipalité et constitue en fait le principal rôle de la MRC, soit une structure politique intermédiaire entre le local et le provincial. L'importance de ce rôle demeure encore problématique; elle dépendra des relations que la MRC entretiendra avec les municipalités qui la composent et réciproquement.

Jusqu'à maintenant, le dynamisme provient du haut, c'est-à-dire de l'initiative gouvernementale. Nous avons vu

que la MRC est issue d'un compromis politique face à une résistance locale. Par conséquent, la collaboration des municipalités n'est pas assurée.

0. Toutefois, il demeure que la régionalisation répond à un besoin pour les deux niveaux de gouvernement.

Dans cette perspective, le rôle de la MRC apparaît comme un moyen, autant pour le municipal que le provincial, d'assurer une meilleure planification et un aménagement plus harmonieux du territoire.

En conséquence, nous considérons que la MRC peut se limiter à un simple rôle administratif dans la pratique de ses fonctions; par contre, elle peut jouer un rôle politique très important si les municipalités acceptent de jouer le jeu de la régionalisation.

L'analyse de la L.A.U. que nous venons d'effectuer dans ce chapitre, nous a permis de constater que, par cette loi, le gouvernement provincial a voulu mettre en place un processus d'aménagement du territoire où les responsabilités seraient partagées entre le local et le provincial.

Les objectifs qui sous-tendent cette loi sont non seulement de rationaliser l'utilisation de l'espace, mais également de revaloriser le pouvoir local.

On a voulu mettre sur pied un système politique et administratif qui assurerait une planification d'un milieu homogène ou d'une région d'appartenance ainsi qu'une meilleure gestion des pouvoirs locaux.

A cette fin, le gouvernement provincial a créé une structure intermédiaire entre le local et le provincial: la municipalité régionale de comté. Cet organisme est contrôlé financièrement et politiquement par les municipalités qui la composent et on lui a donné comme principale fonction l'élaboration et l'application d'un schéma d'aménagement. Nous savons de plus que ce nouvel organisme remplace les corporations de comté et hérite de leurs pouvoirs; cependant sa raison d'être demeure l'aménagement du territoire.

Les moyens que donne la loi à la MRC sont principalement d'appliquer un règlement de contrôle intérimaire en attendant l'entrée en vigueur des plans et règlement d'urbanisme municipaux puis l'application du schéma d'aménagement sur

l'ensemble de son territoire. Ces deux éléments ont préséance sur les règlements locaux, à savoir que les plans et règlements d'urbanisme locaux doivent se conformer au schéma d'aménagement.

Ainsi, c'est au niveau de l'élaboration et de l'application d'un schéma d'aménagement que se situe le principal rôle de la MRC. Cette tâche implique nécessairement une concertation entre municipalités, puis entre la MRC et le provincial.

Le gouvernement est évidemment appelé à contrôler l'application de la loi; mais il doit également chercher à obtenir une concertation entre ses ministères puis s'asseoir au niveau de la MRC avec les municipalités locales.

La MRC apparaît donc comme un lieu de rencontre pour une concertation et une coordination dans le processus d'aménagement du territoire, où le schéma d'aménagement est limité à une politique d'utilisation du sol.

Bien qu'on ait cherché à l'origine à associer le développement économique à l'aménagement du territoire, la L.A.U. ne donne aucun pouvoir spécifique à la MRC en matière de développement économique.

Ainsi, suivant la L.A.U., le rôle de la MRC apparaît très limité. D'une part parce que la loi ne prévoit aucun lien avec le niveau régional qu'on connaît présentement, et d'autre part parce qu'on laisse peu de place à la concertation entre les MRC.

Dans un tel contexte, le schéma d'aménagement que doit élaborer la MRC se présente comme un simple instrument de travail qui aura comme unique fonction de guider le gouvernement ou d'autres intervenants lors de leurs interventions sur le territoire.

En fait la loi demeure muette en ce qui concerne les relations que doit entretenir la MRC avec les intervenants qui auront un rôle important à jouer dans le cadre de l'exécution du schéma d'aménagement. On ne donne pas de pouvoir aux MRC dans l'élaboration des choix et des priorités d'intervention.

Cependant, nous sommes d'avis que le caractère multidisciplinaire de l'aménagement du territoire ainsi que les autres pouvoirs et fonctions accordés à la MRC en font une structure qui est susceptible de développer un dynamisme supralocal et de favoriser une certaine régionalisation municipale.

Cependant, ce dernier élément est dépendant de la volonté politique de chacun des milieux et également de leur contexte respectif. Il est à prévoir que les MRC ne suivront pas toutes le même chemin et que la poursuite de la réforme amorcée est aussi dépendante de cette volonté politique.

NOTES

1. Jacques Léonard, "La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme: discours de deuxième lecture", dans Revue municipale - Québec, numéro spécial, 1980, p. 53.
2. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, "L'aménagement et l'urbanisme", dans La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle, Québec, Ministère du Conseil exécutif, 1978, fascicule 3, p. 15.
3. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, groupe de consultation, Aménagement du territoire du Québec: un projet collectif, 3e trimestre, 1980, p. 12.
4. Le notion d'appartenance n'est pas mentionnée dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, toutefois ce fut le principal critère utilisé par le Ministère des Affaires municipales tout au long du processus de mise en place des municipalités régionales de comté.
5. "La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme", dans Municipalité - Québec, 12e année, numéro 2 bis, édition spéciale, p. 6.
6. Code municipal, article 16.1
7. Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.R.Q. C.A.-19.1, article 1.6.
8. Nicole Lafond, "La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme", dans La revue de droit de l'Université de Sherbrooke, vol. 12, 1981, p. 54.
9. Loi de la C.R.O., L.Q. 1969, C. 85, art. 105.
Loi de la C.U.M., L.Q. 1969, C. 84, art. 112.
Loi de la C.U.Q., L.Q. 1969, C. 83, art. 105.
10. On retrouve cette notion dans le "Projet de livre blanc sur la décentralisation" (1977), dans le fascicule intitulé La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle, publié par le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, (1978), ainsi que dans les documents explicatifs de la Loi provenant du Ministère des Affaires municipales.

11. Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, op. cit., art. 167.
12. Ibid., art. 33.
13. Code municipal, art. 445.
14. Ibid., art. 442.
15. Loi sur la fiscalité municipale, 1979, C. 72, P.L. 57, art. 5 et 195.
16. Code municipal, art. 27.
17. Ibid., art. 731.
18. Ibid., art. 357.
19. Ibid., art. 398 et 422.
20. Ibid., art. 433a.
21. Loi sur la municipalisation de l'électricité, art. 3-4.
22. Loi sur la fiscalité municipale, op. cit., art. 195.
23. Ibid., art. 196.
24. Loi sur la municipalisation de l'électricité, op. cit., art. 12-13.
25. Loi autorisant les municipalités à percevoir un droit sur les mutations immobilières, art. 27.
26. Code municipal, op. cit., art. 443g.
27. Loi sur les cités et villes, art. 446, par. 2.
28. Code municipal, art. 422a.
29. Loi sur les cités et villes, art. 413, par. 27.
30. Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, op. cit., art. 187.
31. Ibid., art. 169.
32. Ibid., art. 202.

33. Ibid., art. 3 à 165.
34. Ibid., art. 203.
35. Ibid., art. 188.
36. Ibid., art. 192-198.
37. Ibid., art. 205.
38. Ibid., art. 199-200.
39. J. L'Heureux et L. Giroux, "Schéma d'aménagement, plans d'urbanisme, contrôle intérimaire", dans Contentieux municipal, formation professionnelle du Barreau du Québec, Montréal, Editions Yvon Blais, 1981, p. 199.
40. Ministère des Affaires municipales, Québec, "Le schéma d'aménagement", dans Guide explicatif, mars 1981, p. 1.
41. Ibid., art. 6-7.
42. Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, op. cit., art. 61-62 et 111.
43. Ibid., art. 48, 56, 101.
44. Ibid., art. 70, 71.
45. Ces normes minimales sont l'ensemble des critères présentés par le Ministère des Affaires municipales en octobre 1982 pour l'évaluation du règlement de contrôle intérimaire adopté par les MRC. Etant donné que le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme doivent être conformes au règlement de contrôle intérimaire, ceux-ci sont dans l'obligation d'inclure ces normes dans leur réglementation respective.
46. Ministère des Affaires municipales, "Le schéma d'aménagement", op. cit., p. 1.
47. Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, op. cit., art. 33.
48. Ibid., art. 86.
49. Ibid., art. 34.

50. Pour plus de renseignements à ce sujet, voir J. L'Heureux et L. Giroux, op. cit., chapitre VIII, pp. 249 à 286.
51. Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, op. cit., art. 103.
52. Ibid., art. 240.
53. Les articles 206 à 217 ainsi que 219 et 220 ont été abrogés suite à l'entrée en vigueur en juin 1984, du chapitre 27, a.27 et a.28. Ces dispositions ont eu pour effet d'abolir la Commission nationale de l'aménagement et de confier ces pouvoirs à la Commission municipale du Québec.
54. Commission nationale de l'aménagement, Avis de conformité des règlements d'urbanisme (zonage, lotissement, construction) au plan d'urbanisme de la ville de Sillery, 31 juillet 1981, pp. 3 à 6. Nous trouvons également une copie du premier avis de la Commission nationale de l'aménagement dans J. L'Heureux et L. Giroux, op. cit., p. 227 à 241.
55. Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, op. cit., art. 105.
56. Ibid., art. 33.
57. Ibid., art. 150.
58. Ibid., art. 155.
59. Ibid., art. 268.
60. Ibid., art. 187.
61. Ibid., art. 33.
62. Voir, à ce sujet, les pouvoirs dévolus aux corporations de comté tels qu'énoncés au début de ce chapitre.
63. Loi modifiant la loi de la CRO, L.Q., 1980, C. 34, a.8.

CHAPITRE III

REVUE DE LA LITTÉRATURE ET ETUDE DE CAS

La L.A.U. est entrée en vigueur depuis maintenant plus de cinq ans. Tout le territoire urbanisé de la province est divisé en MRC: nous en comptons un total de quatre-vingt-quinze (95). Elles sont entrées en opération entre 1980 et 1982; elles fonctionnent donc depuis 3 à 5 ans.

Il nous est donc possible d'étudier les MRC et d'analyser leur évolution depuis leur création. De plus, nous avons accès à une littérature plus abondante sur le sujet, que ce soit en provenance du gouvernement provincial ou encore de certains auteurs intéressés au domaine de l'aménagement du territoire.

Aussi, suite à l'analyse que nous venons d'effectuer au niveau de l'historique et du contenu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, il est important, avant d'aborder le sujet plus en profondeur, de faire une mise au point sur cette législation. Ainsi, en première partie, nous analyserons l'avis de quelques auteurs quant à la réforme que constitue la L.A.U. au niveau de l'aménagement du territoire et de la restructuration municipale. Nous étudierons ensuite l'attitude gouvernementale quant à la suite qu'il entend donner à cette réforme.

En deuxième partie, nous étudierons la mise en application de la L.A.U. à partir d'une analyse des trois MRC de la région de l'Outaouais. Le but de cet exercice est de préciser l'attitude des élus dans ce dossier et d'identifier les difficultés rencontrées par les MRC dans l'exercice de leurs compétences et dans le respect des différents échéanciers fixés par la loi.

Nous compléterons par une étude de la Communauté régionale de l'Outaouais au niveau de l'élaboration du schéma d'aménagement. Nous analyserons le cheminement suivi par cet organisme dans l'exercice de cette fonction depuis sa création en 1969 jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, nous verrons les compétences originales conférées à la CRO, l'objet de sa réforme de 1974, les étapes franchies dans le cadre de l'élaboration de son schéma d'aménagement et, finalement, nous analyserons les budgets de son service de planification afin d'établir les coûts du schéma d'aménagement et de sa mise en oeuvre.

L'objectif que nous poursuivons dans cette étude est de dégager des éléments qui puissent nous permettre d'approfondir l'analyse que nous ferons des trois MRC de la région de l'Outaouais. De plus, cet exercice nous permettra d'étudier tous les organismes compris à l'intérieur d'une région administrative et qui ont reçu le mandat d'élaborer un schéma d'aménagement.

3.1 Revue de la littérature

La partie qui suit présente les commentaires émis par certains auteurs concernant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et le rôle qu'on prévoit à la MRC par rapport aux compétences que lui confère la loi. Nous analyserons ensuite de manière plus détaillée deux documents: l'un intitulé "Les MRC et leur capacité d'extension", qui constitue une recherche effectuée par l'INRS-Urbanisation en 1982, et l'autre intitulé "Le choix des régions", présenté par le Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional en 1983. Pour faciliter la lecture et l'analyse de l'évolution du sujet, la revue de la littérature est présentée par ordre chronologique.

A) "La loi sur l'aménagement et l'urbanisme."¹

Suite à l'analyse de l'historique de la L.A.U., Nicole Lafond affirme clairement que la Loi cache des objectifs de décentralisation du gouvernement provincial.

"C'est la partie cachée de l'iceberg dont l'explication relève tout autant d'un autre objectif politique: la décentralisation."²

Quant à l'aménagement, l'auteure considère que le pari est audacieux à cause de la complexité du processus, mais qu'il faut accorder le bénéfice du doute à cette législation.³

B) "Les récentes réformes législatives en droit municipal québécois"⁴

S'en tenant au contenu de la L.A.U., Patrick Kenniff perçoit la MRC comme une structure décentralisée, mais qui relève avant tout des instances locales. L'objectif de la loi, selon l'auteur, est de permettre d'abord à la collectivité de prendre en charge de manière consciente et systématique l'aménagement de leur territoire.⁵

C) "Aménagement du territoire et restructuration des unités politico-administratives: un mariage politique heureux."⁶

Jacques Léveillé et Gérard Divay ont fait une analyse relativement exhaustive de l'histoire de la L.A.U. Ils constatent que la conception de l'aménagement du territoire, depuis la publication du rapport Lahaye, a été reléguée du plan provincial vers le niveau régional pour finalement aboutir actuellement au plan supralocal. Quant au contenu de la loi et à la pratique de l'aménagement, les auteurs affirment que la loi n'est pas innovatrice. L'aménagement est limité aux activités traditionnelles, plans directeurs et règlements.⁷

Selon les auteurs, le véritable objectif de la loi est d'ordre institutionnel, soit celui de créer un échelon supralocal de gouvernement: la municipalité régionale de comté.⁸ En fait, on présente les événements qui se sont

succédés depuis la révolution tranquille comme un débat où se sont fusionnés l'aménagement et la réforme institutionnelle. La Loi 125 est une suite logique des événements. Selon les auteurs, par cette loi, on s'efforce de convaincre qu'une certaine marge d'autonomie au niveau de l'élaboration du schéma et du plan d'urbanisme peut tout de même persister, même si la responsabilité relève d'un niveau supralocal. La L.A.U. laisse entrevoir que la municipalité régionale de comté constitue une voie potentiellement efficace de restauration du pouvoir local, c'est-à-dire en orientant vers la régionalisation municipale. Cependant, face à l'avenir de la MRC, les auteurs demeurent sur leur appétit: ils se demandent si c'est la première étape vers la décentralisation ou la dernière d'une longue marche.⁹

D) "Le gouvernement régional de demain; les municipalités régionales de comté."¹⁰

Gérald Fortin aborde la question dans le même sens que Nicole Lafond puis, après un bref résumé de l'historique de la loi, il ajoute que l'objectif global de la loi consiste à faire de la municipalité régionale de comté un éventuel gouvernement régional. De plus, l'auteur voit dans cette réforme une approche centralisatrice de l'Etat.

"Les MRC (...) s'inscrivent dans une double continuité: la centralisation au niveau de la région et la centralisation effective au niveau du

Québec. Ce lourd héritage pourrait en faire des exécutants...

Toutefois l'auteur mentionne que nous n'en sommes pas encore là. Ce dernier ne fait que nous mettre en garde face à cette perspective où le jeu demeure politique.

E) "Le contrôle intérimaire dans le cadre de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme: essai d'analyse stratégique."¹²

Marie-Odile Trépanier, pour sa part, analyse l'attitude gouvernementale depuis l'adoption de la loi et dénonce l'approche bureaucratique qu'on peut même qualifier d'opportuniste du gouvernement par la délégation de certaines responsabilités sans compensation financière. Puis l'auteure ajoute que l'attitude gouvernementale ne favorise pas l'innovation mais qu'elle risque davantage de minimiser les engagements des municipalités dans le domaine de l'aménagement.¹³ Par conséquent, l'auteur demeure perplexe quant aux types de relations qu'entreprendront dans l'avenir le gouvernement et les municipalités dans le processus de l'aménagement du territoire.¹⁴

L'ensemble de ces commentaires ont été écrits entre 1980 et 1982 soit moins de trois ans après l'adoption de la L.A.U. La plupart des auteurs ont encore en mémoire tous

les débats qui se sont succédés depuis la révolution tranquille et dissocient difficilement la MRC de la volonté du gouvernement provincial de vouloir décentraliser ses pouvoirs et de restructurer le niveau municipal.

En conséquence, la MRC est généralement perçue comme une structure institutionnelle pouvant éventuellement jouer le rôle de gouvernement métropolitain. Cependant, tous s'accordent à dire que cet élément demeure toujours problématique. La L.A.U. ne prévoit pas cette éventualité, elle se limite uniquement à la mise sur pied d'un processus d'aménagement encore traditionnel, que le gouvernement semble vouloir contrôler.

Ainsi, une constante se dégage de ces commentaires, à savoir que les éléments contenus dans la loi sont insuffisants pour satisfaire les objectifs du gouvernement provincial en terme de réorganisation municipale et également pour exercer une politique globale de l'aménagement du territoire. En conséquence, il est difficile de spécifier le rôle précis que la MRC aura à jouer dans le processus d'aménagement du territoire, particulièrement au niveau des relations avec le régional et le national. L'avenir des MRC apparaît autant entre les mains du milieu politique local que national.

F) "Les municipalités régionales de comté et leur capacité d'extension."¹⁵

Gérald Fortin et Lucie Parent ont effectué une recherche sur le cheminement suivi par le gouvernement provincial et les municipalités dans le processus de mise en place des MRC ainsi que sur leur fonctionnement interne. Cette recherche nous permet de dégager l'attitude gouvernementale par rapport au rôle que doit jouer cette nouvelle institution et de voir la perception qu'ont les représentants des municipalités locales, de l'aménagement du territoire, à savoir s'ils dissocient aménagement et développement.

Les auteurs ont alors dégagé les principales approches adoptées par les différents intervenants impliqués dans la formation des MRC et leurs attitudes actuelles face à son fonctionnement.

Ceux-ci ont constaté que, pendant la période de mise en place des MRC, deux approches opposées revenaient constamment lors des discussions, particulièrement en ce qui concerne les limites territoriales. Une première approche, plus conservatrice, basée sur l'homogénéité du territoire, était défendue par les municipalités rurales et l'autre, plus ouverte aux changements et basée sur la polarité, était préférée par les municipalités urbaines. Ce qui nous a donné finalement deux types de structures opposées, d'un

côté les MRC d'appartenance et de l'autre les MRC dites polaires.

Devant cette constatation, les auteurs ont cherché à vérifier les tendances de chacune des deux catégories face aux nouvelles fonctions qui pouvaient leur être confiées, et si elles correspondaient à l'attitude qu'elles avaient adoptée lors de leur création. Suite à certaines difficultés rencontrées au niveau de la classification de l'ensemble des MRC, les auteurs ont dû modifier leur approche et s'orienter du côté du fonctionnement actuel des MRC. On a alors classifié les nouvelles institutions selon deux attitudes générales: la première "participationniste" généralement dynamique, la deuxième "technocratique" plus conservatrice. Voici l'interprétation faite par les auteurs par rapport aux différents résultats obtenus.

"Les MRC plus participationnistes sont, en général peu peuplées, n'englobent pas de grandes villes et sont situées dans des régions périphériques dont le développement est faible. Au contraire, les MRC plus technocratiques sont plus peuplées, englobent des grandes villes ou plusieurs villes et sont situées près de Montréal, Québec et Trois-Rivières.¹⁶

On s'est ensuite demandé quelle était la capacité de chacune des catégories des MRC d'accepter de nouvelles fonctions et de les remplir adéquatement. Face à cette question, les auteurs retiennent l'hypothèse suivante: les MRC technocratiques résistent le plus fortement à toute nouvelle

fonction et les MRC participationnistes en acceptent plus facilement.

Les auteurs expliquent ce phénomène par les faits suivants: d'une part, les MRC participationnistes (généralement rurales) ont déjà en régie interne des activités autres que l'aménagement; elles sont conscientes de la nécessité d'une action collective pour assurer le développement de leur région. De plus, les municipalités constituantes de ce type de MRC voient dans le regroupement une possibilité de se doter de personnel professionnel. D'autre part, les MRC à tendance technocratique s'occupent uniquement d'aménagement avec un personnel réduit au minimum, confiant la majorité des tâches reliées à l'aménagement à des firmes de consultants. On explique cette dernière attitude par le fait que les municipalités qu'on retrouve dans ces MRC ont déjà un service professionnel d'aménagement et de développement; par conséquent, elles ne sentent pas le besoin de se regrouper pour se doter de services équivalents au niveau supramunicipal qui, de toute manière, risqueraient d'entrer en conflit avec les services locaux existants.¹⁷

Dans cette perspective, on considère qu'une décentralisation serait beaucoup plus efficace au niveau des MRC participationnistes que technocratiques. Cependant, suite à l'attitude du gouvernement parfois incohérente lors de la mise en place des MRC, les auteurs se montrent méfiants

quant à l'avenir des MRC et à la continuité des tendances actuelles. La présentation des critères de désaveu du règlement de contrôle intérimaire, et la tendance du gouvernement à décentraliser l'application de certaines normes et de programmes sans compensation financière,¹⁸ ne font que renforcer cette méfiance.

G) "Le choix des régions" du ministre Gendron.¹⁹

Depuis la mise en place des municipalités régionales de comté, la situation a subi une certaine évolution au niveau gouvernemental. On a vu le gouvernement imposer à maintes reprises sa notion d'appartenance lors de la mise en place des MRC. Il a d'autre part imposé ses critères de désaveu dans le cadre de l'approbation du règlement de contrôle intérimaire. Puis on a vu quelques organismes gouvernementaux adapter leurs limites territoriales à celles des MRC. Cette dernière apparaît de plus en plus comme une éventuelle structure politique et administrative supralocale.

A l'été de 1983, le ministre délégué à l'aménagement et au développement régional présentait un document de consultation sur le développement des régions. Ce document présente une approche décentralisatrice du développement régional: "un développement des régions par les régions". Le document propose l'instauration d'un mécanisme de concertation pour la coordination des actions aux niveaux d'interven-

tions régionales, supralocales et locales. On met alors l'accent sur la décentralisation et la déconcentration, la première au niveau des MRC et la deuxième au niveau de la région administrative.

Cette régionalisation des services et des pouvoirs locaux s'inscrit dans le cadre d'une réorganisation des structures d'aménagement et de développement afin de donner plus de pouvoirs aux régions et d'associer tous les principaux intervenants impliqués dans le développement. On parle de construire le pays de l'intérieur. Ces objectifs exigent la mise en place de mécanismes de concertation et de coordination qui doivent se jumeler à ceux de l'aménagement du territoire mis en place par la loi 125. Ainsi, en ce qui concerne le rôle des MRC, on constate que le document "Le choix des régions", les présente comme un organisme décentralisé plus important et supérieur à la municipalité locale.²⁰ En fait, on n'associe les municipalités au développement que par l'intermédiaire des MRC; cependant on ne considère pas les MRC comme le niveau privilégié de concertation dans le processus de développement.

"Un autre niveau est nécessaire pour assurer le regroupement des formes de développement, pour harmoniser les efforts de concertation de divers organismes régionaux et pour²¹ coordonner l'action gouvernementale sur le territoire.

Les municipalités régionales de comté sont perçues comme des organismes intermunicipaux dont la fonction

première est d'élaborer un schéma d'aménagement. Celui-ci est vu comme l'outil de base qui guidera à l'avenir les actions d'aménagement et de développement du territoire. Par conséquent, la concertation qui doit s'effectuer au niveau des MRC ne concerne que l'aménagement de l'espace et la mise en commun d'équipements et de services.²² Alors que le niveau de décision attaché au processus de développement se situe à celui des régions administratives, qui regroupent plusieurs MRC. On parle de région de concertation de tous les secteurs d'activités où on doit définir les orientations du développement.²³

En conséquence, afin d'assurer une véritable coordination des actions gouvernementales en région et de celles des intervenants régionaux, le gouvernement propose de regrouper sur un territoire unique tous les ministères ou organismes qui offrent des services ou des programmes aux agents de développement régionaux. Ce territoire, comme nous l'avons mentionné précédemment, est la région administrative actuelle qu'on ajusterait au besoin suite à une consultation auprès des organismes régionaux, puis en fonction des limites territoriales des MRC.

Dans cette perspective, le gouvernement propose de créer une région de concertation, lieu d'organisation et de mobilisation de tous les acteurs régionaux, des ministères et des organismes gouvernementaux et ensuite d'implanter en

région ses ministères et ses organismes régionaux les plus directement impliqués dans le développement régional.

Ce mécanisme de concertation serait assuré d'une part par la création d'un organisme permanent de concertation appelé le "conseil régional de concertation et d'intervention (CRCI)". Cet organisme regrouperait les principaux agents de développement de la région oeuvrant dans tous les secteurs d'activités.²⁴ Son conseil serait composé d'élus locaux représentant le monde municipal et de d'autres personnalités représentant le milieu des affaires, le milieu des travailleurs, les institutions d'enseignement, les diverses associations de la région et les conseils consultatifs. Les CRCI remplaceraient les CRD et auraient comme mandat principal de préparer et de définir des programmes d'action ainsi que les projets d'intervention et d'administrer leur exécution. Le CRCI est alors présenté comme le principal agent régional avec qui le gouvernement provincial entretiendrait des relations pour l'élaboration de programmes d'actions.

"Ainsi, le gouvernement du Québec et le CRCI définiront conjointement les grands axes de développement et les priorités d'intervention qui orientent, dans chacune des régions, les actions des intervenants régionaux et la programmation des ministères."²⁵

D'autre part, on propose de mettre en place un organisme déconcentré qui prendrait le relais de l'OPDQ et qui représenterait le gouvernement en région pour la coordina-

tion des activités gouvernementales, l'élaboration de politiques de développement et la concertation avec le CRCI et les MRC. Cet organisme porterait le nom d'Office régional de développement du Québec (ORDQ).

Quant à la décentralisation au niveau des MRC, l'objectif demeure. Mais le mouvement ne pourra se faire que progressivement au fur et à mesure que les besoins seront identifiés, afin d'assurer le succès de l'opération.²⁶ Ainsi, on prévoit déjà une participation des MRC au soutien et au financement de l'implantation de sociétés de développement économique dans chacune des MRC et ce, de concert avec le gouvernement. Cependant, étant donné que le CRCI est considéré comme le principal interlocuteur régional, le rôle de la MRC dans le domaine du développement économique demeure encore imprécis. A notre avis, son importance dans le processus de développement régional dépend de son dynamisme et des pouvoirs qui seront décentralisés à son niveau. Par contre, il nous semble évident que l'aménagement du territoire est considéré dans le document "Le choix des régions", comme une fonction subordonnée au développement régional, diminuant pour autant le rôle de la MRC dans un tel système.

Bref, la participation des MRC au développement des régions se résume à ce qui suit:

- la préparation de schémas d'aménagement permettant d'identifier des projets d'intervention;
- l'accueil de pouvoirs gouvernementaux transférés aux MRC ou aux municipalités;
- la préparation, en collaboration avec le gouvernement du Québec, de contrats de développement pour la réalisation de projets;
- le soutien, de concert avec le gouvernement et les organismes du milieu, au financement des sociétés de développement économique.

En conclusion à cette première partie, il appert que le principal objectif de la L.A.U. apparaît pour le moment d'ordre institutionnel. On veut créer une nouvelle institution qui permettrait éventuellement de restructurer les institutions locales existantes qui sont depuis longtemps considérées comme dysfonctionnelles.

Ainsi, on pourrait élaborer l'hypothèse suivante: la stratégie gouvernementale consiste à favoriser une centralisation des pouvoirs locaux au niveau de la MRC et, parallèlement à ceci, à effectuer une décentralisation et une déconcentration de certains services gouvernementaux. Cette opération aurait pour effet d'augmenter les pouvoirs politiques et administratifs de la MRC dans le but de restructurer les pouvoirs locaux.

Le résultat final donnerait deux structures parallèles, l'une politique de niveau supramunicipal et l'autre

administrative également au niveau supramunicipal mais relevant du gouvernement provincial.

On constate cependant, particulièrement dans le document "Le choix des régions", que la MRC ne constitue pas le niveau recherché pour la décentralisation et la déconcentration des services gouvernementaux. La MRC est uniquement considérée comme un interlocuteur local et comme l'un des nombreux intervenants impliqués dans le développement régional.

De plus, lorsqu'on analyse l'étude de Gérard Fortin et de Lucie Parent, on constate que les jeux sont loin d'être faits. Plusieurs MRC sont prêtes à s'impliquer dans un processus de développement du territoire, alors que la L.A.U. demeure muette sur ce sujet.

En conséquence, on peut difficilement ajouter plus de précision quant à la signification réelle de la MRC. On constate toutefois que le gouvernement cherche toujours un moyen de restructurer son système de planification et, considérant peut-être les MRC fragiles pour le moment, il n'ose pas leur donner plus de responsabilités. Aussi, pour avoir plus de précisions sur les MRC, on doit se limiter au contenu de la L.A.U. et, possiblement, à l'analyse de leur fonctionnement depuis qu'elles sont en opération. C'est cette dernière analyse que nous ferons à la partie qui suit.

3.2 L'étude de cas: MRC de Pontiac, MRC de la Vallée-de-la-Gatineau, MRC de Papineau et la Communauté régionale de l'Outaouais

L'objectif global que nous poursuivons dans cette partie consiste à étudier la mise en pratique de la L.A.U. et d'analyser le fonctionnement d'un groupe de MRC. Le but de cette deuxième partie est d'une part de voir si les objectifs qu'on retrouve dans L.A.U. sont respectés et, d'autre part, de connaître l'attitude des MRC dans l'application de la loi et leur propension à augmenter leurs pouvoirs politiques et administratifs.

Pour ce faire, nous étudierons les trois MRC de la région de l'Outaouais ainsi que la Communauté régionale de l'Outaouais (CRO). Nous situerons chacune de ces MRC au niveau de l'application de la L.A.U. et nous analyserons leurs attitudes dans l'élaboration du schéma d'aménagement. Quant à la CRO, sachant qu'elle a servi d'expérience pilote dans l'élaboration de la loi cadre sur l'aménagement et l'urbanisme de 1974 à 1979, nous analyserons son expérience vécue au niveau du schéma d'aménagement ainsi que le cheminement qu'elle a suivi depuis son origine dans le but d'établir certains rapprochements avec la MRC.

Nous ne voulons pas ici faire une évaluation de la situation actuelle d'un groupe de MRC dans le but de faire ensuite des projections au niveau de la province. D'ailleurs, à notre avis, notre échantillonnage n'est pas suffisant et n'est pas nécessairement représentatif de l'ensemble de la province.

L'objectif global consiste à analyser l'application de la L.A.U. pour l'ensemble d'une région administrative, celle de l'Outaouais. Ceci nous permettra d'étudier un groupe de MRC interreliées et fonctionnant à l'intérieur d'un même système administratif.

Ainsi, incluant la CRO aux trois MRC: Pontiac, Vallée-de-la-Gatineau et Papineau, on regroupe tous les organismes chargés d'élaborer et d'appliquer un schéma d'aménagement à l'intérieur d'une même région, celle de l'Outaouais.

Voici un résumé des principales caractéristiques de chacun des cas que nous étudierons:

1) La MRC de Pontiac

Cette MRC est rurale et orientée vers l'exploitation forestière et agricole; toutes les municipalités, qui la composent ont moins de 2,000 habitants pour un total de 15,550 habitants. Elle est majoritairement anglophone et se sent très éloignée des grands centres de la province. Jusqu'à maintenant, elle s'est beaucoup impliquée dans le développe-

ment économique, mais elle collabore peu dans l'application de son schéma d'aménagement. Pour les fonctionnaires du MAM, par rapport aux étapes qu'elle doit franchir pour l'élaboration de son schéma d'aménagement, elle se situe parmi les MRC les moins avancées de la province.

2) La MRC de la Vallée-de-la-Gatineau

Cette MRC a fait partie des quatre comtés pilotes mis sur pied par le gouvernement du Québec en 1977, avant l'adoption de la L.A.U. Les activités économiques sont en grande partie dépendantes de l'exploitation forestière. On n'y retrouve qu'une ville d'importance, Maniwaki qui compte 5,000 habitants, alors que les autres municipalités ont moins de 2,000 habitants. La MRC compte au total 18,311 habitants.

Elle est très avancée dans la préparation de son schéma d'aménagement et, pour les fonctionnaires du MAM, elle se situe parmi les MRC les plus avancées de la province.

3) La MRC de Papineau

Ce territoire est également rural; ses activités économiques se caractérisent par l'exploitation agricole, forestière et également touristique dû à sa proximité de Montréal.

La population est répartie suivant deux axes, l'une suivant la vallée de la rivière La Lièvre et l'autre suivant la vallée de la rivière de La petite Nation. On retrouve plusieurs municipalités de moyenne importance, comme Thurso, Papineauville et Montebello. Les autres municipalités ont moins de 2,000 habitants.

C'est une MRC qui fonctionne bien mais qui a tendance à mettre ses énergies sur le développement économique plutôt que sur l'aménagement du territoire, ce qui a pour effet de retarder la préparation du schéma d'aménagement. Au niveau des échéances à respecter et de son attitude dans l'application de la L.A.U., pour les fonctionnaires du MAM, elle représente la majorité des MRC de la province.

4) La Communauté régionale de l'Outaouais (CRO)

La CRO a été créée en 1969 par le gouvernement du Québec, en même temps que les communautés urbaines de Québec et de Montréal. A l'origine, ses compétences en matière d'aménagement n'étaient pas plus étendues que les autres communautés. Cependant, en 1974, on modifiait la loi de la CRO, accordant à cet organisme plus de pouvoir dans ce domaine. Ainsi, par cet amendement, on obligeait les municipalités composantes à élaborer des plans et règlements d'urbanisme en conformité avec le schéma d'aménagement de la CRO. De plus, on a voulu à cette époque se servir de la CRO comme

région pilote avant l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

En conséquence, étant donné que le territoire de la CRO est identique à celui de nombreuses MRC de la province, et que ses compétences en matière d'aménagement se comparent à celles que prévoit la L.A.U. pour les MRC, nous considérons qu'un rapprochement peut être fait entre les deux organismes, ceci afin de nous aider à mieux analyser les MRC.

De plus, la CRO a adopté son schéma d'aménagement depuis juin 1977 et elle a déjà entrepris le processus de sa révision.

Dans cette deuxième partie nous étudierons en premier lieu les trois MRC dans le but de les situer individuellement dans le cadre de l'application de la L.A.U. et de dégager ensuite leurs attitudes dans l'exercice de cette compétence.

Pour chacune des MRC, notre analyse portera sur les quatre points suivants:

1. Les limites territoriales et le cadre municipal.
2. Le cheminement suivi dans l'élaboration du schéma.
3. L'analyse du budget pour l'année 1984.
4. Les compétences exercées et l'attitude des élus dans l'application de la L.A.U.

L'ensemble de ces éléments nous permettra de dégager les priorités et les orientations des MRC devant les

différentes fonctions qu'elles peuvent exercer et d'en faire ensuite un rapprochement par rapport au contenu et aux objectifs qui sont inhérents à la L.A.U.

En deuxième lieu, nous analyserons l'expérience vécue par la CRO dans le cadre de l'élaboration et de l'application de son schéma d'aménagement. Cette analyse portera sur les trois (3) éléments suivants:

- 1- l'objet de la réforme de 1974;
- 2- le cheminement suivi dans l'application de cette réforme;
- 3- le coût financier de l'élaboration du schéma d'aménagement.

Ces points nous permettront de justifier la pertinence du rapprochement CRO-MRC et d'approfondir nos analyses et nos conclusions par rapport à la situation présente des MRC de la région de l'Outaouais.

A) La municipalité régionale de comté de Pontiac²⁷

1) Les limites territoriales et le cadre municipal

La MRC Pontiac se situe dans le secteur ouest de la région de l'Outaouais. Elle est bornée au sud par la rivière des Outaouais qui sépare le Québec et l'Ontario, à l'ouest par la MRC du Témiscamingue, au nord par la MRC de la Vallée-de-l'or et à l'est par la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau ainsi que par la CRO.

Son territoire se caractérise particulièrement par un potentiel forestier et le plateau laurentien couvre les neuf dixièmes du territoire. Par ailleurs cette MRC possède le plus grand potentiel agricole de la vallée de l'Outaouais. En effet, les terres agricoles occupent 10% de la superficie totale de la MRC.

Le peuplement de cette région remonte à l'origine de l'exploitation forestière où les paroisses et villages se sont formés le long de la rivière à mesure que la population augmentait et se stabilisait. La population comprend une proportion à peu près égale d'anglophones et de francophones.

Conformément à l'article 116 de la L.A.U., la MRC de Pontiac a été constituée par lettres patentes le 22 décembre 1982 puis son territoire fut modifié suite à l'émission de

nouvelles lettres patentes émises le 6 décembre 1984. Les municipalités qui composent cette MRC sont les suivantes:²⁸

Villages:	Bryson	code municipal
	Campbell's bay	
	Chapeau	
	Fort-Coulonge	
	Portage-du-Fort	
	Shawville	
	Rapide-des-Joachims	

Municipalités de cantons:	Bristol	code municipal
	Chichester	
	Clarendon	
	Grand-Calumet	
	Isle-aux-Allumettes (partie est)	
	Isle-aux-Allumettes	
	Litchfield	
	Thorne	

Municipalités de cantons unis:	Alleyn	code municipal
	Cawood	
	Leslie	
	Clapham	
	Hudersfield	
	Mansfield	
	Pontrefact	
	Sheen	
	Aberdeen	
	Malakoff	
	Waltham	
	Bryson	

Elle comprend également une partie de la rivière des Outaouais et les territoires non-organisés en municipalité situés à l'intérieur de ses limites.

L'ensemble de ce territoire comprend 14 250 kilomètres carrés et une population de 15 550 habitants.

Le représentant d'une municipalité au sein du conseil de la MRC de Pontiac dispose du nombre de voix calculé selon la formule suivante:

- De 0 à 9 999 habitants: 1 voix.
- De 10 000 à 49 999 habitants: 2 voix.

Pour toute population supérieure à 49 999 habitants, le représentant de cette municipalité dispose d'une voix additionnelle par tranche de 50 000 habitants.

Par rapport aux anciennes limites du comté municipal de Pontiac, la MRC de Pontiac a perdu beaucoup de territoire au dépens des MRC voisines. Ceci s'explique en raison de la non-accessibilité du secteur nord qui, de façon générale, se fait par la route 117 reliant Maniwaki à l'Abitibi.

Ce territoire perdu est désormais réparti entre les MRC du Témiscamingue, de la Vallée-de-l'or et de la Vallée-de-la-Gatineau.

La MRC a mal accepté les limites territoriales telles que définies dans les lettres patentes de décembre 1982, tout comme les trois autres MRC de l'Outaouais d'ailleurs.

Cette question a fait l'objet du mandat qu'a reçu la Commission d'étude sur l'Outaouais (Commission "Robidas").²⁹

Suite à l'analyse de cette problématique, la Commission a recommandé de modifier les limites de 1982 de manière

à y incorporer la ZAC Pontiac et une partie de la Réserve faunique La Vérendrye.

Le gouvernement du Québec a accepté cette recommandation et de nouvelles lettres patentes furent émises le 6 décembre 1984, modifiant les limites nord de la MRC Pontiac.

Les fonctionnaires de la MRC de Pontiac considèrent que ces nouvelles limites correspondent davantage à leur territoire d'appartenance et à l'identification d'une région économique qui leur est distincte.

Cependant, lorsqu'on essaie d'y associer plus précisément le terme appartenance, il devient plus difficile d'y appliquer des limites précises.

Il ne faut pas oublier que ce territoire est relativement isolé des grands centres de la province de Québec et qu'une majorité de sa population est anglophone. En conséquence, la présence d'un voisin fort et également anglophone influence fortement la perception des habitants de cette MRC quant à leur esprit d'appartenance.

Les francophones, quant à eux, ressentent un certain isolement à l'égard du reste de l'Outaouais et du centre de la Province. De plus, les pressions d'anglicisation se font très fortes. Les milieux anglophones du territoire ont, pour leur part, tendance à considérer les deux rives de la vallée de l'Outaouais comme une seule entité.

C'est pourquoi l'ensemble de la population éprouve de la difficulté à s'identifier d'abord à la région du Pontiac, ensuite à celle de l'Outaouais et finalement à celle du Québec.

2) Le cheminement suivi dans l'application de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Mentionnons dès maintenant que la MRC de Pontiac est la moins avancée parmi les MRC de la région de l'Outaouais dans l'application de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.).

Le tableau suivant résume les différentes étapes à franchir pour l'élaboration du schéma d'aménagement, et le programme de travail de la MRC de Pontiac pour les réaliser.

TABLEAU 3-1
PLAN DE TRAVAIL DE LA MRC DE PONTIAC

- | | | |
|----|--------------------|---|
| 1- | (22 décembre 1982: | émission des lettres patentes) |
| 2- | 26 juin 1984: | adoption d'un règlement de contrôle
intérimaire |
| 3- | ? | adoption de la proposition préliminaire
d'aménagement (P.P.A.) |
| 4- | ? | adoption de la proposition d'aménagement
(P.A.) |
| 5- | ? | adoption de la version définitive
(V.D.) |
| 6- | ?(1) | adoption du schéma d'aménagement (S.A.) |

(1) date limite fixée par la loi: décembre 1986

Au niveau des étapes à suivre, nous n'avons aucune idée de la date où sera adopté le schéma d'aménagement. La MRC de Pontiac n'a pas encore adopté de programme de travail pour sa réalisation et elle n'a pas encore de spécialiste en aménagement à son service.

En conséquence, la MRC de Pontiac ne reçoit aucune subvention du gouvernement provincial pour l'élaboration de son schéma d'aménagement puisque la subvention est conditionnelle à l'adoption d'un programme de travail.

Pour les fonctionnaires du MAM, le cas de la MRC de Pontiac est exceptionnel au Québec, il se situe dans les MRC les moins bien avancées de la province.

Il faut cependant mentionner que la MRC de Pontiac attache beaucoup d'importance au développement économique de son territoire et qu'elle a mis beaucoup d'énergie dans l'organisation de consultations publiques sur ce sujet.

Ces consultations publiques ont été organisées dans le cadre de l'élaboration, par l'OPDQ, d'une étude sur le profil socio-économique et sur les avenues de développement du comté de Pontiac, document qui fut rendu public en avril 1984.³⁰

La MRC de Pontiac a donné priorité à la réalisation de cette étude, laissant ainsi le schéma d'aménagement de côté. Elle ne voit pas comment on pourrait dissocier l'aménagement du développement économique et elle considère

qu'une étude économique de la MRC doit essentiellement précéder le schéma d'aménagement.

Cependant, bien que cette étude soit terminée, la MRC de Pontiac n'a toujours pas d'aménagiste à son service et ne semble pas se soucier pour autant des échéanciers à respecter.

3) Analyse du budget pour l'année 1984

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la L.A.U. édicte que les dépenses d'une MRC se répartissent entre les municipalités membres et proportionnellement à l'évaluation des immeubles. En conséquence, la MRC doit se financer elle-même à partir des quotes-parts provenant des municipalités qui la composent. Toutefois, la MRC reçoit une aide financière du gouvernement provincial pour son fonctionnement, l'élaboration du schéma d'aménagement et la rémunération des élus.

A l'analyse de ce budget, on constate que la MRC de Pontiac reçoit peu d'argent pour l'élaboration du schéma d'aménagement. Ceci s'explique par le fait que cette MRC n'a encore présenté aucun programme de travail pour la réalisation du schéma. Par ailleurs, suivant sa population, la MRC de Pontiac est éligible à un montant maximal de 60 000\$.

Voici une analyse du budget de la MRC de Pontiac pour l'année 1984.

TABLEAU 3-2
 REPARTITION DES REVENUS ET DEPENSES DE LA MRC DE PONTIAC
 POUR L'ANNEE 1984

Revenus	\$	Pourcentage
A) Subventions		
- fonctionnement L.A.U.	72,500\$	13,4
- aménagement L.A.U.	6 000	1,1
- rémunération des membres L.A.U.	32 500	6,0
- évaluation (Loi 57)	107 000	19,7
- programme PAREL	40 000	7,4
Sous-total	258 000	47,6
B) Source locale		
- générale	64 394	11,9
- évaluation	156 013	28,8
- déchets	-	-
Sous-total	220 407	40,7
C) Autres revenus	63 675	11,7
Revenu total	542 082	100,0
Dépenses		
- Administration générale	96 894	17,8
- Aménagement et fonctionnement L.A.U.	78 500	14,5
- Evaluation (Loi 57)	298 688	55,2
- Programme PAREL	40 000	7,3
- Autres dépenses	28 000	5,2
Dépenses totales	542 082	100,0

Source: MRC de Pontiac, Prévisions budgétaires 1984

La MRC de Pontiac considère cette subvention inacceptable puisqu'elle est insuffisante pour mettre sur pied un service d'urbanisme afin de coordonner l'élaboration du schéma d'aménagement.

A noter que cet avis est également partagé par les autres MRC et par les fonctionnaires du MAM.

Bref, les faibles moyens financiers auxquels a accès la MRC de Pontiac expliquent en grande partie son manque d'intérêt pour l'aménagement du territoire.

Finalement, on observe que la principale fonction de la MRC de Pontiac est l'évaluation foncière, ainsi que les fonctions administratives reliées au code municipal.

4) Les compétences exercées et l'attitude des élus de la MRC dans l'application de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Les différentes fonctions exercées par la MRC de Pontiac sont: l'aménagement du territoire, l'évaluation, celles qui relèvent du code municipal et le développement économique.

Comme nous l'avons déjà mentionné, cette MRC a établi ses priorités, depuis les deux dernières années, au niveau du développement économique. Il en est résulté un retard par rapport aux différentes étapes à franchir pour l'élaboration du schéma d'aménagement et il sera difficile

pour cette dernière de respecter l'échéancier prévu dans la L.A.U. pour l'adoption du schéma d'aménagement (déc. 86).

Par ailleurs, nous avons constaté précédemment que le manque d'intérêt de la MRC de Pontiac s'explique par les faibles moyens financiers dont elle dispose. Or les élus ne désirent pas taxer la population pour accomplir une tâche qui leur a été imposée.

En conséquence, l'élaboration du schéma d'aménagement se fait par contrainte et sans collaboration évidente des élus. Aussi le problème des limites territoriales constitue-t-il un élément supplémentaire justifiant le manque d'intérêt des membres du conseil.

Les représentants des municipalités de la MRC de Pontiac s'impliquent volontiers dans le développement économique mais difficilement dans l'aménagement du territoire. Par conséquent, ce n'est pas l'esprit régional qui manque mais plutôt une compréhension du problème et de l'approche gouvernementale.

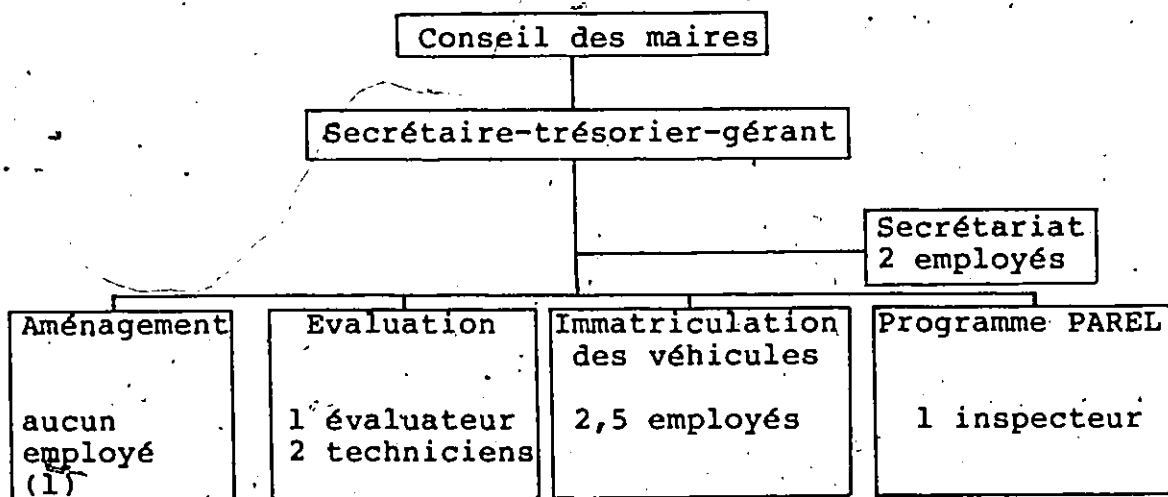
Ajoutons à cela que l'élément politique y joue un rôle déterminant et que la MRC de Pontiac n'a jamais été très réceptive aux différentes réformes adoptées par le gouvernement actuel.

Toutefois, il demeure que cette MRC a été classée par Gérard Fortin, dans son étude sur "Les MRC et leur capacité d'extension", comme une MRC de type

participationniste,³¹ donc dynamique et intéressée à l'enjeu régional de son territoire.

Nous considérons que la MRC de Pontiac a gardé cette attitude et qu'elle est toujours de type participationniste; mais, faute de moyens financiers et dû aux limites territoriales qu'on lui a imposées, cette MRC manifeste peu d'intérêt à la réalisation d'un schéma d'aménagement.

TABLEAU 3-3
ORGANIGRAMME DE LA MRC DE PONTIAC



Nombre total d'employés: 9,5

(1) Cette fonction est exercée par le secrétaire-trésorier.

B) La municipalité régionale de comté de la Vallée-de-la-Gatineau³²

La MRC de la Vallée-de-la-Gatineau a fait partie des comtés pilotes mis sur pied par le gouvernement du Québec en 1977, avant l'adoption de la L.A.U. Souvenons-nous qu'à cette époque, quatre comtés avaient été choisis pour servir d'expérience pilote d'aménagement, soit les comtés de Gatineau, de Labelle, de Matapédia et des Îles-de-la-Madeleine.

En conséquence, l'expérience de la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau, dans le domaine de l'aménagement, remonte à plusieurs années et ce, bien que les lettres patentes ne lui aient été remises qu'en décembre 1982.

Cet élément explique en grande partie le fait que cette MRC soit plus avancée que les autres et qu'elle prévoit adopter son schéma d'aménagement un an avant l'échéancier fixé par la loi, soit en décembre 1985.

1) Les limites territoriales et le cadre municipal

Spécifions en premier lieu qu'au niveau géographique, la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau fait partie intégrante de la région de l'Outaouais (région 07); tous ses voisins en font également partie, à l'exception d'Antoine-Labelle qui fut, tout récemment, intégré à la région des

Laurentides et de la MRC de la Vallée-de-l'or qui fait partie de la région de l'Abitibi.

Cette MRC est bornée au sud par la CRQ, à l'ouest par la MRC de Pontiac, au nord par la MRC de la Vallée-de-l'or, à l'est par la MRC Antoine-Labelle et par la MRC de Papineau. Le territoire s'étend du sud au nord en suivant l'axe de la rivière Gatineau. Elle comprend une superficie totale de 11 843 kilomètres carrés et une population de 18 311 personnes.

Aussi, mentionnons que, par sa position géographique dans l'Outaouais, la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau se caractérise par la présence de vastes territoires non-organisés en municipalité dont l'aménagement et le développement demeurent essentiels aux activités économiques de toute la région de l'Outaouais, que ce soit d'ordre touristique ou forestier.

Conformément à l'article 166 de la L.A.U., la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau a été constituée par lettres patentes le 22 décembre 1982. Toutefois, les limites de son territoire ont été modifiées suite à l'émission de nouvelles lettres patentes le 6 décembre 1984.

Son territoire est composé des municipalités suivantes:

Villes: Maniwaki Loi des cités et villes

Villages:	Gracefield	Code municipal
Municipalités de cantons:	Aumond Denholm Dorion Grand-Remous Low Lytton Wright	Code municipal
Municipalités:	Blue Sea Bois-franc Bouchette Déléage Egan-Sud Kazabazua Lac Ste-Marie Messines Montcerf Northfield Ste-Thérèse-de-la-Gatineau	Code municipal

Elle comprend également les territoires non-organisés situés à l'intérieur de son périmètre.

Le conseil de la MRC se compose de 16 membres et d'un préfet. Suivant les lettres patentes émises, la répartition des votes pour chacun des représentants est calculée en fonction de ce qui suit:

0 à 2 500 habitants: 1 voix

2 501 à 5 000 habitants: 2 voix

Pour toute population supérieure à 5 000 habitants, le représentant de cette municipalité dispose de une voix additionnelle par tranche de 2 500 habitants de sa municipalité.

En ce qui concerne la délimitation territoriale de la MRC, le sujet est devenu une problématique très importan-

te puisque les trois MRC de la région de l'Outaouais ont contesté leurs limites telles que décrites dans les lettres patentes émises en décembre 1982. Ce sujet a également fait l'objet d'une partie du mandat qu'a reçu la Commission d'étude sur la région de l'Outaouais, créée en 1984 et présidée par M. Marcel Robidas, (Commission Robidas).

La MRC de la Vallée-de-la-Gatineau a constamment contesté les lettres patentes émises en décembre 1982. Elle a entrepris des négociations avec la MRC Antoine-Labelle, mais finalement cette dernière a refusé toute cession de territoire, demandant plutôt au MAM de garder, tel que libellé aux lettres patentes, les limites de son territoire.

Quant à la Commission Robidas, sa recommandation sur ce sujet fut la suivante:

"Le rattachement d'une partie des TNO au nord de la MRC d'Antoine-Labelle et d'une partie de la réserve (faunique La Vérendrye (à la hauteur du lac Camatoxe) à la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau. Le principe de la médiane des eaux devra donc être appliqué pour déterminer les limites entre les deux MRC".³³

Cette recommandation répond aux demandes de la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau et elle a été suivie par le gouvernement provincial qui procéda à l'émission de nouvelles lettres patentes en décembre 1984.

Ainsi, la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau est satisfaite de ses limites territoriales considérant qu'elles identifient leur région d'appartenance en termes économiques.

Par ailleurs, le développement de la Vallée-de-la-Gatineau et son peuplement s'est fait suivant l'axe de la vallée de la rivière Gatineau depuis le début de l'exploitation forestière. Les limites de la MRC correspondent au résultat actuel de cette colonisation. La question d'appartenance s'applique bien à ce territoire que ce soit au niveau économique ou social.

2) Le cheminement suivi dans l'application de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Comme nous l'avons mentionné précédemment, parmi les trois MRC de la région de l'Outaouais, la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau est plus avancée en ce qui concerne l'élaboration de son schéma d'aménagement.

Toutefois, il faut se rappeler que cette MRC a fait partie des expériences pilotes mises sur pied suite à l'adoption de la L.A.U. en 1977. Par conséquent, l'organisation de cette MRC en matière d'aménagement fonctionne depuis plus de sept (7) ans et, de plus, les moyens financiers mis à sa disposition ainsi que son expérience expliquent en partie son avancement par rapport aux autres MRC.

Voici un tableau résumant les différentes étapes que doit franchir une MRC avant l'adoption de son schéma d'aménagement et ce qui a été réalisé jusqu'à maintenant par la MRC

de la Vallée-de-la-Gatineau, ainsi que son programme de travail pour les étapes à suivre.

TABLEAU 3-4
PLAN DE TRAVAIL DE LA MRC DE LA VALLEE-DE-LA-GATINEAU

- 1- (22 décembre 1982: émission des lettres patentes)
- 2- 23 novembre 1983: adoption d'un règlement de contrôle intérimaire
- 3- 15 août 1984: adoption de la proposition préliminaire d'aménagement (P.P.A.)
- 4- décembre 1984: adoption de la proposition d'aménagement (P.A.)
- 5- juin 1985(1): adoption de la version définitive de la proposition d'aménagement (V.D.)
- 6- décembre 1985(2): adoption du schéma d'aménagement (S.A.)

(1) prévision

(2) Date limite fixée par la loi: décembre 1976

Ainsi, nous constatons que la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau prévoit adopter son schéma d'aménagement un an avant l'échéance maximale prévue par la L.A.U.

A l'heure actuelle, cette MRC en est à sa proposition d'aménagement; elle attend les commentaires des différents ministères provinciaux avant d'entreprendre l'élaboration d'une version définitive, dernière étape avant l'adoption du schéma d'aménagement.

3) L'analyse du budget pour l'année 1984

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'article 205 de la L.A.U. stipule que les dépenses de la MRC se répartissent entre les municipalités membres. Au niveau des revenus, il faut cependant ajouter les subventions du MAM concernant l'élaboration du schéma d'aménagement et le fonctionnement de la MRC.

A l'analyse de ce budget, on constate que trois éléments prennent une part relativement importante du budget; il s'agit de l'évaluation, de l'administration et de l'aménagement du territoire.

Suite à une rencontre avec le directeur général de la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau, il nous apparaît que les moyens financiers pour la réalisation du schéma d'aménagement sont suffisants et que les échéanciers prévus dans la L.A.U. pour son adoption pourront être respectés sans problème.

Cependant, cette différence par rapport aux MRC voisines de Papineau et de Pontiac, entre autres, s'explique par le fait que le comté de Gatineau a constitué un territoire pilote dans la préparation de la L.A.U. Les montants d'argent reçus pour l'élaboration du schéma et la préparation du règlement de contrôle intérimaire sont plus importants que ce que recevront les autres MRC.

Voici une brève analyse du budget de la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau pour l'année 1984.

TABLEAU 3-5
REPARTITION DES REVENUS ET DEPENSES DE LA MRC DE
LA VALLEE-DE-LA-GATINEAU POUR L'ANNEE 1984

Revenus	\$	Pourcentage
A) Subventions		
- fonctionnement L.A.U.	79 369\$	20,4
- aménagement L.A.U.	51 227	13,2
- rémunération des membres L.A.U.	30 750	7,9
- évaluation (Loi 57)	-	-
- programme PAREL	<u>33,200</u>	<u>8,5</u>
Sous-total	194 546	50,0
B) Source locale		
- générale	83 731	21,5
- évaluation	94 827	24,3
- déchets	-	-
Sous-total	178 558	45,8
C) Autres revenus	<u>16 579</u>	<u>4,2</u>
Revenu total	<u>389 683</u>	<u>100,0</u>
Dépenses		
- Administration générale	142 740	36,6
- Aménagement et fonctionnement L.A.U.	114 958	29,5
- Evaluation (Loi 57)	93 039	23,9
- Programme PAREL	30 413	7,8
- Autres dépenses	<u>8 533</u>	<u>2,2</u>
Dépenses totales	389 683	100,0

Source: MRC de la Vallée-de-la-Gatineau, Prévisions budgétaires 1984

4) Les compétences exercées et l'attitude des élus de la MRC dans l'application de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Les principales fonctions exercées par la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau sont, d'une part, l'aménagement et l'évaluation foncière et, d'autre part, les compétences relevant du code municipal et le programme de rénovation domiciliaire PAREL.

Présentement, cette MRC met toutes ses énergies dans l'élaboration du schéma d'aménagement. D'ailleurs, nous avons constaté précédemment qu'elle était très avancée et qu'elle respecterait facilement les échéanciers prévus dans la L.A.U.. Toutefois les compétences exercées par la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau se limitent à celles prévues par la loi à l'exception du programme PAREL. Bien qu'elle ait constitué une expérience pilote et que les politiciens comprennent l'enjeu régional que représentent et le schéma et son application, les municipalités n'ont aucune tendance à déléguer certains de leurs pouvoirs à la MRC ou à effectuer toute forme de centralisation au niveau de la région.

Quant à leur attitude face à l'application de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, Gérard Fortin, dans son étude "sur les MRC et leur capacité d'extension", a classé celle-ci dans le type "participationniste"³⁴. Les raisons

sont très simples: la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau s'était dotée d'un service d'urbanisme complet et le règlement de contrôle intérimaire ainsi que le schéma d'aménagement étaient conçus en régie interne. De plus, on associait le développement à l'aménagement du territoire.

Nous constatons aujourd'hui que cette MRC a peu évolué. Elle associe le développement à l'aménagement, mais indirectement. C'est-à-dire qu'on définit une MRC par ce qui suit:

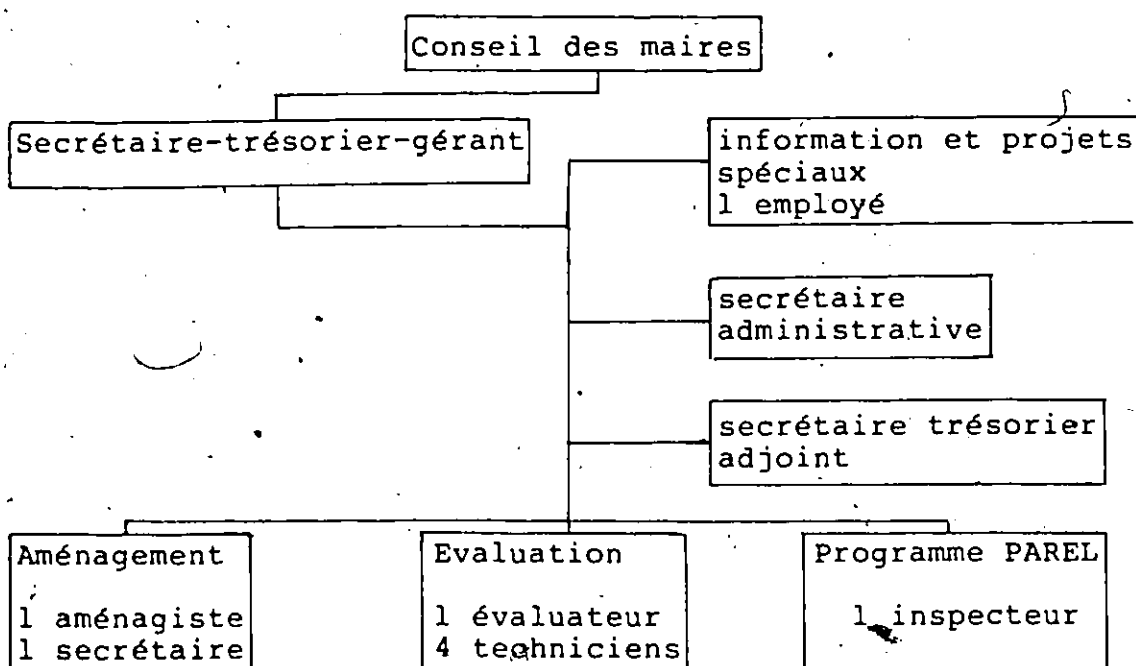
"L'endroit où on y décide des affectations du territoire, ..., on y décide des règles qui régiront la construction, on y décide des priorités dans la création ou l'aménagement des routes importantes. On y décide tout en matière d'aménagement de concert avec les conseils des municipalités locales et les paliers régionaux des Ministères."

Dans ce contexte, la MRC se présente comme un organisme d'aménagement d'abord, et de concertation ensuite pour son développement étant donné le nombre d'intervenants impliqués.

En conséquence, nous considérons, suivant les types de MRC développés par Gérard Fortin, que la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau est de type "participationniste pour l'aménagement seulement". La MRC n'est pas un outil de développement comme tel, du moins pas pour l'instant; on la considère plutôt comme un organisme de concertation sous-régional, dont la principale fonction consiste à guider et à contrôler les différentes interventions sur le

milieu et ce, en fonction des priorités des gens qui l'habitent.

TABLEAU 3-6
ORGANIGRAMME DE LA MRC DE LA VALLEE-DE-LA-GATINEAU



(Nombre total d'employés: 12)

C) La municipalité régionale de comté de Papineau³⁶

1) Les limites territoriales et le cadre municipal

Suite à l'adoption de la L.A.U., la MRC de Papineau fut créée officiellement lors de à l'émission de lettres patentes le 22 décembre 1982. Elle remplace l'ancienne corporation de comté de Papineau.

Cette MRC est située à l'est de la région de l'Outaouais. Elle est bornée au sud par la rivière des Outaouais qui sépare le Québec de l'Ontario, à l'ouest par la CRO et par la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau, au nord par la MRC Antoine-Labelle et à l'est par la MRC des Laurentides ainsi que par la MRC d'Argenteuil.

La MRC de Papineau est essentiellement rurale, si on fait exception que la ville de Thurso. Les activités économiques sont reliées à l'agriculture, à l'exploitation forestière et au tourisme.

L'ancien comté municipal comprenait 32 municipalités, la nouvelle structure compte 28 municipalités, les autres municipalités s'étant jointes à la MRC des Laurentides ou à la CRO lors de sa création en 1969.

Voici la liste des municipalités qui la composent:

Villes: Thurso Loi des cités et villes

Villages: Chénéville Code municipal
 Montebello
 Papineauville
 Ripon
 St-André-Avellin

Paroisses: N.-D.-de-Bon-Secours Code
(partie nord) municipal
N.-D.-de-la-Paix
St-André-Avellin
Ste-Angélique

Municipalités
des cantons de: Lochaber Code municipal
Lochaber
(partie ouest)
Ponsonry
Ripon

Municipalités
des cantons
unis de: Mulgrove Code municipal
Derry
Suffolk
Addington

Municipalités
de Bowman Code municipal
Duhamel
Fassett
Lac-des-Plages
Lac Simon
Mayo
Montpellier
Namur
Plaisance
Saint-Sixte
Val-des-Bois
Vino

Elle comprend également une partie de la rivière des Outaouais et les territoires non-organisés situés à l'intérieur de son périmètre.

L'ensemble de son territoire comprend 2 900 kilomètres carrés avec une population de 18 348 habitants.

Ainsi nous pouvons constater que, par rapport aux limites originales du comté municipal, le comté de Papineau a

perdu beaucoup de territoires, d'une part les municipalités de Val-des-Monts, de Notre-Dame-de-la-Salette et de l'Ange-Gardien qui ont été incorporées à la CRO en 1969, et d'autre part la municipalité d'Amherst, située au nord du comté, qui s'est jointe à la MRC des Laurentides.

Comme les autres MRC de l'Outaouais, la MRC de Papineau a également contesté ses limites territoriales, particulièrement sa limite nord. La MRC a demandé qu'on lui laisse le TNO du Lac Gagnon qui avait été incorporé à la MRC Antoine-Labelle.

Suite à l'analyse de la question en octobre 1984, la Commission d'étude sur la région de l'Outaouais a recommandé le rattachement d'une partie des territoires du bassin hydrographique de la rivière de la Petite-Nation à la MRC de Papineau, soit des cantons Rivard, Rocheblave, Lesage incluant Gagnon.

Cependant, cette recommandation n'a pas été entièrement suivie par le gouvernement du Québec puisqu'on a cédé uniquement le lac Gagnon et une bande de terrain autour du lac à la MRC de Papineau.

Le conseil de la MRC a accepté ces nouvelles limites, mais elles demeurent inacceptables par l'administration de la MRC parce que le territoire demandé constitue la source d'approvisionnement des industries forestières

locales et que l'accessibilité à ce territoire se fait actuellement par la MRC de Papineau.

En termes d'appartenance, la MRC de Papineau se divise en deux secteurs distincts: la Vallée-de-la-Lièvre et la Vallée de la Petite-Nation. Toutefois, les municipalités les plus importantes, qui se situent dans la Vallée-de-la-Lièvre sont Buckingham et Masson, et elles font partie de la CRO. Par conséquent, les autres municipalités situées au nord de cette vallée sont éloignées des pôles d'attraction de la MRC et elles n'ont pas de lien évident avec la MRC de Papineau.

Par contre, en ce qui concerne la Vallée de la Petite-Nation, elle a sa propre histoire et la notion d'appartenance est une question de fierté qui ne peut être remise en question.

Par conséquent, le seul problème qui existe à ce niveau est la faible appartenance des municipalités situées à l'ouest du territoire et qui ont tendance à regarder du côté de Hull plutôt que de s'identifier à la région de Papineau.

2) Le cheminement suivi dans l'application de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Nous savons que les MRC ont, depuis l'entrée en vigueur de la L.A.U., sept (7) ans pour adopter leur schéma d'aménagement, soit jusqu'à la fin de l'année 1986.

Voici un tableau résumant les différentes étapes que doit franchir une MRC avant l'adoption de son schéma d'aménagement, ainsi que le plan de travail de la MRC de Papineau pour leur réalisation.

TABLEAU 3-7
PLAN DE TRAVAIL DE LA MRC DE PAPINEAU

1- 22 décembre 1982	émission de lettres patentes
2- 26 janvier 1984	adoption d'un règlement de contrôle intérimaire
3- décembre 1985 (1)	adoption de la proposition préliminaire d'aménagement (P.P.A.)
4- avril 1986 (1)	adoption de la proposition d'aménagement (P.A.)
5- octobre 1986 (1)	adoption de la version définitive de la proposition d'aménagement (V.D.)
6- décembre 1986 (1) (2)	adoption du schéma d'aménagement (S.A.).

(1) prévision

(2) date limite fixée par la loi, décembre 1986

A l'analyse de ce tableau, on constate que les échéanciers sont relativement courts pour les étapes à venir. Il faut mentionner ici que la MRC de Papineau a dépensé beaucoup d'énergie au niveau du développement économique, puis dans l'organisation d'un colloque qui s'est tenu le 20 octobre 1984, intitulé "Constats et enjeux du schéma dans Papineau".

Cette activité a impliqué l'organisation de nombreuses consultations publiques avant et après la tenue du colloque. Il faut ajouter à cela que le conseil de la MRC a embauché un économiste en tant que coordonnateur du schéma d'aménagement. Les membres du conseil n'ont pu résister à tirer profit de sa formation en économie, l'obligeant à délaisser le domaine de l'aménagement.

Cet économiste se voyant utilisé de manière irrationnelle et étant incapable de remplir les fonctions pour lesquelles il avait été embauché, il a démissionné de son poste en avril 1985. La MRC de Papineau fonctionne maintenant sans aménagiste à un moment où les échéanciers qu'elle s'était fixés dans son programme de travail étaient déjà difficiles à respecter. En conséquence, la finalisation de la proposition préliminaire d'aménagement a été confiée à une firme de consultants et ce, au prix de 50 000\$.

A noter que le règlement de contrôle intérimaire avait, lui aussi, été confié à une firme privée; mais, de l'avis du directeur général de la MRC, cette approche n'est pas l'idéale parce qu'elle entraîne une mauvaise connaissance du sujet de la part des fonctionnaires de la MRC. Cependant, dans la situation présente, le conseil de la MRC devait confier la réalisation de la proposition préliminaire d'aménagement à l'extérieur s'il voulait s'assurer de

respecter l'échéance finale, soit l'adoption du schéma d'aménagement pour décembre 1986.

3) L'analyse du budget de la MRC de Papineau pour l'année 1984

Comme pour les autres MRC que nous venons d'étudier, les revenus de la MRC de Papineau proviennent de deux sources: l'une des municipalités locales, et l'autre sous forme de subventions, principalement au niveau de l'application de la L.A.U. et de l'évaluation municipale. Le tableau 3-8 présente une analyse du budget 1984 pour la MRC de Papineau.

L'évaluation foncière prend une part relativement importante de ce budget. Il faut alors se méfier des pourcentages qui sont faussés par l'importance de cette compétence. On peut cependant noter que, dans le cas de la MRC de Papineau, l'administration générale coûte également très cher par rapport aux autres MRC que nous venons d'étudier.

Quant aux compétences exercées dans le cadre de la L.A.U., les dépenses sont équivalentes aux montants des subventions reçues. La MRC de Papineau considère le montant des subventions insuffisant. Si elle désire maintenir un équilibre dans son budget de l'aménagement, la MRC de Papineau se voit obligée d'embaucher du personnel

TABLEAU 3-8
REPARTITION DES REVENUS ET DEPENSES DE LA MRC DE
PAPINEAU POUR L'ANNEE 1984

Revenus	\$	Pourcentage
A) Subventions		
- fonctionnement L.A.U.	86 316\$	10,0
- aménagement L.A.U.	52 438	6,1
- rémunération des membres L.A.U.	43 200	5,0
- évaluation (Loi 57)	90 942	10,6
- programme PAREL	<u>45 620</u>	<u>5,3</u>
Sous-total	318 516	37,0
B) Source locale		
- générale	181 800	21,3
- évaluation	243 880	28,4
- déchets	<u>86 248</u>	<u>4,3</u>
Sous-total	461 928	54,0
C) Autres revenus	<u>77 847</u>	<u>9,0</u>
Revenu total	858 292	100,0
Dépenses		
- Administration générale	249 602	31,8
- Aménagement et fonctionnement L.A.U.	112 654	14,3
- Evaluation (Loi 57)	335 124	42,8
- Programme PAREL	48 915	6,2
- Autres dépenses	<u>36 457</u>	<u>4,7</u>
Dépenses totales	782 752	100,0

Source: MRC de Papineau, Prévisions budgétaires 1984

temporaire. Une telle méthode de travail est absolument inefficace puisqu'elle nécessite un apprentissage du milieu à chaque fois: elle implique inévitablement une dépense d'énergie supplémentaire de la part de l'administration. La production qui s'ensuit ne répond pas entièrement aux besoins de la MRC et cette dernière se voit constamment obligée de faire appel à des firmes de consultants.

4) Les compétences exercées et l'attitude des élus de la MRC dans l'application de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Les différentes fonctions exercées par la MRC de Papineau sont les suivantes: l'aménagement du territoire, l'évaluation foncière, la promotion touristique, la gestion des déchets et les tâches relevant du code municipal.

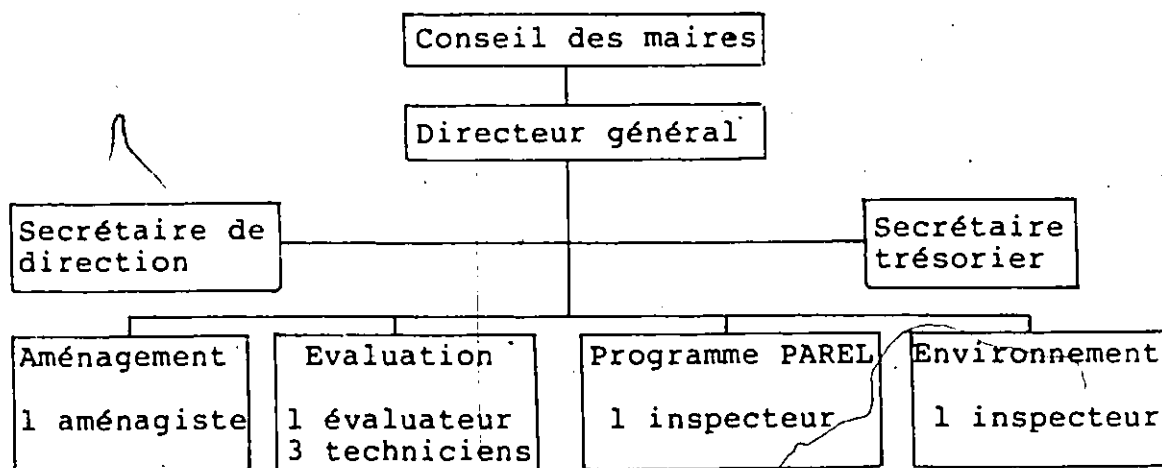
Comme nous l'avons déjà mentionné, cette MRC a une certaine tendance à s'orienter vers le développement économique plutôt que de se limiter à l'aménagement du territoire. Cette caractéristique a pour effet de disperser l'énergie et les ressources que possède cet organisme et finalement de retarder la réalisation du schéma d'aménagement.

Ceci ne veut pas dire que la MRC de Papineau se désintéresse de l'aménagement du territoire. Au contraire,

les élus comprennent la nécessité du schéma et l'enjeu régional qu'il implique. Cependant, dans ce cas-ci, on dissocie difficilement l'aménagement du développement, particulièrement lorsqu'il s'agit de définir les grandes orientations de leur territoire.

Néanmoins, nous pouvons affirmer que la MRC de Papineau fonctionne bien et qu'elle est l'une des rares au Québec ayant choisi d'encadrer son administration d'un directeur général. Habituellement, c'est le secrétaire trésorier qui est le premier gestionnaire de la MRC.

TABLEAU 3-9
ORGANIGRAMME DE LA MRC DE PAPINEAU



(Nombre total d'employés: 12)

Bref, c'est le service de l'évaluation qui demande le plus d'énergie. Mais c'est ce service qui fournit aux municipalités toute l'information nécessaire à l'élaboration de la taxation foncière. Finalement, l'enfant pauvre de la MRC est le service de l'aménagement.

Suivant l'information contenue dans l'étude de Gérard Fortin intitulée "Les MRC et leur capacité d'extension", la MRC de Papineau était de type technocratique,³⁷ c'est-à-dire qu'elle faisait faire son schéma d'aménagement à l'extérieur par des consultants. Mais, suite à des expériences plus ou moins agréables, notamment dans la préparation du règlement de contrôle intérimaire, la municipalité régionale de comté a tendance à modifier son attitude en s'orientant vers la réalisation interne.

Toutefois, la démission récente de l'aménagiste ne vient pas améliorer la situation et elle risque de favoriser l'attitude technocratique.

Suivant les propos mentionnés précédemment, on peut conclure que la MRC de Papineau est devenue un organisme de type participationniste. Parmi les trois MRC de la région de l'Outaouais, elle est celle qui a la plus forte propension à prendre d'autres responsabilités et à vouloir associer le développement du territoire à son aménagement.

TABLEAU 3-10

RÉPARTITION DES REVENUS AU BUDGET 1984, POUR LES MRC DE PONTIAC, DE LA VALLEE-DE-LA-GATINEAU ET DE PAPINEAU

	Pontiac	Gatineau	Papineau
Revenus	\$	\$	\$
Evaluation uniformisée	326 462 472\$	331 161 755\$	429 936 800\$
A) Subventions			
- fonctionnement L.A.U.	72 500	79 369	86 316
- aménagement L.A.U.	6 000	51 227	52 438
- rémunération des membres L.A.U.	32 500	30 750	43 200
- évaluation (Loi 57)	107 000	-	90 942
- programme PAREL	40 000	33 200	45 620
Sous-total	258 000	194 546	318 516
B) Source locale			
- générale	64 394(1)	83 731(2)	181 800(3)
- évaluation	156 013(4)	94 827(5)	243 880(6)
- déchets	-	-	36 248
Sous-total	220 407	178 558	461 928
C) Autres revenus			
	63 675	16 579	77 847
Revenu total	542 082	389 683	858 292

- (1) Le taux de taxation est de .1972 du mille dollars d'évaluation
- (2) Le taux de taxation est de .253 du mille dollars d'évaluation
- (3) Le taux de taxation est de .352 du mille dollars d'évaluation
- (4) Le taux de taxation est de .4778 du mille dollars d'évaluation
- (5) Le taux de taxation est de .214 du mille dollars d'évaluation
- (6) Le taux de taxation est de .531 du mille dollars d'évaluation

TABLEAU 3-11
 REPARTITION DES DEPENSES AU BUDGET 1984, POUR LES MRC
 DE PONTIAC, DE LA VALLEE-DE-LA-GATINEAU ET DE PAPINEAU

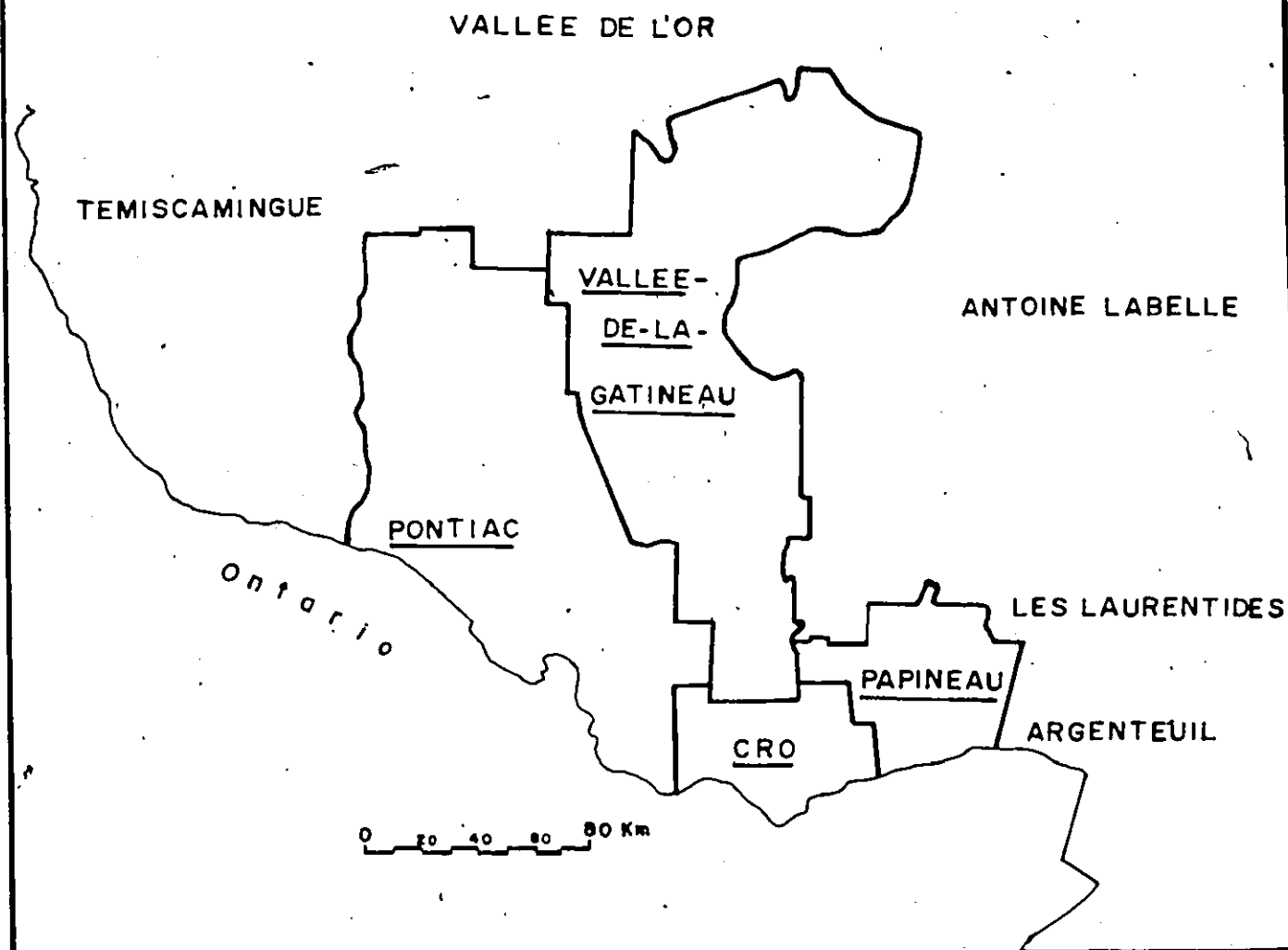
Dépenses	Pontiac	Gatineau	Papineau
	\$	\$	\$
A) administration générale (1)	96 894	142 740	249 602
B) aménagement et fonctionnement (L.A.U.)	78 500	114 958	112 654
C) évaluation (Loi 57)	298 688	93 039	335 124
D) programme PAREL	40 000	30 413	48 915
D) autres dépenses	28 000	8 533	36 457
Dépenses totales	542 082	389 683	782 752

(1) Ces dépenses comprennent l'administration des compétences relevant du code municipal et la rémunération des membres du conseil

TABLEAU 3-12
 COMPARAISON DES PROGRAMMES DE TRAVAIL POUR LES MRC
 DE PONTIAC, DE LA VALLEE-DE-LA-GATINEAU ET DE PAPINEAU

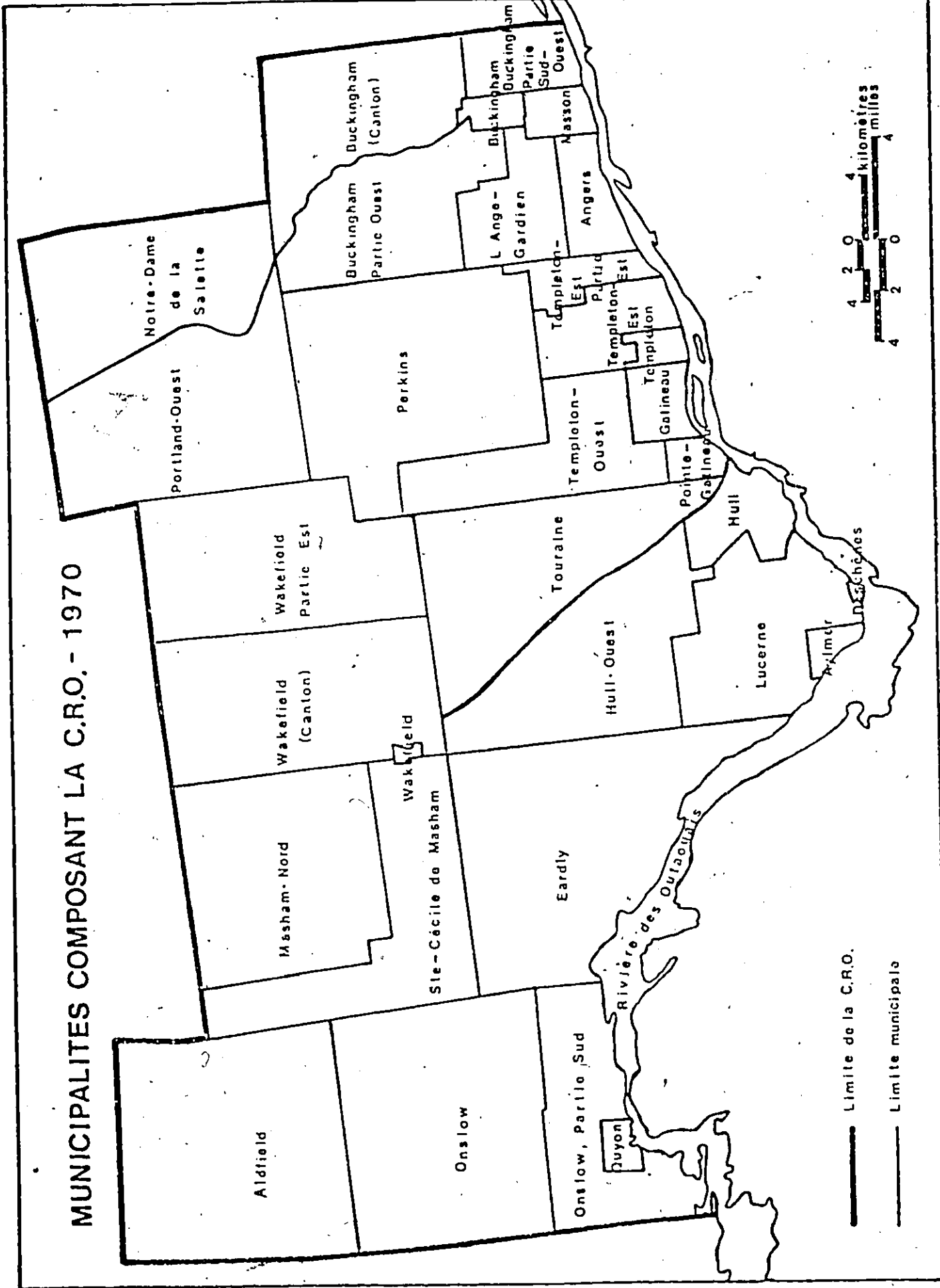
	Pontiac	Gatineau	Papineau
(Emission des lettres patentes)	23/12/82	23/12/82	22/12/82
Adoption du règlement de contrôle intérimaire	19/07/84	26/01/84	23/11/83
Adoption d'une propo- sition préliminaire d'aménagement	?	12/85	15/08/84
Adoption d'une propo- sition d'aménagement	?	04/86	12/12/84
Adoption de la version définitive de la proposition d'aménagement	?	10/86	05/85
Adoption du schéma d'aménagement	?	12/86	09/85

LOCALISATION DES MRC DE LA REGION DE L'OUTAOUAIS ET DE LA CRO



— Limite municipale

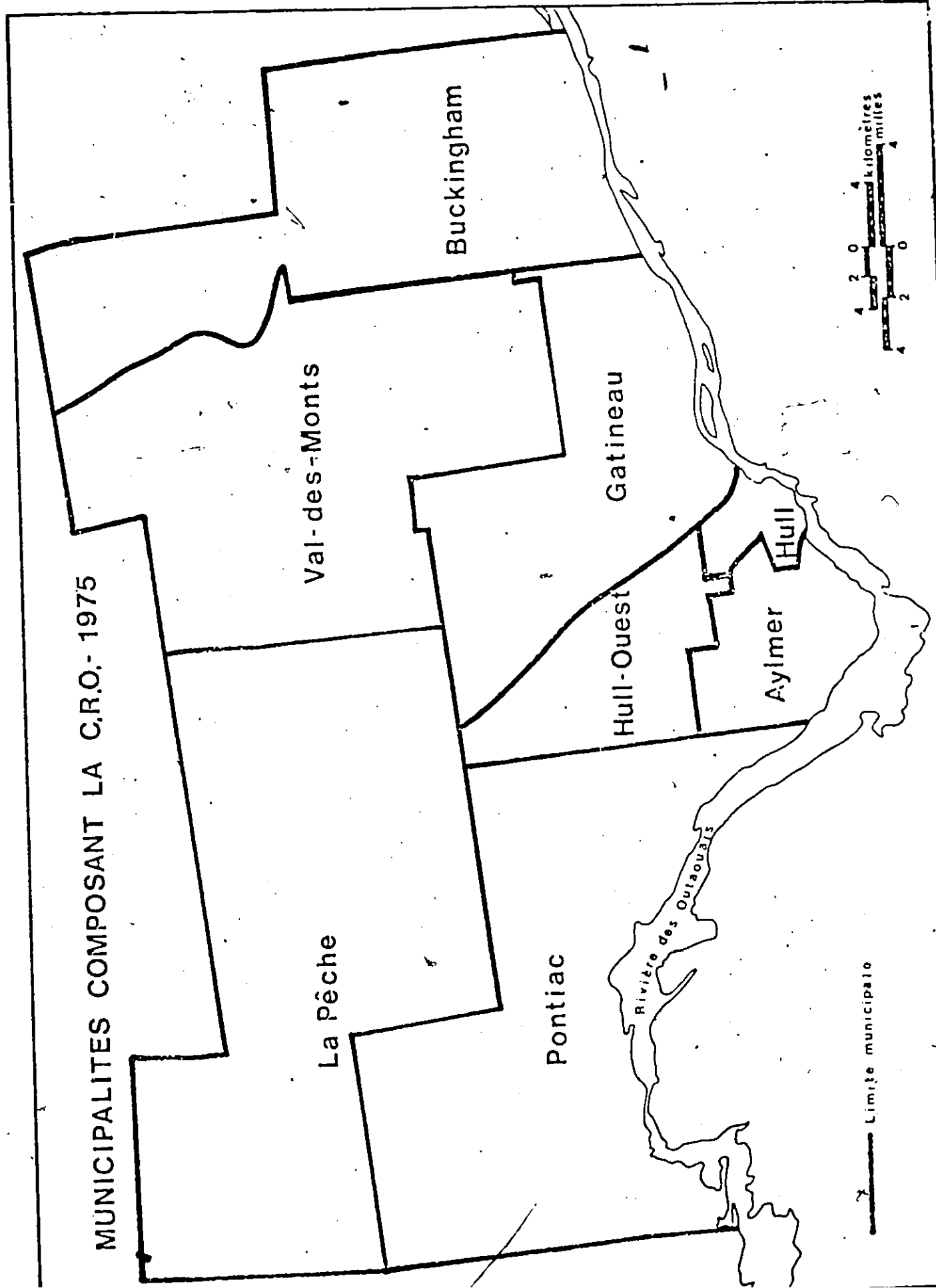
MUNICIPALITES COMPOSANT LA C.R.O. - 1970



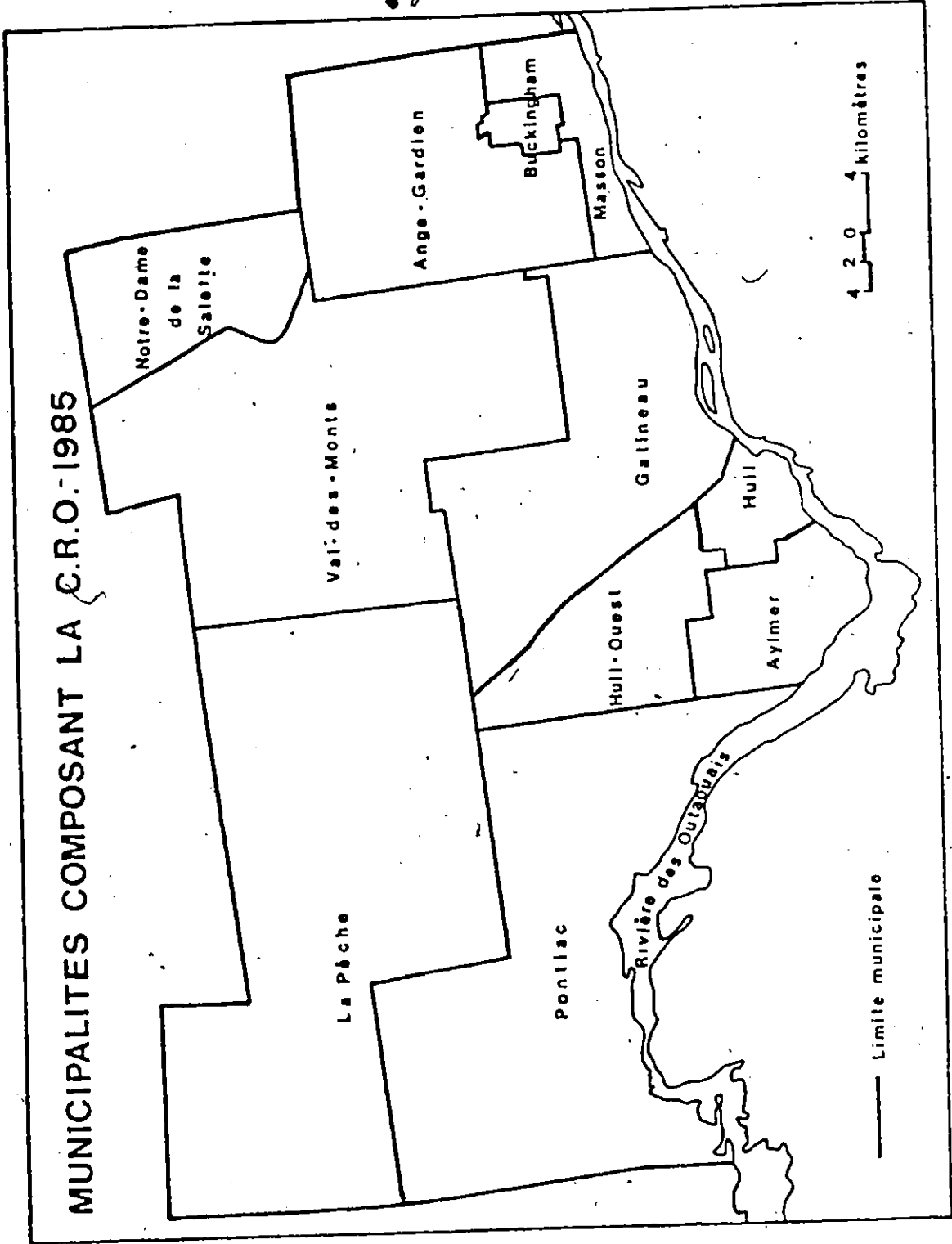
— Limite de la C.R.O.
 — Limite municipale



MUNICIPALITES COMPOSANT LA C.R.O.- 1975



Source: Schéma de l'Outaouais, O.P.D.O., 1975.



MUNICIPALITES COMPOSANT LA C.R.O.-1985

Carte 4

Source : Ministère des Affaires municipales, 1985

D) La Communauté régionale de l'Outaouais

1) Les compétences de la CRO

La CRO a été créée en 1969 par le gouvernement du Québec, soit au même moment que les communautés urbaines de Québec et de Montréal. Mais contrairement à Montréal et à Québec, le territoire de la CRO est composé en grande partie d'un milieu rural. Il comprenait, lors de sa création, 32 municipalités. Suite à une réorganisation des municipalités de Gatineau, d'Aylmer et de Buckingham en 1975, ce nombre a été réduit à huit (8), puis le dégroupement de Buckingham a augmenté ce nombre à 11.

En 1969, la CRO s'est vue confier sept (7) champs de compétence. L'article 105 de la loi de la CRO stipule ceci:

"La communauté possède sur son territoire la compétence prévue par la présente loi sur les matières suivantes:

- a) l'évaluation des biens immobiliers dans son territoire, la révision de cette évaluation et le recensement;
- b) l'élaboration d'un schéma d'aménagement du territoire;
- c) l'établissement d'un service centralisé de traitement de données, la facturation et l'envoi des comptes de taxes;
- d) l'uniformisation de la réglementation de la circulation, la synchronisation des systèmes de contrôle mécanique de la circulation sur les grandes voies de communication et les rues intermunicipales;
- e) l'élaboration de normes minimales en matière de construction et d'égouts;
- f) l'établissement de systèmes intermunicipaux d'eau potable et d'égouts;
- g) la disposition des ordures.

Toutefois, la CRO ne s'est pas prévalu de tous les pouvoirs qui lui ont été confiés. Présentement, la CRO exerce sa compétence sur les matières suivantes: l'évaluation, la facturation et l'envoi des comptes de taxe, la disposition des ordures, l'aménagement du territoire et l'établissement de normes minimales de construction.

De plus, si elle l'avait désiré, la CRO aurait pu également étendre sa compétence sur d'autres matières. L'article 107 de la loi de la CRO stipulait que:

"La communauté peut, par règlement adopté à la majorité des voix des membres du conseil présents à une assemblée spéciale convoquée à cette fin, décréter que la communauté aura compétence sur l'une ou l'autre des matières suivantes en totalité ou en partie sur tout ou partie du territoire, à savoir:

- a) les loisirs à caractère régional, y compris l'établissement de parcs régionaux;
- b) la construction de logements à loyer modique;
- c) la coordination des services de police et de protection contre l'incendie;
- d) l'intégration des services de police;
- e) la santé publiqueé."³⁹

Le conseil de la CRO ne s'est jamais prévalu de cette occasion que lui offrait la loi. D'ailleurs, en 1975, le législateur réduisait le nombre de compétences facultatives en abrogeant les compétences reliées à la construction de loyers à prix modique et à l'intégration des services de police.

Bref, l'essentiel du mandat reçu par la CRO en 1969 constitue l'aménagement du territoire:

"La communauté doit, par règlement, dans les deux ans de l'entrée en vigueur de la présente loi, élaborer un schéma d'aménagement de son territoire comprenant:

- 1) les affectations du sol et les densités approximatives d'occupation;
- 2) le tracé approximatif des principales voies de circulation;
- 3) la nature et l'emplacement approximatif des équipements;
- 4) la nature, l'emplacement et le tracé approximatif des services d'utilité publique;
- 5) un projet de réaménagement des limites territoriales des municipalités."⁴⁰

Ainsi, le législateur avait confié à la CRO le mandat de préparer un schéma d'aménagement de son territoire avant le 1er janvier 1972. Cependant, il n'obligeait pas les municipalités membres à en respecter le contenu et à rendre conformes leurs règlements d'urbanisme.

La mise en valeur du schéma d'aménagement reposait sur la bonne volonté de chacune des municipalités. Dans ce contexte, le pouvoir de la CRO en matière d'aménagement était très limité.

2) Objet de la réforme 1974

Nous avons vu que lors de sa création en 1969, la CRO avait reçu le mandat de préparer un schéma d'aménagement pour son territoire avant le 1er janvier 1972. Cependant, la CRO n'a pas réussi à respecter le délai fixé par la loi. Seul un schéma d'aménagement intérimaire a été produit et rendu public en 1973.⁴¹

Par ailleurs, il est important de mentionner que le non-respect du délai fixé par la loi de 1969 n'avait pas tellement d'importance puisqu'à cette époque, les municipalités n'avaient pas à se conformer au schéma d'aménagement.

Le P.L. 54⁴² est venu remédier à cette lacune en octroyant à la CRO les moyens de contrôler la mise en oeuvre du schéma d'aménagement, soit en obligeant les municipalités membres à rendre conformes leurs plans et règlements d'urbanisme au schéma d'aménagement.

A cette époque, on voulait vérifier la faisabilité de ce mécanisme en faisant de la CRO une expérience-pilote dans le domaine de l'aménagement du territoire.⁴³

Voici, de manière plus précise l'objet des différents amendements que la loi 54 apportait à la CRO:

- a) l'échéance fixée pour l'adoption du schéma est reporté au 1er septembre 1975;⁴⁴
- b) le schéma d'aménagement doit contenir des normes minimales de lotissement auxquelles les municipalités doivent se conformer;
- c) dans les dix-huit (18) mois suivant l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement, chacune des municipalités devra préparer des règlements de zonage, de lotissement et de construction qui soient conformes au

- schéma d'aménagement et les soumettre à la communauté pour approbation;⁴⁶
- d) les amendements aux règlements d'urbanisme locaux devront également être conformes au schéma régional et recevoir l'approbation de la CRO avant leur entrée en vigueur;⁴⁷
- e) la CRO peut exercer un contrôle intérimaire à partir de l'entrée en vigueur de la loi et ce contrôle peut durer jusqu'à l'entrée en vigueur des règlements municipaux.⁴⁸

TABLEAU 3-13
COMPETENCES EXERCEES PAR LES MRC DE PONTIAC,
DE LA VALLEE-DE-LA-GATINEAU, DE PAPINEAU ET PAR LA CRO

	Pontiac	Gatineau	Papineau	CRO
Aménagement du territoire	X	X	X	X
Evaluation foncière et facturation des comptes de taxe	X	X	X	X
Gestion des déchets			X	X
Promotion économique	X		X	
Assainissement eaux, aqueduc et égouts				X
Code municipal	X	X	X	X
Contrôle intérimaire	X	X	X	X

Ainsi, tout comme le confère la L.A.U. aux MRC, le P.L. 54 a donné à la CRO le pouvoir d'imposer un règlement de contrôle intérimaire et elle a confirmé la suprématie du

schéma d'aménagement sur les instruments d'urbanisme locaux. Ce dernier élément est très important puisqu'il modifie l'approche urbanistique régionale. Le schéma d'aménagement ne représente plus un document de consultation, il est devenu un instrument légal auquel doivent se soumettre les municipalités membres.

Cette disposition assure la mise en oeuvre du schéma d'aménagement auquel on ajoute le règlement de contrôle intérimaire, qui vise essentiellement à contrôler le développement en attendant l'entrée en vigueur des règlements municipaux.

Suite à l'analyse des compétences qui ont été conférées à la CRO et aux réformes apportées par le P.L. 54 en 1971 au niveau de la mise en oeuvre du schéma d'aménagement et de l'application d'un règlement de contrôle intérimaire, et prenant en considération le territoire rural et urbain qui constitue la CRO, nous considérons qu'un parallèle peut s'établir entre la MRC et la CRO. Ce parallèle sera étudié en fonction du cheminement qu'a suivi la CRO dans le cadre de l'élaboration du schéma d'aménagement et du coût monétaire pour la réalisation du schéma d'aménagement.

3) Le cheminement suivi par la CRO dans le cadre de l'élaboration du schéma d'aménagement

Voici en premier lieu un historique des différentes étapes qu'a franchies la CRO dans le cadre de l'adoption finale de son schéma d'aménagement et de sa mise en oeuvre.

- | | |
|------------------|--|
| 23 décembre 1969 | Sanction de la loi de la CRO, L.Q. C. 85. |
| 18 avril 1973 | Présentation du schéma intérimaire d'aménagement de la CRO. |
| 31 juillet 1974 | Sanction de la loi modifiant la loi de la CRO, L.Q. C. 85. |
| 22 août 1974 | Adoption du règlement no 60, règlement de contrôle intérimaire de la CRO. |
| 4 décembre 1975 | Création d'une commission consultative du schéma d'aménagement. |
| 22 avril 1975 | Adoption du règlement no 72, règlement de contrôle intérimaire, remplaçant le règlement no 60. |
| 29 avril 1976 | Publication de la version préliminaire du schéma d'aménagement de la CRO. |
| 20 mai 1976 | Adoption du règlement no 112, règlement de contrôle intérimaire, remplaçant le règlement no 72. |
| 31 mars 1977 | Publication du rapport de la Commission consultative du schéma d'aménagement. |
| 14 avril 1977 | Adoption du règlement no 123, règlement de contrôle intérimaire, utilisation du sol, approbation et normes de lotissement, permis de construction, remplaçant le règlement no 112. |
| 23 juin 1977 | Adoption du schéma d'aménagement de la CRO. |

- 9 août 1978 Approbation du schéma d'aménagement de la CRO par le ministère des Affaires municipales.
- 27 novembre 1980 Entrée en vigueur du plan et des règlements d'urbanisme de la ville de Hull.
- 19 mai 1981 Entrée en vigueur du plan et des règlements d'urbanisme de la municipalité de Hull-Ouest.
- 20 août 1981 Entrée en vigueur du plan et des règlements d'urbanisme de la ville de Buckingham.
- 16 septembre 1982 Entrée en vigueur du plan et des règlements d'urbanisme de la municipalité de La-Pêche.
- 9 décembre 1982 Entrée en vigueur du plan et des règlements d'urbanisme de la municipalité de Val-des-Monts.
- 17 février 1983 Entrée en vigueur du plan et des règlements d'urbanisme de la ville de Gatineau.
- 12 mai 1983 Entrée en vigueur du plan et des règlements d'urbanisme de la municipalité de Masson.
- 22 juin 1983 Sanction de la loi modifiant la loi de la CRO, L.Q. 1983, C.29.
- 29 septembre 1983 Entrée en vigueur du plan et des règlements d'urbanisme de la municipalité de l'Ange-Gardien.(1)
- 15 mars 1984 Entrée en vigueur du plan et des règlements d'urbanisme de la municipalité de Notre-Dame-de-la-Salette.(1)
- 17 juin 1984 Entrée en vigueur du plan et des règlements d'urbanisme de la ville d'Aylmer.
- 21 juin 1984 Entrée en vigueur du plan et des règlements d'urbanisme de la municipalité de Pontiac.(1)

Novembre 1984

Présentation aux municipalités des nouvelles orientations régionales, document préliminaire dans le cadre de la révision du schéma d'aménagement de la CRO.

(1) Le plan et les règlements d'urbanisme ont été préparés par la CRO.

On remarque dans ce tableau que la CRO n'a pas réussi à respecter l'échéance fixée par la loi relativement à l'adoption de son schéma d'aménagement. Cette échéance a été reportée à quatre reprises: d'abord lors de la réforme de 1974, puis en 1975, en 1976 et finalement en 1977.⁵⁰

Ainsi le territoire de la CRO a été soumis aux dispositions du règlement de contrôle intérimaire sur une période de 4 à 10 ans, dépendamment du moment où entraient en vigueur les règlements locaux. La ville qui a le plus longtemps été sous le contrôle du règlement de contrôle intérimaire de la CRO est la ville d'Aylmer, qui a adopté son plan et ses règlements d'urbanisme en 1984 seulement.

Il apparaît que les villes de Gatineau et d'Aylmer s'accommodaient bien du règlement 123. D'ailleurs, le fait que l'application a dû sûrement favoriser le retard de l'adoption des plans et règlements d'urbanisme locaux. Seule la ville de Hull, qui avait déjà des règlements d'urbanisme avant l'entrée en vigueur du schéma, a pu se libérer rapidement du règlement de contrôle intérimaire de la CRO.

Quant à l'élaboration du schéma d'aménagement, la consultation et l'information qu'elle impliquait ont été faites par l'intermédiaire d'une commission consultative d'urbanisme. Cette commission, formée en décembre 1975, a rendu son rapport public en mars 1977.

Lorsqu'on analyse les rapports de cette commission, on constate que la participation du milieu rural a été plus forte que celle du milieu urbain. Le monde rural se sentait plus menacé et voyait dans le schéma d'aménagement une contrainte à son développement.⁵¹ D'ailleurs, cette attitude avait été accentuée par les normes de lotissement inscrites au règlement de contrôle intérimaire et qui interdisaient à plusieurs propriétaires de se construire sur des lots qui ne correspondaient pas aux normes minimales. Ajoutons que, lors des périodes de consultation, le milieu rural associait souvent le principe de l'aménagement du territoire au communisme.

Au niveau urbain, on peut noter que la ville de Hull a très peu participé aux périodes de consultation tenues par la Commission consultative d'urbanisme. A cet égard, il est important de mentionner que Hull disposait de très peu de terrains non encore développés et qu'elle s'était dotée en 1972 d'un plan directeur d'urbanisme, puis en 1975, d'un plan quinquennal d'habitation.

Le schéma d'aménagement n'avait que peu d'implications puisque Hull ne faisait que reprendre les dispositions déjà inscrites dans son plan directeur.

Par ailleurs, la ville de Hull ne disposait que de deux voix sur 16 à la Commission consultative; elle a dû préférer débattre les questions du schéma au niveau du conseil de la CRO puisqu'elle y disposait de 4 voix sur 14.

La Commission consultative a remis son rapport final le 31 mars 1977, rapport qui contenait 321 recommandations.⁵²

Suite à la présentation de ce rapport, la ville de Hull demandait des amendements à 80 de ces recommandations.⁵³ Avec l'appui de quelques municipalités, la ville de Hull a réussi à ramener le débat au niveau du conseil de la CRO et à jouer le jeu de la mathématique politique, car la ville de Hull devait s'allier les 2/3 des membres du conseil pour faire approuver les amendements qu'elle demandait.

Enfin, les revendications de la ville de Hull se concentrèrent au niveau de cinq amendements qui avaient pour objectif de favoriser le caractère régional de Hull puis d'orienter le développement résidentiel de Hull vers le secteur Lucerne nord.

TABLEAU 3-14
CRO, PARTICIPATION LORS DE LA PERIODE DE CONSULTATION
QUI PRECEDA L'ADOPTION DU SCHEMA D'AMENAGEMENT

	Lieu des rencontres							Val- des- Monts	Total
	Ayl- mer	Buck- ingham	Gati- neau	Hull Hull	Hull ouest	La Pêche	Pon- tiac		
Aylmer	6	1	2	2	1	1	-	-	13
Buck- ingham	-	2	1	-	-	1	-	-	4
Gatineau	-	-	9	-	-	-	-	-	9
Hull	-	-	-	2	-	-	-	-	2
Hull- ouest	3	-	-	1	2	3	-	-	9
La Pêche	1	-	1	-	-	7	2	2	13
Pontiac	3	-	1	1	-	-	4	-	11
Val-des- Monts	5	2	7	4	1	5	2	6	32
Total	18	5	21	10	4	17	8	10	93

Note: Comme chaque municipalité est représentée par deux membres de son Conseil au sein de la Commission consultative et que 23 séances d'audiences publiques furent tenues, le maximum de points de participation qu'une municipalité ait pu accumuler était de 46; il est à noter que le président de la Commission consultative compte pour l'un des représentants de Val-des-Monts.

Source: CRO, Commission consultative du schéma d'aménagement, Rapport, Hull, CRO, mars 1977, p. 6.

Nous savons que la ville de Hull voulait depuis longtemps annexer le territoire de Lucerne nord. En favorisant le développement de ce secteur, la ville de Hull facilitait à long terme son annexion puisqu'elle était la seule à pouvoir y amener les services.

Toutefois cette stratégie de Hull a été annulée par la loi sur la protection du territoire agricole⁵⁴ qui a décrété ce territoire agricole en 1980.

A l'analyse de ce bref historique, on constate que le processus d'élaboration du schéma d'aménagement ne peut ignorer les rapports de force entre les différentes municipalités. On remarque également que la notion d'aménagement est mal comprise et souvent mal acceptée par la population. On y voit une atteinte au droit privé, particulièrement lorsqu'on veut affecter "publique" une propriété privée ou encore brimer des droits acquis.

Le processus d'élaboration du schéma a été long et laborieux; toutefois, il apparaît que les amendements apportés à la loi de la CRO, notamment au niveau de la mise en oeuvre du schéma, ont obligé les municipalités à s'impliquer, étant donné qu'elles devaient ensuite s'y conformer.

4) Le coût du schéma d'aménagement et de sa mise en oeuvre

L'évaluation du coût du schéma d'aménagement constitue une opération relativement complexe puisque cette opération a impliqué plusieurs dépenses à caractère ponctuel et temporaire. Toutefois, nous avons réussi, à partir des budgets annuels du service de planification, à identifier les dépenses reliées à l'aménagement du territoire. Nous avons

compilé les dépenses à partir des trois catégories suivantes:

- a) les dépenses reliées à la permanence et la continuité du processus de planification (personnel permanent);
- b) les dépenses reliées à une consommation de services techniques et professionnels (personnel temporaire, étude ponctuelle, etc.);
- c) les dépenses reliées à la réalisation d'études spécialisées (experts-conseils).

En résumé, le service de planification de la CRO, responsable de l'aménagement du territoire, a coûté, depuis sa création le 10 novembre 1970, la somme de 3 671 025\$. Notons cependant que, selon la CRO, ce montant n'inclut pas les frais de loyers, de téléphone, d'assurances et du service de la dette. Ces frais sont budgétés séparément pour l'ensemble du budget de la CRO.

De façon plus précise, le schéma d'aménagement a coûté ce qui suit:

- a) le document proprement dit:

- la part du gouvernement provincial:	1 590 399\$
- la part de la CRO:	196 144\$
total	1 786 543\$
- b) la mise en oeuvre du schéma sur une période de cinq ans: 1 399 236\$
- c) la révision du schéma à date: 485 246\$

TABLEAU 3-15
HISTORIQUE BUDGETAIRE DU SERVICE DE
LA PLANIFICATION DE LA CRO DE 1971 A 1985⁵⁵

A) Elaboration du schéma d'aménagement

Année	Budget	Subvention	Effectif en personnel	Schéma
1971	282 000\$	300 000\$	7	intérimaire
1972	94 821	94 821	7	intérimaire
1973	104 104	104 104	8	intérimaire
1974	134 172	11 474	8	intérimaire
1975	357 810	360 000	12	final
1976	409 520	360 000	17	final
1977	<u>404 116</u>	<u>360 000</u>	14	final

Sous-total 1 786 543 - 1 590 399 = 196 144\$ (1)

B) Mise en oeuvre du schéma d'aménagement

Année	Budget	Subvention	Effectif en personnel
1978	361 426\$	-	11
1979	292 924	-	12
1980	282 531	-	10,5
1981	237 367	-	8
1982	<u>224 988</u>	-	5,5

Sous-total 1 399 236\$

C) Révision du schéma d'aménagement

Année	Budget	Subvention	Effectif en personnel
1983	202 546\$	-	5
1984	<u>282 700</u>	-	6,5
Sous-total	<u>485 246</u>		

Grand total 3 671 025\$ (2)

(1) part à payer par les municipalités membres de la CRO
(2) incluant les subventions

Ainsi le budget du service de planification était en 1971 de 282 000\$ avec un personnel de 7 employés; il passait en 1976 à 409 520\$ avec 17 personnes et descendait en 1984 à 282 700\$ avec un personnel de 6,5 employés.

Quant à l'impact fiscal d'un tel service, il est très peu élevé au niveau de la CRO. L'ensemble des valeurs imposables de la CRO représente plus de trois (3) milliards; or, le budget du service de la planification étant de l'ordre de 300 000\$, il représente seulement 0,10\$ du mille dollars de l'évaluation imposable.

Suite à cette analyse de la CRO et de l'élaboration de son schéma d'aménagement, on constate que, sans la présence d'une volonté politique de la part des niveaux provincial et local, le schéma d'aménagement de la CRO n'aurait pu être réalisé. En fait, il aurait subi le même sort que les schémas de Montréal et de Québec. Il ne faut pas oublier que la réforme de 1974 ne concernait pas les communautés urbaines de Québec et de Montréal, et que ces deux communautés n'ont toujours pas adopté leur schéma d'aménagement à l'heure actuelle.

Il faut également mentionner que la réalisation du schéma s'est effectuée parallèlement à la réorganisation des municipalités de Gatineau et d'Aylmer. Suite à cette restructuration municipale, ces deux municipalités devaient se doter de nouveaux plans et règlements d'urbanisme pour l'en-

semble de leur nouveau territoire. Ce dernier élément a sûrement favorisé la tolérance et l'ouverture d'esprit de ces municipalités, et par le fait même, la mise en oeuvre des différents règlements de contrôle intérimaire adoptés par la CRO.

En outre, on remarque que la CRO n'a reçu aucune compétence directe en matière de développement commercial, industriel, récréatif et touristique. Le gouvernement a confié cette tâche à la Société d'aménagement de l'Outaouais (SAO), dont la juridiction s'étend aux comtés de Gatineau, de Hull, de Papineau et de Pontiac.⁵⁶ La CRO n'a donc pu étendre son champ d'action comme ont tendance à le faire les MRC, en intégrant le développement économique au schéma d'aménagement.

Il faut attendre l'année 1983 avant qu'on ne modifie la Loi de la CRO et qu'on ne lui confère le pouvoir de créer, par règlement, les différents services de la communauté, dont notamment un service de la promotion économique.⁵⁷ De plus, cette loi imposait une révision du schéma d'aménagement qui doit être complétée au plus tard le 23 juin 1986.

Ainsi, dans le cadre de la révision de son schéma d'aménagement, la CRO a décidé d'entreprendre une étude économique visant à compléter le schéma en y ajoutant une dimension économique, dans le but d'identifier ensuite les diffé-

rentes avenues de développement et les stratégies pour les mettre en oeuvre.

Cette caractéristique est très importante puisqu'elle dirige la CRO vers une nouvelle orientation qui, potentiellement, peut augmenter son leadership régional et conséquemment favoriser la concertation des municipalités dans l'exécution du plan d'aménagement.

Nous pouvons conclure à ce troisième chapitre que le principal rôle de la MRC est relié aux pouvoirs d'élaboration et de mise en oeuvre d'un schéma d'aménagement. Quant à ses perspectives d'avenir, elles demeurent dépendantes de la volonté politique du monde municipal et du gouvernement provincial.

Ainsi, les études de cas nous ont permis de constater que le processus d'élaboration du schéma d'aménagement d'une MRC et de sa mise en oeuvre implique une concertation au niveau des élus et de la population. Cette concertation ne peut se réaliser que s'il y a une compréhension du principe d'aménagement du territoire et un consensus quant à la finalité de l'action.

En premier lieu, on remarque que les MRC de Pontiac et de Papineau respecteront difficilement les échéances fixées dans la L.A.U. en ce qui concerne l'adoption du schéma d'aménagement. On peut identifier deux causes de ce problème:

- A) Les MRC en cause, Pontiac et Papineau, ont toujours associé le développement économique à l'aménagement du territoire. Cette approche a entraîné une dépense d'énergie ailleurs que dans la préparation du schéma d'aménagement et a retardé l'élaboration de leur schéma respectif. La situation actuelle nous montre deux MRC qui n'ont pas d'aménagiste à leur service. Ces MRC doivent faire

appel à des firmes de consultants. Cette méthode de travail a pour effet de diminuer l'implication des MRC dans l'élaboration de leur schéma d'aménagement et entraîne une mauvaise connaissance du dossier.

- B) Le schéma d'aménagement et le règlement de contrôle intérimaire qui l'accompagne constituent des contraintes qui sont souvent mal comprises par la population et par les élus et, conséquemment, mal acceptées.

Le manque d'intérêt de la MRC de Pontiac démontre qu'il existe une certaine appréhension à l'égard du principe d'aménagement du territoire. Pour cette raison, le schéma d'aménagement ne constitue pas une priorité. Les élus de cette MRC acceptent de s'impliquer dans une dynamique du développement économique, mais ils ne voient pas la nécessité de mettre autant d'énergie dans l'élaboration d'un document qui se limite essentiellement à contrôler l'utilisation du sol.

De plus, dans le cas de la MRC de Pontiac, on prend conscience qu'il ne suffit pas d'élaborer un schéma d'aménagement, mais qu'on devra ensuite assurer sa mise en oeuvre. Cette tâche impliquera des dépenses que la MRC n'est pas prête à assumer.

La CRO a d'ailleurs rencontré les mêmes difficultés. Le monde rural a longtemps perçu le schéma d'aménagement comme un instrument qui brimait les droits individuels.

Cette attitude s'est également manifestée en milieu urbain, particulièrement parmi les grands propriétaires fonciers. La compréhension des notions de planification et d'aménagement du territoire a mis un certain temps à faire son chemin au niveau des élus et de la population de la CRO.

Par contre, lorsqu'on analyse la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau, qui fonctionne depuis maintenant huit (8) ans, on constate que cette institution se limite essentiellement à l'exercice des compétences obligatoires inscrites dans la L.A.U.

Elle fonctionne un peu comme une structure administrative à l'intérieur de laquelle s'est installée une routine. Ce commentaire ne se veut pas péjoratif; au contraire, cette MRC considère, après huit (8) ans de fonctionnement, que le schéma d'aménagement constitue une étape essentielle pour la mise en place d'un processus de concertation supramunicipale. Celui-ci est nécessaire non seulement pour l'élaboration du schéma d'aménagement, mais également pour sa mise en oeuvre. Ainsi, on présente la MRC comme un organisme d'aménagement d'abord, et de concertation ensuite.

L'expérience de la CRO constitue une mise en garde à ce sujet: elle a démontré qu'un organisme supramunicipal ou régional, sans pouvoir d'intervention qui permettant de s'impliquer dans la réalisation des objectifs inscrits au

schéma d'aménagement, peut voir avec le temps son rôle réduit à un simple organisme administratif.

Monsieur Nicolet, président de l'UMRCQ, résume bien la situation actuelle des MRC lorsqu'il dit:

"Il n'est pas question pour les MRC d'usurper des compétences des municipalités locales ou de se substituer à celles-ci comme gestionnaires des services publics mais, bien au contraire, d'obliger le gouvernement à une nouvelle définition de son rôle face à une perception en pleine évolution des champs de compétence des administrations locales et régionales."⁵⁸

Cette redéfinition du rôle des MRC apparaît importante présentement pour les MRC de la région de l'Outaouais. Autrement, on risque de voir une dispersion des énergies: les MRC se développeront dans toutes les directions sans chercher à atteindre un objectif précis.

NOTES

1. Nicole Lafond, "La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme" dans La revue de droit de l'Université de Sherbrooke, vol. 12, 1981, pp. 45 à 72.
2. Ibid., p. 46.
3. Ibid., p. 72.
4. Patrick Kenniff, "Les récentes réformes législatives en droit municipal québécois" dans La revue de droit de l'Université de Sherbrooke, no 1, 1981, pp. 4 à 41.
5. Ibid., p. 22.
6. Jacques Léveillé et Gérard Divay, "Aménagement du territoire et restructuration des unités politico-administratives locales: un mariage heureux" dans L'aménagement du territoire au Québec, du rêve au compromis, sous la direction de Jacques Léveillé, Editions Nouvelle Optique, 1982, pp. 63 à 89.
7. Ibid., p. 67.
8. Ibid., p. 72.
9. Ibid., p. 86.
10. Gérard Fortin, "Le gouvernement régional de demain, les municipalités régionales de comté" dans Critère, vol. 34, 1982, p. 164.
11. Ibid., p. 164.
12. Marie-Odile Trépanier, "Le Contrôle intérimaire dans le cadre de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme: essai d'analyse stratégique" dans Actualité immobilière, vol. 7, no 3, 1983, p. 19.
13. Ibid., p. 19.
14. Ibid., p. 13.
15. Gérard Fortin et Lucie Parent, Les MRC et leur capacité d'extension, Montréal, Presses de l'Université du Québec, INRS urbanisation, 1983.

16. Ibid., p. 78.
17. Ibid.
18. Ibid., p. 89.
19. Québec (Prov.), Le choix des régions, document de consultation sur le développement des régions, Editeur officiel, 1983.
20. Ibid., p. 66.
21. Ibid.
22. Ibid., p. 74.
23. Ibid., p. 68.
24. Ibid., p. 98.
25. Ibid., p. 102.
26. Ibid., p. 80.
27. L'analyse de la MRC de Pontiac fait suite à une rencontre que nous avons eue avec Jacques Ledoux, secrétaire-trésorier de la MRC.
28. Chaque municipalité de comté comprend un certain nombre de municipalités locales. Ces municipalités locales sont ou des municipalités de campagne ou rurales, ou des municipalités de village ou encore des municipalités de ville.
Les municipalités de campagne ou rurales se subdivisent en municipalité de paroisse, de canton, de partie de canton ou de cantons-unis.
Il n'y a pas un terrain dans la Province qui ne fasse partie d'une municipalité quelconque. S'il n'appartient pas à une municipalité locale, il fait néanmoins partie de la municipalité de comté dans laquelle il se trouve et il est administré par le conseil de comté de cette municipalité, comme territoire non organisé.
29. Québec (Prov.), Commission d'étude sur l'Outaouais, Rapport, Hull, 1984.
30. Québec (Prov.), O.P.D.Q., Pontiac, Profil socio-économique et avenues de développement, Hull, 1984.

31. Gérald Fortin et Lucie Parent, op. cit., p. 42.
32. L'analyse de ce cas fait suite à une rencontre que nous avons eue avec Pierre Rondeau, urbaniste et secrétaire-trésorier, à la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau.
33. Québec (Prov.), Commission d'étude sur l'Outaouais, op. cit., p. 250.
34. Gérald Fortin et Lucie Parent, op. cit., p. 250.
35. MRC de la Vallée-de-la-Gatineau, Proposition préliminaire d'aménagement, 1984, p. 11.
36. L'analyse de cette MRC fait suite à une rencontre que nous avons eue avec Paul-André David, secrétaire-trésorier et directeur général de la MRC de Papineau.
37. Gérald Fortin et Lucie Parent, op. cit., p. 43.
38. Loi de la CRO, L.Q. 1969, C. 85, art. 105.
39. Ibid., art. 107.
40. Ibid., art. 142.
41. CRO, Service de la planification, Schéma intérimaire d'aménagement, Hull, 18 avril 1973, 218 p.
42. Loi modifiant la loi de la CRO, L.Q. 1974, C. 85, sanctionnée le 31 juillet 1974.
43. Assemblée Nationale du Québec, Journal des débats, 30e Législature, 2e Session, 31 juillet 1974, vol. 15, no 68, pp. 2349-2350.
44. Loi modifiant la loi de la CRO, op. cit., art. 1, par. a.
45. Ibid., art. 1, par. b.
46. Ibid., art. 143c.
47. Ibid., art. 3.
48. Ibid., art. 6.

49. Cette loi a principalement pour effet de modifier la composition du conseil de la CRO et donner le même nombre de représentants aux villes de Gatineau et de Hull (art. 6). Elle permet ensuite à la CRO de créer un service de promotion économique (art. 66).
50. L'échéance limite pour adopter le schéma d'aménagement fut reportée au 01/09/1975 par la loi modifiant la loi de la CRO, L.Q. 1974, C. 85, art. 1; au 01/05/1976, par la loi modifiant la loi concernant certaines municipalités de l'Outaouais et du Haut-Saguenay et la loi de la CRO, L.Q. 1975, C. 89, art. 13; au 01/11/76, par la loi concernant la CRO, L.Q. 1976, C. 47, art. 1; au 01/05/1977 par l'arrêté-en-conseil, no 3864-76, Chambre du conseil exécutif, 03/11/1976.
51. CRO, Rapport de la commission consultative d'urbanisme, annexe III, partie D.
52. CRO, Commission consultative du schéma d'aménagement, Rapport, Hull, CRO, mars 1977, 160 p., annexes.
53. Michel Beauparlant, "Schéma d'aménagement de la CRO, Rien ne passe" dans Le Droit, Ottawa, 01/04/1977.
54. Loi sur la protection du territoire agricole, L.Q., 1978, C. 64.
55. Ces données budgétaires ont été compilées à partir des budgets annuels de la CRO, ainsi qu'à partir d'études statistiques produites par les fonctionnaires de la CRO pour fin d'utilisation interne.
56. Loi de la CRO, L.Q. 1969, C. 85, titre III, art. 251-280. La SAO relève directement du Ministère des Affaires municipales.
57. Loi modifiant la loi de la CRO, L.Q. 1983, C. 29.
58. Alain Duhamel, "Le devenir des municipalités, l'UMRCQ décline l'invitation de l'UMQ", dans Le Devoir, 28 mai 1985, page 3.

CONCLUSION

Suite à l'analyse de l'historique de la L.A.U., on peut conclure que, par la création des MRC, le gouvernement provincial visait trois objectifs précis:

- 1) la restructuration des municipalités locales en favorisant la régionalisation de leurs pouvoirs;
- 2) la mise sur pied d'un système de planification qui assurerait un aménagement rationnel du territoire;
- 3) la création d'une structure qui permettrait la décentralisation des pouvoirs de l'Etat.

L'analyse des différents projets de réforme municipale qui se sont succédés depuis 1965 nous montre que l'instauration des MRC et le système de planification imposé par la L.A.U. constituent une réforme très importante et un défi de taille à relever.

En effet, cette réforme impliquait l'implantation à la grandeur de la province d'une nouvelle structure supramunicipale remplaçant les comtés municipaux, et ce avant décembre 1982. Elle oblige cette nouvelle institution à appliquer un règlement de contrôle intérimaire au moment de sa création et à adopter un schéma d'aménagement avant décembre 1986. A plus long terme, elle oblige les municipalités locales à se doter, avant le printemps de 1989, d'un plan et de règlements d'urbanisme conformes au schéma d'aménagement de la MRC.

Cependant, lorsqu'on analyse les pouvoirs des MRC, on constate qu'ils se limitent principalement à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un schéma d'aménagement au niveau supramunicipal. Le système de planification mis en place par la L.A.U. implique une concertation qui, actuellement, n'a accès à aucun niveau de décision gouvernementale. Le schéma d'aménagement est défini comme un simple instrument de contrôle de l'utilisation du sol.

Par exemple, si l'on considère les échéances fixées par la L.A.U., on constate que la question des limites territoriales a constitué un problème sérieux au niveau des MRC de l'Outaouais. Le résultat actuel ne satisfait d'ailleurs ni la MRC de Pontiac, ni celle de Papineau. Quant à l'élaboration du schéma d'aménagement, il ne pose un problème sérieux que dans le cas de la MRC de Pontiac. La MRC de Papineau respectera difficilement l'échéance prévue, bien que le processus soit bien amorcé.

En ce qui a trait au comportement et au fonctionnement plus général des MRC de l'Outaouais, on n'y remarque aucune tendance de la part des municipalités locales à régionaliser leurs pouvoirs. Le seul élément dynamique remarqué se situe au niveau du développement économique. Toutefois, cette dynamique pose un problème quant au rôle du schéma d'aménagement et, conséquemment, quant à celui de la MRC comme telle. Les MRC de Pontiac et de Papineau tentent de

s'impliquer dans le développement économique et d'intégrer cet élément au contenu du schéma d'aménagement, mais le rôle des MRC prévu par la loi dans ce domaine est très limité. En fait, le rôle de la MRC n'a pas vraiment été défini par rapport à une planification régionale et nationale.

Dans cette perspective, la L.A.U. se présente comme une réforme inachevée et incomplète. Il n'existe présentement aucune table de concertation regroupant plusieurs MRC afin d'assurer une complémentarité entre les différents schémas d'aménagement. De plus, la MRC n'est reliée à aucun système de planification régionale ou nationale. Certes, la MRC représente une amorce intéressante de planification, mais elle constitue un élément dont le rôle n'a jamais été défini par rapport à un ensemble plus vaste. N'oublions pas que la MRC constitue avant tout le résultat d'un compromis. Toutefois, si on veut profiter au maximum du dynamisme engendré par le processus d'élaboration du schéma d'aménagement, il faudra préciser le rôle véritable de la MRC et ce, à court terme. Il faudra également situer ce rôle dans un éventuel système de planification régionale et nationale.

Enfin, le développement économique qui peut compléter le processus d'aménagement du territoire constitue une avenue intéressante de développement pour les MRC. Toutefois, il ne suffit pas de donner des pouvoirs de

développement économique aux MRC; il est essentiel que le rôle de la MRC soit précisé en fonction d'un ensemble.

Ainsi, nous croyons qu'il y aurait lieu de modifier la L.A.U., comme on a modifié la loi de la CRO, en permettant aux MRC de créer, par règlement, les différents services de la municipalité, dont notamment un service de promotion et de développement économique.

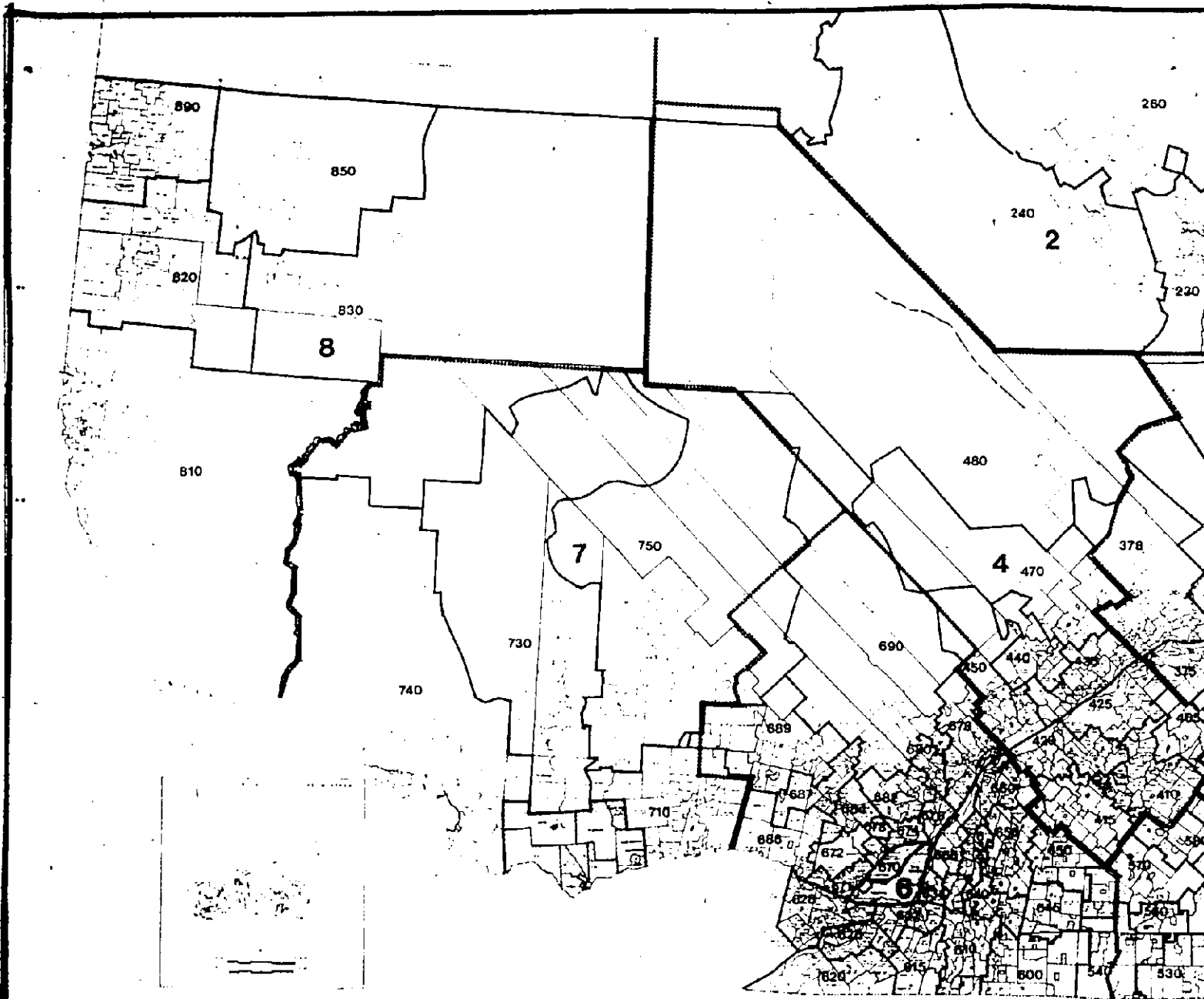
Toutefois, dans un système de développement économique, il faut éviter que les MRC deviennent des exécutantes ou qu'elles soient mises en tutelle par un organisme gouvernemental régional. Il faut aussi éviter que cet élément alourdisse la structure administrative gouvernementale et que le citoyen soit encore plus éloigné du niveau de prise de décision.

En conséquence, nous croyons que le système de planification et de développement régional proposé par le Ministre Gendron dans son document intitulé "Le choix des régions", présente une solution intéressante. Cependant, ce système devrait être modifié de manière à ce que le CRCI soit situé au niveau de la MRC. La concertation régionale s'effectuerait alors uniquement entre les représentants délégués par les MRC d'une région et les représentants gouvernementaux.

La mise en place d'un tel système revaloriserait le pouvoir municipal et préciserait le rôle de la MRC et celui du schéma d'aménagement dans un processus de planification et de développement régional tout en assurant une complémentarité entre les différents schémas d'aménagement.

De plus, elle augmenterait le leadership de la MRC et favoriserait l'émergence d'un esprit régional. Cet esprit régional est, à notre avis, essentiel au bon fonctionnement de toute forme de structure à caractère régional.

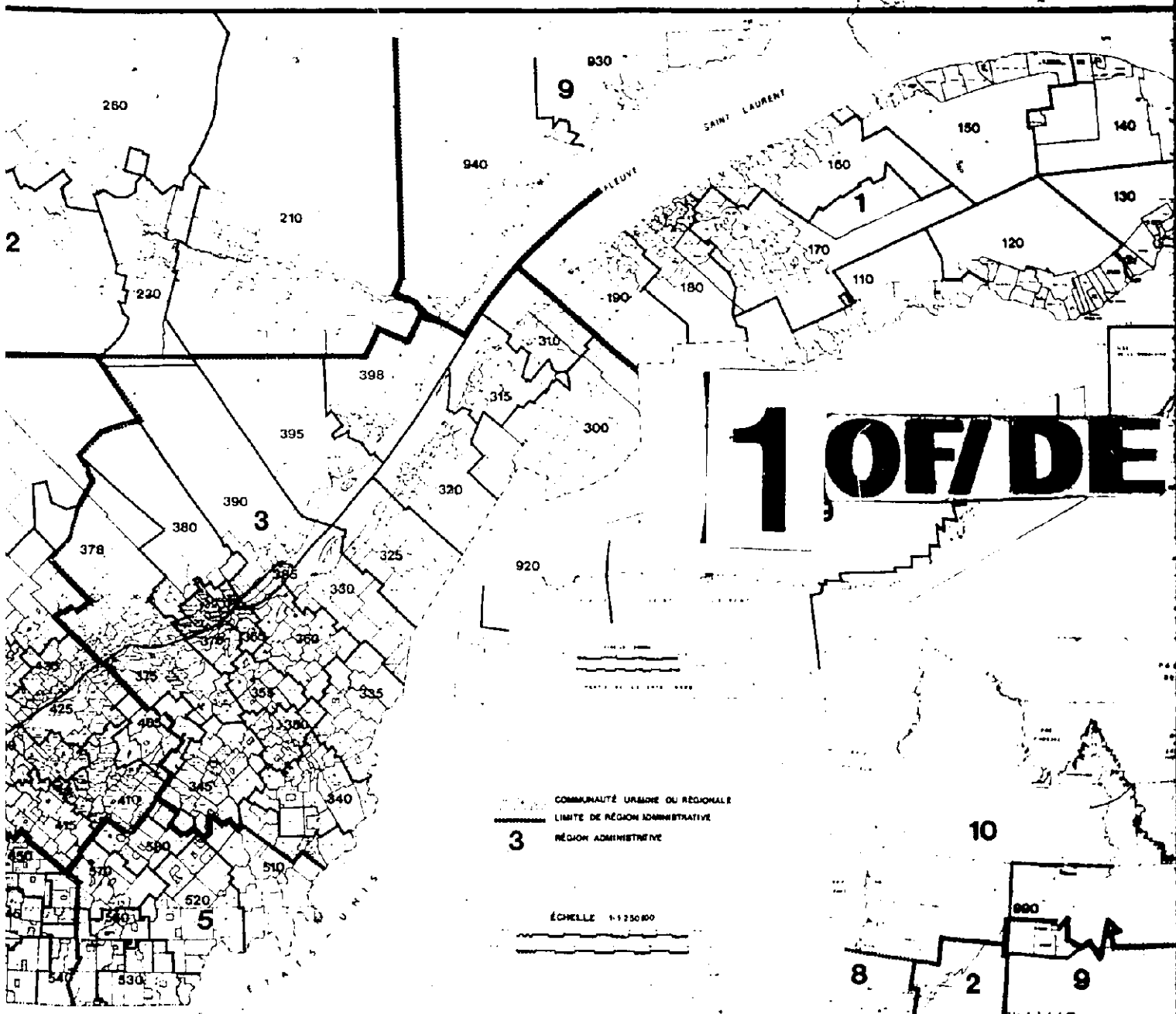
Il permettrait éventuellement au Gouvernement de réaliser ses objectifs de régionalisation municipale et de décentralisation gouvernementale tout en assurant une autonomie au monde municipal.



LES MUNICIPALITÉS RÉGI

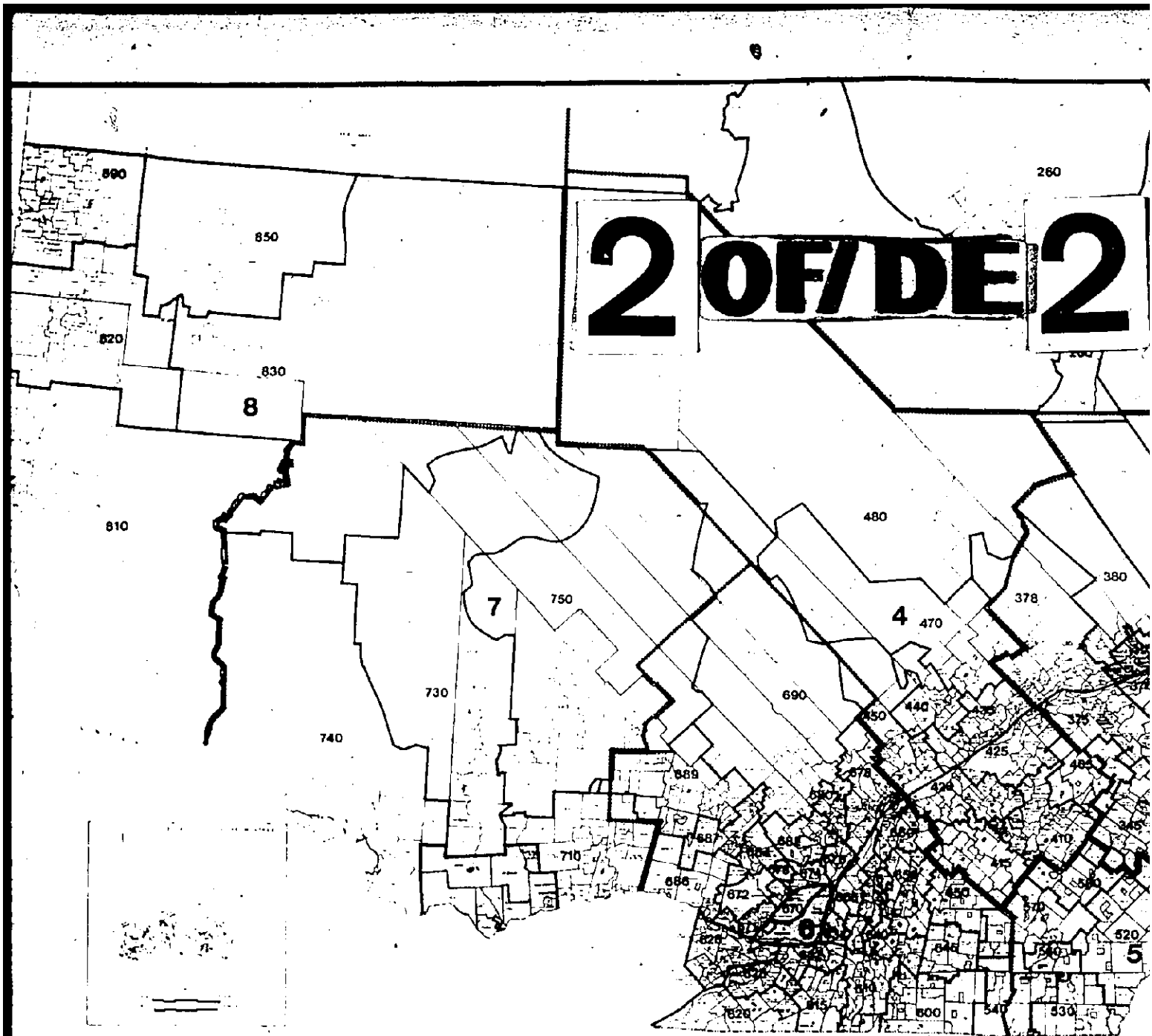
Cette carte illustre les municipalités régionales de comté.

- | | | | | |
|--------------------------------|--------------------------|----------------------------------|--------------------------------|------------------------|
| 100 - LES ÎLES-DE-LA-MADELEINE | 300 - TÉMISCOUATA | 300 - BELLECHASSE | 405 - L'ÉRABLE | 510 - LE GRANIT |
| 110 - AVIGNON | 310 - LES BABOUES | 305 - DESJARDINS | 410 - ARTHABASKA | 520 - LE HAUT-SAINT-FR |
| 120 - BONAVENTURE | 315 - RIVIÈRE-DU-LOUP | 370 - LES CHUTES-DE-LA-CHAUDIÈRE | 415 - DRUMMOND | 530 - COATHOOK |
| 130 - PASOK | 320 - KAMOURASKA | 375 - LOTBINIÈRE | 420 - NICOLET-YAMASKA | 540 - MEMPHRÉMAGOG |
| 140 - LA CÔTE-DE-GASPÉ | 325 - L'ISLET | 378 - PORTNEUF | 425 - BÉCANCOUR | 560 - SHERBROOKE |
| 150 - DENIS-RIVERIN | 330 - MONTMAGNY | 380 - LA JACQUES-CARTIER | 435 - FRANCHEVILLE | 570 - LE VAL-SAINT-FR |
| 160 - MATANE | 335 - LES ETCHÉMINS | 385 - L'ÎLE-D'ORLÉANS | 440 - LE CENTRE-DE-LA-MAURICIE | 580 - L'OR-BLANC |
| 170 - LA MATAPÉDIA | 340 - BEAUCÉ-SARTIDAN | 390 - LA CÔTE-DE-BEAUPRÉ | 450 - MASKINONGÉ | |
| 180 - LA MITIS | 345 - L'AMANTE | 395 - CHARLEVOIX | 470 - MÉKINAC | |
| 190 - RIMOUSKI-HEGGETTE | 350 - ROBERT-CLICHE | 398 - CHARLEVOIX-EST | 480 - LE HAUT-SAINT-MAURICE | |
| 210 - LE FJORD-DU-SAGUENAY | 355 - LA NOUVELLE-BEAUCÉ | | | |
| 230 - LAC-SAINT-JEAN-EST | | | | |
| 240 - LE DONNAIRE-DU-ROY | | | | |
| 260 - MARIA-CHAPDELAINÉ | | | | |



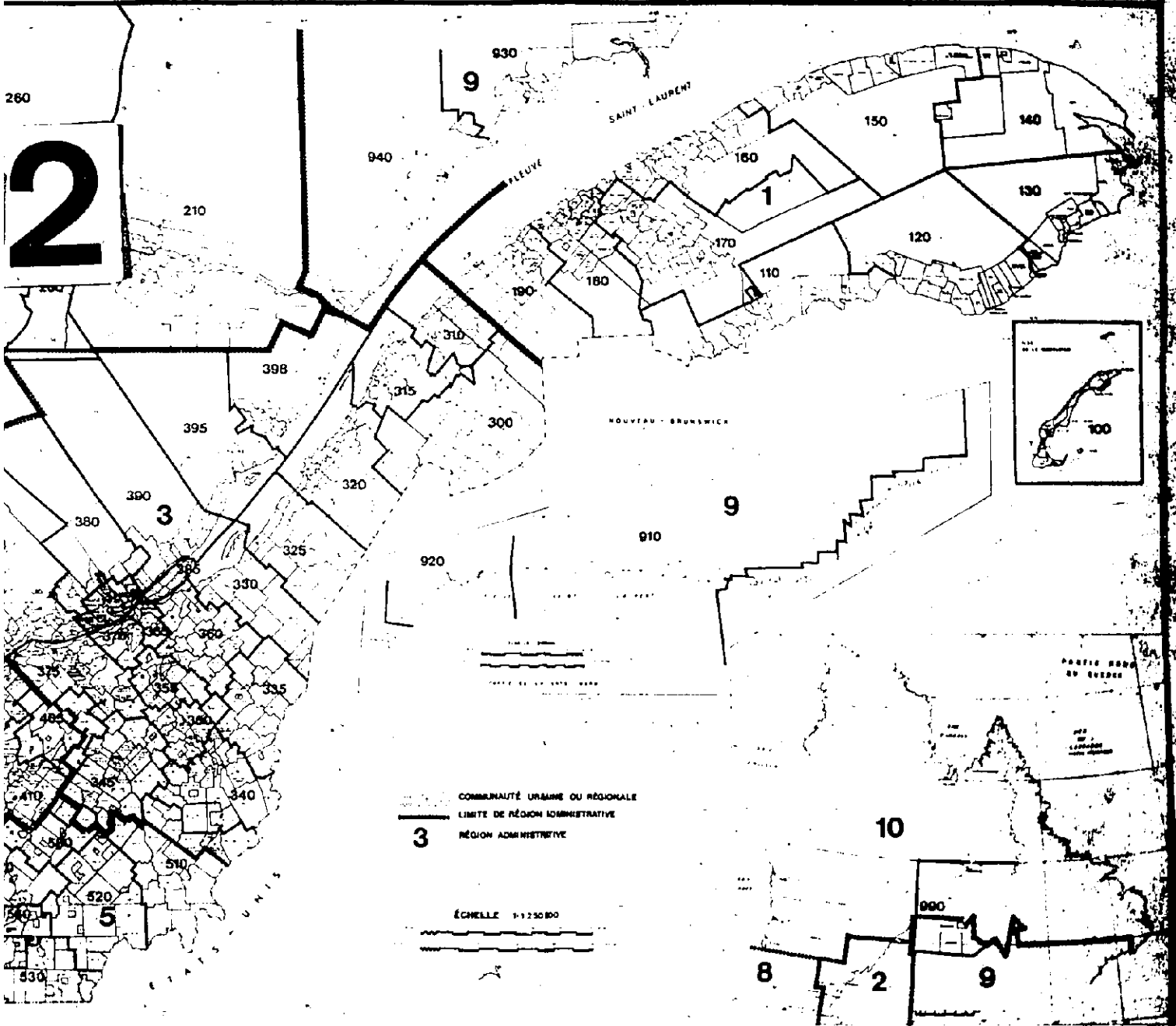
ÉS RÉGIONALES DE COMTÉ

- | | | | | |
|------------------------------|----------------------------------|----------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| 510 - LE GRANIT | 600 - BRÔME-MISSISSOUI | 665 - LAJEMMERAIS | 710 - PAPINEAU | 910 - MINGANIE |
| 520 - LE HAUT-SAINT-FRANÇOIS | 610 - LE HAUT-RICHELIEU | 670 - LAVAL | 730 - LA VALLÉE-DE-LA-GATINEAU | 920 - SEPT-RIVIÈRES |
| 530 - COATICOOK | 615 - LES JARDINS-DE-NAPIERVILLE | 671 - DEUX-MONTAGNES | 740 - PONTIAC | 930 - MANICOUAGAN |
| 540 - MEMPHRÉMAGOG | 620 - LE HAUT-SAINT-LAURENT | 673 - THÉRÈSE-DE-BLANVILLE | 750 - ANTOINE-LABELLE | 940 - LA HAUTE-CÔTE-NORD |
| 560 - SHERBROOKE | 625 - BEAUPRÉNOIS-SALABERRY | 674 - LES MOULINS | 810 - TÉMISCAMINGUE | 990 - CANIAPISCAU |
| 570 - LE VAL-SAINT-FRANÇOIS | 626 - VAUDREUIL-SOULANGES | 676 - L'ASSOMPTION | 820 - ROUYN-NORANDA | |
| 580 - L'OR-BLANC | 632 - ROUSSILLON | 678 - D'ALTRAY | 830 - VALLÉE-DE-L'OR | |
| | 634 - CHAMPLAIN | 680 - JOLIETTE | 850 - ABITIBI | |
| | 635 - LA VALLÉE-DU-RICHELIEU | 682 - MONTCALM | 890 - ABITIBI-OUEST | |
| | 640 - ROUVILLE | 684 - LA RIVIÈRE-DU-NORD | | |
| | 645 - LA HAUTE-YAMASKA | 686 - ARGENTEUIL | | |
| | 650 - ACTON | 687 - LES PAYS-D'EN-HAUT | | |
| | 655 - LES MASKOUTAINS | 689 - LES LAURENTIDES | | |
| | 660 - LE BAS-RICHELIEU | 690 - MATAWABE | | |
| | 672 - MIRABEL | | | |



LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES

00	LES ÎLES-DE-LA-MADELINE	300	TÉMISCOUATA	360	BELLECHASSE	405	L'ÉRABLE	510	LE GRANIT
10	AVIGNON	310	LES BABOUES	365	DESJARDINS	410	ARTHABASKA	520	LE HAUT-SAINT-FRANÇOIS
20	BONAVENTURE	315	RIVIÈRE-DU-LOUP	370	LES CHUTES-DE-LA-CHAUDIÈRE	415	DRUMMOND	530	COATICOOK
30	PABOK	320	KAMOURASKA	375	LÔTBINIÈRE	420	NICOLET-YAMASKA	540	MEMPHRÉMAGOG
40	LA CÔTE-DE-GASPÉ	325	L'ISLET	378	PORTNEUF	425	BÉCANCOUR	500	SHERBROOKE
50	DENNE-RIVERAIN	330	MONTMAGNY	380	LA JACQUES-CARTIER	435	FRANCHEVILLE	570	LE VAL-SAINT-FRANÇOIS
60	MATANE	335	LES ETCHÉMINES	385	L'ÎLE-D'ORLÉANS	440	LE CENTRE-DE-LA-MAURICIE	580	L'OR-BLANC
70	LA MATAPÉDIA	340	BEAUCÉ-BARTIGAN	390	LA CÔTE-DE-BEAUPRÉ	450	MASKINONGÉ		
80	LA MITTS	345	L'AMANTE	395	CHARLEVOIX	470	MÉKINAC		
90	ROUSSINI-NEIGETTE	350	ROBERT-CLICHE	398	CHARLEVOIX-EST	480	LE HAUT-SAINT-MAURICE		
00	LE FJORD-DU-SAGUENAY	355	LA NOUVELLE-BEAUCÉ						
10	LAC-SAINT-JEAN-EST								
20	LE DOMAINE-DU-ROY								
30	MARIE-CHAPPELAIN								



RÉGIONALES DE COMTÉ

ANIT
 UT-SAINTE-FRANÇOIS
 COOK
 IRÉMAÇOG
 ROOKE
 SAINT-FRANÇOIS
 ILANC

600 BROME-MISSISOUOI
 610 LE HAUT-RICHELIEU
 615 LES JARDINS-DE-NAPIERVILLE
 620 LE HAUT-SAINTE-LAURENT
 625 BEAUMARNOIS-SALABERRY
 628 VAUDREUIL-SOURLANGES
 632 ROUSSILLON
 634 CHAMPLAIN
 635 LA VALLÉE-DU-RICHELIEU
 640 ROUVILLE
 645 LA HAUTE-YAMASKA
 650 ACTON
 655 LES MARQUAIS
 660 LE BAS-RICHELIEU
 672 MIRABEL

665 LAJEMERAI
 670 LAVAL
 671 DEUX-MONTAGNES
 673 THÉRÈSE-DE-MAINVILLE
 674 LES MOULINS
 676 L'ASSOMPTION
 678 D'AUTRAY
 680 JOLIETTE
 682 MONTCALM
 684 LA RIVIÈRE-DU-NORD
 686 ARGENTEUR
 687 LES PAYS-D'EN-HAUT
 689 LES LAURENTIDES
 690 MATAWINE

710 PAPINEAU
 730 LA VALLÉE-DE-LA-GATINEAU
 740 PONTIAC
 750 ANTOINE-LABELLE
 810 TÉMSCAMINGUE
 820 ROUYN-NORANDA
 830 VALLÉE-DE-L'OR
 850 ASITIBI
 890 ASITIBI-OUEST

910 MINGANIE
 920 SEPT-RIVIÈRES
 930 MANICOUAGAN
 940 LA HAUTE-CÔTE-NORD
 990 CAMAPISCAU

Gouvernement du Québec
 Ministère des Affaires Régionales
 Direction générale de l'urbanisme et
 de l'aménagement du territoire

BIBLIOGRAPHIE

I LIVRES ET DOCUMENTS DE REFERENCE

- Baccigalupo, Alain. Les administrations municipales québécoises, des origines à nos jours. Tome 1: Les municipalités, Montréal, Les Editions Agence d'Arc Inc., 1984.
- Barreau du Québec, formation professionnelle, Droit public et administratif.. Contentieux municipal. Volume 12, Cowansville, Les Editions Yvon Blais Inc., 1981.
- Bédard, J. Roger. La bataille des annexions. Montréal, Les Editions du Jour Inc., 1965.
- Benjamin, Jacques. La Communauté urbaine de Montréal, une réforme ratée. Montréal, Laurore, 1975.
- Benjamin, Jacques. Planification et Politique au Québec. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1974.
- Bissonnette, Rita. La régionalisation municipale au Québec (1960-1980) Visées technocratiques et résistances locales. Thèse de maîtrise, Science politique, Université d'Ottawa, 1982.
- Dansereau, Francine et Jacques Godbout. Les corporations municipales du territoire-pilote. Annexe technique, Bureau de l'Aménagement de l'Est du Québec, 1965.
- Divay, Gérard et Jacques Léveillé, avec la collaboration de Bernard McCann. La réforme municipale et l'Etat québécois (1960-1979). Montréal, Presses de l'Université du Québec, I.N.R.S. urbanisation, 1981.
- Divay, Gérard. La décentralisation en pratique, quelques expériences montréalaises (1970-1977). Montréal, Presses de l'Université du Québec, I.N.R.S. urbanisation, 1979.
- Divay, Gérard et Jean Lapierre. Organisation collective et planification régionale: Les conseils régionaux de développement. Montréal, Presses de l'Université du Québec, I.N.R.S. urbanisation, 1976.

- Divay, Gérard et Jean-Pierre Collin. La communauté urbaine de Montréal: de la ville centrale à l'île centrale. Montréal, Presses de l'Université du Québec, I.N.R.S. urbanisation, 1977.
- Divay, Gérard. Regroupement municipal et intégration sociale. Montréal, Presses de l'Université du Québec, I.N.R.S. urbanisation, 1975.
- Cormier, Louis-A. et Louis-V. Sylvestre. Loi sur la protection du territoire agricole. Montréal, Wilson et Lafleur, 1980.
- Fortin, Gérald et Lucie Parent. Les municipalités régionales de comté et leur capacité d'extension, Montréal, Presses de l'Université du Québec, I.N.R.S. urbanisation, 1983.
- Gélinas, André. Les organismes autonomes et centraux de l'administration québécoise. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1975.
- Giroux, Lorne. Aspects juridiques des règlements de zonage au Québec. Québec, Presses de l'Université Laval, 1979.
- Jutra, Carole. Analyse de la procédure d'adoption et de mise en oeuvre du schéma d'aménagement de la communauté régionale de l'Outaouais. Thèse de maîtrise, aménagement et développement régional, Université Laval, 1981.
- Lajoie, Andrée. Les structures administratives régionales décentralisation et centralisation au Québec. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1968.
- Lavoie, Claude. Initiation à l'urbanisme. Montréal, Editions Georges Le Pape, 1978.
- Léveillé, Jacques (sous la direction). L'aménagement du territoire au Québec du rêve au compromis, Cahier VII de l'aménagement du territoire. Montréal, Editions Nouvelles Optiques, 1982.
- Léveillé, Jacques et Jean Meynaud. Fusions municipales, quelques expériences. Montréal, Editions Nouvelles Frontières, 1972.

- Lord, Guy et André Tremblay. Les communautés urbaines de Québec et Montréal, premier bilan. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1974.
- Lanversin, Jacques de. La région et l'aménagement du territoire. Paris, Librairies techniques, 1979.
- Mumford, Lewis. La cité à travers l'histoire. Editions du Seuil, Paris, 1964.
- Meynaud, Jean et Jacques Lèveillé. La régionalisation municipale au Québec. Montréal, Editions Nouvelles Frontières, 1973.
- Poirier, Michel (sous la direction de). Droit québécois de l'aménagement du territoire. Sherbrooke, Les Editions Revue de Droit, Université de Sherbrooke, 1983.
- Prost, Robert. La planification éléments théoriques pour le fondement de la pratique. Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1977.
- Québec (Prov.), Commission provinciale d'urbanisme. Rapport, Québec, Imprimeur de la Reine, 1968.
- Québec (Prov.), Ministère des Affaires municipales. Plan REMUR, Renouveau municipal et régional. 1970.
- Québec (Prov.), Ministère des Affaires municipales. Proposition de réforme des structures municipales. 1971.
- Québec (Prov.), Ministère des Affaires municipales. Livre blanc sur l'aménagement et l'urbanisme (version préliminaire) document de travail présenté au comité permanent de l'aménagement. Novembre 1977.
- Québec (Prov.). Projet de livre blanc sur la décentralisation. 1977.
- Québec (Prov.), Ministère du conseil exécutif, Secrétariat à l'Aménagement et à la décentralisation, La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle. Fascicules 1 à 6, 1978.
- Québec (Prov.). Le choix des régions. Document de consultation sur le développement des régions, Québec, Editeur officiel, 1983.

Québec (Prov.), Aménager l'avenir, les orientations du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire, Québec, Editeur officiel, 1983.

Robert, Georges. Cent minutes de réflexion, urbanisme, aménagement du territoire. Montréal, Editions Georges Le Pape, 1979.

St-Amour, Jean-Pierre. L'activité municipale en matière d'urbanisme dans l'Outaouais. Hull, Conseil régional de développement de l'Outaouais, 1978.

ARTICLES

Duport, Fernand. "L'aménagement du territoire au Québec: la consultation" dans Développement Québec. 7, no 6, oct. 80, pp. 3-4.

Fortin, Gérald. "Le Gouvernement régional de demain, Les municipalités régionales de comté" dans Critère. Automne, 82, no 34, pp. 157-165.

Gagnon, Jean-Paul. "Aménagement et décentralisation: quelques réflexions" dans Critère. Hiver 1979, no 24, pp. 99, 119.

Gibeau, Serge. "La MRC et l'aménagement du territoire" dans Actualité immobilière. Vol. 5, no 1, 1981, pp. 26-28.

Giroux, Lorne. "Les récents développements en matière de zonage" dans la Revue de droit de l'Université de Sherbrooke. Vol. 12, no 1, 1981, pp. 74-116.

Godbout, Jacques. "La formation de la C.U.Q. et le rôle de l'Etat dans la restructuration des pouvoirs locaux" dans Recherches Sociographiques. No 2, 1971, pp. 185-225.

Hébert, G.R. "La communauté urbaine: étude de certains pouvoirs" dans Cités et Villes. Avril 1970, p. 19 et Mai 1970, p. 19.

Jouandat-Bernardet, Roland. "Planification régionale et planification nationale" dans Critère. No 23, automne 1978.

- Houde, J. et P. Kenniff. "Les communautés urbaines (1970) II", dans Les cahiers de droit. pp. 333-352.
- Lafond, Nicole. "La loi sur l'aménagement et l'urbanisme" dans la Revue de droit de l'Université de Sherbrooke. 12, 1981, pp. 45-72.
- L'Heureux, Jacques. "Schéma d'aménagement et plan d'urbanisme en vertu de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme" dans la Revue générale de l'urbanisme. Vol. 11, 1980, pp. 8-63.
- Parenteau, Roland. "L'expérience de la planification au Québec (1960-1969)" dans Actualité économique. 45e année, no 4, janvier-mars 1970, pp. 679-696.
- Petrelli, Robert. "Analyse de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme" dans Act. immobilière, Vol. 3, no 4, déc. 1979, pp. 19-25.
- Quesnel - Ouellet, L. "Aménagement urbain et autonomie locale" dans Bergeron, Bérard et al. L'Etat du Québec en devenir, Montréal, Boréal Express, 1980, pp. 211-238.
- Robert, Lionel. "L'Espace et l'Etat: politiques et mouvements urbains et régionaux au Québec" dans Critère. No 23, automne 1978, pp. 231-258.
- Robert, Lionet. "La décentralisation: l'espace et l'état. Politiques et mouvements urbains et régionaux au Québec" dans Critère. No 23, automne 1978, pp. 231-258.
- Saint-Pierre, Jacques. "Aménager l'avenir: Virage vers une société de plus en plus planifiée" dans Actualité immobilière. Vol. 7, no 3, automne 1983.
- Trépanier, Marie-Odile. "Le contrôle intérimaire dans le cadre de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme: essai d'analyse statistique" dans Actualité immobilière. Vol. 7, no 3, automne 1983, pp. 11-21
- Trépanier, Marie-Odile. "Objectifs et bilan des lois 90 et 125 (Québec)" dans Actualité immobilière. Vol. 7, no 4, hiver 1984, pp. 41-43

LOIS ET REGLEMENTS

Communauté régionale de l'Outaouais. Règlement no 127,
Schéma d'aménagement du territoire. Hull, juin 1977.

Loi sur les cités et villes. L.R.D., C. C-19.

Code municipal.

Loi de la communauté urbaine de Québec. L.Q. 1969, C.83.

Loi de la communauté urbaine de Montréal. L.Q. 1969, C.84.

Loi de la communauté régionale de l'Outaouais. L.Q. 1969,
C.85.

Loi modifiant la loi de la CRO. L.Q. 1974, C.85.

Loi modifiant la loi de la CRO. 1975, C.90.

Loi concernant la CRO. L.Q. 1976, C.47.

Loi modifiant la loi de la CRO. L.Q. 1983, C.29.

Loi concernant certaines municipalités de l'Outaouais et du
Haut-Saguenay. L.Q. 1974, C.88.

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. L.Q. 1979, C.51.