



Assemblée nationale
Québec

journal des Débats

COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

Quatrième session — 31^e Législature

Commission permanente des affaires municipales

Projet de loi no 125 — Loi sur l'aménagement et
l'urbanisme (6)

Audition des mémoires des organismes intéressés

Le 26 avril 1979 — No 52

Président: M. Clément Richard

Table des matières

Union des municipalités du Québec.	B-2273
Conseil de recherche de la Haute-Yamaska Inc.	B-2288
Conseil métropolitain du Haut-Saguenay.	B-2295
Fédération des jeunes chambres du Canada français Inc.	B-2300
Ville de Saint-Raymond.	B-2308
Corporation du comté de Gatineau.	B-2314
Conseil régional de développement de la région administrative de Québec.	B-2325
Annexe A: Mémoire de l'Union des municipalités du Québec.	B-2335
Annexe B: Mémoire de la Fédération des jeunes chambres du Canada français Inc.	B-2376

Intervenants

M. Patrice Laplante, président
M. Guy Chevette, président suppléant

M. Jacques Léonard
M. Guy Tardif
M. François Gendron
M. Victor C. Goldbloom
M. Bertrand Goulet
M. Adrien Ouellette
M. Pierre de Belief euille
M. Julien Giasson
M. Lucien Caron
M. Jacques Brassard

*M. Francis Dufour, Union des municipalités du Québec et Conseil métropolitain du Haut-Saguenay
*M. Jules Thibault, Conseil de recherche de la Haute-Yamaska Inc.
*M. Claude Gagnon, Conseil métropolitain du Haut-Saguenay
*Mme Josette Canuel, Fédération des jeunes chambres du Canada français Inc.
*M. André Lacroix, idem
*Mme Denise Caron, ville de Saint-Raymond
*M. Luc Tremblay, idem
*M. Lionel Jobin, Conseil régional de développement de la région administrative de Québec
*M. Hubert Tremblay, Corporation du comté de Gatineau
*M. Michel Lavoie, idem
*M. Richard Roy, idem
*M. Harold Kelly, idem
*M. Marc Rouleau, Conseil régional de développement de la région administrative de Québec

*Témoins interrogés par les membres de la commission parlementaire

L'exemplaire, 35 cents - Par année, \$8 - Chèque à l'ordre du Ministre des Finances

***Adresse: Service des Documents Parlementaires
Assemblée nationale
Hôtel du Gouvernement, Québec.
G1A 1A7***

Courrier de la deuxième classe - Enregistrement no 1762

Le jeudi 26 avril 1979

Projet de loi no 125

(Dix heures douze minutes)

Le Président (M. Laplante): A l'ordre s'il vous plaît!

Veillez vous asseoir.

Reprise de la séance de la commission élue permanente des affaires municipales pour recevoir les mémoires pour l'étude du projet de loi no 125, Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Les membres de cette commission sont M. Brassard (Lac-Saint-Jean), M. Caron (Verdun) remplacé par M. Giasson (Montmagny-L'Islet), M. Cordeau (Saint-Hyacinthe) remplacé par M. Goulet (Bellechasse), M. de Bellefeuille (Deux-Montagnes), M. Gratton (Gatineau) remplacé par M. Goldbloom (D'Arcy McGee), M. Guay (Taschereau) remplacé par M. Chevrete (Joliette-Montcalm), M. Mercier (Berthier), M. Ouellette (Beauce-Nord), M. Shaw (Pointe-Claire), M. Tardif (Crémazie) remplacé par M. Léonard (Laurentides-Labelle).

Les intervenants sont M. Alfred (Papineau), M. Charbonneau (Verchères) remplacé par M. Marquis (Matapédia), M. Fontaine (Nicolet-Yamaska) remplacé par M. Cordeau (Saint-Hyacinthe), M. Goldbloom (D'Arcy McGee) remplacé par M. Caron (Verdun), M. Lacoste (Sainte-Anne), M. Léonard (Laurentides-Labelle) remplacé par M. Tardif (Crémazie), M. Samson (Rouyn-Noranda), M. Scowen (Notre-Dame-de-Grâce), M. Vaugeois (Trois-Rivières).

Les organismes qui sont invités à comparaître aujourd'hui sont l'Union des municipalités du Québec.

Une Voix: Présent.

Le Président (M. Laplante): Merci. Le Conseil de recherche de la Haute-Yamaska Inc.

Une Voix: Présent.

Le Président (M. Laplante): Merci, monsieur. La Fédération des jeunes chambres du Canada français Inc.

Une Voix: Présent.

Le Président (M. Laplante): Merci. La Corporation du comté de Gatineau; le Conseil métropolitain du Haut-Saguenay.

Une Voix: Présent.

Le Président (M. Laplante): Merci, monsieur. La ville de Saint-Raymond.

Une Voix: Présent.

Le Président (M. Laplante): Merci. Le Conseil régional du développement de la région administrative du Québec.

Une Voix: Présent.

Le Président (M. Laplante): Merci. J'appelle maintenant l'Union des municipalités du Québec.

M. Gendron: M. le Président, seulement une petite minute avant de...

Le Président (M. Laplante): Oui, monsieur le député d'Abitibi-Ouest.

M. Gendron: Si vous voulez corriger à la place de M. Jean-Guy Mercier, François Gendron, député d'Abitibi-Ouest, membre, et à la place de M. Charbonneau comme intervenant, vous avez mentionné M. Marquis (Matapédia), il faudrait le remplacer par M. Tardif (Crémazie).

Le Président (M. Laplante): C'est fait pour M. Tardif.

M. Gendron: Oui? Cela va. Faites uniquement la première correction.

Le Président (M. Laplante): A la place de M. Mercier, vous voulez M. Gendron (Abitibi-Ouest). Merci.

Messieurs, les règles du jeu — je crois que ce n'est pas la première fois que vous venez M. le maire — sont que vous avez environ 20 minutes pour la présentation de votre texte et 40 autres minutes servent pour les questions des membres de cette commission.

Si vous voulez identifier votre organisme, vous identifier et identifier les personnes qui vous accompagnent s'il vous plaît!

Union des municipalités du Québec

M. Dufour: Francis Dufour, maire de Jonquière et membre de l'exécutif de l'Union des municipalités du Québec; M. Marcel Pageau, président de la Communauté urbaine de Québec et membre de l'exécutif de l'Union des municipalités; Me Nicole Lafond de l'Union des municipalités et Jerry Giles, membre de l'Union des municipalités. (10 h 15)

M. le Président, au début de notre présentation, puisque nous ferons un condensé ou un résumé, nous demanderions l'inclusion du texte intégral de notre mémoire aux débats de cette commission.

Le Président (M. Laplante):... des membres. Il y a consentement, M. Dufour. (Voir annexe A)

M. Dufour: Je vous remercie. M. le Président, MM. les ministres, l'Union des municipalités du Québec peut aujourd'hui se réjouir de l'existence du projet de loi no 125 sur l'aménagement et l'urbanisme, à la fois à cause des principes qu'il respecte et du travail de collaboration dont il est le fruit. L'UMQ constate cependant que l'actuel

projet de loi nécessite plusieurs modifications avant son adoption en juin, spécialement en ce qui a trait à son harmonisation avec la Loi sur la protection du territoire agricole. L'UMQ ne voudrait pas voir un projet de loi d'aussi importante envergure que le projet de loi no 125 adopté rapidement sans toutes les clarifications utiles. Le projet de loi no 125, intitulé Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, couronne plus de dix ans de discussion sérieuse. C'est avec le dépôt du rapport LaHaye qu'un véritable débat s'est engagé puisque ce document concrétise en un tout la vision gouvernementale en cette matière. Les principes du projet de loi no 125 sont en partie le fruit de la collaboration de l'UMQ avec le gouvernement. L'union a procédé elle-même à une consultation auprès de ses membres pour leur faire connaître les thèmes et les mécanismes contenus dans ce projet de loi.

Il n'est plus question de remettre en cause la nécessité d'une loi-cadre sur l'aménagement et l'urbanisme. Si l'objectif majeur du projet de loi no 125 est d'encadrer et de faciliter l'aménagement du territoire québécois en fournissant aux municipalités une nouvelle structure de travail, il n'en reste pas moins que le projet de loi no 125 sur l'aménagement et l'urbanisme est aussi et surtout subordonné à celui de la décentralisation d'une série d'autres services gérés actuellement par le niveau provincial. La décentralisation envisagée par le gouvernement c'est de donner au citoyen un véritable contrôle sur l'organisation de sa vie communautaire. Vouloir rapprocher des citoyens un ensemble de services conçus à Québec et dispensés de là, voilà qui constitue un but louable. Toutefois, les conséquences d'une telle philosophie ne peuvent que remettre en question — et elles le font effectivement, les documents gouvernementaux en font foi — l'assise territoriale municipale comme structure d'accueil de services à venir, le pouvoir de décisions des élus locaux, les sources de financement. Le gouvernement peut aussi vouloir par cette même idée de décentralisation porter au niveau des structures intermunicipales des services qui sont présentement donnés individuellement par les municipalités à des coûts jugés suffisants pour leurs citoyens. Responsables et mandataires des citoyens qui les ont élus, les administrateurs locaux, maires et conseillers, s'interrogent sérieusement sur ce système de pensée dont ils ne possèdent pas tous les paramètres. Si jamais il y a décentralisation, les élus municipaux voudront pour leurs citoyens le maximum d'avantages et le minimum d'inconvénients.

Le projet de loi no 125 constitue, il va sans dire, un net progrès sur les présentes propositions législatives du gouvernement en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, étant plus respectueux de l'autonomie municipale. Par ailleurs, le projet de loi intervient après l'entrée en vigueur d'un nombre important de lois statutaires qui tissent la toile de fond de tout plan d'aménagement et d'urbanisme. Qu'il suffise de citer la Loi sur la protection du territoire agricole, la Loi de la protection des biens culturels, et le reste. Le projet

de loi no 125 n'a donc plus le caractère d'urgence qu'on aurait pu lui accorder en 1968. Voilà pourquoi l'UMQ profite de l'étude du projet en commission parlementaire pour suggérer des modifications à certaines dispositions et obtenir ainsi un document plus conforme aux opinions exprimées par ses membres, de même qu'une structure intermunicipale à la taille et au goût des membres qui la composent.

Remise en question de certaines conclusions du gouvernement en matière d'aménagement, hypothèse d'un développement urbain anarchique, une autre interprétation. Il faut tout d'abord remettre en question certaines des conclusions du gouvernement en matière d'aménagement. Déjà, en 1968, l'UMQ s'interrogeait sur la philosophie qui sous-tendait l'analyse faite par la commission LaHaye sur la situation urbaine au Québec. L'union a prétendu que, dans l'optique du rapport, on ne reconnaissait ni la qualité, ni la somme de travail accomplie par les corporations locales du Québec avec les moyens permissifs de l'époque; Cette philosophie était une philosophie de refus de la diversité municipale en aménagement et elle proposait une organisation spatiale rigoureuse contrôlée du haut vers le bas.

Cette perspective négligeait de mentionner clairement que s'il y avait anarchie ou laideur sur le territoire québécois, elles étaient aussi attribuables à la multiplicité des gestes posés par autant d'intervenants gouvernementaux, les ministères mandataires et organismes parapublics agissant pour le gouvernement sans concertation préalable. Si, en 1968, la commission LaHaye, dont l'esprit est encore apparent dans le fascicule vert sur l'aménagement, suggérait une douzaine de recommandations visant à une réorganisation bureaucratique et administrative du Québec, elle songeait aussi à mettre de l'ordre dans la maison du gouvernement.

Le projet de loi no 125, par ses articles 127 et 133, vise à mettre un terme au désordre des interventions provinciales de tout type sur le territoire québécois de deux façons. D'abord, le gouvernement veut indiquer ses intentions par des documents synthèses. Ensuite, le gouvernement et ses ministres sont liés par la mise en vigueur d'un schéma, d'un plan d'urbanisme et d'un règlement local. Enfin, lorsque ces derniers désirent intervenir, ils devront passer par le ministre responsable de l'application de la loi. L'union félicite le gouvernement d'autant de courage, avec cette réserve cependant. Il est à l'avantage de toutes les régions du Québec que ce mode de conduite soit adopté par les gouvernements dès maintenant, même quant aux plans et règlements municipaux actuels et non seulement lors de l'entrée en vigueur d'un schéma, ce qui peut être dans un temps relativement éloigné.

L'hypothèse de la désuétude des structures municipales: la tolérance du législateur. Lorsque le gouvernement propose aujourd'hui une nouvelle loi de l'aménagement et qu'il en soutient la nécessité à travers les constats présentés dans le fascicule no 3, il omet de référer à deux éléments

importants avant de tirer ses conclusions. D'abord, encore en 1975 — ce qui laisse songeur — et lors même de la conférence provinciale-municipale, le gouvernement ne voyait pas la nécessité "généralisée en milieu rural d'aborder des plans d'aménagement à l'échelon du comté, même si les corporations locales n'avaient pas individuellement la capacité technique pour ce faire". Loin de l'UMQ l'idée de penser que le projet de loi no 125 vient désormais fournir à ces municipalités la faculté d'agir ou encore de mettre au pas quelques municipalités récalcitrantes par une loi-cadre générale.

Ensuite, si cette harmonie entre la ville et la campagne fait défaut, c'est aussi peut-être que les pouvoirs d'aménager des corporations locales n'étaient pas d'un exercice obligatoire et que les compétences en matière de plan conjoint d'urbanisme n'étaient pas suffisamment bien articulées dans leurs effets juridiques. Il est insuffisant de parler d'aménagement sous ses seuls aspects sociologiques ou esthétiques. L'aménagement d'une municipalité ou de plusieurs n'est donc pas seulement concevoir un schéma élégant, selon les règles de l'art, où les usages de sol complémentaires sont harmonieusement répartis sur le territoire sans juxtaposition conflictuelle. C'est aussi évaluer, en termes de revenu pécuniaire et social, chaque usage attribué au sol. L'aménagement du territoire fait donc appel à des concepts fiscaux, mais surtout il impose une révision en profondeur des vocations résidentielles, commerciales ou industrielles que des municipalités, selon leur dynamisme propre, auront pu se donner au cours des ans.

Un projet de loi davantage respectueux de l'autonomie municipale. Avec la parution du projet de loi no 125, l'UMQ constate avec plaisir que ses recommandations, présentées à plusieurs reprises, sont reconnues, quoique le présent projet appelle encore un dernier polissage. Comme, jusqu'à aujourd'hui, ce sont les municipalités, les plus responsables d'entre elles, qui ont vu à structurer l'environnement de leurs citoyens en utilisant des pouvoirs de nature volontaire pour que l'exercice des libertés de tous n'entre en conflit sérieux avec aucun, elles désirent souligner au gouvernement la qualité et la quantité de leurs accomplissements. C'est l'objectif que tentait de joindre le sondage mis en oeuvre par l'UMQ.

L'aménagement au Québec n'a pas été le seul résultat à ce jour de l'intervention réglementaire des corporations locales ou de leur abstention parfois. Le gouvernement a, lui aussi, façonné le paysage québécois en légiférant de deux manières, soit qu'il ait attribué à des organismes nouveaux, créés par lui et procédant des corporations locales, le pouvoir d'élaborer des schémas d'aménagement ou qu'il se soit réservé à lui-même ou à un mandataire le contrôle sur certaines affectations du sol. Il s'agit des lois créant les communautés urbaines et régionales ainsi que certaines commissions intermunicipales et, enfin, de lois à vocation territoriale unique, agricole, écologique, historico-culturelle, cynégétique.

Les résultats du sondage de l'UMQ: 137 municipalités ont complété le questionnaire sur un total possible de 245, soit un taux de réponse de 56%. Ces municipalités représentent 1 750 000 personnes localisées dans les dix régions administratives du Québec. Les résultats de cette enquête ne permettent évidemment pas de juger de la qualité des activités municipales en matière d'aménagement et d'urbanisme mais ils fournissent par ailleurs suffisamment d'indications pour démontrer que les municipalités se sont dotées au cours des années des instruments de base pour régir l'utilisation de leur sol et que c'est à partir de cette base que devrait être envisagée la réforme possible et souhaitable en ces matières.

L'implication n'est pas que le projet de loi no 125 n'en tient pas compte mais les documents qui entourent cette réforme traduisent un jugement un peu négatif sur ce qui se fait présentement. Les activités des municipalités en matière d'utilisation du sol sont donc les suivantes: La très grande majorité, plus de 90%, possèdent un règlement de zonage et un règlement de construction et plus de 90% ont un règlement de lotissement. Ces règlements ont été mis en application au cours des vingt dernières années et pour le tiers des répondants au cours des six dernières années. Ces règlements ont été soumis à divers amendements, surtout le règlement de zonage, et les règles usuelles de consultation ont été suivies comme le dénotent les diverses demandes de référendum.

Pour ce qui concerne les plans d'urbanisme, 68% des municipalités possèdent un tel plan et un groupe de 7% est sur le point de s'en procurer un. Pour celles qui possèdent un tel plan, il est en vigueur dans 82% des cas. Ces municipalités sont souvent entourées de municipalités qui, elles aussi, ont leur plan d'urbanisme. Les plans conjoints avec d'autres municipalités représentent clairement la forme de planification la moins répandue, quatorze municipalités seulement ayant un tel plan.

La majorité des répondants dit partager un ou plusieurs services municipaux ou vise une entente intermunicipale des services. C'est le service des incendies et celui de l'approvisionnement en eau qui sont partagés le plus souvent, 60% et 53% respectivement. Le service d'urbanisme n'est partagé que dans 7% des cas; celui de l'habitation, dans 4%, et celui de la voirie et celui des achats, dans 6%. Quand on examine par ailleurs une situation hypothétique où des services pourraient être produits en commun, on voit que les pourcentages ont tendance à augmenter pour tous les services sauf pour celui des incendies et de l'approvisionnement en eau qui sont les plus partagés à l'heure actuelle.

En rétrospective, on voit que les municipalités ont développé leurs propres instruments d'utilisation du sol au cours des 20 dernières années, période au cours de laquelle elles ont connu leur croissance la plus rapide et période également qui fut la plus mouvementée en termes d'investissements publics.

La réalisation géographique et sectorielle en aménagement au Québec. Par ailleurs, il faut souligner que le projet de loi no 125 intervient dans le temps après l'entrée en vigueur d'un nombre important de lois statutaires qui, bon gré mal gré, affectent l'envergure de l'aménagement du Québec. Il s'agit de la Loi sur la protection du territoire agricole, de celle de la protection des biens culturels, de celle de la qualité de l'environnement et de celle de la conservation de la faune et des réserves écologiques, finalement, des lois créant les communautés et commissions urbaines et régionales. La présence de ces lois réduit considérablement l'urgence d'adopter une loi sur l'aménagement sans lui apporter un nombre important d'ajustements et de clarifications. Compte tenu, de plus, de l'inégalité des expériences et des efforts d'aménagement au Québec en dépit des problèmes de dénatalité ou de risques de suréquipement dénoncés par le gouvernement, l'UMQ prétend qu'il est fort risqué d'appliquer à travers tout le Québec en même temps un modèle identique de structures d'aménagement. Il faudrait d'abord et avant tout tenir compte des corporations déjà en place et de leur intérêt à continuer leur travail et, quant au reste du Québec, inventorier les capacités techniques de s'engager à fond dans cette opération sérieuse et son besoin spécifique de ce faire.

L'harmonisation de la Loi sur la protection du territoire agricole et de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. La Loi sur la protection du territoire agricole a mis sous tutelle une portion ou tout le territoire de 614 municipalités, quelle que soit leur vocation, rurale ou urbaine. Elle s'étend sur les basses terres du Saint-Laurent. Ces terres couvrent plus de la moitié du Québec urbain en population et en infrastructures. Ces espaces sont maintenant zonés agricoles. Si l'aménagement du territoire, selon le ministre Léonard, ne peut se faire de Québec, le zonage agricole, lui, qui n'est qu'une des utilisations du sol municipal, s'est fait à Québec sans autre forme de procès. Devant la volonté exprimée du gouvernement d'aborder la question de l'aménagement à partir du palier municipal de façon décentralisée, comment expliquer que ce même gouvernement, par son ministre de l'Agriculture, dépose une loi de zonage d'application sectorielle, décentralisée, qui règle en somme le problème d'affectation des sols non utilisés?

Dans le cadre de cette harmonisation, l'UMQ demande que l'on révise à fond les effets des articles 98, 100 et 111. Dans une municipalité, le rôle des élus est de faire en sorte que l'exercice des droits de chacun ne soit limité que par celui des autres. Le contrôle de l'abus de droit, soit par le pouvoir réglementaire municipal, soit par les tribunaux de droit commun, est justement un de ces mécanismes de négociation entre les groupes d'intérêt. La Loi sur la protection du territoire agricole l'a fait disparaître au profit des agriculteurs, quelles que soient leurs activités. L'UMQ invite les ministres à relire l'avis du Conseil consultatif de l'environnement parvenu au ministre

Léger en décembre 1978 et lu à l'Assemblée nationale. L'UMQ aimerait aussi avoir l'assurance que les municipalités conservent à l'égard de la fonction agricole et de leur zonage, une fois déterminés avec la commission, tous les pouvoirs normatifs contenus dans l'article 426(1) de la Loi des cités et villes comme ils existent vis-à-vis du résidentiel, du commercial et de l'industriel. L'UMQ pense que la tyrannie par la flore, la faune ou l'UPA, même les CRD, est aussi à craindre que toute autre tyrannie.

Puisque le zonage agricole est une des fonctions de l'aménagement et que la délimitation des périmètres urbanisés constitue la pierre d'assise des schémas et plans, une loi peut difficilement brimer l'autre. L'union demande qu'on harmonise non seulement les dispositions législatives et réglementaires de ces deux lois, mais que surtout on en rapproche l'esprit.

La Conférence municipale sur l'aménagement et l'urbanisme de mars 1979. L'UMQ a tenu, parallèlement à la tournée du ministre d'État à l'aménagement, une consultation de ses membres de tous les coins du Québec. 650 délégués sont venus faire connaître leurs commentaires d'administrateurs municipaux, élus et cadres, lors de la conférence de mars 1979.

1. L'assise territoriale de la table de concertation (144a — 159). Le fascicule 6 veut que l'association territoriale soit la moins contraignante possible entre les participants municipaux. L'article 142 de la loi n'est pas aussi clair. L'UMQ croit que le regroupement doit être volontaire afin de laisser les affinités municipales, faites autant de complémentarité que de similitude déterminer les dimensions socio-géographiques des territoires à aménager.

Les participants ont, de plus, réaffirmé que le contexte des comtés actuels ne pouvait plus correspondre à l'aménagement régional. Ce cadre vieux de plus de cent ans, ne s'harmonise plus avec les lignes de force socio-économiques du Québec. La formule 142 que pourra adopter le gouvernement pour définir l'assise territoriale des futures entités d'aménagement n'est pas encore déterminée. L'UMQ s'oppose formellement à ce que le législateur procède par arrêté en conseil ou par décret sans que les membres de cette structure n'aient été consultés auparavant et y aient donné leur assentiment. L'UMQ propose donc au gouvernement de travailler auprès des municipalités du Québec et de faciliter la composition de cette table de concertation avec tout autre organisme dont les intérêts se rapprochent des siens jusqu'à ce que les membres de la structure inter-municipale future présentent une requête au gouvernement.

Certains élus ne voient pas non plus d'un bon oeil le retrait a posteriori d'une municipalité de la petite région d'appartenance, ce qui déséquilibrera toutes les autres fonctions établies à partir du nombre total des municipalités participantes.

La corporation responsable de cet aménagement, article 160. Les opinions exprimées font voir la préférence très nette accordée à un mode

d'association unifonctionnelle distinct des conseils de comté par opposition aux deux autres proposés par le gouvernement. Ceci rejoint carrément l'opinion du conseil d'administration de l'UMQ exprimée le 17 novembre dernier. L'UMQ ne voit pas quels graves inconvénients peut causer la coexistence de deux structures, les comtés actuels et les futures structures intermunicipales d'aménagement qui n'ont ni la même base territoriale, ni le même rôle, ni la même appellation.

Les formules de représentativité et de représentation, article 144c). Quoique les participants ne se soient pas arrêtés sur une seule formule, ils ont exigé du ministre que, dans l'éventualité de l'établissement d'une corporation intermunicipale d'aménagement, il intervienne comme arbitre seulement sur invitation de leur part, mais qu'en tout temps, ce soit ces municipalités qui fixent leur type de représentativité et de représentation.

Il va sans dire que, dans le cadre de cette institution, la représentation urbaine doit être favorisée, protégée et garantie. Les municipalités urbaines correspondent à plus de 80% de la population du Québec. L'UMQ représente 235 cités et villes, y inclus Montréal, Québec, Laval et Longueuil, sur un total de 258. Les municipalités urbaines, au sein de cette structure intermunicipale dont les assises démographiques et foncières sont importantes, ne doivent être limitées ni par le nombre total des représentants, ni par leur proportion totale ou encore par les pouvoirs accordés.

Le partage des compétences entre le niveau intermunicipal et le niveau local (5, 6, 8, 79, 80, 81, 109, 112, 115, 116). L'ensemble des participants ne s'oppose pas au partage des pouvoirs faits dans le projet de loi no 125. Avant l'adoption de la loi, cependant, il faut s'assurer d'une harmonisation parfaite avec les pouvoirs actuellement contenus dans la Loi des cités et villes, dans le Code municipal et dans les diverses législations sectorielles à incidence municipale pour éviter toute duplication ou ambiguïté juridique.

Un nombre imposant de recommandations a été fait par l'UMQ au niveau du groupe de soutien technique au comité d'orientation politique quant à la nécessité de certaines définitions, à l'établissement de délais, à la levée d'imprécisions et de chevauchements, à une simplification de quelques mécanismes. L'UMQ fait siennes toutes ces recommandations préparées par ses experts et remises périodiquement aux partenaires gouvernementaux. Elle espère les voir incorporées dans la version finale de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Le financement des schémas et plans. Le ministre s'est engagé formellement, contrairement à l'article 207, à financer l'élaboration des schémas et plans. Toutefois, l'UMQ déclare que cela ne règle pas le problème de mise en oeuvre du schéma et, puisqu'il s'agit moins de financer la cartographie des régions que de restructurer l'espace socio-économique du Québec, l'UMQ soulève de sérieux doutes sur la suffisance des fonds prévus actuellement.

Le rôle des différents intervenants: le ministre et le gouvernement. Les participants se sont

plaints lors de la conférence du rôle du gouvernement et du ministre qui pouvait devenir excessif. Les titres des articles 62, 128, 131 et 134 les ont convaincus. Il leur ont demandé plus de réserve et qu'ils se soumettent eux aussi, quand ces projets ne rencontrent pas les vocations d'un schéma, à la consultation populaire.

L'UMQ demande de réunir les deux étapes d'information, articles 11 et 21, à la fois pour concentrer l'information et hâter le processus, ce qui évitera au gouvernement d'être accusé de contrôler indirectement l'élaboration du schéma.

Les citoyens. La participation et l'information du citoyen frôle la "consultationite". Sous ce chef, l'UMQ demande deux choses: d'une part, que soit respectés le mandat et l'expérience des élus municipaux en matière d'aménagement. Les citoyens qui les ont portés au pouvoir ne l'ont pas fait sous réserve. D'autre part, les citoyens ne désirent pas être consultés inutilement sur de vagues hypothèses. Que leur position soit reconnue intégralement et qu'un référendum reçoive toute la valeur qui lui est due quand une majorité de voix est atteinte.

Le processus de la participation du projet de loi no 125 est excessif. Ses différentes étapes constituent le meilleur moyen de retarder l'adoption d'un schéma. L'UMQ demande qu'on réduise au minimum les consultations en favorisant surtout l'information, plus économique par ailleurs, en utilisant l'avis dans les journaux, de préférence à l'envoi postal. La liberté serait accordée à toute corporation intermunicipale qui désire en faire davantage.

Le nom du nouvel organisme: Comme les participants à la conférence ont unanimement accepté une structure unifonctionnelle distincte des conseils de comté actuels, il va de soi que dans cette logique l'appellation "comté" soit rejetée pour désigner la future structure. Les élus locaux ont donné massivement leur accord au vocable "communauté régionale" pour identifier la corporation intermunicipale d'aménagement. Les titres de "préfet" et de "secrétaire-trésorier" disparaissent évidemment pour être remplacés par des termes conformes. Également, la future autorité de la nouvelle structure ne pourrait pas être le préfet de l'ancien comté, mais les élus siégeant à la table de concertation devraient choisir leurs propres président et secrétaire parmi des élus ou non.

La décentralisation: Le projet de loi sur l'aménagement et l'urbanisme est subordonné à celui de la décentralisation dont il forme seulement l'un des aspects. Les élus municipaux ont bien voulu, lors de la conférence sur l'aménagement, s'en tenir à l'analyse du projet de loi lui-même et ne pas trop déborder du côté de cette philosophie administrative. Mais pour poursuivre dans la ligne de pensée du gouvernement, l'exercice en aménagement engagé par le projet de loi no 125 en est un de découpage géographique d'abord et avant tout, les aspects population, superficie, histoire y faisant intrinsèquement partie. Le programme décentralisation emprunte une voie similaire. Mais s'il y a lieu de décentraliser d'autres services, leur adé-

quation aux besoins et aux capacités d'un groupe plus restreint de citoyens se fera aussi à partir d'un découpage.

Il faut s'interroger non seulement sur le projet d'aménagement à court terme, mais aussi à long terme et voir si ces décentralisations conviennent aux municipalités et si le territoire qui servira d'assise à la gestion des communautés régionales servira en plus à la décentralisation d'autres fonctions. En somme, il ne faut pas que l'exercice de réflexion soit limité, vain ou à reprendre.

Sans vouloir s'attarder dans une discussion à laquelle trop d'éléments font défaut, l'UMQ désire soumettre au gouvernement certaines considérations sur l'économie de la production de services municipaux. L'Union s'inquiète de la vision globalisante que risque de prendre la décentralisation et fait référence, par exemple, aux problèmes énormes engendrés par l'intégration des services policiers.

La diversité municipale: Après une analyse des mécanismes d'adéquation entre l'offre et la demande des services, on en conclut que les fusions et la création de gouvernements régionaux ne mènent forcément pas à une amélioration du système ou encore à une économie dans les coûts des services aux citoyens. Tout en reconnaissant que cela ne signifie pas que certains regroupements ne soient pas justifiés, l'UMQ dit fondamentalement qu'il n'est pas raisonnable de croire qu'il est possible de découper en unités standards des agglomérations urbaines ou le territoire national. Toute consolidation de services municipaux doit être fondée sur les critères opérationnels qui découlent des fonctions de production de ces services. L'adéquation entre l'offre et la demande aura plus de chance de se réaliser si la décision de se regrouper dans la province de services sous l'autorité de l'organisme supramunicipal ainsi créé vient des municipalités plutôt que d'un gouvernement supérieur.

Conclusion: Le projet de loi no 125 sur l'aménagement et l'urbanisme se veut un prolongement des pouvoirs municipaux d'aménager leur territoire à un niveau intermunicipal. L'UMQ demande que ses recommandations sur le projet de loi no 125 soient incluses dans la version finale de la loi et que celle-ci soit harmonisée avec toute législation présente et à venir à incidence d'aménagement pour éviter des chevauchements juridictionnels et réglementaires.

Au sujet du zonage agricole, l'UMQ note que les municipalités incluses dans la région agricole désignée n'ont plus d'autre rôle que de quémander des exclusions de la zone à la Commission de protection du territoire agricole pour sauvegarder un semblant de développement municipal. Devant la volonté avouée du gouvernement d'aborder la question de l'aménagement à partir du palier municipal de façon à décentraliser, comment expliquer que ce même gouvernement, par son ministre de l'Agriculture, dépose une loi de zonage d'application sectorielle et centralisatrice? L'UMQ demande que soit respecté l'esprit non contraignant du projet de loi no 125 de façon que

les municipalités elles-mêmes en arrivent par consensus à établir leur région optimale d'aménagement, qui ne réfère aucunement au comté actuel. L'UMQ propose de faciliter ces ententes intermunicipales.

Les municipalités membres de l'UMQ ont choisi massivement l'appellation communauté régionale d'aménagement pour identifier les futures structures intermunicipales. Elles ont exigé qu'au niveau de la représentativité les municipalités urbaines dont la population et l'assise foncière sont supérieures reçoivent tous la protection nécessaire, numérique et proportionnelle. Les municipalités du Québec demandent que toute dépense occasionnée par l'exercice d'un nouveau pouvoir soit compensée totalement par des sources de financement autonome. Les municipalités du Québec sont plus que tout autre organisme les interlocuteurs les plus valables auprès du gouvernement pour traduire les besoins de leurs citoyens, auxquels elles sont les seules à devoir rendre compte, mais les élus locaux sont aussi capables, comme le gouvernement, de voir au-delà de leurs frontières municipales au bien de tout le Québec.

Les municipalités du Québec, conscientes aussi de la multiplicité des besoins de leurs citoyens et des solutions auxquelles elles doivent faire face, demandent que le ministre des Affaires municipales, auquel elles s'identifient, coordonne toutes les lois ou tous les règlements dont les incidences sont locales, bien que ces lois soient proposées et pilotées par d'autres ministères.

Très brièvement, comme point final à cet exposé, je voudrais vous souligner que tout ne va pas si mal au Québec, car 86% des Québécois sont satisfaits, même très satisfaits de l'ensemble des services que dispense leur municipalité. L'UMQ désire que ce pourcentage grimpe encore, ou du moins se maintienne.

Le Président (M. Laplante): Merci monsieur. M. le ministre.

M. Léonard: M. le Président, M. le maire, je tiens d'abord à remercier l'Union des municipalités du Québec pour le mémoire que ses représentants viennent de nous résumer. Au-delà du mémoire lui-même, je tiens à remercier MM. Dufour et Pageau pour le travail qu'ils ont fourni au comité d'orientation, depuis sa création en juin dernier.

Ces remerciements s'étendent aussi à leurs différents conseillers qui ont travaillé avec les fonctionnaires du gouvernement ou de mon ministère au sein du comité technique. Nos rencontres, jusqu'ici — et je pense bien que cela continuera — ont été faites avec collaboration et respect mutuel. Puisque c'est avec des partenaires municipaux que le gouvernement a voulu tracer l'orientation du projet de loi no 125, il est évident que j'attache une attention particulière au mémoire de l'Union des municipalités du Québec. Je suis heureux de constater que son mémoire se situe dans une ligne de continuité avec les positions

prises au comité d'orientation et que la consultation que vous avez menée auprès de vos membres, soit dans le questionnaire, soit à votre dernière conférence à Montréal, en mars dernier, vienne confirmer un certain nombre d'accords sur le projet de loi, en particulier la nécessité de ce projet de loi.

Je voudrais, M. le Président, faire quelques commentaires à la suite de ce mémoire. Après avoir fait quelques remarques générales sur le contenu de votre mémoire, je voudrais ensuite vous poser quelques questions afin de préciser certains points particuliers.
(10 h 45)

Remarques générales. Vous faites état dans votre mémoire du lien qui existe entre le projet de loi sur l'aménagement et l'urbanisme et l'objectif à plus long terme du gouvernement vers la décentralisation des pouvoirs. Il est évident que le projet de loi no 125 se situe dans cet objectif de rapprocher les décisions le plus près possible des citoyens. Je voudrais cependant apporter des précisions. Certains utilisent l'expression "gouvernement régional" quand ils parlent de décentralisation. De même que le projet de loi no 125 ne s'oriente aucunement vers des fusions forcées de municipalités — c'est d'ailleurs une option que le gouvernement a rejetée — de même ce projet de loi n'a aucunement pour but d'installer des gouvernements régionaux. Il a choisi de remettre à une structure municipale les pouvoirs d'aménagement. C'est une position sur laquelle, je pense, l'UMQ se déclarerait d'accord avec le gouvernement à la page 60 de votre mémoire.

De plus, je tiens à souligner que le gouvernement, lorsqu'il parle de décentralisation, a toujours soutenu qu'il y a une foule de domaines qui trouveraient bien mieux leur place dans les municipalités locales plutôt qu'à Québec ou à une table intermunicipale. La décentralisation, cela ne va pas juste vers des structures régionales ou intermunicipales; cela va aussi vers la municipalité. Il y a cependant des pouvoirs qui trouveraient mieux leur place dans une structure intermunicipale.

De toute façon, la décentralisation se fera au grand jour. Ce n'est pas par des arrêtés en conseil que cela va se faire. Quand on sera arrivé là, c'est avec nos partenaires municipaux que nous en discuterons, comme nous avons procédé au cours de la discussion sur le projet de loi actuel.

Vous faites état, dans votre mémoire, de certaines inquiétudes à propos du financement. J'aimerais vous dire où nous en sommes présentement. Je répète l'engagement que nous avons pris au nom du gouvernement, que j'ai répété aussi souvent au cours de cette commission. Pour l'application du projet de loi no 125, comme pour d'autres, il n'y aura pas de pouvoirs nouveaux sans des revenus nouveaux et suffisants. Dans le concret, cela veut dire que donner à une instance intermunicipale le pouvoir de faire un schéma d'aménagement pour une petite région d'appartenance, c'est engager le personnel nécessaire. Cela s'appelle, à l'heure actuelle, un pouvoir

nouveau qui n'existe pas à ce niveau. Faire tel type de schéma avec un degré plus ou moins grand d'information et de consultation des citoyens avec tel ou tel instrument, ce sont aussi des coûts nouveaux. Cela s'évalue, mais vous admettez que cela peut varier selon ce que le gouvernement va retenir dans le projet de loi, à la suite de cette commission, comme dispositions législatives, et nous verrons après. De toute façon, nous en sommes à définir des critères.

Il faut donc distinguer entre la réforme fiscale actuelle, qui a visé à rendre des municipalités plus aptes à faire face à leurs responsabilités actuelles, et le financement de ces pouvoirs nouveaux. Le dernier discours du budget a prévu un montant pour l'année en cours, qui sera une année de démarrage. Le temps d'adopter la loi et le temps qu'on se mette au travail, c'est sûr, cela prendra un certain temps. Le discours du budget a clairement dit que le comité d'orientation sera appelé à faire des recommandations précises à ce sujet. La mise en vigueur ou l'élaboration des schémas commandera des investissements autant de la part de l'Etat que des instances locales. Dans la mesure où le gouvernement déléguerait des priorités d'exécution qui lui appartiendraient, il ne pourrait garder à Québec les revenus correspondant à ces priorités.

Je voudrais maintenant aborder les aspects directement reliés au projet de loi et qui sont dans le mémoire de l'UMQ. Il y a accord sur les principes de la loi à savoir que l'aménagement est une responsabilité politique, que le processus doit prévoir la participation des citoyens, que l'aménagement est aussi un pouvoir partagé. Je reviendrai tantôt à certaines modalités d'application de ces principes. J'ai noté aussi que l'Union des municipalités du Québec reconnaît qu'il y a dans le projet de loi no 125 un net progrès sur les précédentes propositions législatives en matière d'aménagement et quant au respect, notamment, de l'autonomie locale.

Les pouvoirs actuels des municipalités en matière d'urbanisme sont en effet confirmés et même augmentés dans le projet de loi no 125. Le projet de loi vient clairement indiquer qu'il appartient à la municipalité locale de fixer les orientations d'aménagement de son territoire, les grandes affectations de sol et les densités d'occupation. C'est aussi la municipalité locale qui peut réglementer le zonage, le lotissement, la construction et qui garde le contact avec le citoyen. C'est encore la municipalité locale qui choisit ses zones à restaurer, à protéger, qui peut fixer ses voies de circulation ou ses réseaux de transport. C'est enfin la municipalité locale qui peut décréter un programme particulier d'aménagement pour une partie de son territoire.

D'ailleurs, mes tournées dans les différents coins du Québec et votre mémoire en rapportant les résultats de votre questionnaire permettent de réaliser que nous ne partons pas à zéro dans ce domaine puisque plusieurs municipalités, régies par la Loi des cités et villes, ont déjà leur plan directeur.

J'ai noté, de plus, que l'Union des municipalités du Québec, reconnaissant depuis longtemps qu'il y a des problèmes en aménagement qui dépassent le cadre d'une seule municipalité, a non seulement accepté un des principes du projet de loi qui affirme que l'aménagement, c'est un pouvoir partagé, mais s'est aussi déclarée d'accord avec les modalités du partage des pouvoirs fait dans le projet de loi no 125.

Vous me permettez enfin de souligner deux aspects encore avant de poser quelques questions. Je sais que les conseillers de l'UMQ, comme le rappelle le mémoire à la page 62, ont fait certaines recommandations techniques pour bonifier les modalités du projet de loi. Je veux simplement assurer MM. Dufour et Pageau que nous en tiendrons compte lors de l'étude article par article du projet de loi no 125. Cette commission ici existe pour entendre les mémoires et nous aborderons cet aspect le moment venu. Je constate aussi l'accueil favorable de l'Union des municipalités du Québec à ce que le gouvernement lui-même, tout en gardant ses responsabilités, se trouve lié dans ses interventions aux schémas et aux plans par l'article 127 et qu'il doive indiquer ses intentions avant la fabrication et la mise en oeuvre de ces instruments.

Je voudrais maintenant vous poser quelques questions par rapport au titre I du projet de loi d'abord. Les résultats de votre sondage font ressortir la préoccupation de vos membres pour la planification du territoire et le contrôle de l'utilisation du sol. D'ailleurs, il y en a déjà une forte majorité, comme on disait, qui possède des plans et des règlements d'urbanisme. Compte tenu de votre expérience pratique en la matière, les dispositions du projet de loi en ce qui a trait aux instruments de planification vous paraissent-elles adéquates?

M. Dufour: Je pense qu'on peut affirmer à ce moment-ci que, selon la connaissance qu'on a du projet de loi qui est déposé devant nous, ou devant vous plutôt, et qu'on a à examiner, pour nous, cela nous semble satisfaisant.

M. Léonard: Bon. Sur un autre sujet, celui de l'harmonisation avec la loi 90, je ne veux pas revenir ici sur l'urgence évidente de protéger pour différentes fins, dont des fins économiques, le patrimoine agricole du Québec. Ce qui a été acquis dans ce secteur ne sera pas remis en question par le projet de loi no 125. Ces deux lois ont cheminé ensemble au Comité ministériel permanent de l'aménagement et au Conseil des ministres pour approbation. C'est ainsi que le projet de loi no 125 s'accompagnait d'un texte d'harmonisation avec la loi 90, un texte qui a d'ailleurs été entériné par le Conseil des ministres et qui a été déposé pour fins de consultation.

Ce texte d'harmonisation — c'est une question — rencontre-t-il vos vues, compte tenu de la position que vous nous avez lue tantôt et plus particulièrement en ce qui concerne les articles 98, 100 et les autres de la loi 90 que vous nous avez mentionnés tout à l'heure?

M. Dufour: On est d'accord avec les propositions d'harmonisation, mais, en abordant les articles 98, 100 et 111, nous avons essayé de démontrer ceci: lorsque le zonage agricole sera régi par ces règlements, lorsque ces règlements seront adoptés — on comprend aussi que le zonage agricole ou le territoire agricole est une responsabilité nationale et relève du gouvernement — pourquoi ne pas remettre aux municipalités le pouvoir de réglementer ou de surveiller ce zonage agricole? Je pense bien qu'à ce moment-là ce sera de nature à éclaircir les juridictions. Même en étant un objectif national, il faut que les agriculteurs ou l'UPA comprennent bien qu'ils font partie d'un tout eux aussi et qu'ils doivent être régis par des lois. Pour nous, il faut absolument que l'aménagement du territoire, ou le zonage agricole s'il est globalement remis aux corporations intermunicipales ou aux communautés régionales, ait aussi un chien de garde ou soit surveillé, autant dans son application que dans ses lois, par un organisme qui sera existant, qu'on appellera à ce moment-là, j'espère, communauté régionale.

M. Léonard: Dans le texte d'harmonisation, la Commission de la protection du territoire agricole garde son rôle de surveillance, tout au moins, de l'application de la loi 90. Etes-vous d'accord sur cette position? Vous parlez du rôle possible de la communauté régionale ou du comté, mais au-delà de cela, êtes-vous d'accord sur la proposition du texte d'harmonisation?

M. Dufour: La Commission de la protection du territoire agricole a un pouvoir qui est plus élevé ou plus fort que n'importe quel autre groupe, et on a des constatations dans le sens que la Commission de la protection du territoire agricole peut se substituer ou brimer l'autorité locale. Elle peut même décider du développement d'une municipalité. Elle peut décider, dans certains cas, que le sol d'une municipalité est tellement à un haut potentiel que la vocation de la municipalité devient en péril, que tout l'argent qui a été investi par cette municipalité ira à peu près chez le diable et elle décide que c'est à côté que doit se faire le développement. Donc, la Commission de la protection du territoire agricole — il me semble, en tout cas — est omniprésente. On devrait trouver un mécanisme, que nous nous connaissons: la communauté régionale ou la municipalité comme telle.

M. Léonard: Je voudrais maintenant aborder le titre II du projet de loi. Je constate d'abord qu'il y a un accord total sur le principe fondamental du projet de loi, à savoir que les municipalités urbaines et les municipalités rurales doivent être ensemble dans une même structure intermunicipale pour l'aménagement de leur région d'appartenance. Nous avons bien compris? Quant aux modalités, vous favorisez, vous, un mode d'association unifonctionnel, distinct des conseils de comtés. Je pense que c'est différent des deux autres modes d'association qui ont été élaborés dans un docu-

ment fait par les fonctionnaires de mon ministère et que nous avons rendu public. J'aimerais que vous nous disiez ce que vous entendez, vous, par une structure unifonctionnelle.

M. Dufour: Lorsqu'on parle de fonction unifonctionnelle, ce qu'on entend, c'est d'essayer de trouver, par un mécanisme nouveau, une fonction nouvelle qui, au début, aura seulement cette fonction, c'est-à-dire faire du schéma d'aménagement du territoire, quitte à examiner dans le temps quels seront les exercices ou les pouvoirs qu'on pourra ajouter à cette structure. Mais le but, c'est une fonction nouvelle — et cela, je pense qu'il est important de le retenir — qui n'a jamais été exercée par qui que ce soit d'une façon globalisante autant que la loi 125 le propose. Alors on pense qu'il est nécessaire qu'on mette une structure nouvelle en place. Pourquoi, nouvelle? C'est parce que l'Union des municipalités du Québec n'a pas de structure régionale. Je comprends aussi que l'Union des conseils de comtés a une structure à caractère régional. Si on ne trouve pas une formule nouvelle, il y en a un qui va penser qu'il n'y a rien de changé.

M. Léonard: Oui, mais ne trouvez-vous pas d'inconvénients à l'existence de deux structures, parce que c'est cela qui va...

M. Dufour: Non, puisque selon l'expérience que je possède — je parle peut-être à titre personnel, mais aussi pour confirmer les dires de l'Union des municipalités — chez nous, il y a un conseil de comté et il y a aussi une structure qui est autre que le conseil de comté où les membres du conseil de comté fonctionnent avec nous et qui aident aussi dans la fabrication d'un schéma d'aménagement du territoire. Et cela ne cause pas de problème.

M. Léonard: Est-ce une opinion personnelle ou l'opinion de l'Union des municipalités?

M. Dufour: Cela confirme l'opinion de l'Union des municipalités, l'opinion qu'on vous a donnée au comité d'orientation et que les 650 délégués ont confirmée en très grande majorité.

M. Léonard: Je voudrais maintenant vous poser une question sur l'assise territoriale. Qu'est-ce, pour vous, l'assise territoriale pour des fins d'aménagement? Avez-vous aussi élaboré des critères dont on devrait tenir compte pour délimiter ces territoires?
(11 heures)

M. Dufour: Nous pensons que le territoire — quand on parle d'aménagement — doit être assez grand. Le territoire demande une vision plus globale qu'un plan d'urbanisme localisé ou très local. Pour moi, c'est important que le schéma d'aménagement puisse prévoir des choses qui sont de grande envergure et qui aussi peuvent s'exprimer dans le temps. Un schéma va déterminer, par exemple, des routes principales. Il va

déterminer des édifices à caractère public ou parapublic ou même à valeur locale dans un grand territoire où on pourrait, à partir de cela, être capable de déterminer les grandes orientations de ce qu'on veut. Pour moi, un territoire doit être assez grand. Il doit vraiment dépasser la municipalité ou, sans cela, faisons des fusions purement et simplement. Là, on va faire du plan d'urbanisme et on ne fera pas d'aménagement du territoire. Un schéma doit couvrir un territoire très vaste ou assez vaste pour qu'on puisse aussi s'interroger et avoir du travail à faire parce que, prévoir à court terme, tout le monde peut le faire. Mais, si on a un territoire un peu plus grand, on va être capable de déterminer plus longuement où l'on va.

Ce qui n'empêche pas de penser à des fonctions à travers tout cela, même par le même organisme, parce que, partant d'un territoire élargi, on peut exercer des fonctions moins grandes qui touchent moins de territoire.

M. Léonard: Est-ce que vous avez pensé à des étapes qui pourraient nous conduire à la définition de cette assise territoriale ou à un processus?

M. Dufour: Bien sûr, des conseils de comté existent actuellement et il y a aussi des municipalités ou des villes, des cités et villes qui existent dans le même territoire. Nous croyons que la proposition que vous avez avancée de consulter pourrait être considérée, mais aussi en partant des hypothèses qui ont été émises avec 87 comtés ou 109. Nous, on pense que 87 comtés devraient être suffisants, mais c'est beaucoup plus par une idée globale que par une étude spécifique sur le terrain. On croit qu'à partir de cela le milieu devrait être consulté, mais aussi on devrait, même en consultant, faire comprendre ce qu'est un schéma d'aménagement. Beaucoup de personnes ne savent pas qu'un schéma d'aménagement va être contraignant. Cela existe dans le temps, on fait cela et il n'y a plus de problème. J'ai bien l'impression que le schéma d'aménagement, une fois mis en place, les gens vont commencer à s'interroger sérieusement et tout le monde aura des contraintes. Il va falloir faire comprendre aux gens, dans la consultation — ce qui n'est pas incompatible — qu'un schéma d'aménagement doit être fait dans un territoire assez vaste.

M. Léonard: Quand on lit le texte de votre mémoire, on a l'impression que ce territoire que vous décrivez correspond un peu — même, dans certains cas, beaucoup — au territoire sur lequel il y a des ententes intermunicipales. Qu'est-ce qui vous amène à cette position?

M. Dufour: Lorsqu'on lit les fascicules et qu'on examine, dans le temps... Parce que, dans le fond, il faut bien se rappeler que le schéma d'aménagement n'existe pas dans la province actuellement. Au Québec, des schémas d'aménagement, il n'y en a pas beaucoup. Les gens ont peut-être tendance à se référer à des choses qui

existent. Ils se réfèrent à vos fascicules qui, déjà, commencent à les orienter tout de même sur des régions d'appartenance. Les gens se réfèrent à cela et essaient de prendre le voisinage immédiat. C'est naturel, à part cela; quelqu'un qui n'a jamais fait de schéma d'aménagement pense petit, parce qu'il veut être le gros à travers cela. Il n'élargit pas son horizon. Il dit: Il faut que la région d'appartenance soit petite; je vais être le "boss" là-dedans. C'est un réflexe naturel, mais on veut essayer et on est prêt à essayer, M. le ministre, à vous aider à bonifier et à améliorer ce réflexe avec l'aide de l'Union des municipalités puisqu'on s'offre comme partenaire pour faire cette consultation et essayer d'élargir un peu.

M. Léonard: De sorte que cela dépasserait des municipalités contiguës.

M. Dufour: Il faut absolument qu'on dépasse. En tout cas — c'est mon point de vue — il faut qu'on dépasse ce stade-là. On confond assez souvent décentralisation et aménagement. Il faudrait que les gens pensent de deux façons. D'abord, le schéma d'aménagement, c'est un territoire élargi. A l'intérieur de ce territoire élargi, cette nouvelle communauté régionale pourra effectivement administrer ou gérer des services qui ne s'adressent pas nécessairement à l'ensemble du territoire.

M. Léonard: En tout cas, je pense bien que le projet de loi 125, disons, soutient qu'il doit y avoir une table de concertation et que ce doit être une table de concertation des orientations politiques en aménagement. Dans ce sens-là, cela dépasse quelques municipalités contiguës et cela vise un territoire plus vaste. On ne peut pas laisser des municipalités pour compte dans le territoire.

Je poursuis, si vous me le permettez. On constate, dans votre mémoire, que vous ne proposez pas de forme de représentativité à cette table commune. Etes-vous d'accord — je pense que cela l'indique un peu mais je pose la question — avec le gouvernement pour qu'il n'y ait pas de structure uniforme pour l'ensemble du Québec? Est-ce que, vous-mêmes, vous avez actuellement une position sur le mode de représentation?

M. Dufour: L'Union des municipalités a accepté, lors de son congrès, que cette consultation se fasse et aussi qu'elle ne soit pas uniforme à travers le Québec. Je pourrais peut-être penser et j'aurais lieu de penser — je parle à titre personnel selon les expériences vécues — qu'il y aurait, des formes de représentativité où on pourrait se reconnaître. Actuellement, il y a un projet de loi sur la démocratie municipale qui va recommander, j'imagine un certain nombre de conseillers par population avec un minimum de... Lorsque cela devient trop gros, il y a un maximum de..., aussi, puisque les barèmes vont changer. Pourquoi ne pourrait-on pas penser que pour les futures communautés régionales ces mêmes principes pourraient s'appliquer, quitte à trouver certaines moda-

lités? Je pense qu'encore là, l'union pourrait déterminer ou essayer de déterminer avec vous de quelle façon on pourrait procéder.

M. Léonard: Cela va.

Le Président (M. Laplante): M. le député de D'Arcy McGee.

M. Goldbloom: Merci, M. le Président. M. Dufour, Madame, Messieurs, je tiens pour acquis que l'Union des municipalités acceptera l'invitation lancée hier devant l'Union des conseils de comté par le ministre des Affaires municipales à une rencontre avec lui pour que les deux organismes puissent chercher un terrain d'entente, parce que l'on constate des divergences de vues assez importantes entre les deux positions, surtout en ce qui concerne la structure éventuelle de l'organisme conjoint qui sera chargé de l'aménagement du territoire.

Je voudrais vous poser une question assez simple à cet égard. Est-ce que l'Union des municipalités aura une objection quelconque à ce que les municipalités rurales, c'est-à-dire les municipalités régies par le Code municipal, disent aux municipalités régies par la Loi des cités et villes: Nous préférons que notre porte-parole à l'intérieur de cette structure soit le conseil de comté, que le préfet du comté soit le porte-parole du milieu rural, que ce préfet soit maire d'une des municipalités impliquées directement dans le processus de la confection d'un schéma d'aménagement ou non?

M. Dufour: Il est clair, pour l'Union des municipalités, qui est très respectueuse des élus, que le préfet de comté représente tout de même un vaste territoire dans la plupart de cas et aussi, en même temps, il est maire de sa municipalité. Je ne crois pas qu'on puisse avoir d'objection à ce que le préfet de comté soit le principal porte-parole, ce qui ne veut pas dire l'unique porte-parole.

M. Goldbloom: Il me semble que les intéressés choisiraient de demander la parole ou de ne pas la demander.

Il a été suggéré que, d'un côté comme de l'autre — je parle du milieu urbain et du milieu rural — il y ait un droit de veto. Déjà, certaines villes, notamment la ville de Granby, qui a présenté le premier mémoire entendu par cette commission parlementaire, ont réclamé un droit de veto pour la principale ville d'un territoire, d'une agglomération, afin que cette ville ne se laisse pas imposer des choses contre son gré. Mais l'Union des conseils de comté a demandé que du côté rural il existe également un droit de veto pour que la ville ne soit pas en mesure d'imposer sa volonté contre le gré des municipalités rurales. Comment voyez-vous cette proposition? Comment y réagissez-vous?

M. Dufour: Si j'avais une réaction, ce serait vraiment à titre personnel parce qu'à notre con-

grès de l'union, cela n'a pas été abordé tellement. Lorsqu'il a été question de droit de veto, ce dont ont parlé la plupart des membres de l'Union des municipalités, en fait, c'est d'avoir l'importance qu'ils occupent dans le milieu. Autrement dit, qu'on s'occupe surtout de la population qu'on représente. A ce moment, je pense que les membres de l'Union des municipalités n'ont pas voulu aborder la question de veto pour cette question. Personnellement, je peux avoir certaines idées, mais je ne pense pas que je représenterais l'union à ce moment.

M. Goldbloom: M. Dufour, j'ai lu votre mémoire intégralement et j'ai trouvé particulièrement intéressante l'annexe III qui, si je la comprends bien, est un certain recueil de réponses données au questionnaire et, notamment, à la question 1-b qui se lit comme suit: "Si vous n'êtes pas d'accord ou si vous n'êtes que partiellement d'accord avec le projet de loi no 125, Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, à quoi vous objectez-vous principalement?"

A la troisième page de cette annexe, en bas de la page, on trouve une série d'objections qui me paraissent assez importantes. Des municipalités s'opposent "aux pouvoirs absolus du ministre édictés aux articles 4, 28 à 29, 62, 66 et 78, sans aucun recours par voie d'appel pour les parties impliquées". Certaines municipalités s'opposent "aux pouvoirs absolus du gouvernement édictés aux articles 30, 127 à 133 et 134 à 141, sans aucun recours par voie d'appel pour les parties impliquées" et le reste; je ne cite pas tout le texte.

A la page suivante, le deuxième paragraphe se lit comme suit, constituant un autre élément d'opposition de la part de certaines municipalités: "Le gouvernement a le dernier mot, ce qui n'est pas normal. Déjà, c'est difficile d'adopter un plan au niveau d'une ville, alors au niveau du comté et, de plus, le gouvernement a toujours le dernier mot".

J'aimerais vous demander quelle est l'importance de ces objections. Elles ont certainement une importance appréciable parce que vous avez jugé bon de les inclure dans votre mémoire. Est-ce à peu près 49% des municipalités qui s'expriment de cette façon? Ou est-ce une proportion relativement faible? En incluant ces objections dans son mémoire, quel est le message que l'Union des municipalités a voulu communiquer au gouvernement et à cette commission parlementaire? Je ne crois pas avoir entendu ce message dans la présentation que vous avez faite de votre mémoire.

M. Dufour: Il faut dire que le questionnaire a été distribué à nos municipalités membres avant les deux jours de consultation qu'on a faite avec nos membres durant le mois de mars. Donc, ce sont des remarques ponctuelles faites par certains répondants à ce questionnaire et cela peut représenter une vingtaine, entre 10 et 20 municipalités. On a voulu les colliger à titre d'indication. Lorsqu'on regarde, par exemple, notre résumé de

mémoire à la page 9, l'article 6a, le ministre et le gouvernement, on a fait des remarques qui couvrent à peu près les points que vous nous soulignez. Ce sont vraiment des remarques individuelles. On a voulu que le mémoire soit le plus représentatif possible.

(11 h 15)

M. Goldbloom: Merci.

A la page 64 du mémoire, l'Union des municipalités du Québec parle de la nécessité de restructurer l'espace socio-économique du Québec. Restructurer est un verbe qui donne la notion d'une structure administrative, d'une autorité qui serait constituée d'une façon différente de ce qui existe actuellement. L'UMQ va jusqu'à dire que pour effectuer cette restructuration de l'espace socio-économique, les montants d'argent présentement prévus ne lui sembleraient pas suffisants.

J'aimerais vous amener, M. Dufour, à expliquer davantage ce que vous voulez dire par cette restructuration, notamment parce que vous avez mis l'accent sur la nature unifonctionnelle de l'organisme que vous proposez pour les fins d'aménagement. Mais restructurer l'espace socio-économique et consacrer des sommes importantes d'argent à cela me semble impliquer une tâche plus vaste et une nouvelle définition de la structure administrative du Québec. J'aimerais vous amener à expliquer davantage ce que vous voulez dire par cela, ou plutôt ce que l'UMQ veut dire.

M. Dufour: Pour nous, lorsqu'on parle d'argent, il est clair que le dernier discours du budget fait allusion à un montant de \$2 100 000 pour la mise en place de ces nouvelles structures régionales ou communautaires régionales. Ces montants, à partir de l'application de la loi, seront probablement suffisants puisque cela ne pourra pas démarrer aussi rapidement qu'on voudrait. Selon l'expérience qu'on connaît, un schéma d'aménagement cela va très lentement.

Tout de même, il faut être conscients que lorsqu'on fait des schémas d'aménagement, cela nous prend un bureau, peut-être très léger, mais cela prend des gens pour faire fonctionner cette nouvelle fonction. Cela veut dire aussi des gens qui se réunissent autour d'une table. Possiblement qu'il y a des coûts à chercher là-dedans. Une réorganisation de bureau, engagement de consultants, cela veut dire aussi évaluation des coûts de ce qui sera contenu dans le schéma d'aménagement. Pour nous, il semble que cette fonction va devenir avec le temps plus onéreuse. Cela va être une charge supplémentaire puisque c'est une nouvelle fonction que personne n'a exercée. C'est pour cela qu'on fait référence dans notre mémoire à des coûts, puisqu'en même temps qu'on le dit, on s'appuie sur la conférence provinciale-municipale de juin 1978 où les deux ministres — ils n'ont pas repris leur parole jusqu'à maintenant — ont toujours dit que lorsqu'il y aurait des fonctions nouvelles, il y aurait des coûts mis à la disposition pour ces nouvelles fonctions.

M. Goldbloom: M. le Président, je termine par un bref commentaire. J'ai posé cette dernière

question parce que l'expression "restructurer l'espace socio-économique du Québec" aurait pu être interprétée de façon à laisser entrevoir la constitution de gouvernements régionaux et l'inclusion dans le mandat, dans la vocation de l'organisme qui pourrait être créé pour la fonction aménagement de beaucoup d'autres responsabilités. J'étais heureux d'entendre le ministre dire, ce matin, que ce n'était pas l'intention du gouvernement de constituer des gouvernements régionaux. J'espère l'avoir bien compris, et c'est une réponse partielle à quelque chose que j'avais soulevé hier. Il me semble, effectivement, que si tous les intéressés s'entendent sur la nature unifonctionnelle de la structure qui sera créée en vertu de l'éventuelle loi sur l'urbanisme et l'aménagement, l'entente et la mise en application de la loi deviendront plus faciles. Merci, M. le Président.

Le Président (M. Laplante): Merci, M. le député.
M. le député de Bellechasse.

M. Goulet: Merci, M. le Président. M. Dufour, au nom de l'Union des municipalités, vous soutenez que ce projet de loi n'a plus l'urgence qu'il avait il y a dix ans. Est-ce que cette déclaration vaut seulement pour le territoire couvert par l'Union des municipalités ou si vous êtes conscient que c'est pour tout le Québec?

M. Dufour: On n'a pas fait d'étude spécifique sur les territoires ruraux par rapport aux territoires urbains. On est conscient tout de même que les territoires ruraux sont moins urbanisés, d'une façon, et en même temps le développement se fait moins rapidement. Par contre, lorsqu'on constate l'étalement urbain qui se fait actuellement dans l'ensemble du Québec, cela commence à nous inquiéter sérieusement. Pour nous, c'est de cette façon qu'on pense qu'il ne faudrait peut-être pas prendre la notion d'urgence textuellement; on peut essayer de l'explicitier. Pour nous, ce n'est peut-être pas aussi urgent qu'en 1968, il y en a qui sont dotés d'outils. On dit tout de même — je pense que le mémoire le démontre clairement — qu'il est nécessaire que cette loi s'applique, notre journée d'étude l'a démontré clairement.

Sur les intervenants, les 650 personnes présentes au congrès, il n'y a pas beaucoup de gens — j'ai présidé des ateliers et j'ai participé activement — qui ont remis en question la notion de la loi comme telle. On dit, l'urgence, dans le temps, cela veut dire peut-être des semaines. Il faut prendre le temps de l'harmoniser et de s'assurer qu'il n'y ait pas de conflit avec d'autres lois existantes. C'est dans ce sens qu'il faut prendre le mot "urgence". Il y a aussi des mécanismes en place. On sait que, lorsque la loi sera en application, elle ne le sera pas sur tout le territoire du jour au lendemain. Il y a des endroits où — c'est peut-être une indication au gouvernement — des interventions rapides doivent être faites; il devra les faire. Où ce sera moins nécessaire, il pourra aller plus lentement.

M. Goulet: Merci. Même si le ministre a posé une question sur ce point, j'aimerais revenir sur la représentation au sein du conseil de comté. Vous n'avez pas fait de suggestion quant au mode de représentation. Vous avez touché un point en disant que dans votre région du Saguenay, à Jonquières, vous êtes habitué, vous avez déjà travaillé avec deux structures, je veux dire votre municipalité et des petites. Une région, par exemple, où on retrouve une grande ville — une grande ville comparativement aux autres municipalités dans la région — de 40 000 à 50 000 habitants, et les 20 ou 25 autres municipalités n'ont que de 500 à 1000 habitants. On a des cas comme cela au Québec. Est-ce que vous pensez que cela va être facile pour ces petites municipalités ou la ville de travailler ensemble? D'après ce que vous avez vécu dans votre région, pouvez-vous nous dire ce matin: Oui, c'est faisable?

M. Dufour: Oui, je peux dire que c'est faisable.

M. Goulet: Oui?

M. Dufour: Si c'est une réponse aussi brutale que vous voulez avoir!

M. Goulet: Est-ce faisable difficilement ou facilement?

M. Dufour: C'est tellement complexe, la question de la représentativité, c'est tellement un réflexe humain; en même temps, c'est complexe et c'est pour cela qu'au congrès il y avait presque autant d'idées que de congressistes. Il y a des gens qui ont dit: On ne veut pas telle chose. Dans leurs paroles, ils disaient exactement le contraire. Vu que le ministre accepte de consulter, qu'il accepte aussi que tous ces gouvernements ou ces nouvelles communautés régionales ne soient pas uniformes partout, j'ai l'impression que cela peut se discuter entre intervenants. Si, dans un comté ou dans une communauté régionale, les gens acceptent de fonctionner d'une façon et que cela ne cause de problème à personne, ils agiront comme cela. C'est clair qu'aux endroits où cela va causer des problèmes majeurs il va falloir qu'on s'assoie à la même table.

Dans le fond, ce n'est pas un pique-nique, faire un schéma d'aménagement. Il y en a qui pensent qu'on va aller s'asseoir et s'amuser. Je ne vois pas tellement des tables de 35, 40. Il ne faudrait pas que ce soit des régionales scolaires où on donne tout le travail aux autres, puis les intervenants sont là et vont travailler à une table. Je voudrais que ce soit plus efficace que cela. Le schéma d'aménagement, qu'on en dise ce qu'on voudra, cela n'amènera pas des rencontres à toutes les semaines. C'est moins rapide que cela un peu. Il va falloir qu'on trouve des mécanismes, soit un conseil d'administration, soit un comité exécutif. Il faudra qu'on trouve une formule permettant de se rencontrer. Mais si on déplace, à chaque fois qu'on a une décision à prendre, 40 ou 45 intervenants, je ne sais pas si... On va se

sensibiliser tous ensemble. On va peut-être se chercher des poux tantôt.

M. Goulet: M. le Président, je sais que le temps avance mais j'ai deux autres courtes questions. Vous avez souligné que ce qui est proposé au niveau de la consultation, c'est très lourd. Vous ne semblez pas avoir confiance au processus proposé. Le référendum — ma question sera en deux volets — est-ce qu'on devrait le voir comme consultatif ou décisionnel? Deuxièmement, s'il y a un conflit, qui devrait servir d'arbitre en dernier lieu, le Conseil des ministres, le gouvernement? Qui?

M. Dufour: S'il y a un référendum décisionnel, c'est la population qui va décider. Un référendum...

M. Goulet: Mais là, dans le projet de loi, il ne sera pas...

M. Dufour: ... pour nous, c'est une consultation. On essaie d'alléger les structures municipales ou les structures tout court pour que les gens puissent se reconnaître et qu'on soit capable de déceler ou d'identifier des centres de décision. C'est important cela, c'est la vraie démocratie où les gens répondent de leurs actes. Ce n'est pas le "parlage" qui est important, ce sont les décisions qui sont prises.

Au niveau municipal on était habitué de fonctionner; les gens connaissent les règlements municipaux et savent comment on fonctionne. En discutant sur des hypothèses, on ne sortira pas grand-chose de valable. Voici que nous disons: Nous sommes prêts à aller aussi loin, d'avancer dans notre dossier, de présenter notre schéma, quitte à le faire discuter par la population, quitte à ce que la population puisse s'y opposer par référendum mais, à ce moment-là, les municipalités sont prêtes à accepter que la population prenne la décision.

M. Goulet: Une dernière question, M. le Président. Vous avez parlé de l'harmonisation avec la loi 90. Vous n'étiez pas tout à fait d'accord avec ce qui est proposé. Plusieurs groupes — vous l'avez souligné dans votre mémoire — sont venus devant cette commission cette semaine et il y a quinze jours pour nous dire qu'ils n'avaient à peu près pas ou pas du tout confiance aux municipalités, que dans le passé vous n'aviez pas prouvé votre efficacité, surtout au niveau du zonage agricole. Je serais tenté de formuler ma question en disant: Qu'avez-vous à dire pour votre défense devant ce que ces gens nous ont affirmé?

M. Dufour: Est-ce que la loi nous permettait de faire du zonage agricole? Je pense que ce serait la réponse. Des gens qui se permettent de porter des jugements sur des organismes qui vivent, qui ont vécu, qui ont une expérience, et qui, depuis à peu près six mois, viennent de commencer à vouloir prendre part aux débats et veulent occuper toute la place, je m'interrogeais sur cela

sérieusement, sur le sérieux de ces gens. Je vous le dis, je ne m'en cache pas, on veut sauver le sol agricole mais, à l'intérieur du Québec, il y a des citoyens aussi qui vivent. Il ne faut pas mettre en danger tout ce que cela comporte. Il y a de l'argent à travers cela, il y a des investissements; si on veut vivre en harmonie, il faut que les gens aussi vivent en harmonie avec la nature. Ce n'est pas nécessairement tout le temps obligatoire que ce soient les gens qui s'harmonisent avec la nature. Cela arrive de temps en temps qu'on soit obligé de faire une route dans un endroit et on dit: Bien, cela coûte quelque chose mais il faut que le monde passe quelque part. Sans cela, on remet en cause l'énergie et tous les problèmes qu'on vit actuellement.

Le Président (M. Laplante): M. le ministre des Affaires municipales.

M. Tardif: M. le Président, je désire féliciter vivement l'Union des municipalités pour la très haute tenue de son mémoire. J'ai lu la plupart des mémoires qui ont été présentés devant cette commission et celui de l'UMQ est l'un de ceux qui, par l'élévation qu'il manifeste, qu'il prend vis-à-vis d'un certain nombre de problèmes, réussit à faire une synthèse, un historique du cheminement des diverses législations et à situer, je pense, très objectivement l'évolution qui s'est faite au cours des dernières années autour de l'aménagement du territoire.
(11 h 30)

Je constate évidemment avec une certaine satisfaction — je regrette que le député de D'Arcy McGee, ancien ministre des Affaires municipales, ne soit pas là — que l'UMQ mentionne à quelques reprises que le présent projet de loi marque un net progrès par rapport aux lois antérieures. Je l'ai vu taper à quelques reprises lorsque cela a été mentionné, mais je pense, en effet, qu'il y a là — signe des temps ou pas — une évolution dont il faut prendre acte.

Je remercie également l'UMQ, même si cela me met un peu à la gêne, de cet énoncé que le ministre qui devrait être responsable de l'application de cette loi, qui devrait être l'interlocuteur du monde municipal soit le ministre des Affaires municipales. On comprendra que la chose est un peu délicate pour moi, mais de cela aussi, je prends note.

J'ai aussi écouté attentivement le sommaire qu'a présenté M. Dufour lorsque, terminant son exposé, il nous a dit: La population est très satisfaite du monde municipal, ainsi que l'a révélé un sondage récent, sondage que j'ai commandé et qui, en effet, dénote un très haut niveau de satisfaction. Je voudrais tout simplement dire, contrairement à ce que certains rapports de presse ont pu laisser entendre, que, si vraiment la population est à ce point satisfaite, pourquoi serait-il nécessaire d'amender la législation dans le domaine de la démocratie municipale? Ce n'est certainement pas pour accroître le degré de satisfaction vis-à-vis des élus municipaux que de

tels amendements seront éventuellement apportés, mais peut-être pour répondre à une autre lacune dévoilée par le sondage, à savoir qu'il y a une certaine désaffection de la part des citoyens vis-à-vis de la chose municipale.

C'est très pertinent au projet de loi qui nous préoccupe puisqu'on a fait état, si on donnait suite au projet de loi 125 tel quel, de ce qu'on appelle une certaine hantise de la consultation, qu'on a qualifiée de "consultationite", comme si c'était un mal contre lequel il fallait se prémunir. Or, le sondage que l'UMQ a cité quant au degré de satisfaction comportait néanmoins certaines données, que j'ai d'ailleurs transmises à l'UMQ et à l'UCCQ, indiquant que 47,8% des gens s'estimaient insuffisamment informés des décisions qui les intéressaient, que 90,5% croyaient qu'un bon conseil municipal, c'est celui qui informe régulièrement et que 85,8% s'intéresseraient davantage, disaient-ils, à la chose municipale s'ils comprenaient mieux ce qui s'y passe. Donc, le projet de loi 125 à cet égard, par les modalités qu'il prévoit sur la consultation, vise à répondre à cet objectif, ce qui n'infirme pas la première partie du sondage qui a été dévoilé quant au degré de satisfaction.

Si je laisse de côté certaines modalités qui m'apparaissent, à moi, en tout cas, secondaires comme ministre des Affaires municipales et que j'essaie de me concentrer sur les deux dimensions où l'UMQ s'éloigne vraiment du principe du projet de loi 125, c'est sur le caractère unifonctionnel de l'organisme qui serait responsable de l'aménagement, d'une part, et sur le territoire de ces unités d'aménagement et peut-être, en troisième lieu, sur le mode de représentation que je m'attarderai.

En ce qui concerne la création d'organismes unifonctionnels, il m'était donné récemment de prendre connaissance de rapports sur la situation aux Etats-Unis à Marine County en Floride et à Cook County dans l'Etat de l'Illinois, où nos voisins américains ont cette habitude de créer des organismes unifonctionnels. Or, dans le cas de Marine County en Floride, on dénombre dans ce seul comté, "county", au-delà de cent organismes unifonctionnels, depuis le "sheriff police" en allant par le "garbage authority", le "park authority", le "housing authority", le "transport authority" jusqu'au "mosquito abatement authority". Toutes ces autorités, comme on les appelle, tous ces organismes unifonctionnels ont des territoires qui ne concordent pas toujours, qui tantôt se recoupent, tantôt excèdent les uns des autres dans un enchevêtrement où vraiment le citoyen ne sait plus qui prend les décisions et qui dirige.

Je ne veux pas de là inférer que la création d'un organisme unifonctionnel pour des fins d'aménagement pourrait nous conduire à cette prolifération de nos voisins du Sud, mais on constate et on a constaté ici, sur le territoire de la Communauté urbaine de Québec, par exemple, qu'il y avait, avant que nous adoptions la loi 38 sur la communauté urbaine, un certain nombre d'organismes unifonctionnels qui s'étaient développés. Evidemment, la Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec en était un qui

échappait, comme tel, au contrôle des élus. Il y avait le BAEQM, le Bureau d'assainissement des eaux du Québec métropolitain, la CACUQ, la Commission d'aménagement de la Communauté urbaine de Québec, et un autre organisme assez spécial dont le territoire recoupe aussi, en partie, celui de la Communauté urbaine de Québec et la rive sud et qui était la Société Inter-Port de Québec.

Enfin, c'est un exemple peut-être assez conservateur, eu égard à ce qui se passe dans le Sud des Etats-Unis — enfin, au sud de notre frontière — mais je pense qu'il est assez symptomatique de ce qui peut se produire dès lors qu'on s'engage dans cette voie des ententes intermunicipales ou des autorités diverses.

Evidemment, ceci est relié à cette notion de territoire puisque ce qui est suggéré dans le mémoire, c'est l'établissement d'un territoire passablement plus restreint que celui, par exemple, des comtés. Quoique là, au cours de l'exposé, j'ai cru comprendre de votre part, M. Dufour, par des expressions que j'ai notées d'ailleurs, que le schéma devrait couvrir un territoire très vaste, assez vaste, élargi. Mais ma question est la suivante: Jusqu'où devrait-on élargir ce territoire? Est-ce que vous croyez que, véritablement, et sans se référer peut-être de façon spécifique au problème au Saguenay, si on n'inclut pas, si vous voulez, ce territoire, ne risque-t-on pas de se retrouver avec des municipalités qui ne seraient finalement rattachées nulle part?

J'aimerais, sur ce problème des organismes unifonctionnels, sur cette question du territoire que votre mémoire, à la page 90, aborde de façon très franche, je crois, et qui pose véritablement toute la dialectique devant laquelle on se trouve confronté... Puisqu'on dit, à la page 90, "Les municipalités centrales privilégieront un regroupement relativement restreint en termes de municipalités membres — c'est essentiellement la position de l'UMQ — d'un organisme d'aménagement régional alors que les petites municipalités — c'est la position de l'UCQ — voudront plutôt un territoire beaucoup plus vaste, de façon à réduire le poids relatif de la ville centrale dans le processus d'arbitrage.

Je pense que vous posez là, véritablement, le problème rural-urbain sauf qu'après l'avoir ainsi posé, en fin de texte, vous aviez déjà donné au départ la position que vous aviez décidé de privilégier. Avant de vous demander de commenter sur ces trois points, je voudrais vous poser une question sur le mode de représentation. J'ai non seulement lu votre mémoire en entier mais également les annexes et les questionnaires; or, dans un des questionnaires, la question 5 portait sur le poids des diverses municipalités au conseil de comté renouvelé. Dans votre mémoire, vous nous citez un certain nombre des réponses obtenues auprès de vos répondants mais vous ne parlez pas du tout des réponses que le monde municipal consulté aurait pu donner à cette question 5, à moins que j'aie mal lu. Est-ce que vous pourriez commenter ces divers points?

Le Président (M. Laplante): M. Dufour, je ne voudrais pas être impoli mais je vous demande de commenter assez rapidement parce qu'on est déjà quinze minutes en retard sur l'horaire.

M. Tardif: M. le Président, je plaiderais pour l'Union des municipalités pour qu'elle ait le temps voulu puisque c'est un organisme très important et très représentatif du monde municipal.

Le Président (M. Laplante): C'est pour cette raison qu'on lui a alloué une demi-heure de plus qu'à d'autres organismes.

M. Goldbloom: M. le Président, j'appuie le ministre: cela n'arrive pas souvent.

M. Dufour: Je vais peut-être rassurer le ministre des Affaires municipales. C'est justement pour cela qu'on parle de fonction unifonctionnelle. S'il parle de multiplicité d'organismes un peu partout, nous sommes aussi conscients de cela. D'abord, qu'est-ce qu'il va se passer avec le dépôt ou l'application de la loi? Premièrement, on va commencer par faire de l'aménagement du territoire et, deuxièmement, on va se rendre compte qu'il y a trop d'organismes ou qu'il y a des organismes qui se chevauchent quelque part; ce sont eux qui vont prendre la responsabilité. Pourquoi veut-on que cela soit comme cela? Si on se sert de la structure actuelle qui s'appelle le conseil de comté renouvelé ou conseil de comté tout court, elle n'est pas capable et elle n'a pas l'expertise pour faire le schéma d'aménagement. Je me vois mal comme membre d'une ville aller me faire embarquer dans un système auquel je n'ai jamais appartenu. Dans le temps, peut-être, parce que mes parents ont peut-être appartenu à des organismes qui s'appelaient les conseils de comté mais, dans mon cas, j'ai passé ma vie dans les villes, et il faudra toujours bien reconnaître qu'il y a 85% du monde québécois qui appartiennent au monde urbain. Je me sentirais beaucoup plus à l'aise en tout cas. Je voudrais avoir un nom, avoir le droit de le choisir. Cela répond peut-être à la fonction unifonctionnelle, pourquoi on a opté pour une forme de gouvernement. Cela enlève les inquiétudes parce que l'Union des municipalités est bien consciente aussi que les hommes politiques qui sont élus — c'est cela pour moi le vrai sens de la démocratie — veulent répondre de leurs actes. Ils répondent de leurs actes pour avoir une nette responsabilité. Aujourd'hui, qu'est-ce qui se passe dans le monde? Vous avez dû entendre le monde municipal. Vous avez un conseil municipal: Non, les échevins, ce n'est pas nous, ce sont les autres; lui il s'occupe de ce comité-là, ce n'est pas lui, c'est l'autre. Là, on met la faute sur tout le monde et, à toutes fins utiles, le monde est peu ou pas informé et personne n'est responsable de rien.

J'ai la conviction que fonction "unifonctionnelle" est parce qu'on pourra ajouter des choses qui seront logiques, claires et le monde pourra s'y reconnaître et des choses aussi dont les élus pourront répondre vis-à-vis de leurs concitoyens.

Quand on parle de territoire élargi, je pense bien, M. le ministre, qu'on doit se référer... Quand on parle de schéma, ce n'est pas un plan d'urbanisme comme tel; un schéma doit être plus grand. On a demandé à nos gens leur expertise; c'est sûr qu'à la page 90 de notre mémoire on fait un constat; c'est comme cela que le monde municipal réagit. Mais, ce n'est pas défendu de penser un petit peu plus grand; en tout cas, ce n'est pas scandalisant que le gouvernement, avec les autres gouvernements — je fais référence au municipal — puissent penser que les élus municipaux sont aussi responsables, veulent être responsables de l'aménagement du territoire. Il faut leur faire comprendre et leur faire constater que c'est nécessaire que ce soit un peu plus grand. Si on parle d'un équipement collectif, à vocation plus grande que la municipalité, c'est peut-être bon que les autres puissent parler là-dessus. Si on parle de routes, tout le monde est impliqué, c'est peut-être nécessaire ce ne l'est peut-être pas que ce soit un territoire plus grand et quand le territoire va s'arrêter... (11 h 45)

On a dit aussi dans notre mémoire que la liberté des uns ne doit pas brimer la liberté des autres. Peut-être que c'est une notion tout de même qu'on devrait avoir présente à l'esprit lorsqu'on va parler de territoire, parce que si c'est pour créer des affrontements nouveaux, il faudrait peut-être être méticuleux de ce côté.

M. Tardif: Ce que vous semblez dire, c'est que le résultat de votre sondage, à savoir notamment que les regroupements pour des fins d'aménagement devraient comprendre des municipalités immédiatement périphériques à un pôle urbain central, on a peut-être répondu à cela en pensant à des préoccupations de plan d'urbanisme plutôt que de schémas d'aménagement plus globaux. En conséquence, l'UMQ ne voit pas de contradiction entre un territoire beaucoup plus vaste qui pourrait englober un comté pour des fins d'aménagement et le sondage qui, lui, pouvait révéler des préoccupations plus immédiatement de type urbain, coordination, enfin, connexion de réseaux d'égouts, de tuyaux, et tout cela. C'est cela, si j'ai bien compris?

M. Dufour: Oui, c'est de cette façon que je réponds. Les partenaires municipaux devraient se sentir aussi responsables dans cette fonction. Lorsque vous faites allusion à la représentativité, on n'a pas eu tellement de réponses. Les 650 délégués ont dit en terminant que le comité d'orientation devrait travailler sur des formules pour trouver le juste milieu. C'est bien sûr, je l'ai dit tout à l'heure, c'est complexe, cela demeure aussi très flou dans le temps, parce que la représentativité, s'ils sont cinq ou six municipalités, ce sont tous les gens qui se ressemblent. En supposant que ce seraient douze municipalités rurales, il n'y aurait pas de problème dans ce milieu. Il y a toujours moyen d'arbitrer et de s'entendre. Je pense bien aussi qu'en référant à des confections

de schémas d'aménagement qui ont été faits à certains endroits ou qui sont en préparation, on pourrait peut-être trouver le juste milieu et personnellement ne pourrait se sentir brimé. Je vous le dis qu'on va en perdre quelques-uns. Si on pense, alentour de la table, que la loi 125 va être d'une popularité constante et que tout le monde va penser que c'est Elvis Presley qui vient donner un "show", on va oublier cela.

Le schéma d'aménagement, c'est beaucoup plus, on parle d'une chose en tout cas qui n'est pas tangible, qu'on ne peut pas toucher et intéresser des gens au territoire c'est important cela. C'est important quand il est touché, mais c'est très vague dans le temps. Ce sont les élus qui vont être le plus intéressés vers cela. Quand il y en a qui n'ont jamais pensé et décidé qu'il devrait y avoir un plan d'urbanisme! Il faut y aller lentement et ce sera comme ailleurs il y aura des gens qui seront vraiment intéressés et, lorsque les gens vont être touchés, ils vont réagir, que ce soit une loi comme la loi contrôlant la vitesse, où on dit: Je vais me faire poigner si je fais quelque chose. Il va essayer à ne pas se faire poigner. Personnellement, je suis porté à croire que la représentativité devrait être une question qui se règle localement et on devra aussi penser que les gens, quand ce schéma va être fait, devraient intervenir auprès de leur municipalité propre pour vraiment...

Le Président (M. Laplante): M. le ministre d'Etat à l'aménagement, le mot de la fin.

M. Léonard: M. le Président, je pense bien que ces rencontres d'hier et d'aujourd'hui ont permis de montrer qu'il n'y a pas de problèmes fondamentaux quant au titre I du projet de loi no 125. Je pense qu'il y a des bonifications à apporter, mais, dans l'ensemble, les gens sont d'accord tant à l'Union des municipalités du Québec qu'à l'Union des conseils de comté du Québec. Les discussions sur les structures et sur le territoire ont donc permis de déceler les différences de points de vue entre les deux partenaires du comité d'orientation à propos des articles 142 et 160 notamment. Comme je l'ai dit hier, nous sommes disposés, mon collègue M. Tardif et moi-même, à tenir une réunion du comité d'orientation pour permettre aux deux unions de concilier leur position avant la rédaction finale du projet de loi. Je ne sais pas si l'Union des municipalités du Québec est d'accord pour faire cette rencontre. Merci.

M. Dufour: Je peux vous en assurer, M. le Président.

Juste un mot pour conclure. Je voudrais vous remercier de nous avoir entendus et vous dire que notre collaboration est toujours acquise pour travailler dans ce dossier. Au nom de l'Union des municipalités du Québec, même si nous n'avons pas la prétention d'avoir présenté le meilleur mémoire, nous aimerions penser qu'on a mis tout le sérieux possible à la préparation de ce qu'on vous a présenté, avec tous les efforts de nos techniciens ou de nos employés et aussi de nos

membres, pour vous présenter un travail le plus valable possible. Là-dessus, je voudrais vous assurer encore une fois que notre collaboration vous est acquise et on va essayer de bonifier avec vous et ensemble ce qui nous semble l'instrument qui va marquer le Québec pour les décennies à venir. Là-dessus, je voudrais vous remercier.

Le Président (M. Laplante): Merci, messieurs, au nom des membres de cette commission pour votre participation.

J'appelle maintenant le Conseil de recherche de la Haute-Yamaska Inc.

Si vous trouvez des senteurs dans la salle actuellement, c'est un produit qui est employé au sous-sol de l'édifice et cela monte par la ventilation, mais on me dit qu'il n'y a aucun danger.

M. Chevette: Vous savez ce qui est arrivé à l'Aréna de Québec, les jeunes tombaient comme des mouches, il ne faudrait pas attendre.

Le Président (M. Laplante): Veuillez identifier votre organisme, vous identifier ainsi que les personnes qui vous accompagnent. Vous avez environ vingt minutes pour lire votre mémoire.

Conseil de recherche de la Haute-Yamaska Inc.

M. Thibault (Jules): Mon nom est Jules Thibault, président du Conseil de recherche de la Haute-Yamaska. J'ai à ma droite M. Clément Dubé, qui est le premier vice-président, et, à ma gauche, M. Roger Cousineau, qui est directeur du schéma d'aménagement du comté de Shefford. Nous allons vous faire la lecture. Vous excuserez ma voix, elle n'est pas très douce, mais elle n'a pas été aménagée, si on peut dire. Elle a subi les contre-coups d'une bonne grippe.

Le Conseil de recherche de la Haute-Yamaska couvre le territoire du bassin de la rivière Yamaska, environ 200 000 habitants et une centaine de municipalités ont juridiction sur ce territoire. Les deux principales villes de ce territoire sont Granby et Saint-Hyacinthe.

Notre région est mal identifiée, l'OPDQ désigne cette région, la zone 6-C, comme faisant partie de la conurbation métropolitaine. Il y a plusieurs années, le ministère de l'Industrie et du Commerce avait procédé à une étude portant sur la zone d'influence des centres urbains et la désignation de régions administratives. Il est évident que nous avons des affinités avec la métropole, mais nous ne sommes pas une banlieue de Montréal. Nous avons une région à vocation agrolimentaire et une partie du territoire est à une vocation touristique. Chez les deux villes les plus importantes, Granby et Saint-Hyacinthe, Granby a une prédominance industrielle et Saint-Hyacinthe a un caractère institutionnel. Par conséquent, il y a une grande différence entre les zones d'influence et les ressources physiques du milieu. Heureusement, l'aménagement du territoire viendra corriger cette anomalie. Alors, nous fondons des espoirs.

Notre organisme a été créé par la volonté des citoyens et financé par eux-mêmes. Nous étudions les possibilités de nous affilier à un autre centre de recherche, sans toutefois perdre notre liberté. Dans le moment, nous n'envisageons pas de devenir un organisme paragouvernemental, cependant nous croyons que nous devrions être reconnus par l'autorité gouvernementale pour ce que nous faisons.

Nous avons réalisé la première phase d'aménagement dans trois comtés et procédons à la deuxième phase dans l'un de ces comtés. Ces projets ont été financés par Ottawa. Ces études nous ont permis d'identifier rapidement les besoins et difficultés des populations dont le milieu se développe, sans tenir compte de l'environnement ou simplement avec l'objectif de faire des profits.

Nous envisageons la loi de l'aménagement et de l'urbanisme comme complément de zonage agricole et de la loi de l'environnement. Nous sommes forcément favorables à une telle loi parce que nous oeuvrons déjà dans ce domaine. Notre appréciation du projet se précise dans les articles qui suivent.

Article 1: Principes du projet de loi no 125. Comme l'exprimait le ministre Léonard, nous sommes d'accord avec les objectifs du projet de loi qui vise à arrêter le développement désordonné des villes et villages, dont les conséquences sont extrêmement graves tant au plan économique que social. Nous devons tous contribuer de nos taxes pour ces erreurs.

Article 2: L'aménagement et la participation des citoyens. Ce sont surtout les citoyens qui ont leur mot à dire sur l'aménagement, cela bien avant la confection du schéma; sinon, cela pourra paralyser l'administration de cette importante pièce législative, régulatrice de l'ensemble territorial. C'est une citation de M. Hall, de Town and Country Planning Association d'Angleterre. Je pense que c'est à la demande du gouvernement que cette étude avait été faite. La population réagira d'une façon plutôt négative lorsqu'on l'informerait d'un tel encadrement si on ne la consulte pas, bien entendu, après autant d'années de liberté anarchique. Lorsqu'on dit "anarchique", on veut dire que tous ont fait ce qu'ils ont voulu pendant bien des années.

Au cours de l'hiver, nous avons visité 500 personnes — par une méthode de sondage-questionnaire — pour connaître les besoins et aspirations de la population dans le comté de Shefford. Le questionnaire était basé sur des données scientifiques incluant une stratification bien précise; chaque municipalité, village ou ville, selon la méthode proportionnelle, etc., a été observée. Nous avons été surpris de constater que l'information était le problème no 1. Nous avons résolu de réunir les corps intermédiaires pour les informer plus adéquatement et obtenir leur avis, ce que nous avons fait assez récemment avec les corps intermédiaires et les municipalités mêmes du comté de Shefford. On vous donnera des opinions plus tard.

Au plan sociologique, nous sommes obligés d'admettre que nos hommes publics ont tellement fait croire à la population qu'ils étaient la providence que le citoyen s'est désintéressé de la chose publique, surtout en milieu urbain; la vie sociale s'est dégradée au point de ne penser qu'à la jouissance et à l'hédonisme. L'Etat a tellement envahi la vie privée que les citoyens qui ont à coeur une qualité de vie montante ont peine à se trouver un champ d'activité propre à leur générosité et à leur sens social. Plusieurs représentants d'associations songent à se regrouper pour survivre. N'est-ce pas désolant lorsque nous entendons parler de l'Etat monstre, de l'inflation, de l'administration centralisée et de ses coûts?

Nous ne souscrivons pas aux articles 32 et 92, c'est trop peu. C'est dans la ligne du maintien de la tradition des affaires publiques. Les lois dont nous faisons mention dans ce document exigent des formes de consultation et de participation plus élaborées que ce que nous avons connu. J'ajouterais, en raison de l'importance de la loi, que nous proposons la formation de comités de citoyens, peu importe la dimension de la municipalité, parallèle aux municipalités participantes du comté, les techniciens de l'aménagement servant de personnes-ressources auprès des comités et des municipalités. Nous avons connu ce genre de participation lors de la formation des commissions scolaires régionales et cela a été bénéfique. Autrement, il aurait été bien difficile d'adopter la fameuse loi des régionales.

Article 3: Aménagement, palier gouvernemental. Nous sommes d'avis que l'Etat a le devoir de faire connaître les grandes orientations de ses politiques avant que ne s'élabore un schéma. Ceci inclut les villes mères de Montréal et Québec et les autres communautés urbaines. C'est tout le Québec qu'il faut aménager.
(12 heures)

Nous reconnaissons à l'Etat un rôle d'harmonisation, de suppléance et d'aide financière pour que la municipalité puisse supporter l'augmentation du fardeau fiscal. Nous déplorons le manque d'information concernant les finances municipales, surtout pour le coût des services, de l'effort fiscal des citoyens et de leur revenu. Nous ne détenons aucune forme de performance fiscale, aucun point de comparaison entre le rural et l'urbain. On n'a pas de document; il a déjà existé des documents indiquant qu'il en coûtait tel prix pour les vidanges, tel prix pour d'autres travaux, etc. Aujourd'hui, on n'a plus rien de cela. C'est difficile de faire pareille association sans en connaître davantage sur la situation de chacun des partenaires.

Aménagement, palier municipal. Dans le bassin de la Haute-Yamaska — nous avons pris ce bassin mais nous aurions pu en prendre un autre, il est assez représentatif, je pense — il y a 120 municipalités pour une population de 251 967 habitants. C'est une référence de 1976. On dénombre sept comtés. Les municipalités de 0 à 1500 habitants sont au nombre de 84 ou 70%; 29 municipalités se classent dans la catégorie de 1500 à

5000 de population; six villes seulement ont plus de 5000 de population. Au plan de l'infrastructure, il faut regrouper l'administration des petites municipalités, prévoir des centres de service, afin de rapprocher davantage le niveau d'exécution des citoyens.

L'organisation des services essentiels contribuera à enrayer la migration vers les centres urbains et la consolidation du milieu rural. Bâtir un schéma sans toucher aux municipalités, c'est un schéma de façade qui ne rapportera rien à la population. Il faudra aller vers les centres urbains pour satisfaire ses besoins élémentaires, par conséquent, nos villages se videront. Au lieu d'aboutir à une meilleure répartition de la richesse, on accélérera le processus de centralisation. Il y a longtemps qu'on a réduit le nombre des municipalités en Ontario. Au Québec, on compte encore 1600 municipalités. L'Ontario en compte 850 pour une population supérieure à la nôtre.

Aménagement, conseil de comté. Les conseils de comté, formés des maires des municipalités urbaines et rurales, n'auront pas un accouchement facile; car la représentativité d'une municipalité de 500 âmes avec des villes de 35 000 habitants n'est pas facile à concilier. Même s'il y a pondération, il faudrait qu'il y ait comme élément de compensation l'espace territorial du milieu rural pour suppléer à la différence de population.

Schéma d'aménagement. On peut faire des inventaires sur la base du comté en utilisant la division de recensement. Mais on ne peut pas faire de schéma valable sans pouvoir identifier les activités qui sont de valeur locale, régionale et provinciale sans pouvoir les comparer. Il faut donc songer à un certain régionalisme. Dans certains cas, c'est le bassin hydrographique (bassin Yamaska), dans un autre centre, c'est l'agglomération urbaine, par exemple Sherbrooke, pour un autre cas, c'est le centre minier (Thetford-Mines), etc.

Comté municipal. Les comtés municipaux sont des comtés à dimension électorale, il faudra donc les modifier. Suite à l'enquête que nous avons faite auprès de la population du comté de Shefford, avec un échantillonnage de 500 personnes, certaines parties du comté voudraient s'en détacher, d'autres parties voudraient y être rattachées parce que leurs intérêts seraient mieux servis ailleurs. Le système de module préconisé dans le projet de loi est valable et doit être retenu comme essentiel, la formule globale.

Dans la page suivante, c'est l'organigramme des choix d'aménagement. Nous considérons qu'en premier lieu le citoyen doit être au centre de cette grande réforme qui est l'aménagement du territoire, qui est une loi à dimension qui dépasse et le zonage et même l'environnement, qui englobe tout cela. Le citoyen, s'il n'est pas informé, on se demande — je l'ai dit précédemment — de quelle façon il va réagir. A tout événement, ici j'ai nommé les activités qui devraient être déterminées et expliquées au citoyen: des techniciens en aménagement, des intervenants et on pourrait en ajouter d'autres parce que pour faire un bon aménagement, il faut certainement avoir des équipes

multidisciplinaires; du moins, c'est ce que nous avons tenté de faire.

Il y a à droite les variables socio-économiques. On instruit des citoyens et après, on va à la municipalité, au conseil de comté, au conseil régional et au gouvernement. C'est peut-être une pyramide renversée, mais c'est pour mettre en évidence le rôle qu'ont les citoyens dans un schéma d'aménagement.

La conclusion. Nous sommes favorables à une approche sociale et politique au lieu d'une approche spatiale et technique. Mais il faudra informer et faire participer la population. L'enquête que nous avons menée nous a prouvé que seulement 1% de la population savait ce qu'était un schéma d'aménagement.

MM. les ministres, MM. les députés, voilà nos humbles considérations à ce projet de loi.

Le Président (M. Chevrete): Merci. M. le député de Beauce-Nord.

M. Ouellette: Merci, M. le Président. D'abord, je tiens à remercier et à féliciter MM. Thibault, Dubé et Cousineau pour la présentation de ce mémoire. J'aurais peut-être quelques commentaires suivis d'un certain nombre de questions.

D'abord, la conclusion de votre document souligne que le Conseil de recherche de la Haute-Yamaska est favorable à une approche sociale et politique au lieu d'une approche spatiale et technique. Cette appréciation générale du projet de loi 125 réaffirme les quatre principes qui sous-tendent la réorganisation des mécanismes et des règles de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Je cite ces quatre principes. Premièrement, l'aménagement est une responsabilité politique. Je pense que là-dessus, il y a un accord total. Le deuxième point: une participation plus active des citoyens à la prise de décisions et à la gestion de l'aménagement. Un troisième, une concertation des choix et des actions des trois paliers de gouvernement. On pourrait peut-être s'agacer un peu ici sur le choix du mot "gouvernement", mais de toute façon, là n'est pas l'essentiel de votre message. Finalement, des pouvoirs partagés, respectant les domaines propres d'intervention.

Ma deuxième remarque touche la région d'appartenance. Le conseil de recherche soulève un problème souvent abordé, soit l'identification des personnes à leur milieu. En effet, on déplore au début de votre mémoire le peu d'affinité de la région de la Haute-Yamaska avec la région de Montréal. Je ne suis pas issu de cette région-là, mais je comprends quand même le problème que cela pourrait causer. En réponse à ce problème souvent rencontré, le projet de loi 125 prévoit et favorise la formation de régions d'appartenance qui seront plus petites et où les citoyens pourront s'identifier à leur milieu environnant. Selon nous, ces régions pourraient correspondre approximativement aux conseils de comté actuels. Il n'y a rien qui empêche que ces territoires soient reconsidérés par la population compte tenu du fait que les conseils de comté existent depuis 140 ans et que

les pôles d'attraction qui existaient au moment de leur formation ont changé. Il n'est donc pas impossible que les gens du milieu fassent un nouveau choix compte tenu des modifications qu'on puisse faire dans le sens propre de l'appartenance.

Ma première question est la suivante. Vous soulignez à la page 4 que les articles 32 et 92 sont insuffisants pour assurer la consultation et la participation des citoyens. Au niveau du schéma d'aménagement de comté, ne croyez-vous pas que les deux étapes de consultation prévues, soit au niveau de la proposition préliminaire, les articles 14 à 20, je crois, et les suivants, de toute façon, avant l'adoption formelle, l'article 23 du schéma, soient suffisantes? En d'autres mots — j'aimerais préciser — d'autres organismes nous ont reproché l'abus de consultation, alors que vous nous dites: On craint qu'il n'y en ait pas assez.

M. Thibault: Oui. Là-dessus, je peux vous affirmer que nous avons fait deux consultations particulièrement intéressantes en plus des constatations que nous avons faites nous-mêmes dans les études d'aménagement. Nous avons réuni les organismes du milieu. Par exemple, nous avons convoqué 60 organismes à Granby et nous avons réuni des municipalités.

Nous avons eu des opinions fort différentes. Par exemple, le citoyen n'est pas pris. Il est plus impartial; il est ouvert. Il est plus ouvert à l'aménagement, il est moins restrictif. Il apporte une note. On a eu un dialogue avec la population qu'il n'était pas possible d'avoir avec des intervenants municipaux qui avaient des idées faites d'avance. On s'est dit une chose que, dans les organismes socio-économiques, vous savez que les meilleurs hommes d'une ville ne sont pas seulement au conseil municipal il y en a parmi les citoyens aussi, si on fait un choix et si c'est préparé. Aux questions que le ministre Léonard soulevait ce matin, quelle formule, le processus, etc., je sais que c'est compliqué, c'est probablement la question classique.

Avec des citoyens, on trouve un autre son de cloche, celui de l'homme qui n'est pas engagé, de l'homme qui n'a pas de parti pris, de l'homme qui ne défend pas de traditions, de l'homme qui ne défend pas d'intérêts électoraux. Dans le processus, il est pas mal important de le rejoindre. Du moins, l'expérience que nous avons faite a été extrêmement enrichissante tandis que, quand on a rencontré des conseils de comté, des membres de conseils de comté, ils nous ont dit: Nous autres, on est humains, et il y en a qui ne sont pas humains. En tout cas, je ne veux pas faire allusion à qui ils voulaient parler, mais ils ne parlaient pas du projet de loi ni de la Chambre; ils parlaient d'autres élus municipaux. Ils nous ont dit: Nous autres, on est humains. Pourquoi? Parce qu'on se connaît, on s'aime et on est habitué de travailler ensemble, c'est ceci et c'est cela.

Cela est bien beau, mais c'est un petit peu comme dans les petits fascicules verts. J'ai mentionné qu'il faudrait peut-être enlever un petit peu

de nostalgie dans certaines positions, mais il y a de cela, il y a de l'émotivité aussi dans cela. Je le prétends et le conseil le prétend également. A la suite des interventions qu'on a eues et à la suite des réponses qu'on a eues, la population est réceptive et il va falloir faire un cheminement dans cela. Le cheminement va se faire par la consultation et degré par degré. On va arriver avec quelque chose, parce que c'est une loi bien importante. C'est aussi important que quand on a fondé les régionales, si les régionales scolaires ne sont pas plus importantes. Je pense qu'on ne réalise pas tout à fait l'importance qu'un tel projet de loi a et on semble passer cela comme on met une lettre à la poste.

C'est là-dessus qu'on soulève un point comme étant une loi bien importante. Je me rappelle d'avoir lu des textes de loi de M. Goldbloom déjà et l'avoir vu siéger à Drummondville, au cours de sessions de trois jours, sur un projet qu'on a étudié et qui n'a jamais été adopté en deuxième lecture. Il y en a eu trois. Je pense que c'est le troisième. Alors, c'est parce que c'est important. Ce ne sont pas des reproches que je veux adresser à qui que ce soit, mais c'est tellement important. Le sol qu'on touche et la façon dont il doit être aménagé, il faudrait bien savoir ce que c'est pour commencer. C'est important. Les élus municipaux ont beau dire: On a eu un mandat de quatre ans, mais, pour quatre ans, on n'a pas eu le mandat de revirer toute la terre et de la zoner tout partout sans voir personne.

A l'article 32 ou 92, vous ne donnez qu'une valeur consultative à la population, alors que vous allez présenter de la cartographie ou je ne sais quoi, des maquettes, et dire: Cela, c'est l'aménagement. Il y a un citoyen qui va dire: Je ne suis pas d'accord sur ce point. Ah! Tu ne peux pas changer cela; si tu changes cela, tu changes tous les autres. Whoa! Vous savez que c'est assez délicat, c'est un projet de loi bien important et il sera assez délicat à mettre en pratique, d'après les consultations qu'on a eues. C'est pour cela que je pense qu'il faut rejoindre le citoyen.
(12 h 15)

Peut-être que ce ne sera pas la même chose partout. Il y a des régions qui sont plus homogènes. Il y a eu des questions posées qui ont été très intéressantes ce matin et également des réponses là-dessus, parce qu'il y a des régions qui sont plus homogènes au point de vue de la population et de la grosseur des municipalités. Cela se fait moins sentir, mais, chez nous, le conseil de comté veut avoir le droit de veto et le maire veut aussi avoir le droit de veto de la ville. S'ils ont tous le droit de veto, c'est aussi bien qu'ils restent chacun chez eux.

M. Ouellette: Je vais vous poser une deuxième question. Une de vos propositions concerne l'utilisation de l'espace territorial comme élément de compensation pour définir la représentativité des municipalités. Je pense que c'est un problème qui va être assez grave à résoudre. Pouvez-vous nous détailler un peu plus votre position? En som-

me, quel équilibre devrait-on apporter entre la représentation de la population et celle du territoire?

M. Thibault: C'est une bonne question. Cela existe. Je pense que je ne vous apprends rien en vous disant qu'il y a des comtés ruraux qui auraient de l'espace et qu'il y a des comtés urbains où il y a beaucoup de population. C'est un peu le même principe que celui auquel nous avons fait appel. C'est pour dire que l'aménagement, il va falloir que cela donne quelque chose parce que, si on fait de l'aménagement, si on fait de la cartographie sur ce qui existe actuellement et si on dit: C'est fini, on n'aura rien fait. Il va falloir faire plus que cela. Dans le phénomène de décentralisation dont il est fait mention et qui est une politique merveilleuse... Je ne sais pas quelle audace ont eu les politiciens de dire: On décentralise. On n'a jamais entendu parler de cela. J'ai quasiment sauté de mon siège quand j'ai vu cela, mais, quoi qu'il en soit, c'est à l'avantage de nos représentants de vouloir décentraliser. Si on veut que les municipalités remplissent un rôle auprès des citoyens, un rôle de service auprès de la population locale, il faut que ce soient des unités assez grosses pour être capables de donner ces services. Combien de municipalités ont des inspecteurs en bâtiment, en environnement, et toutes ces questions? Pensez-vous qu'une municipalité qui a 500 âmes... Pensez-vous que la comptabilité se fait sur le coin de la table de cuisine de Mme Unetelle, et ceci et cela? On n'est plus à cette époque-là; franchement, on a dépassé ce stade. A part cela, si on regroupe nos municipalités, on va empêcher que le milieu rural se vide, on va refaire des centres administratifs et donner des pouvoirs additionnels et des services à la population. Au lieu de faire baisser la population rurale en bas de 6%, telle qu'elle est actuellement, on va ni plus ni moins assurer sa stabilité et on va aussi donner aux gens une structure qui est plus proche de leur niveau; une municipalité agrandie administrativement, je ne veux pas dire par là des villages déménagés. Qu'on ait des services parce que là, on est au début de la décentralisation, mais il est certain que le gouvernement, lorsqu'il se rendra compte qu'une fois la machine rodée, les municipalités sont efficaces, il y a bien d'autres services qui seront délégués au niveau municipal. Mais à condition qu'elles soient capables de répondre aux besoins. C'est bien malheureux. Il y a de petites municipalités où il y a des hommes merveilleux, mais, parce que cela n'a pas changé depuis cent ans, ils pensent que cela ne peut plus changer.

M. Ouellette: J'aurais eu d'autres questions, mais je m'arrête là compte tenu de l'heure. Je vous remercie.

Le Président (M. Laplante): M. le député de D'Arcy McGee.

M. Goldbloom: Merci, M. le Président. M.

Thibault, vous avez donné une réponse élaborée à la première question posée par M. le député de Beauce-Nord. J'aimerais vous ramener à cette question pour une réponse que j'espère très courte. Vous faites allusion aux articles 32 et 92 et vous dites que ces deux articles ne vont pas assez loin, ne sont pas suffisants. Quand on en prend connaissance, on constate que 32 se lit ainsi: "Dans les quatre-vingt-dix jours de l'entrée en vigueur du schéma, le secrétaire-trésorier doit transmettre à toutes les personnes inscrites sur la liste électorale de chacune des municipalités du comté, un résumé du schéma d'aménagement accompagné d'un avis de la date de son entrée en vigueur".

Et 92 est essentiellement la même chose: "Au moins quinze jours francs avant la tenue de l'assemblée, un résumé de ce plan d'urbanisme doit être expédié par le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité à chacune des personnes inscrites sur la liste électorale".

Je vous demande ceci: Quand vous dites que c'est trop peu, est-ce que c'est trop peu de temps, les délais vous paraissent-ils insuffisants ou si c'est trop peu de renseignements?

M. Thibault: C'est trop peu de renseignements et c'est une phase qui est rendue trop loin. Il faut avoir commencé par d'autres phases d'information; après, ces articles, dans leur cheminement, ont leur place bien définie. Je ne suis pas contre cette procédure qui est bonne, mais je dis qu'avant on n'a pas consulté le citoyen. On lui présente un schéma. Même si on l'envoie par courrier, il ne sait pas ce qu'il reçoit dans bien des cas. C'est là l'insuffisance. Ce ne sont pas ces deux articles. C'est un autre article où dans le processus, comment va-t-on mettre cette structure en place. Qu'est-ce que contient ce schéma? Qu'est-ce qu'on va donner dans cela? Qu'est-ce qu'on va étudier? A part cela, ce qu'on a trouvé intéressant, je ne l'ai pas dit tout à l'heure, ce qu'on a trouvé quand on consulte les citoyens, c'est qu'ils nous font des suggestions merveilleuses qui dépassent largement celles de certains techniciens en aménagement, vous savez. Il ne faut pas penser que tous nos citoyens ne sont pas... C'est cela en fait.

M. Goldbloom: Oui, je vous remercie de cette réponse, parce que j'aurais posé une autre question par rapport à votre affirmation à la fin du mémoire, savoir que seulement 1% de la population sait ce que c'est, un schéma d'aménagement. Je vous aurais demandé, si un résumé n'est pas suffisant, comment le citoyen moyen va-t-il se débrouiller avec un document plus complexe.

Je vous pose une dernière question. La page 8 de votre mémoire traite du comté municipal et vous faites là une affirmation que je ne comprends pas parfaitement. Vous dites: "Les comtés municipaux sont des comtés à dimension électorale".

Vous tirez de cette affirmation la conclusion qu'il faudra donc les modifier. Mais, si l'on modifiait le comté municipal, voudriez-vous que ce soit

seulement aux fins de l'aménagement du territoire ou est-ce par rapport à votre autre recommandation, soit que l'on refasse les limites des municipalités, que l'on en réduise le nombre? Parce que, si vous faites cela, il faudra qu'il y ait une structure électorale, il faudra qu'il y ait des élus qui soient chargés de l'administration de ce territoire.

M. Thibault: Cette affirmation vaut pour l'aménagement seulement, ce n'est pas à des fins électorales, c'est à des fins d'aménagement seulement. Cela fait suite à l'échantillonnage, au sondage que nous avons fait auprès de la population, sur une base de 500 personnes, de ses besoins et aspirations. Certains nous ont dit: Nous autres, on voudrait être détachés. Il y a les régions administratives qui entrent dans cela aussi, qui ont été adoptées, il y a une dizaine d'années ou un peu plus, ce qui était une très bonne chose, et elles sont une très bonne chose aussi, mais les gens qui sont aux limites de ces régions administratives, aujourd'hui, il y en a qui ne sont pas satisfaits. Quant à la question que vous m'avez posée, ce n'est pas à des fins électorales, c'est à des fins d'aménagement.

M. Goldbloom: Merci, M. le Président.

Le Président (M. Laplante): M. le député de Bellechasse.

M. Goulet: Oui, M. le Président, très brièvement. Vous parlez de consultation. La plupart des intervenants devant cette commission nous ont dit que le processus prévu était trop lourd. Vous, vous nous dites qu'il n'y en a pas assez. Est-ce que vous voulez dire qu'il n'y en a pas assez ou qu'il ne sera pas fait au bon moment?

M. Thibault: Je dis qu'on manque d'information avant les réunions. On a eu la réunion la plus intéressante, on a présenté un schéma préliminaire d'aménagement pour Shefford aux corps intermédiaires. On a eu une réponse et un dialogue extrêmement intéressant à des additions, des appréciations, des corrections, tandis que, quand on est allé voir les municipalités, elles nous ont dit: Nous, ce n'est que du découpage qu'on veut. Vous allez découper cela comme cela. Je ne sais pas ce qu'elles ont, mais elles se sont réunies à plusieurs reprises. Il y en a qui ont une maladie de découpage et il me semble qu'il y a des étapes avant d'arriver au découpage comme tel. Ce sont des étapes de consultation; il y a le plan social, il y a les composantes sociales du milieu, il y a aussi des composantes économiques, culturelles et le reste. Je ne veux pas trop discuter là-dessus, mais c'est ce qu'on retrouve dans ce domaine.

M. Goulet: Un autre point. Vous avez dit que le citoyen était plus ouvert à l'aménagement. En réponse à une question du député de Beauce-Nord, vous avez dit que le citoyen est plus ouvert à l'aménagement que les élus. A la fin de votre mémoire, vous dites qu'il n'y a que 1% des ci-

toyens qui savent ce qu'est l'aménagement. J'y vois une certaine contradiction. Je me demande, s'ils sont plus ouverts à ce que vous voulez leur proposer, si c'est parce qu'ils ne savent pas ce que c'est comparativement aux élus qui, eux, savent ce qu'est l'aménagement? Je reviens aux propos des représentants de l'Union des municipalités.

Dans un deuxième temps, vous avez consulté 500 personnes. Encore là, beaucoup de personnes nous ont dit ici, devant cette commission, que c'était très difficile de déplacer les gens ou d'amener les gens à répondre à une consultation ou à une réunion d'information. Est-ce la même chose chez vous?

M. Thibault: Oui, si on prend cela au sens large du mot, les gens ont désappris à participer. Il ne faut pas se leurrer, dans les fascicules, vous l'exprimez, on est d'accord là-dessus. Il y a une chose. Ce n'est pas une contradiction, ce que nous exprimons là, la réponse de 1%, c'est le sondage. L'autre opinion exprimée est le résultat de la consultation avec les représentants d'organismes du milieu. Les représentants d'organismes du milieu sont des gens, en général, qui sont développés, sensibilisés au plan social, aux problèmes qui surgissent dans leur milieu. Ce sont des gens qui s'occupent de toutes les choses dans le milieu. Ces gens ont une opinion, mais non pas de parti pris. C'est pour cela que je veux bien vous faire comprendre que, dans le processus, quand on a fait la réunion d'information, on a présenté des diapositives et un rétroprojecteur. On leur a montré des parties de schéma, des paysages.

Quand on montre aux gens comment c'est fait... Il y a bien des façons de faire de l'éducation. Je suis ici, je pourrais parler des heures de temps et je ne ferais pas de schéma d'aménagement du tout. Je pourrais l'expliquer théoriquement, je pourrais prendre un devis et le lire, mais cela ne donnerait rien.

Si je prends une image, par exemple, et si je vous montre des graphiques à côté et je vous dis: On a tant de sol arable, il est là et il y a ceci et il y a cela. Et on montre pourquoi et les raisons techniques. On avait un urbaniste et un spécialiste en géographie qui a une maîtrise en administration et en aménagement. Alors, on peut donner des réponses à bien des questions que les gens se posent. Les gens ne sont pas réceptifs quand ils trouvent que la réunion est plate et on n'a pas de réponse. Autrement dit, c'est une éducation bien faite. C'est un processus qu'il y a à élaborer — comme le mentionnait le ministre — qui est assez délicat et qui devra être assez bien fait. Mais je pense qu'on peut regarder les fascicules qui ont été préparés, la région d'appartenance, la région fonctionnelle puis la région administrative. Ce sont des choses qui aident à la compréhension quand elles sont un petit peu vulgarisées. Je crois qu'il y a un bon départ.

Le Président (M. Laplante): Une courte question, M. le député de Deux-Montagnes.

M. de Bellefeuille: M. le Président, je voudrais demander à M. Thibault, compte tenu de l'évolution actuelle des choses, à partir de notions comme les régions d'appartenance, à partir du rôle qui doit être confié au conseil de comté renouvelé, comment il voit l'avenir de certains organismes dont l'extension géographique a été déterminée en fonction des régions administratives dont le découpage n'est pas toujours le même exactement, mais, enfin, vous avez fait allusion à la région de Montréal. Je pense que le meilleur exemple serait les conseils régionaux de développement. Comment voyez-vous l'avenir de ces organismes dans tout le contexte qu'on connaît actuellement?

M. Thibault: Bien, j'ai fait partie dix ans d'un conseil régional de développement. A cette époque, c'était un peu différent. Au début du mémoire, j'ai dit qu'on voulait être un organisme paragouvernemental, mais on se demande, à un moment donné... Parce que l'animation et l'éducation de la population reviendraient à des organismes comme cela, s'ils sont qualifiés pour le faire, bien équipés, bien entraînés. Cela reviendrait à des organismes comme cela.

(12 h 30)

Maintenant, l'aménagement du territoire, je ne vois pas cela confié à 25 urbanistes pour 25 comtés voisins qui sont tous différents l'un de l'autre, vous savez. Je me demande comment cette affaire va fonctionner. Nous autres, on a fait quatre comtés à ce jour, cela fait quatre essais qu'on fait et je vous assure que c'est quand on voit un ensemble qu'on peut faire de l'aménagement. Mais quand on prend cela par petites miettes, cela ne se fait pas, en fait. Parce qu'il faut se comparer à quelqu'un. J'ai beau dire: Je suis grand, si je ne me mets pas à côté d'un autre, cela ne veut pas dire que je suis grand.

Quant aux organismes régionaux, je pense que le temps va dire quel est leur rôle. Toute chose naît, grandit et s'en va ou grandit davantage. Je pense que c'est l'avenir qui le dira. Mais je pense qu'il y a de ces organismes qui sont très efficaces et qui pourraient rendre service. Je ne sais pas. Nous avons préféré, dans notre groupe, avoir un organisme qui fasse l'animation de population et de la recherche en même temps. J'étais plus tôt — je suis à Granby maintenant — dans le CRD de Sherbrooke. Je faisais de l'animation. J'ai fait des études sur le regroupement des municipalités. Quand on avait une étude à faire, cela s'en allait à l'université et c'était pour l'ordinateur. On sortait de belles feuilles. C'est bien beau tout cela, tous ces documents, mais cela ne fait pas avancer la population. Quand on a les gens issus du milieu qui embauchent leurs propres techniciens et qu'ils viennent devant le public expliquer leur affaire, c'est une autre affaire, tandis que les penseurs de l'université prêchent parfois pour leur paroisse un peu fort. Je ne dirais pas que c'est toujours comme cela, mais je verrais mieux une formule un peu réarrangée si elle mérite d'être réarrangée. Du moins, c'est notre opinion actuelle. On l'exprime au

début. Il y a un danger à cela. J'ai été dix ans là-dedans. C'est qu'à un moment donné...

Le Président (M. Laplante): Voulez-vous aller rapidement, monsieur, s'il vous plaît, parce qu'on doit quitter à 12 h 30.

M. Thibault: Oui, j'ai seulement deux mots à dire. Il y a un danger. Avec les budgets qu'on a aujourd'hui, on peut faire seulement de l'administration, seulement de la technique. Nous ne faisons presque pas d'administration et de technique. Je pense que c'est un peu la maladie de toutes nos affaires aujourd'hui, de nos administrations. C'est lourd. C'est ce que je vois dans la formule qu'on a.

Le Président (M. Laplante): M. le ministre, le mot de la fin.

M. Léonard: Oui, M. le Président.

Je vous remercie beaucoup de votre mémoire et en particulier de toutes les notes que vous nous avez données et des remarques que vous avez faites sur la participation des citoyens dans tous les processus d'aménagement. Je pense bien que nous allons en faire notre profit au cours de la rédaction finale du projet de loi. Il reste que vous oeuvrez dans un milieu qui a des problèmes assez précis. La vallée de la Yamaska, en ce qui concerne la rivière, éprouve des problèmes sur la qualité des eaux. Nous sommes bien au courant de cela maintenant. Je vous remercie beaucoup de vous être donné la peine de préparer cet excellent mémoire.

Le Président (M. Laplante): Messieurs, les membres de cette commission vous remercient de votre participation. Les travaux sont ajournés sine die, cela veut dire qu'ils vont reprendre ici vers 15 h 15.

Fin de la séance à 12 h 35

Reprise de la séance à 15 h 45

Le Président (M. Laplante): A l'ordre! Veuillez prendre vos places, s'il vous plaît! Reprise des travaux de la commission des affaires municipales sur l'audition des mémoires pour l'étude du projet de loi 125.

Les membres de cette commission sont: M. Brassard (Lac-Saint-Jean), M. Caron (Verdun), remplacé par M. Giasson (Montmagny-L'Islet); M. Cordeau (Saint-Hyacinthe) remplacé par M. Goulet (Bellechasse); M. de Bellefeuille (Deux-Montagnes), M. Gratton (Gatineau) remplacé par M. Goldbloom (D'Arcy McGee); M. Guay (Taschereau) remplacé par M. Chevrette (Joliette-Montcalm); M. Mercier (Berthier) remplacé par M. Gendron (Abitibi-Ouest); M. Shaw (Pointe-Claire), M. Tardif (Crémazie) remplacé par M. Léonard (Laurentides-Labelle).

Les intervenants sont: M. Alfred (Papineau), M. Charbonneau (Verchères) remplacé par M. Marquis (Matapédia); M. Fontaine (Nicolet-Yamaska) remplacé par M. Cordeau (Saint-Hyacinthe); M. Goldbloom (D'Arcy McGee) remplacé par M. Caron (Verdun); M. Lacoste (Sainte-Anne), M. Léonard (Laurentides-Labelle) remplacé par M. Tardif (Crémazie); M. Samson (Rouyn-Noranda), M. Scowen (Notre-Dame-de-Grâce), M. Vaugeois (Trois-Rivières).

Il y a un petit changement qu'il faut absolument faire cet après-midi. J'espère que cela ne choquera personne. Parfois, il y a des circonstances qui nous empêchent de suivre l'ordre du jour. J'appelle le Conseil métropolitain du Haut-Saguenay et la Fédération des jeunes chambres du Canada français ensuite.

Si vous voulez vous identifier, monsieur, et ceux qui vous accompagnent aussi.

Conseil métropolitain du Haut-Saguenay

M. Dufour (Francis): Francis Dufour, maire de Jonquières, membre de l'exécutif du Conseil métropolitain du Haut-Saguenay. Je suis accompagné du coordonnateur du Conseil métropolitain du Haut-Saguenay, M. Claude Gagnon, urbaniste.

D'abord, je vous remercie d'avoir accepté qu'on puisse passer en premier, parce que le temps est un facteur très important dans notre cas. Je remercie tous les partis à la table. Je vais commencer immédiatement.

Attendu que le Conseil métropolitain du Haut-Saguenay est un organisme régional qui existe en vertu d'une loi du gouvernement du Québec, soit le projet de loi no 98, intitulé Loi concernant certaines municipalités de l'Outaouais et du Haut-Saguenay, sanctionnée le 28 décembre 1974;

Attendu que le mandat principal de cet organisme est d'élaborer un schéma d'aménagement pour l'ensemble du territoire du comté municipal de Chicoutimi, trois villes plus vingt municipalités rurales;

Attendu que les démarches du Conseil métropolitain du Haut-Saguenay pour la réalisation du schéma d'aménagement ont effectivement débuté au début de 1975;

Attendu que l'élaboration du schéma d'aménagement du territoire est toutefois effectivement en voie de réalisation depuis l'automne 1977;

Attendu que le gouvernement du Québec, par le biais des Affaires municipales, participe financièrement à l'opération;

Attendu que les représentants du milieu rural travaillent en étroite collaboration avec les représentants du milieu urbain à la réalisation du schéma d'aménagement, du fait que la représentation du conseil de comté de Chicoutimi à la table du Conseil métropolitain du Haut-Saguenay;

Attendu que M. Jacques Léonard, ministre d'Etat à l'aménagement, a déposé devant l'Assemblée nationale du Québec, en décembre 1978, le projet de loi no 125, intitulé Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, et qu'il n'y est aucunement fait mention de l'existence du Conseil métropolitain du Haut-Saguenay, un organisme supramuni-

cipal analogue à la Communauté urbaine de Montréal, la Communauté urbaine de Québec et la Communauté régionale de l'Outaouais, identifiées à l'article 143 dudit projet de loi;

Attendu que ce qui précède, présenté sous forme d'une résolution adoptée à l'unanimité par les membres du Conseil métropolitain du Haut-Saguenay, lors d'une séance régulière tenue le 13 février 1979, a été remis officiellement par le président du Conseil métropolitain au ministre Jacques Léonard, de main à main, lors de son passage à Jonquières le 14 février 1979, dans le cadre de sa tournée de sensibilisation et d'information sur le projet de loi no 125;

Attendu que des pourparlers entre le ministère des Affaires municipales et le Conseil métropolitain du Haut-Saguenay sont en cours depuis un certain temps, et que le ministre Tardif viendra très prochainement dans la région — c'est fait depuis hier — pour mener la consultation auprès des parties impliquées, et ceci relativement à la redéfinition du Conseil métropolitain du Haut-Saguenay, en termes de territoire, de représentation, de compétence et de financement;

Pour ces raisons, le Conseil métropolitain du Haut-Saguenay soumet à l'attention des membres de cette commission parlementaire les points suivants:

Le Conseil métropolitain du Haut-Saguenay est d'accord avec le principe d'une loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Le conseil métropolitain trouve acceptable le titre 1 du projet de loi no 125 intitulé "Les règles de l'aménagement et de l'urbanisme".

En regard du titre 2, intitulé "Administration", le conseil métropolitain demande d'être reconnu dans la loi à titre exceptionnel comme un organisme régional déjà opérationnel avec ses structures et ses pouvoirs.

Le Conseil métropolitain du Haut-Saguenay ne voudrait que l'on élimine, par l'adoption de cette loi, quatre années d'efforts et de bonne volonté et de la part de toute la population du Haut-Saguenay et de ses dirigeants en vue d'un objectif qui est exactement celui de l'actuel projet de loi, soit l'aménagement du territoire. Il faudra sans doute une période de rodage aussi longue aux futurs conseils de comté renouvelés avant de travailler positivement dans un but commun.

Le conseil métropolitain n'a toutefois pas d'objection à rediscuter avec le gouvernement du Québec les questions de territoire, compétence, représentation, financement. Il faut reconnaître que le conseil métropolitain en est déjà à une étape où l'on pense transférer à cet organisme des compétences nouvelles (transport en commun, enfouissement sanitaire, etc.). Le conseil métropolitain doit pouvoir continuer à opérer et l'adoption éventuelle du projet de loi no 125 ne doit pas signifier la disparition de cet organisme régional.

Le Président (M. Laplante): M. le ministre.

M. Léonard: M. le maire et les représentants du Conseil métropolitain du Haut-Saguenay, je note d'abord l'accord du Conseil métropolitain du

Haut-Saguenay sur le projet de loi no 125 sur l'aménagement et l'urbanisme. Je note aussi son accord sur les règles de l'aménagement et de l'urbanisme qu'on retrouve à l'intérieur du projet. Donc, je pense qu'on se situe sur la même longueur d'onde, je crois bien. Je pense bien que cet accord est important, compte tenu de la composition aussi du conseil métropolitain qui est, en même temps, rurale et urbaine. C'est une preuve que tous ces gens-là peuvent travailler ensemble autour de la même table. Cet accord est important compte tenu aussi de la responsabilité de l'organisme de préparer un schéma d'aménagement. Donc, nous en sommes en plein sur l'objet même du projet de loi.

Je pense aussi que — vous l'avez mentionné — ça fait quatre ans que vous y travaillez. Cet accord est important par rapport aux années d'efforts que vous avez mis là-dedans, et je pense bien qu'il n'est pas question pour le gouvernement d'abolir ou d'ignorer ces efforts du Conseil métropolitain du Haut-Saguenay en vue de parvenir à un meilleur aménagement de son territoire. Je pense bien que son expérience ne peut que bonifier le projet de loi et nous allons en bénéficier, je pense bien, au cours des discussions que nous aurons ultérieurement.

Le conseil métropolitain, j'en prends bonne note, mentionne qu'il n'a pas d'objection à rediscuter les questions de territoire, de compétence, de représentation, de financement. Je pense que tout le monde ici, autour de cette table, va se réjouir de constater l'ouverture d'esprit que vous avez par rapport à la situation actuelle.

Je voudrais, pour reprendre simplement des choses... Je sais qu'il y a eu une rencontre hier entre le ministre des Affaires municipales et le conseil métropolitain. Je sais que le référendum dont il était question dans la loi 98 sera reporté et qu'il sera repris, si le conseil métropolitain le désire, à la date et au moment qu'il choisira. Alors, je pense que... Et, à la suite de ça, si j'ai bien compris aussi, il y a formation d'un comité conjoint où on va étudier aussi différentes modalités, à savoir quelles sont les implications du projet de loi no 125, comment on peut tenir compte de ce que vous avez fait par rapport au projet de loi no 125?

Moi, je me réjouis de cette attitude et, encore une fois, de l'ouverture d'esprit que vous manifestez par rapport au projet actuel et nous sommes, quant à nous, bien disposés à tenir compte de tout ce que vous nous direz là-dessus.

Je voudrais maintenant vous poser trois questions et je pense que, pour le bénéfice des membres de la commission ici et à titre d'information, il serait bon que vous puissiez nous résumer, brièvement, à quelle étape de l'élaboration du schéma d'aménagement vous en êtes, nous faire connaître la portée du schéma qui sera adopté et le processus de consultation que vous avez suivi ou que vous avez l'intention de suivre? Cela nous éclairerait, nous, par rapport au contenu du projet de loi que nous avons devant nous maintenant.

M. Dufour: Donc, le Conseil métropolitain du Haut-Saguenay a d'abord commencé à fonctionner au début de l'année 1975. Il est formé de trois représentants ruraux et le préfet de comté en fait partie d'office, plus quatre représentants des villes de Jonquière, Chicoutimi et La Baie. Nous avons d'abord commencé par mettre une structure en place, c'est-à-dire qu'on a commencé très lentement, comme tout organisme, avec une structure très légère et seulement une secrétaire. Avec le temps, on a cru bon de s'adjoindre une personne compétente pour parler de schéma d'aménagement et pour préparer les dossiers en étroite collaboration avec le ministère des Affaires municipales, et beaucoup de discussions ont été engagées vis-à-vis des coûts que ça pourrait amener.

On en est arrivé à une entente avec le ministère des Affaires municipales selon laquelle il était prêt à payer dans une mesure de 75% la fabrication du schéma comme tel. Quant à l'opération, elle est complètement payée par les municipalités membres selon l'évaluation foncière. Avec notre consultant et le ministère des Affaires municipales, nous avons tracé un échéancier et nous prévoyons qu'au cours de l'année 1980, vers le mois de mars, cette préparation sera complète.

Actuellement, avec notre coordonnateur, nous avons fait des appels d'offres qui ont limité les coûts de l'opération. Par exemple, si on veut faire un dossier sur l'habitation — et c'est ce qu'on va donner prochainement — on dit: On a \$30 000, on propose un appel d'offres et si quelqu'un est capable de faire plus qu'on demande — en demandant à plusieurs consultants — c'est lui qui va être retenu selon sa compétence et selon ses capacités.

On a aussi en préparation actuellement... on a fait des appels d'offres et on a donné des mandats pour étudier le transport et aussi les réseaux d'égouts et d'aqueduc du Haut-Saguenay avec aussi des critères très précis dans les coûts. On a fait l'étude de la démographie du milieu — les transports, cela comprend les routes, etc. — on a aussi fait le dossier de la dynamique des sols sur une période d'à peu près dix ans, qui va de 1968 à 1978; on est rendu à 1979, mais c'était en 1978.

Le schéma, encore une fois, devrait être terminé vers le milieu de l'année 1980 et notre coordonnateur est appuyé d'un comité technique composé de représentants des villes de Jonquière, Chicoutimi, La Baie et du conseil de comté. On s'est assuré, à travers cette opération, que ce serait une chose très sérieuse et on a prévu qu'il y aurait une consultation à la fin. Le schéma, au moment où on se parle, on le fait, mais il n'y a rien qui nous lie, dans le temps, à le rendre obligatoire. C'est clair qu'avec les consultations qui s'engagent d'ici, à l'automne 1979 avec le ministère de l'aménagement et celui des Affaires municipales, il y aura un consensus et on considère que ce schéma devrait nous lier.

M. Léonard: Une deuxième question... c'est une décision du conseil métropolitain? Il n'y a pas de référendum?

M. Dufour: De le rendre obligatoire?

M. Léonard: Oui.

M. Dufour: C'est-à-dire que ce sera une décision du conseil métropolitain, si le législateur nous permet de le rendre obligatoire.

M. Léonard: Dans la loi, il n'est pas exécutoire.

M. Dufour: La participation du ministère serait à rien n'y comprendre si c'était pour une chose qui ne s'applique pas.

M. Léonard: La deuxième question que je voulais vous poser, c'est: Vous êtes d'accord avec le principe de la loi, non seulement avec le principe, mais avec les règles qu'elle comporte en cette matière. Est-ce qu'on pourrait connaître les éléments du projet de loi qui fondent votre appui et, compte tenu des efforts déjà déployés, quel avantage comptez-vous en retirer? Finalement, des ajustements à ce chapitre vous apparaissent-ils nécessaires au sujet des règles, à l'intérieur même du projet de loi 125?

M. Dufour: Pour nous, actuellement, si on avait à s'y conformer tel quel, cela voudrait dire qu'on deviendrait paralysé par le fait même. Pourquoi demande-t-on que la loi nous crée un statut qui nous permette d'opérer? C'est parce qu'il y a des engagements de la population et d'abord des élus qui ont participé à la confection de ce schéma; il y a des sommes d'argent d'engagées et il y a quatre années d'efforts qui se sont faites relativement dans l'harmonie.
(16 heures)

Ce qu'on dit à travers tout cela, c'est important de le faire et c'est important de se conformer aussi au projet de loi 125. Cela ne nous cause pas de problème parce que c'est à peu près, en gros, ce qu'on a comme mandat au conseil métropolitain.

On se rend compte aussi, facilement, que s'il n'est pas obligatoire, l'étalement urbain et ce qu'on déplore ou les pressions qui se font sur les territoires en périphérie des villes vont créer des contraintes tantôt. C'est ce qu'on déplore dans l'aménagement où il y a beaucoup de gaspillage et de la spéculation aussi, purement et simplement. Cette loi doit devenir obligatoire et son application va nous permettre définitivement de mieux respecter et l'environnement et les citoyens qui font partie ou qui, intrinsèquement, font partie de cet environnement. Pour nous, ce projet de loi 125 est important et si on le trouve bon pour nous au Saguenay, j'ai bien l'impression que cela devrait être bon aussi pour l'ensemble du Québec.

M. Léonard: Une dernière question si vous me le permettez, M. le Président. L'article 69 du projet de loi 125 stipule que tout règlement d'emprunt d'une municipalité locale ayant pour objet l'exécution des travaux publics doit, lorsqu'il est trans-

mis au ministre et à la commission municipale du Québec pour approbation, être accompagné d'un avis du conseil de comté. De par la loi 98 qui vous régit, une disposition semblable existe. Pourriez-vous nous faire part de votre expérience sur cette question?

M. Dufour: L'expérience qu'on a c'est que le conseil de comté doit soumettre ses règlements d'emprunt, mais il n'en fait pas souvent. Je ne sais pas ce que cela veut dire, mais en tout cas je vais vous le laisser deviner.

Les villes seulement doivent soumettre leurs règlements d'emprunt. Quant à nous, on considère — je pense que cela devrait être l'attitude que le législateur devrait adopter — que les règlements d'emprunt qui devraient être soumis, ce sont les investissements ou les règlements d'emprunt en ce qui a trait à l'investissement qui pourraient ou qui ont de l'influence sur le schéma d'aménagement du territoire.

Par exemple, il faut bien comprendre qu'il y a eu des problèmes. Entre autres, un problème s'est soulevé dans le cas d'une ville qui voulait se doter d'un centre culturel ou d'une galerie d'expositions. Le même phénomène se produisait dans la ville voisine. Pour nous, qui avons vécu depuis que le Saguenay existe, peut-être 165 ans, sans aucune galerie d'art nationale — si on veut bien l'appeler par ce nom — en l'espace de deux ans on en avait besoin de deux ans dans un rayon de cinq milles. C'était de la folie, purement et simplement. A ce moment, on s'y est opposé. On avait un droit de veto, bien sûr, qui pouvait nous permettre de l'empêcher. On l'a empêché, et je pense que c'était très sain pour la population. C'était une économie de valeur et peut-être aussi un investissement plus valable pour la région; pourquoi multiplier les équipements aussi rapidement, sans aucune raison?

Le Président (M. Laplante): M. le député de Montmagny-L'Islet.

M. Léonard: Cela va pour l'instant.

M. Giasson: Merci, M. le Président. Je souhaite la bienvenue aux gens du Haut-Saguenay. Vous êtes de ces rares groupes qui avez déjà vécu une première expérience dans une tentative d'élaboration de schéma d'aménagement. Dans votre mémoire, vous indiquez que ce fut même un mandat prioritaire confié au Conseil métropolitain du Haut-Saguenay.

Vous signalez également que le travail est entrepris depuis le début de 1975 et que vous avez reçu l'appui du ministère des Affaires municipales. Au plan financier, quel est le volume ou la somme que vous avez pu obtenir pour procéder à ces travaux?

M. Dufour: Disons que sur le plan global de l'aménagement du territoire — parce qu'il faut bien se rappeler que l'Outaouais a procédé à un schéma d'aménagement du territoire qui a été

assez dispendieux sans que je juge de la valeur ou de la non-valeur du document — le ministère a pris une certaine expérience et une certaine prudence vis-à-vis de ces schémas d'aménagement. Selon les compétences ou les expertises qu'on a pu mettre de l'avant, le ministère a accepté de participer dans une mesure de \$400 000 environ pour la confection du schéma d'aménagement. Je dois dire que les municipalités vont contribuer le quart de ce montant — il s'agirait de multiplier par cinq quarts — cela veut dire \$100 000.

M. Giasson: Est-ce que les appels d'offres auxquels vous avez fait allusion seront payés à même les sommes que vous venez d'énoncer?

M. Dufour: Oui, assurément. Il faut que ça les couvre et c'est bien sûr qu'on pourrait avoir des études, on pourrait les prolonger, mais c'est un schéma, ce n'est pas un plan d'urbanisme. Il va falloir se garder une certaine marge de manoeuvre à travers ça.

M. Giasson: Ces appels d'offres portent surtout sur quatre secteurs: habitation, transport, équipement, structures municipales d'aqueduc et d'égouts?

M. Gagnon (Claude): Tous les éléments normaux d'un schéma d'aménagement.

M. Dufour: Tous les éléments normaux d'un schéma d'aménagement.

M. Giasson: Pour réaliser à date ce que vous avez exécuté à l'intérieur de votre schéma, vous avez combien de personnes qui travaillent à temps plein à l'intérieur...

M. Dufour: De façon permanente, on a notre coordonnateur et une secrétaire. Mais il ne faut pas minimiser l'apport que les municipalités fournissent par le comité technique. Quand on délègue à Jonquière notre directeur de l'aménagement du territoire, c'est d'abord une personne-ressource compétente, deuxièmement, qui vaut de l'argent, qu'on peut monnayer, mais la ville de Jonquière trouve excessivement important que cette personne-là puisse agir au comité technique parce qu'on est directement impliqué dans ce mécanisme-là.

Chicoutimi fournit un urbaniste qui participe d'une façon très active et la Baie participe par le biais de son ingénieur municipal et le conseil de comté; elle a un maire qui a une compétence certaine dans ce domaine-là. Le ministère des Affaires municipales nous délègue un fonctionnaire qui connaît assez bien la région, qui est compétent aussi et avec qui on s'entend bien. Je pense qu'il se sent engagé et je voudrais nommer M. Robert Aubé qui nous est très précieux dans cette opération-là.

M. Giasson: Au-delà du travail qui a été mené par les municipalités et les élus, de quelle façon

avez-vous débouché sur des formes de consultation vis-à-vis les blocs de population que vous retrouvez à l'intérieur du grand territoire du Haut-Saguenay?

M. Dufour: C'est bien sûr que la consultation n'a pas été faite au début du schéma d'aménagement. Je ne pense pas qu'il y avait nécessité de consulter avant de commencer le travail. La population... Je pense que ce serait une erreur, à mon sens, de commencer à discuter sur des hypothèses et des probabilités. Je continue à croire que la population est habituée à travailler avec le monde municipal; celui-ci présente des projets et la population en discute.

Les meilleurs exemples qu'on a sont dans les plans d'urbanisme. C'est une expérience qu'on a vécue dans la ville de Jonquière qui était composée tout de même de quatre municipalités, dont trois villes et un secteur rural. Lorsqu'on a adopté notre plan d'urbanisme en 1976, un an après la fusion, on a fait le travail, on l'a soumis à la population et la population — je ne dis pas que notre plan est parfait et qu'il n'y a pas des choses à changer, il reste tout de même qu'il y a eu 150 amendements apportés — qui se sentait impliquée dans le plan d'urbanisme est venue nous faire sentir et nous donner son point de vue.

Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas procéder de la même façon pour le schéma d'aménagement. Je ne vois pas pourquoi, lorsqu'on parle de l'avenir d'une région, il faudrait mésestimer le jeu des forces en présence et croire qu'il n'y aura pas une consultation très forte lorsque les préliminaires et le plan seront démontrés. Ce ne sera peut-être pas coulé dans le béton au départ, mais je ne vois pas pourquoi toutes les lignes de force ne continueraient pas à s'exercer. Si, ce matin, on a parlé de la tyrannie de la faune, de la flore, de l'écologie, etc., cela va jouer aussi au niveau de la région et les gens sont prêts, surtout dans une région où les gens se sensibilisent de plus en plus à tous ces facteurs d'environnement, d'économie d'énergie, etc., je serais bien naïf de penser que ces gens-là ne se sentiront pas impliqués en temps et lieu et ne feront pas sentir leur point de vue.

M. Giasson: J'ai cru comprendre tout à l'heure, M. Dufour, que suite à la rencontre que vous avez eue tout récemment avec le ministre des Affaires municipales, M. Tardif, vous aviez obtenu de reporter le référendum dont il est question dans la loi 125. Est-ce cela?

M. Dufour: Oui. C'est-à-dire que le ministre nous a dit: Si le conseil métropolitain juge à propos qu'il y ait un référendum pour décréter la fusion de Jonquière et de Chicoutimi et même de la Baie, éventuellement, il appartiendra à ce conseil métropolitain de le déterminer. C'est nous qui avons la balle. Je pense que ce sont les règles du jeu. Je suis peut-être prêt à prendre la responsabilité ou mes collègues sont peut-être prêts à faire la même chose. Ce ne sera peut-être pas

facile pendant six ou sept mois, lorsqu'on ne connaît pas la pression de la population, parce que la population ne veut pas de fusion d'après l'expérience qu'on a vécue. On aura peut-être la pression de certains journalistes, de certains médias d'information, de certains individus et on va accepter de vivre avec pendant ces six ou sept mois qui viennent.

M. Giasson: Sur ce qui est effectué comme schéma d'aménagement, est-ce que votre travail a porté surtout sur les villes, à l'intérieur du grand territoire, ou si vous avez également fait du travail du côté des municipalités rurales? A l'intérieur de tout ça, il y a des municipalités rurales.

M. Dufour: On a examiné l'ensemble du territoire, mais il faut bien se rendre compte que les villes qui se touchent, qui sont contiguës, subissent d'abord beaucoup plus d'influence. Au point de vue de l'aménagement, elles ont déjà leur plan d'urbanisme, mais elles sont dépendantes les unes des autres. En vivant le schéma d'aménagement, on vit des problèmes ensemble. Mais aussi, cela a créé une pression sur les territoires contigus. Le schéma d'aménagement va certainement être plus en profondeur sur les territoires qui subissent des contraintes, des pressions...

M. Giasson: De développement...

M. Dufour:... de développement ou de spéculation, purement et simplement. Les autres... C'est bien clair que, si on connaît le comté de Chicoutimi, où on a des municipalités à 70 milles du centre de l'agglomération, ces territoires ne subissent pas tellement d'influence, ou n'ont pas tellement de contraintes d'aménagement du territoire. Mais elles sont sensibilisées tout de même au travail qu'on fait. Cela peut peut-être les aider à trouver des solutions à leurs problèmes. Le fait qu'elles puissent s'asseoir à la même table et jouir des mêmes informations que les villes structurées et organisées, cela permet même à ces gens-là d'améliorer leur façon de s'administrer et de concevoir des choses.

Je pense que, de ce côté-là, c'est extrêmement valable.

M. Giasson: Dans les sujets...

M. Dufour: Peut-être que M. Gagnon, le coordonnateur, voudrait ajouter quelque chose.

M. Gagnon (Claude): Je voudrais quand même ajouter que toutes les études qu'on mène actuellement sont menées autant en milieu rural qu'en milieu urbain, ce qui fait que l'étude d'habitation qu'on va commencer incessamment s'applique aussi au niveau de chacune des vingt municipalités rurales, pas seulement dans les trois villes. Chacune des études du schéma d'aménagement qu'on a déjà réalisées touchait aussi au problème des municipalités rurales.

Le schéma d'aménagement, en fait, couvre tout le territoire du comté municipal de Chicou-

timi. On insiste beaucoup là-dessus, parce que, comme on le dit dans le document, le milieu urbain collabore d'étroite façon avec le milieu rural. C'est bien important aussi qu'il se sente impliqué. S'il ne se sent pas impliqué, on perdra sa collaboration et cela ne sera pas long.

Ceci fait qu'au niveau de chacune des études du schéma d'aménagement, c'est absolument nécessaire et essentiel que le milieu urbain se sente impliqué de la même façon que le milieu rural. C'est pour cela que chacune des études du schéma d'aménagement couvre aussi bien l'aspect rural que l'aspect urbain. On étudie les deux côtés de la médaille pour trouver des solutions qui vont s'appliquer à l'ensemble du territoire.

Le Président (M. Laplante): D'autres questions, M. le député?

M. Giasson: Une dernière question, M. le Président. Dans votre recommandation no 6, vous dites: Il faut reconnaître que le conseil est déjà rendu à une étape où l'on pense transférer à cet organisme des compétences nouvelles. Vous donnez des exemples: transport en commun, enfouissement sanitaire. Mais n'êtes-vous pas présents déjà à l'intérieur de ces services?

M. Dufour: Il faut se rendre compte d'une chose. C'est le simple bon sens qui le dit. Quand on a parlé d'aménagement du territoire et qu'on a commencé à travailler ensemble, parallèlement à cela, le conseil métropolitain n'avait pas la compétence et n'a pas encore la compétence pour prendre en main l'administration du transport en commun. Il n'a pas la compétence non plus pour prendre en charge l'enfouissement sanitaire. Ce sont deux organismes très vivants dans le milieu. L'enfouissement sanitaire est organisé sur une échelle assez grande et le transport urbain est aussi organisé au niveau des trois villes les plus importantes.
(16 h 15)

Ceci fait qu'on s'est rendu compte, tout de même, qu'il y a une dispersion d'efforts. Il n'y a aucune coordination. En tout cas, je parle selon les expériences que j'ai vécues. Cela cause des problèmes, parce que le pouvoir est où dans tout cela? Qui est responsable de quoi? Dans le transport en commun, quand on a un problème — actuellement, on en a un; on est en grève — le maire est — que ce soit le maire de n'importe quelle municipalité ou ville dans notre milieu — ne se sent pas autant impliqué, parce qu'il y a un comité, il y a une commission de transport qui gère le transport en commun. Alors, si vous avez des problèmes, messieurs, adressez-vous à ceux qui sont là. Cela leur donne une autonomie d'action qui fait que cela crée une juridiction presque à côté de la juridiction municipale.

On a l'enfouissement sanitaire qui ne peut pas se donner une structure très forte, qui a beaucoup moins de surveillance. En tout cas, il s'agit de lire les procès-verbaux pour savoir combien il y a des petites bêtises et des petits problèmes qui sont soulevés là. Mais il me semble que cela manque de sens de responsabilité et de coordination et

c'est de nature à mêler le public. Le public, tantôt, c'est le maire de la municipalité, tantôt, c'est le conseiller de la municipalité. Savez-vous qu'on vase ramasser... qu'on a éliminé, qu'on a fait disparaître douze villes ou douze entités pour créer trois villes et on va être rendus avec douze maires, même sans royaume. Cela crée des conflits ou des problèmes et il y a une perte aux points de vue argent et efforts.

Ce qu'on a demandé, le conseil métropolitain, et ce qu'on croit qu'il serait valable de faire, c'est de récupérer des administrations qui travaillent parallèlement actuellement avec le municipal, mais qui pourraient discuter à la même table, quitte à avoir des tables moins grandes. Je ne voudrais pas impliquer, par exemple, dans le transport en commun, des municipalités qui n'ont pas d'affaire là-dedans du tout. Mais cela pourrait être la table... Puisqu'il y a une responsabilité au conseil métropolitain il y a un exécutif qui pourrait être responsable de l'administration de cette fonction — comme au point de vue de l'enfouissement sanitaire — et ce serait beaucoup plus facile, à notre point de vue, de l'administrer. On pourrait ajouter d'autres fonctions, bien sûr.

Le Président (M. Laplante): M. le député de Bellechasse.

M. Goulet: Je n'ai pas de questions, M. le Président.

Le Président (M. Laplante): Merci. M. le ministre, le mot de la fin.

Avez-vous une question, M. le député?

M. Goulet: Non.

M. Léonard: M. le maire, je vous remercie, je vous félicite pour votre mémoire et la réflexion qui l'entoure. On voit, à vous entendre, que vous y avez drôlement bien réfléchi.

Je voulais simplement relever une chose. Lorsqu'il s'agit du référendum, en ce qui concerne le Conseil métropolitain du Haut-Saguenay, il s'agit de la loi 98 qui le constitue et qui remonte à l'année 1974, le 28 décembre 1974, et non pas le référendum dont il est question dans le projet de loi 125. Je veux simplement souhaiter bon succès à nos travaux à l'intérieur du comité conjoint dont on a parlé hier et je pense bien que ça va aboutir très bien. Merci beaucoup.

Le Président (M. Laplante): Messieurs, les membres de cette commission...

M. Dufour: Si notre expérience peut vous être profitable, on en sera très heureux.

Le Président (M. Laplante): Les membres de cette commission vous remercient pour votre participation. J'appelle maintenant la Fédération des jeunes chambres du Canada français Inc.

Bonjour madame. Si vous voulez identifier votre groupe, vous identifier et identifier les personnes qui vous accompagnent.

Fédération des jeunes chambres du Canada français Inc.

Mme Canuel (Josette): M. le Président, Josette Canuel, vice-présidente de la fédération et responsable de la commission "Vie municipale". A ma gauche, M. André Lacroix, sénateur de la fédération des jeunes chambres et personne-ressource de la commission "Vie municipale". A mon extrême gauche, M. Pierre Gauthier, secrétaire exécutif de la Fédération des jeunes chambres du Canada français.

M. le Président sans tarder, étant donné que le temps nous presse, je vais demander à notre personne-ressource, M. André Lacroix, de vous donner un aperçu de notre mémoire.

M. Lacroix (André): M. le Président, répondant à l'invitation que vous avez lancée tantôt à un de nos représentants, nous allons écouter la livraison de ce texte que vous avez déjà en main pour n'en retirer que quelques extraits. Cependant, nous demanderions que la totalité du texte soit inscrite au procès-verbal de cette commission.

Le Président (M. Laplante): Est-ce que cette proposition pour la transcription du mémoire au journal des Débats est adoptée? Adopté. (voir annexe B). On vous remercie de votre coopération. Vous pouvez commencer.

M. Lacroix: M. le Président, nous amorcerons notre critique de cet important projet de loi, qui cherche à établir un partage équitable des pouvoirs entre les collectivités locales et le gouvernement québécois en matière d'aménagement et d'urbanisme, en indiquant que, si ce nouveau partage des pouvoirs est véritablement une responsabilité politique, il ne nous semblerait que normal que le gouvernement québécois assume lui-même la première responsabilité politique en matière d'aménagement et d'urbanisme en imposant aux régions et/ou aux conseils de comté d'adopter des schémas d'aménagement de leur territoire au cours des cinq premières années suivant l'entrée en vigueur de la loi.

A cet effet, nous estimons que certaines dispositions du projet de loi devraient être amendées afin de garantir aussi que les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme permettent de procéder à l'identification et à la protection des biens patrimoniaux.

Nous estimons aussi que le pouvoir d'ordonnance réservé au ministre à l'article 7 du projet de loi devrait et pourrait être éliminé en modifiant sensiblement les deux articles précédents. Bien que le résultat final tende à être identique, nous croyons que notre formule aurait l'avantage de faire du projet de loi 125 une véritable loi-cadre prévoyant la quasi-totalité des éventualités et d'éviter ainsi toute forme ou tout risque de dirigisme ministériel.

Traitant du rôle du ministre responsable de l'application de cette éventuelle loi de l'aménagement et de l'urbanisme, nous ouvrons une parenthèse pour communier à un vœu du monde des

élus municipaux et pour souhaiter que l'application de la loi soit confiée à la responsabilité du ministre des Affaires municipales, ne fût-ce que pour continuer à rapprocher le ministère et le monde municipal, facilitant ainsi une plus grande homogénéité dans les prises de décisions. Nous ne voudrions pas que l'entrée en vigueur d'une loi de l'aménagement et de l'urbanisme permette la réédition de certains accrochages nés de l'entrée en vigueur de la loi visant la protection des terres agricoles et nous estimons que la concentration des obligations et pouvoirs municipaux sous la gouverne du ministre des Affaires municipales sera notre meilleure garantie.

M. le Président, notre fédération estime aussi que le législateur aurait avantage, une fois que le délai de 45 jours prévu à l'article 10 aura été respecté, à prévoir une disposition législative qui aura pour objet d'imposer un délai maximum pour la soumission publique de la proposition préliminaire d'aménagement, tout comme nous souhaiterions voir les délais prévus aux articles 13, 14 et 15 être, eux aussi, mieux définis.

Nous réclamons donc une législation d'encadrement qui permette ensuite à la commission consultative de fixer ses règles de procédure à l'intérieur de paramètres qui seront les mêmes pour l'ensemble du territoire du Québec à l'extérieur des trois communautés. D'autre part, notre fédération ne sera certes pas le premier organisme à réclamer une correction radicale de la terminologie et même de l'esprit de l'article 24 portant sur la tenue d'un référendum avant de procéder à l'adoption d'un schéma d'aménagement. Qu'il nous suffise de souligner que nous souhaiterions que le législateur définisse beaucoup plus clairement les prérequis à la tenue d'un référendum et qu'il assume la responsabilité politique de statuer que le résultat de ce référendum aura une valeur décisionnelle. Si le gouvernement québécois devait refuser qu'un tel référendum ait une valeur décisionnelle, nous préfererions que ce recours soit tout simplement éliminé du projet de loi 125.

Comme notre Fédération des jeunes chambres l'avait fait pour les propositions et le schéma d'aménagement, nous aimerions qu'une éventuelle loi de l'aménagement et de l'urbanisme encadre mieux dans le temps toute la mécanique d'élaboration et d'adoption d'un plan municipal d'urbanisme.

La Fédération des jeunes chambres ne voudrait pas que la future loi de l'aménagement et de l'urbanisme institutionnalise l'habitude de gouverner par décret. Nous ne voudrions pas que le ministre des Affaires municipales ait, par une erreur de terminologie, le droit d'imposer ses vues et/ou son orientation à une collectivité régionale ou locale qui se serait démocratiquement dotée d'un schéma d'aménagement ou d'un plan d'urbanisme. A cet effet, nous aimerions pouvoir exiger que l'esprit et la lettre de l'article 127 du projet de loi soient très strictement respectés et que le ministre et le gouvernement soient forcés de se soumettre aux mêmes règles qu'ils auront imposées à tous les contribuables du Québec.

Dans cette veine, afin de favoriser l'harmonisation des pouvoirs en matière d'urbanisme et d'aménagement, nous croyons que le gouvernement québécois devrait être capable de suffisamment de responsabilités politiques pour élaborer, définir et préciser ces grandes orientations de développement avant l'adoption et/ou lors de la révision quinquennale des schémas d'aménagement et/ou des plans d'urbanisme.

A notre avis, la terminologie actuelle du projet de loi accorde des pouvoirs extra-judiciaires à une éventuelle commission nationale de l'aménagement, particulièrement lorsque, tout au long du projet de loi, on répète qu'un simple avis de la commission lie toutes les parties quant à la conformité ou lorsqu'on ajoute que les parties doivent s'adapter aux termes d'un avis de la commission.

Si les législateurs ne réussissaient pas à démocratiser le rôle et les pouvoirs de cette commission nationale de l'aménagement en recourant à une terminologie qui s'intègre mieux à l'esprit du projet de loi, notre Fédération des jeunes chambres serait forcée de faire sienne — je dis bien serais forcée de faire sienne — l'opinion émise le 9 mars 1979 par la section de Hull du Barreau du Québec, opinion que je ne répéterai pas mais qui est incluse à notre mémoire.

Dans cette veine, notre Fédération n'hésite pas à recommander au gouvernement québécois d'étudier la possibilité de régionaliser la commission municipale du Québec ou, si elle est créée, la commission nationale de l'aménagement afin que les décisions locales et régionales puissent s'élaborer et se pendre vraiment en région.

D'autre part, la Fédération des jeunes chambres souhaite que ce chapitre premier du titre II du projet de loi en soit retiré pour devenir plutôt une loi distincte afin que, dans l'avenir, la Loi de l'aménagement et de l'urbanisme ait une identification propre et surtout afin que les corporations de comté n'aient pas, comme texte législatif régissant leur administration quotidienne, une brique administrative dont l'appellation ne ressemble en rien à la réalité.

Deuxièmement, la Fédération aimerait que le gouvernement québécois s'empresse d'imposer à la Communauté urbaine de Montréal des règles et un échancier devant mener à l'adoption d'un schéma d'aménagement. De la même façon, nous croyons que le gouvernement ne devrait ménager aucun effort pour faciliter le processus d'aménagement dans lequel la Communauté urbaine de Québec doit s'engager, tout comme nous demandons au gouvernement de faire siennes toutes les dispositions du schéma d'aménagement de la Communauté régionale de l'Outaouais, en s'engageant à ne jamais amputer ce schéma par diverses lois-cadres ou spécifiques qui auraient pour effet de modifier unilatéralement les décisions qui ont été prises par la population de cette région. Il va sans dire que cette dernière remarque pourra aussi viser la CUM et la CUQ lorsque ces communautés se seront dotées de schémas d'aménagement.

Bien que nous n'ayons pas poussé plus avant notre réflexion sur le sujet du renouvellement des rôles, pouvoirs, structures et limites des conseils de comté, nous vous invitons à tenir compte des résultats du chapitre V, du sondage qui est en annexe à notre mémoire lorsque vous déciderez de légiférer en matière de conseils de comté renouvelés.

Sans prétention, nous osons croire que le contenu du chapitre V de notre document de sondage justifie pleinement que nous invitions le gouvernement québécois à une grande prudence et à un nouvel effort d'information de l'ensemble des Québécois et des Québécoises.

Le Président (M. Laplante): Merci de votre coopération, monsieur. Franchement, vous avez fait cela dans un temps record.

M. le ministre. Je m'excuse, M. le député de Deux-Montagnes.

M. de Bellefeuille: Merci, M. le Président.

Je suis heureux de vous accueillir, au nom du gouvernement, devant la commission. Je tiens à vous remercier d'avoir accepté l'invitation que le ministre vous a faite, lors de votre congrès, en juin de l'année dernière. Vous nous dites vous-même que c'est la première fois que vous vous présentez devant une commission parlementaire; d'abord, je tiens à vous en féliciter. J'espère que l'expérience ne sera pas trop douloureuse. Ça va à nous, nous la considérons extrêmement intéressante, vu tout le contenu de votre mémoire.
(16 h 30)

Il y a une conclusion, d'ailleurs, à votre mémoire qui sera versée au journal des Débats. C'est à la page 20: "Lorsque nous quitterons l'enceinte de cette commission parlementaire, nous aurons consolidé notre conviction que le boulot accompli pour y parvenir aura été et sera bénéfique pour la Fédération des jeunes chambres et nous cultiverons l'espoir d'avoir une fois de plus été utiles au cheminement collectif du Québec". C'est la fin de la citation. Je vous félicite de l'esprit dans lequel vous vous présentez ainsi devant nous. Je veux aussi vous remercier de l'appui que vous apportez au projet de loi no 125 et nous partageons votre souhait. Nous souhaitons qu'elle soit adoptée dans les meilleurs délais. Vous ajoutez que cela veut dire: Qu'elle soit adoptée sans qu'elle doive se buter à une opposition systématique et improductive. Je pense que vous serez bientôt rassuré, si on peut en juger par l'expérience de cette commission jusqu'ici. Nos travaux ne se sont pas déroulés dans une atmosphère d'opposition systématique et improductive. Tout au contraire.

Il y a un certain nombre d'éclaircissements qu'il serait peut-être utile d'apporter à propos de votre mémoire. Par exemple, au sujet de l'obligation d'adopter un schéma. C'est, comme vous vous en doutez, j'imagine, une des principales charnières de la loi, à savoir si cette obligation ou cette nécessité doit se traduire par le verbe pouvoir ou par le verbe devoir. De toute façon, c'est une nécessité, mais nous sommes heureux

d'avoir votre point de vue là-dessus. Nous aurons, avant de présenter la loi pour l'étude en deuxième lecture, à décider si oui ou non nous modifierons la loi, à cet égard comme à d'autres, et votre point de vue là-dessus va nous aider à prendre notre décision. Au sujet de la protection du patrimoine, c'est un aspect qui a été soulevé aussi dans quelques autres mémoires. Nous reconnaissons que les dispositions du projet de loi à ce sujet peuvent paraître insuffisantes et nous prenons bonne note de vos remarques sur la question.

Au sujet de la responsabilité de l'exécution du plan — il s'agit du commentaire à la page 6 de votre mémoire — vous souhaitez que la municipalité soit responsable de l'exécution de la réglementation de l'urbanisme. J'aimerais vous rappeler que c'est la situation qui prévaut actuellement et que, sous le régime de la loi 125, les municipalités conserveront leurs pouvoirs en ce domaine. Au sujet des communautés urbaines, il est prévu que le régime des communautés urbaines soit révisé, et il y a un groupe de travail qui a été formé à cette fin. Au sujet du financement, vous formulez certaines craintes quant aux coûts qu'entraînera le processus de consultation, en particulier l'envoi des résumés. Il y a allusion à cela dans le dernier discours du budget qui prévoit que des dispositions seront prises pour apporter aux conseils de comté l'aide financière nécessaire pour s'acquitter de ces tâches. Au sujet des pouvoirs du gouvernement et du ministre, vous manifestez une certaine crainte, vous craignez que le gouvernement impose ses vues à une collectivité qui aurait adopté un schéma. Là-dessus, il faut peut-être distinguer le régime de négociation institutionnelle et le régime de négociation spéciale. Sous le régime de la loi 125, l'État québécois et ses agents ne pourront plus procéder unilatéralement. Selon l'article 11, ils devront faire connaître leurs intentions aux comtés et aux municipalités.

En vertu de l'article 21, ils devront fournir leurs documents de planification et de programmation. C'est tout à fait nouveau. C'est une des idées essentielles de la loi et c'est une idée nouvelle et originale. Lorsque le schéma est adopté par le comté et par le ministre, il lie le gouvernement et ses mandataires, en vertu de l'article 127; cela aussi, je crois, est extrêmement important. Quant aux limites qui sont apportées à la liberté d'action du gouvernement. Si le gouvernement se trouve dans l'obligation d'intervenir après cette approbation, il doit d'abord en demander avis aux conseils de comté ou faire intervenir la notion de zone d'intervention spéciale. A chaque décision concernant le territoire du comté le gouvernement doit avertir le conseil de comté, négocier avec lui, justifier son action, ce que rien dans les lois actuelles ne prévoyait jusqu'à maintenant.

De plus, les municipalités et les citoyens participent au processus de décision par les multiples modalités de consultation qui sont prévues dans la loi. L'État entend donc astreindre ces organismes et ces agents à des règles plus strictes d'intervention, de consultation et de coopération avec les instances décentralisées.

Au sujet de la Commission nationale d'aménagement, dans votre mémoire, vous considérez que le rôle et les pouvoirs de la Commission nationale d'aménagement sont antidémocratiques et extra-judiciaires. J'aimerais préciser le rôle que la loi 125 accorde à la Commission nationale d'aménagement. La commission a un rôle de gardien neutre du bon fonctionnement de la loi et des relations entre les diverses instances du gouvernement; elle peut donc être appelée à donner des avis de conformité aux objectifs d'un schéma d'aménagement, des plans d'urbanisme d'une municipalité ou encore d'une intervention envisagée par le gouvernement. La commission n'approuve pas un plan d'urbanisme, par exemple, et ne lui donne pas force de loi. Ce n'est pas l'avis de conformité qui lie les parties, mais son adoption par les élus municipaux. Le rôle de la commission évitera des poursuites judiciaires, par exemple la contestation d'un règlement de zonage, poursuites qui sont, comme vous en conviendrez, très longues et qui paralysent la gestion de l'aménagement.

Par contre, le recours en justice n'est pas totalement éliminé; les articles 194 et suivants prévoient en effet certains recours. Ces remarques faites, je voudrais vous poser quelques questions. Vous suggérez d'éliminer le pouvoir du ministre d'ordonner à un conseil de comté d'inclure dans son schéma les éléments de l'article 6 et de modifier les articles sur le contenu du schéma. Pourriez-vous vous expliquer plus complètement sur cette question? Est-ce que, par exemple, le contenu minimum du schéma devrait être, à votre avis, augmenté?

M. Lacroix: C'est la raison pour laquelle nous avons demandé de modifier sensiblement ou d'éliminer l'article 7 pour modifier plutôt les articles 5 et 6 pour que le projet de loi devienne, une fois loi, véritablement une loi-cadre qui prévoit à peu près tous les types possibles d'intervention en matière d'aménagement et d'urbanisme. Nous ne voudrions pas — c'est aussi le résultat d'une consultation que nous avons menée dans différents milieux — que par l'article 7, tel qu'actuellement rédigé, le gouvernement, par le ministre, puisse imposer divers types d'interventions en aménagement dans un milieu et ne pas les imposer dans d'autres.

Par exemple, à la lumière d'une querelle sur l'identification de certains biens patrimoniaux ou de certains biens culturels.

M. de Bellefeuille: Est-ce que les besoins d'une région — dans le sens d'une région d'appartenance, puisque c'est à cela que les conseils de comté doivent correspondre — d'appartenance à une autre peuvent être assez nettement différents pour que les exigences, quant aux articles 5, 6 et 7, soient effectivement différentes aussi?

M. Lacroix: A priori, nous estimons que les besoins, règle générale, devraient être les mêmes partout. Il devrait y avoir partout fort probablement des richesses culturelles, partout des biens patrimoniaux, partout des besoins en aménagement,

en traitement des eaux, en toutes sortes d'autres services. Nous aimerions que tout cela soit encadré dans les articles 5 et 6. C'est aussi simple que cela. Nous ne voudrions pas que ce projet de loi mène éventuellement à la création de nouvelles particularités régionales.

M. de Bellefeuille: L'article 6 comporte des éléments facultatifs. Dans la mesure où vous ne proposez pas de modifier les articles 5 et 6, il y a quand même l'article 5 qui prévoit ce qui est obligatoire et l'article 6 qui prévoit ce qui est facultatif. C'est cela, ce sont les verbes, comme le dit le député de Montmagny-L'Islet; dans l'article 5, c'est le verbe devoir et, dans l'article 6, c'est le verbe pouvoir. Dans la mesure où certains conseils de comté, en préparant leur schéma d'aménagement incluront, ou n'incluront pas certains des éléments qui sont prévus à l'article 6, il va y avoir effectivement des schémas d'aménagement qui, dans cette mesure, ne seront pas tout à fait comparables d'un comté à l'autre.

M. Lacroix: A notre avis, les pouvoirs réservés à l'article 7 du projet de loi pourraient facilement être englobés dans une véritable loi-cadre à l'intérieur des articles 5 ou 6 sous "peut" ou "doit". C'est aussi simple.

M. de Bellefeuille: Alors, vous refusez le pouvoir d'intervention au ministre, vous voulez que ce soit le conseil de comté qui décide ce qui est obligatoire et ce dont il ne se prévaut pas parmi ce qui est facultatif.

M. Lacroix: Nous ne le refusons pas, nous souhaiterions qu'il soit exercé le moins souvent possible. Et pour cela, nous craignons que l'article 7, si les articles 5 et 6 ne sont pas élargis, ait trop souvent besoin d'être utilisé.

M. de Bellefeuille: Vous faites allusion à une initiative de la Commission régionale de l'Outaouais pour l'adoption de son schéma d'aménagement. Pourriez-vous apporter des éclaircissements là-dessus?

M. Lacroix: L'initiative était relative à l'information. Je pense que cela a déjà été souligné par opposition au processus auquel on fait allusion dans le projet de loi qui est celui de l'envoi direct aux contribuables. La Communauté régionale de l'Outaouais avait eu recours, quant à elle, à un quotidien ayant un fort taux de circulation dans les régions pour pénétrer dans chacun des milieux, pour pénétrer dans chacun des foyers plutôt que par un envoi à chaque contribuable. C'est un type d'information auquel la communauté avait eu recours. Ce n'est peut-être pas le meilleur, mais on aimerait que les diverses possibilités soient étudiées avant que la décision finale soit prise.

M. de Bellefeuille: C'est une question de multiplier les moyens de rejoindre la population.

M. Lacroix: De les multiplier ou de les corriger, surtout en rapport avec les coûts. Mais là, évidemment, ce texte aussi, vous l'avez noté, avait été rédigé avant le dépôt du dernier budget.

M. de Bellefeuille: Je comprends. Vous suggérez que le plan et les règlements d'urbanisme soient conformes au contenu réel du schéma, et non seulement aux objectifs. Pourriez-vous préciser votre pensée là-dessus?

M. Lacroix: A différents endroits dans le projet de loi, on note que ces plans doivent être conformes aux objectifs. Quant à nous, on préférerait que le texte dise: "Doivent être conformes au texte réel et non pas seulement aux objectifs". Parce que lorsqu'on parlera d'objectifs, il est tellement facile de dire: On a respecté l'objectif, mais, en fin de compte, on n'a pas atteint la cible visée. Parce que l'objectif peut être facile à définir, mais les moyens peuvent être multiples.

M. de Bellefeuille: Cela m'intéresse, ce que vous dites, parce que, effectivement, quand on parle d'objectifs, il est pas nécessairement très clair qu'il s'agit d'une chose très précise. Cela peut être interprété comme étant vague.

M. Lacroix: Quel est l'objectif? Quel est le moyen de l'atteindre?

M. de Bellefeuille: Vous suggérez d'ajouter un mécanisme d'information et de consultation avant l'adoption de la réglementation d'urbanisme. C'est très intéressant, ce domaine, parce que, d'abord, j'aimerais savoir comment vous justifiez votre proposition. Pourquoi cette consultation, à cette étape, vous intéresse-t-elle, compte tenu du fait qu'une objection qu'on peut formuler à ce sujet et que je reflète, sans nécessairement l'épouser, c'est qu'il y a là-dedans beaucoup d'éléments techniques et que les gens risquent de se perdre dans ces éléments techniques?

M. Lacroix: Dans un premier temps, on considère que le milieu de vie le plus près du contribuable est le milieu municipal. Lorsqu'on parle d'un plan d'ensemble, d'un schéma d'aménagement pour une région, certaines gens s'en sentent très éloignés, se sentent très peu impliqués dans le développement de l'ensemble d'une région. Cependant, le plan d'urbanisme, lui, touche au tissu urbain et même, au niveau local, à l'individu. On estime que pour cela, il serait peut-être important que, sur le plan de l'urbanisme, sur l'utilisation qu'on fera localement du territoire, sur le zonage, sur le plan directeur, sur la définition des centre-ville, sur la définition des zones d'habitation dans un milieu, le contribuable puisse se prononcer parce qu'il est peut-être beaucoup plus sensible au fait qu'une autoroute passe dans son jardin, lorsqu'il a un petit jardin dans un milieu urbain, que de savoir que l'autoroute va passer quelque part à travers la ville, ou quelque part à travers le comté. C'est pour cela qu'on aimerait

aussi qu'il y ait un mécanisme souple d'information et de consultation qui serait à définir, en collaboration avec le gouvernement et les autorités municipales, au niveau des règlements locaux d'urbanisme et de zonage.

M. de Bellefeuille: Autrement dit, vous estimez que les citoyens, spontanément, vont faire eux-mêmes le tri de ce qui effectivement est un peu trop technique, d'une part, et d'autre part, de ce qui les touche vraiment.

M. Lacroix:... la façon la plus concrète dont le citoyen pourra exactement savoir comment on entend développer sa ville. Cela nous semble important qu'il y ait là un mécanisme d'information et de consultation qui ne soit pas tellement compliqué mais qui puisse correspondre au type d'anciennes rencontres de salles paroissiales où on expliquait pourquoi on construirait un hôtel de ville ou une salle communautaire de telle façon. On pense que cela pourrait se faire selon des plans de développement autant pour l'ensemble d'une ville que par quartier. Etant de la région de Hull, je peux vous dire que cela s'est fait à Hull lorsque la ville s'est dotée d'un plan directeur d'urbanisme et d'un règlement de zonage. A ma connaissance, depuis de temps, il n'y a pas eu de contestation majeure du règlement de zonage ou du plan d'urbanisme de la ville de Hull.

M. de Bellefeuille: J'en arrive à ma dernière question. Vous êtes soucieux de vous assurer que la loi prévoira effectivement une consultation authentique de la population. Par ailleurs, vous suggérez un meilleur encadrement des délais fixés pour les différentes étapes de la consultation. Je ne suis pas sûr de vous comprendre parce qu'il pourrait y avoir le risque, en fixant trop clairement certains paramètres, de ne pas respecter l'autonomie locale et de créer des situations où on prendrait des raccourcis.

M. Lacroix: A ce risque, j'oppose un risque qui nous semble encore plus dangereux, celui d'étendre le débat sur une période tellement longue qu'à la fin, lors de l'adoption ou d'un schéma ou d'un plan d'urbanisme, la situation locale ou régionale ne ressemble en rien à ce qu'elle était lors des études préliminaires. Dans des régions en pleine expansion, cela risque d'arriver très souvent. Nous aimerions que ce soit mieux encadré, qu'on définisse mieux les délais et qu'à ce moment-là on puisse accélérer la machine quitte à le faire par certaines permissions par certaines études pour des régions précises à étendre; nous aimerions au départ mieux l'encadrer.

M. de Bellefeuille: Bon! je vous remercie beaucoup de la clarté de vos réponses.

Le Président (M. Laplante): M. le député de Montmagny-L'Islet.

M. Giasson: Oui, M. le Président. Je voudrais d'abord féliciter les gens qui sont devant nous de

la qualité du mémoire qu'ils nous ont présenté. A la page 7, vous faites une remarque qui se lit comme suit: "Nous ne voudrions pas que l'entrée en vigueur d'une loi de l'aménagement et de l'urbanisme permette la réédition de certains accrochages nés de l'entrée en vigueur de la loi visant la protection des terres agricoles. Nous estimons que la concentration des obligations et pouvoirs municipaux, sous la gouverne du ministère des Affaires municipales, sera notre meilleur garant."

Vous reconnaissez sans doute que l'approche gouvernementale face aux deux lois, soit celle sur la protection du territoire agricole et celle sur l'aménagement, est fort différente. Pour l'une, le gouvernement a jugé bon de procéder au gel complet du territoire sur le plan des transactions et de l'utilisation sur un vaste territoire du Québec, tandis que pour l'autre l'approche est beaucoup plus souple et donne énormément de possibilités, ce que la loi 90 ne permettait pas.

Au-delà de cela, quand vous dites que vous aimeriez voir la concentration des obligations et pouvoirs municipaux sous la gouverne du ministère des Affaires municipales, est-ce que vous souhaitez également que l'administration de la Loi sur la protection du territoire agricole se retrouve sous l'empire du ministère des Affaires municipales.

M. Lacroix: Oui, c'est un sujet que nous n'avons pas abordé directement et sur lequel nous ne pourrions pas actuellement, je pense, comme fédération, nous prononcer honnêtement. Cependant, nous aimerions vous inviter à faire le lien entre cette remarque et la note sur certains accrochages où on parlait d'une commission de protection des terres agricoles centralisée à Québec. Nous aimerions faire le lien entre cette remarque et celle que vous retrouvez au bas de la page 16 et au haut de la page 17 de notre mémoire où nous disons: "La fédération n'hésite pas à recommander au gouvernement d'étudier la possibilité de régionaliser la commission afin de s'assurer que les décisions locales et régionales puissent s'élaborer et se prendre en région. C'est la raison principale pour laquelle on a fait la seule allusion à la Loi sur la protection du territoire agricole."

M. Giasson: Vous venez de toucher exactement ce qui constituait ma deuxième question, soit cette recommandation ou ce vœu que vous exprimez de régionaliser la commission nationale. Effectivement, je vous signale que cela va dans le sens des propos que j'avais tenus lors du débat sur la loi 90, débat au cours duquel j'avais même proposé la constitution de commissions régionales épousant à peu près les régions que nous connaissons au Québec afin de respecter l'âme des régions que nous avons au Québec, et on sait que cela diffère dans les faits d'une région à l'autre. Je constate que vous avez cette perception de la nécessité du respect de l'âme régionale.

M. Lacroix: Je puis peut-être tout simplement ajouter ici que, quant à nous, il est évident que si vous avez eu cette préoccupation relativement à la Loi sur la protection du territoire agricole — je ne sais pas si, après étude, nous pourrions la partager — nous l'avons pour le projet de loi 125.

M. Giasson: Ai-je bien compris votre opinion lorsque vous voudriez que le gouvernement fasse siennes les structures que la Communauté régionale de l'Outaouais a réalisées à la suite de la confection de son schéma d'aménagement? Faut-il comprendre que vous désireriez que le gouvernement respecte ce schéma ou tout le cheminement qui a été poursuivi par la commission régionale là-bas?

M. Lacroix: Notre opinion ne porte pas sur l'ensemble du cheminement. Notre opinion porte sur la teneur actuelle du schéma d'aménagement de la Communauté régionale de l'Outaouais qui a été, dans sa réalisation, une première au Québec. Après consultation avec les gens de la région, nous souhaitons que le gouvernement fasse siennes chacune des données actuelles du schéma d'aménagement et ne vienne pas unilatéralement modifier ce schéma qui a été bâti en région.

M. Giasson: Merci, M. le Président.

Le Président (M. Laplante): M. le député de Bellechasse.

M. Goulet: M. le Président, à mon tour, je veux remercier et féliciter les représentants de la Fédération des jeunes chambres, d'abord pour la clarté de leur mémoire et pour le sondage que vous avez joint à ce mémoire avec chiffres à l'appui. Je pense que c'est très bien. Je veux profiter de l'occasion qui m'est donnée pour féliciter la Fédération des jeunes chambres pour le beau travail qu'elle fait partout au Québec. Cette objectivité qui vous a valu une très grande crédibilité dans toutes les régions du Québec, y compris dans Bellechasse, est tout à votre honneur.

Vous avez parlé du processus de consultation, d'information ou de participation. A votre avis, le processus proposé — vous en avez parlé, mais je voudrais être bien sûr de votre position là-dessus — est-il suffisant? Y a-t-il assez, pas assez de consultations prévues ou y en a-t-il trop, comme plusieurs nous l'ont dit, par exemple, depuis deux semaines?

M. Lacroix: Sur la question du schéma d'aménagement, nous estimons que la consultation est plus que suffisante. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous demandons qu'elle soit mieux encadrée pour ne pas devenir ce que certaines gens ont identifié comme un risque de "consultationnisme". Elle nous semble plus que suffisante sur le schéma et c'est pour cela — je le répète — qu'on réclame un meilleur encadrement. Par ailleurs, comme je l'ai mentionné tantôt en réponse à une

question du député de Deux-Montagnes, nous souhaiterions qu'on trouve un mécanisme de consultation et d'information souple pour les autres parties de ce projet de loi, à savoir plans d'urbanisme, règlements de zonage, surtout ces deux règlements, l'urbanisme et le zonage.

M. Goulet: Etant donné que vous avez fait un sondage — je sais que vous êtes très près de la population au niveau régional et local — la plupart de ceux qui se sont présentés devant nous — et c'est général au Québec et peut-être dans d'autres régions, bien sûr — ont eu de la difficulté à amener les gens à répondre à une consultation ou les faire venir à une réunion d'information. Avez-vous une formule au niveau des jeunes chambres pour le sondage que vous avez fait? Vous avez consulté, je pense, 500 ou 600 personnes.

M. Lacroix: 149 personnes au moment de la compilation.

M. Goulet: Est-ce que ce sondage-là a été fait dans toutes les régions du Québec? Je veux dire auprès de toutes vos jeunes chambres ou seulement une partie de vos jeunes chambres?

M. Lacroix: Nous avons quelques statistiques ici. Ce sondage a été fait plus particulièrement là où le mouvement est encore — parce qu'il a connu, comme nous le disions dans le texte, sa part de difficultés pendant un certain temps — assez bien et même très bien structuré. Il y a eu consultation non scientifique de la population dans les régions de jeunes chambres de la Côte-Nord, de l'Estrie, de Charlevoix, de La Chaudière, de Québec, du Saguenay, du Bas-Saint-Laurent et du Lac-Saint-Jean. C'est de cette façon qu'on a atteint 649 personnes et je pense que, pour une partie de la circonscription de Bellechasse, ce serait dans la consultation menée par la régionale des jeunes chambres de Québec.

M. Goulet: Dans votre sondage, vous parlez beaucoup de décentralisation et le projet de loi que nous avons devant nous, bien sûr, est pour l'aménagement. Est-ce que c'est parce que la Fédération des jeunes chambres ou la population s'attendait à voir un véritable projet de loi sur la décentralisation déposé par le ministre ou si c'est parce que vous vouliez faire votre sondage en parlant de décentralisation? Vous parlez beaucoup de décentralisation en matière de voirie, ainsi de suite, et vous amenez ce sondage en même temps que votre mémoire, si vous voulez, sur l'aménagement du territoire. Est-ce que c'est parce que vous pensiez voir arriver un autre projet de loi ou si c'est celui-là que vous attendiez, celui que nous avons maintenant?

M. Lacroix: Je pense que notre réponse pourrait être en deux volets, à savoir qu'au cours des deux dernières années nous avons beaucoup entendu le ministre d'Etat à l'aménagement parler régulièrement et d'aménagement, d'urbanisme et

de décentralisation. On est aussi conscients du fait que par ce projet de loi, certains articles pourraient être l'amorce d'un programme de décentralisation du gouvernement en région. Cependant, ce sondage ne devait pas être conçu par le mouvement pour ne servir qu'aux seules fins de comparaître devant cette commission parlementaire sur l'étude de ce projet de loi mais aussi pour permettre à la fédération d'orienter ses travaux au cours de l'année qui se termine pour elle au début de juin et au cours du prochain mandat. C'est pour cela d'ailleurs que le sondage — vous n'en avez pas toutes les données actuellement — porte aussi sur la réforme de la démocratie municipale, sur les mécanismes électoraux, les mécanismes de décision. Il était à volets multiples parce que la fédération n'a pas nécessairement toujours tous les moyens pour entreprendre une telle consultation et pour lui permettre à elle d'aller plus loin et, bien entendu, de se servir de ces données pour essayer de bonifier certains projets de loi qui sont déposés ou qui le seront.

M. Goulet: M. le Président, en terminant j'aimerais souligner certaines réponses que ce sondage, en tout cas, certains éléments de réponse que ce sondage nous amène, parce que nous avons posé la question à plusieurs groupes et ils n'étaient pas sûrs. Bien sûr, je ne demanderai pas: Est-ce que le ministre est connu ou non? On voit qu'il n'est pas connu connu. En tout cas, j'imagine que vous n'êtes pas venu ici pour me dire cela, mais bien pour dire que l'aménagement du territoire doit être fait surtout par l'instance municipale. Je pense que les réponses là-dessus sont catégoriques. Egalement, on nous a proposé hier, à deux ou trois reprises depuis le début, qu'on devrait, à un moment donné, freiner la construction unifamiliale pour d'autres types de construction. Je pense que les gens, en tout cas, les Québécois que vous avez consultés ne sont pas d'accord, mais pas du tout, mais sont encore pour la construction unifamiliale. Une chose que je trouve très valable là-dedans, c'est qu'au niveau des représentants au sein des conseils de comté, entre une personne déléguée et une personne élue, je pense que les résultats sont à peu près égaux et cela me surprend de voir ces résultats.

Est-ce que ce seront les personnes déléguées ou élues? Dans votre sondage on dit: C'est mitigé, c'est à peu près égal.

Conseils de comté existants, à peu près la grande majorité est pour conserver la forme actuelle. Je pense que c'est un point à retenir des conseils de comté déjà existants. Une chose également qui me surprend, c'est au niveau du mode de représentation. Encore là, les gens sont divisés à peu près à parts égales entre le prorata ou encore un homme, un vote. J'aimerais que vous me disiez, en tant que responsable, si vous voulez, de ce sondage, j'imagine, par le biais de la fédération, quelle est votre opinion là-dessus? Est-ce que cela devrait être un homme, un vote ou au prorata d'une population? J'entends par là, un conseil de comté formé d'une ville de 50 000

habitants comparativement à plusieurs petites municipalités de 500 à 1000 habitants, votre position. Celle du sondage, c'est moitié moitié, mais votre position à vous.
(17 heures)

M. Lacroix: Vous me permettez de ne vous répéter que ce qu'il y a d'inclus au texte, à savoir que c'est une partie du document sur laquelle nous ne nous sommes pas attardés pour le moment, parce que nous avons voulu nous limiter au facteur aménagement et nous pourrions revenir au moment de la réforme de la démocratie pour dire comment on pourrait voir le partage des responsabilités. Personnellement, je ne suis ici que comme personne-ressource et je ne voudrais pas engager le mouvement.

M. Goulet: Mais vous ne voulez pas répondre à titre personnel, parce que vous êtes le conseiller au niveau municipal, de la Fédération des jeunes chambres. Il est quand même permis de donner une opinion personnelle devant cette commission.

M. Lacroix: Je préférerais ne pas le faire. Je pourrais le faire privément.

M. Goulet: Merci.

Le Président (M. Laplante): Merci, monsieur. M. le député de Joliette-Montcalm.

M. Chevette: Je ferais peut-être une petite remarque à la suite de celle du député de Bellechasse. Je considère que la Fédération des jeunes chambres a oublié une question: celle de demander si l'Union Nationale, c'était connu, et le député de Bellechasse en particulier.

M. Goulet: Il y a eu un sondage dans le comté de Bellechasse et on a dû arriver à 100%, M. le Président. Maintenant, je ne suis pas ministre.

Le Président (M. Laplante): M. le ministre d'Etat à l'aménagement, le mot de la fin.

M. Léonard: Oui. Mlle la Présidente, je vous remercie d'être venue ici et d'abord d'avoir accepté l'invitation que je vous lançais au mois de juin dernier de vous impliquer dans le débat sur l'aménagement et l'urbanisme. Je pense que vous l'avez fait, disons, très profondément. Il n'y a qu'à voir le sondage que vous avez fait et qui témoigne de tout le travail que vous avez fait ainsi que le mémoire que vous avez produit pour tirer les conclusions de ce sondage.

J'ai noté aussi la remarque du député de Montmagny-L'Islet qu'il était bien pour une commission régionale de protection du territoire agricole parce qu'elle était plus proche des gens. Je suppose que cela va vous intéresser, la proposition d'harmonisation que nous avons déposée. On en tire déjà un minimum de conclusions.

Une autre remarque. Je voudrais revenir sur une chose. C'est une crainte, une appréhension qui a été manifestée que le gouvernement pouvait

trop intervenir ou pouvait intervenir de façon unilatérale. Je crois que, par rapport à la situation actuelle, le projet de loi apporte une nette amélioration alors que le gouvernement peut intervenir de façon unilatérale sans consultation aucune, alors que, dorénavant, il s'astreint par ce projet de loi, à des mécanismes et à un processus très précis.

M. le Président, je remercie la Jeune chambre. Encore une fois, je vous félicite de votre excellent travail, de l'excellent mémoire que vous avez fait.

Le Président (M. Laplante): Madame, messieurs, les membres de cette commission vous remercient d'abord de votre coopération et de la qualité de votre mémoire, de la participation que vous avez bien voulu donner à cette commission. Merci.

Mme Canuel: M. le Président, en terminant, j'aimerais remercier tous les membres de la commission d'avoir bien voulu nous entendre et soyez assurés que nous allons continuer de suivre le débat.

Le Président (M. Laplante): Merci, madame. J'appelle maintenant la ville de Saint-Raymond. La ville de Saint-Raymond est-elle ici? Je m'excuse. Je vais passer au Conseil régional de développement de la région administrative de Québec.

M. Giasson: M. le Président, vous constatez l'absence des représentants de la ville de Saint-Raymond, mais mon collègue, le député de Portneuf, m'avait indiqué que ces gens-là avaient manifesté le désir que, tout au moins, le mémoire qu'ils ont déposé soit colligé au journal des Débats...

M. Chevette: Je le propose.

M. Giasson: ... même s'ils ne pouvaient pas, semble-t-il, à cause d'autres engagements, attendre leur tour devant la commission parlementaire.

M. Chevette: Donc, je propose qu'on aille avertir le député de Portneuf qu'il n'a pas à descendre non plus.

M. Giasson: Personne, que je sache, n'a demandé cela.

M. Chevette: Non, c'est parce que le président vient de donner l'ordre d'aller le chercher.

Le Président (M. Laplante): Je n'ai pas donné l'ordre, excusez.

M. Chevette: Il ne faudrait surtout pas.

Le Président (M. Laplante): Ne m'imputez pas des...

M. Chevette: Vous avez invité quelqu'un à manifester...

M. Giasson: Recommandé.

Le Président (M. Laplante): D'accord.

M. Chevette: ... à répondre à un désir du député de Portneuf.

Le Président (M. Laplante): Vu qu'on m'en avait manifesté le désir. D'accord.

M. Chevette: Mais comme je ne voudrais pas priver la Chambre de ses grandes lumières, je préférerais qu'on lui envoie dire qu'il peut rester là.

Le Président (M. Laplante): M. le député de Montmagny-L'Islet, vous proposez que le mémoire de la ville de Saint-Raymond fasse partie intégrante du journal des Débats.

M. Giasson: C'est cela.

Le Président (M. Laplante): Adopté?

Des Voix: Adopté.

Le Président (M. Laplante): Merci, messieurs. Maintenant, la Corporation du comté de Gatineau. Est-ce que vos membres sont au complet ou attendez-vous encore des gens qui doivent venir?

Une Voix: On attend encore des gens.

Le Président (M. Laplante): Dans ce cas, on va rappeler le Conseil régional de développement de la région administrative de Québec.

Je tiens à aviser la commission que vous n'y étiez pas.

Mme Caron (Denise): Nous n'étions pas loin, je m'excuse.

Le Président (M. Laplante): Madame, est-ce que vous aviez avisé cette commission que vous ne participeriez pas, que vous étiez obligés de partir?

Mme Caron: Non. On s'excuse.

Le Président (M. Laplante): Non? Il y a quelqu'un qui devra s'entendre pour dire la vérité à la commission.

Je pense qu'il y aurait des rectifications à faire pour les fins du journal des Débats.

M. Giasson: Ce matin on m'a indiqué que les gens qui représentent la ville de Saint-Raymond seraient sans doute retenus par d'autres activités en fin de journée et que s'il n'y avait pas possibilité de les entendre, ils demandaient tout au moins que leur mémoire soit inscrit au journal des Débats. Est-ce que j'ai raison?

M. Tremblay (Luc): C'est rigoureusement exact, M. le député.

M. Léonard: On a demandé de les inscrire cet après-midi dans l'ordre.

M. Giasson: D'ailleurs, immédiatement avant votre arrivée, la commission, unanimement, a répondu à cette demande que vous aviez manifestée.

M. Chevette: On a le temps avant de souper. M. le Président, on est aussi bien de commencer si on veut les écouter, n'est-ce pas?

Le Président (M. Laplante): C'est bien, on va vous entendre. Si vous voulez identifier votre organisme, vous identifier et lire votre mémoire, s'il vous plaît!

Ville de Saint-Raymond

Mme Caron: Ville de Saint-Raymond, Denise Caron, promaire. Je remplace le maire et je vous salue. Je vous présente M. Luc Tremblay, secrétaire-trésorier de la municipalité, et M. Guy-Denis Huard, officier municipal.

Le Président (M. Laplante): Vous vous appelez, madame...?

Mme Caron: Denise L. Caron.

Le Président (M. Laplante): Merci, Mme Caron. Vous pouvez commencer.

Mme Caron: Merci.

A la suite de la publication par le gouvernement du projet de loi 125, nous vous soumettons la brève analyse que nous avons effectuée concernant le sujet précité. Nous osons espérer que les délais qui nous furent impartis dans la présente seront révisés dans d'autres sujets à caractère municipal.

Plusieurs gouvernements successifs ont tenté bien timidement des efforts concernant l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Le présent gouvernement ne faisant pas exception à la règle a déposé le projet de loi 125 portant sur le sujet précité. Il nous fait plaisir, dans ce court mémoire, d'exposer le point de vue de la ville de Saint-Raymond-de-Portneuf. Ainsi avons-nous tenté, dans le trop court laps de temps qui nous a été donné, d'analyser ce document, sa nécessité et sa portée à court et à long terme ainsi que son intérêt pour toute notre population.

La ville de Saint-Raymond-de-Portneuf est régie par la Loi des cités et villes du Québec depuis 1957, date de son incorporation en ville par le lieutenant-gouverneur en conseil. Elle est composée de 3742 habitants répartis sur un territoire de 1,6 mille, soit une concentration de 2339 habitants par mille carré. Notre municipalité est un pôle de développement régional de telle sorte que nous sommes mandataires de plusieurs corporations municipales dans les dossiers des loisirs, de la gestion des déchets et du service des incendies, etc.

Il va de soi que cela implique obligatoirement un surplus de travail à notre corporation municipale et que nous devons nous attarder tout particulièrement aux lois qui ont pour effet de modifier sensiblement les rapports intermunicipaux. Nous nous permettons de poser certains critères qui nous ont guidés dans notre étude:

1. une plus grande décentralisation des pouvoirs en faveur du palier municipal;
2. la démocratisation municipale, sinon la démocratie tout court, nécessitant le respect de l'autonomie réciproque des partenaires;
3. toute augmentation des responsabilités municipales devrait être précédée d'une augmentation de l'assiette fiscale municipale;
4. enfin, un minimum de consultation populaire devrait être à la base de toute modification importante de la loi.

Ces critères nous apparaissent très importants car ils devraient, selon nous, conduire toute action sur le plan municipal.

Le gouvernement a voulu, semble-t-il, procéder à une vaste réorganisation du domaine municipal. Il s'est attaqué à la fiscalité, au zonage agricole, et maintenant à l'aménagement du territoire et du développement régional. Sur ces priorités fixées par le gouvernement, nous n'avons rien à redire. Toutefois, il nous semble que la majorité des problèmes au niveau municipal découle des grandes différences entre les deux lois qui les régissent, à savoir le Code municipal et la Loi des cités et villes, la dernière prévoyant des règlements sévères de sorte que les villes, indépendamment de leur taille, sont soumises à toutes les lois provinciales de l'environnement, de la police, etc., alors que plusieurs de ces lois ne s'appliquent pas à une corporation de paroisse qui est régie par le Code municipal, parfois de même dimension qu'une petite ville, ce qui fait deux poids deux mesures.

A titre d'exemple, mentionnons que la paroisse de Saint-Raymond — 3400 habitants — est régie par le Code municipal et n'est pas soumise à la Loi de police, alors que la ville de Saint-Raymond — 3742 habitants — qui est régie par la Loi des cités et villes, se voit dans l'obligation d'établir un corps policier.

Nous pourrions aussi mentionner l'obligation qui est faite aux villes d'établir pour le 1^{er} décembre 1979 un site d'enfouissement sanitaire conforme, alors que les paroisses de moins de 2000 habitants n'y sont pas contraintes. Il nous semble que le premier jalon de l'aménagement du territoire devrait passer par l'unification de la réglementation municipale, qu'une suite soit donnée dans les plus brefs délais au rapport sur la refonte des lois municipales. Aménageons une seule loi pour notre monde municipal.

En second lieu, par les divers recours au comté ou à divers comités, ne sommes-nous pas en train de créer un quatrième palier gouvernemental? Déjà, nos concitoyens ont toutes les difficultés à départager les responsabilités des trois paliers actuels: fédéral, provincial et municipal. Ne serions-nous pas mieux de décentraliser, au niveau municipal, le palier le plus près de la

population? Le minimum d'uniformités sur le plan municipal ne serait-il pas un prélude à cet aménagement désiré par tout gouvernement? Le rattrapage à effectuer ne viendrait-il pas surtout des paroisses qui n'ont pas de règlement de construction, de zonage, d'urbanisme, etc., mais qui ne comptent que 15% de la population du territoire alors que les villes en recouvrent 85% et qu'elles sont déjà dotées de ces infrastructures.

D'autre part, ce projet de loi occasionnera des dépenses municipales. Le long processus de la consultation et information à faire parvenir à chaque contribuable concernant le plan d'aménagement impliqueront des dépenses et des efforts notables, tant de la part des contribuables que de celle des autorités municipales. Il serait peut-être bon de rendre obligatoire l'adoption d'un règlement d'urbanisme et de publiciser, en lieu et place de la démarche prévue dans ce projet de loi, la procédure actuelle d'approbation ou de modification de la réglementation municipale.

De toute manière, il faudra que le gouvernement soit plus explicite concernant le financement de ce projet de loi. Il faudra aussi que des études de cas sérieux soient soumises afin d'évaluer l'impact réel de tel plan.

Enfin, ce projet de loi ne serait-il pas un peu trop directif? Le gouvernement parle beaucoup de décentralisation, de partage des pouvoirs et de plus il précise que le choix est politique et particulier à chaque milieu; ainsi il tend à dire que chaque individu a son mot à dire dans l'aménagement. Sur ce plan, nous sommes en accord avec le ministre. Toutefois, nous aimerions faire remarquer que c'est aussi un choix politique que de ne pas faire d'aménagement. Cette précision tient compte de l'article 78 du projet de loi que nous jugeons trop directif.

En effet, le ministre pourra toujours obliger une région à dresser un plan. C'est là, nous semble-t-il, ne pas s'occuper de la volonté locale.

Voilà quelques remarques que nous soumettons à votre attention. Nous espérons que cette démarche permettra les éclaircissements demandés.

Le Président (M. Laplante): Merci, madame. M. le ministre.

M. Léonard: M. le Président, Mme le maire, je vous remercie de votre mémoire. Je voudrais faire quelques commentaires sur les assertions qu'il contient.

D'abord, au sujet de l'uniformisation des lois, c'est-à-dire du Code municipal et de la Loi des cités et villes, vous soulevez la nécessité dans votre mémoire de les uniformiser. J'aimerais préciser que le projet de loi no 125 répond partiellement justement à vos attentes, puisque certains articles du Code municipal et de la Loi des cités et villes sont regroupés dans le projet de loi no 125, pour ce qui concerne l'urbanisme. Donc, je pense que c'est déjà un pas dans la bonne direction, parce que ce sera la même réglementation, la même législation, pour ce qui concerne les plans d'urbanisme.

Pour ce qui concerne le conseil de comté renouvelé, j'aimerais vous préciser que le projet de loi no 125 ne propose pas un palier gouvernemental additionnel, mais c'est une table de concertation qui n'est pas une idée nouvelle. Antérieurement, on avait proposé des fusions, d'autres projets ont même été jusqu'à proposer des fusions de municipalités. Nous n'avons pas proposé des fusions, pas du tout, mais nous avons dit qu'il était nécessaire de constituer une table de concertation et en regardant dans le paysage politique, il y avait le conseil de comté qui est une table politique, une table de concertation politique qui existe depuis longtemps.

(17 h 15)

Alors, pratiquement tous les documents qui traitent des problèmes d'aménagement qui ont été publiés ces dernières années soulèvent la nécessité d'une concertation intermunicipale. Je pense que c'est ce qui est traduit dans le projet de loi 125. Au sujet du financement, il y a des informations supplémentaires qui ont été fournies dans le discours du budget. Je les ai rappelées à plusieurs reprises au cours de cette commission et j'ai rappelé aussi que nous nous étions engagés au mois de juin dernier à ne pas donner de pouvoirs nouveaux sans accorder en même temps des sources nouvelles de financement. Cela demeure toujours vrai. Dans le discours du budget, il y a une somme de \$2 100 000 qui est à la disposition des municipalités pour commencer l'élaboration de leur schéma après que la loi sera adoptée. Ce ne seront pas des subventions discrétionnaires. Il y aura un programme dont nous sommes à rédiger les critères.

Quant à votre remarque faisant allusion au fait que de ne pas faire de l'aménagement, c'est aussi un choix politique, j'aimerais vous préciser qu'un conseil de comté, selon la loi, n'est pas obligé de faire un schéma d'aménagement. La loi elle-même respecte le choix politique des élus. À l'article 2, il est bien dit que le comté peut faire un schéma d'aménagement. Je vous rappellerais un point cependant. Je vous inviterais à consulter les procès-verbaux des délibérations de cette commission et à constater que plusieurs intervenants à cette commission ont demandé que ce soit une obligation pour les conseils de comté, comme pour les municipalités, de faire de l'urbanisme et de l'aménagement. Nous avons entendu beaucoup d'opinions à ce sujet. Le gouvernement prendra cela en délibéré et nous verrons, mais je vous souligne ce fait.

Vous faites aussi allusion dans votre mémoire à l'article 78 qui permet au ministre d'obliger les municipalités à élaborer un plan d'urbanisme et vous soulignez qu'on ne respecte pas la volonté locale, l'autonomie locale. Il faut considérer ce pouvoir d'ordonnance comme une mesure d'exception. C'est une mesure spéciale qui ne sera utilisée que très rarement. Cette remarque appelle un commentaire plus général sur le régime des négociations institutionnelles. Par la loi 125, l'État s'astreindra à des règles plus strictes d'intervention dans le territoire. Ainsi, lorsqu'un schéma est

adopté par le comté, il lie le gouvernement et ses mandataires. Si le gouvernement se trouve dans l'obligation d'intervenir — ce qui peut se produire — il doit en avertir le conseil de comté, négocier avec lui, justifier son intervention, ce qui ne se faisait pas du tout jusqu'à maintenant. À l'heure actuelle, le gouvernement n'est pas obligé. Il se peut que ses mandataires consultent, mais la plupart du temps, il n'y est pas obligé. Je pense que ce que propose la loi présentement constitue une nette amélioration sur la situation actuelle.

Je voudrais maintenant vous poser deux questions. La première porte sur le sujet suivant. Je suis d'accord avec vous lorsque vous affirmez que les villes possèdent les instruments nécessaires à leur aménagement, mais le problème de la concertation demeure. Vous soulignez que votre ville est un pôle de développement et qu'elle est mandataire de plusieurs corporations municipales dans certains domaines d'activité que vous citez. Ne voyez-vous pas là justement la nécessité d'une date de concertation? Comment cela devrait-il se faire?

Mme Caron: Je peux me permettre de répondre, mais j'ai mes idées.

M. Léonard: Donnez vos idées.

Mme Caron: Vous voulez mes idées? C'est sûr, on a déjà souffert beaucoup dans Portneuf qu'on soit trois municipalités régies par la Loi des cités et villes entourées de 29 municipalités qui sont régies par le Code municipal. On en a souffert. On est bien conscient, mais ce dont on a peur, c'est qu'on soit stable, tellement stable que, finalement, on finisse par régresser. On est peut-être dix ans en avance sur les autres. À 16 mille, on bute toujours contre la municipalité voisine. On n'a rien contre le plan d'aménagement, mais on a peur qu'il nous dérange. Je laisse M. Tremblay continuer.

M. Tremblay (Luc): À Saint-Raymond-de-Portneuf, de la façon que c'est fait, Saint-Raymond est carrément une enclave à l'intérieur de la paroisse qui nous encercle, avec à peu près la même population. C'est bien sûr que nous, ayant un règlement d'urbanisme, ayant aussi un inspecteur en bâtiment, qui voit à la gérance de notre règlement d'urbanisme, et n'étant pas membre de l'Union des municipalités de notre comté, dont les 29 autres municipalités font partie, nous sommes devant ces gens qui sont habitués à faire de la concertation. Nous sommes trois municipalités dans le comté de Portneuf dans ce cas: Donnacona, Saint-Raymond et Portneuf. Or, bien sûr, les autres municipalités sont habituées à cela, quand on parle d'évaluation foncière. Elles sont déjà en train de faire de la concertation au niveau de l'évaluation foncière.

Dans Portneuf, on a aussi fait des évaluations concernant les sites d'enfouissement sanitaires et on est aussi à se concerter à ce niveau. Au niveau des trois villes, la concertation n'est pas établie.

Quel sera le poids d'une ville qui est déjà prête avec cela, qui est déjà confrontée aux problèmes d'une enclave dans sa propre municipalité, et que viendra faire votre schéma à l'intérieur de chez nous alors que nous en avons déjà un et que notre poids démographique n'entrera pas dans la balance parce que nous n'avons que 3700 habitants versus 3400 de l'autre côté? On n'a pas de poids démographique chez nous; c'est régional, parce que tous les services sont dans la ville.

Je pense que le premier problème se pose à ce niveau. C'est un problème pour les toutes petites municipalités. Si nous étions une grande municipalité, possiblement que nous n'aurions pas ce genre de problème. Mais parce que nous sommes petits et que nous sommes régis par la Loi des cités et villes, ce problème se pose. On n'a jamais siégé officiellement avec tout ce monde et Donnacona non plus; c'est un problème majeur.

Mme Caron: On est tellement petit, M. le ministre, qu'il faudrait qu'on ait un statut particulier, à l'opposé des grandes villes comme Montréal qui l'ont.

M. Léonard: Vous soulignez aussi que le fait d'ordonner à la municipalité l'élaboration d'un plan d'urbanisme ne respecte pas l'autonomie locale. Comment conciliez-vous cette position avec votre suggestion de rendre obligatoire l'adoption d'un règlement d'urbanisme?

M. Tremblay (Luc): C'est très contradictoire, comme vous le dites, dans un certain sens. Mais dans un autre, cela peut aller ensemble. Je prends une élection municipale qui s'est passée dans une municipalité de la rive sud il n'y a pas tellement longtemps, il y a deux ans de cela, à Saint-Antoine-de-Tilly, où l'équipe qui s'est présentée contre l'équipe sortante, en vertu du Code municipal, s'est présentée contre un règlement de zonage et a dit: Non, il n'y aura pas de règlement de zonage à Saint-Antoine-de-Tilly. Cette équipe a remporté la victoire. La population a donc fait un choix.

Quand on dit qu'on veut que cela soit obligatoire, on veut que la loi du Code municipal dise ce que la Loi des cités et villes dit déjà. C'est un peu ce que vous avez dit que ferait peut-être la loi 125, non pas le rendre obligatoire comme tel mais mettre dans la loi le Code municipal. Les municipalités devront faire comme les cités et villes ont été obligées de faire à un moment donné et laisser la possibilité, malgré tout, à la population — un peu comme cela se fait dans d'autres régions — de voter contre si elle pense qu'elle n'a pas besoin d'un règlement de zonage, malgré que je sache que c'est important. Mais il y a des populations de 600, de 800, ce n'est pas nécessaire partout. Alors, il faut penser en fonction de cela.

Il y aurait peut-être lieu non pas d'avoir des municipalités relevant du Code municipal ou de la Loi des cités et villes mais de penser aux particularités de chacune des municipalités. Il y en a qui sont vraiment particulières.

Mme Caron: Qui sont plus petites que nous.

M. Léonard: Vous vouliez ajouter autre chose?

Une Voix: Avez-vous un complément de réponse?

M. Tremblay (Luc): Non, pas sur ce sujet.

Le Président (M. Laplante): M. le député de Montmagny-L'Islet, s'il vous plaît.

M. Giasson: M. le Président, félicitations aux gens de la ville de Saint-Raymond. Peut-être qu'un jour vous serez la ville de Portneuf. Je pense à l'ensemble du territoire du conseil de comté. Vous dites que votre ville est un pôle de développement et que vous avez des mandats. J'imagine que lorsque vous recevez des mandats de municipalités voisines de chez vous, il y a une participation financière, que ce n'est pas la ville chez vous qui doit assumer tous les coûts qui en découlent, que ce soit au plan financier, au plan des ressources humaines ou autre. Ce n'est pas la ville chez vous qui doit...

Mme Caron: C'est au prorata.

M. Giasson: C'est au prorata de l'évaluation de la population?

Mme Caron: De la population.

M. Tremblay (Luc): C'est au prorata, si on prend certains exemples, mais il demeure toujours que c'est la ville qui est mandataire. Le prorata ne paie pas tout. Parce que c'est dans la ville, les gens viennent chez nous, ce qui est bien en soi, c'est même excellent et, de toute façon, on a plus d'administration à faire, on a plus d'entretien à faire, on a plus de toutes sortes de choses à faire, mais on doit taxer, en surplus à ces choses-là, seulement 1,6 mille carré et 3700 personnes. On ne peut pas répartir tous nos coûts réels. Je pourrais peut-être donner l'exemple de l'aqueduc municipal. On vend de l'eau à la paroisse, à plusieurs contribuables, pour donner un exemple plus précis. Toutefois, on ne peut pas exiger le coût réel parce qu'on ne pourrait pas vendre notre eau, parce que notre pompe sert plus souvent, tous nos systèmes servent en supplément parce qu'on vend de l'eau au voisin. C'est excellent d'en vendre, mais la fiscalité actuelle ne nous permet pas d'imposer le voisin.

Auparavant, pour donner un exemple — cela doit se passer dans d'autres municipalités — on adressait directement à chaque personne de la paroisse une facture, mais on n'a pas le pouvoir d'aller se faire payer directement. On a changé la procédure, mais avant de la changer, c'est cela. Ce sont des problèmes qu'on vit. On est obligé, parce que mandataires, formant le pôle régional, de faire un peu plus que les autres à côté. C'est bien, parce que cela nous permet d'être un pôle,

mais c'est toujours un peu plus et il faut assumer les coûts, c'est uniquement notre propre population de 3700 personnes qui peut défrayer ces coûts.

M. Giasson: C'est un peu le prix à payer pour être les meilleurs ou les plus importants.

M. Tremblay (Luc): Oui.

Mme Caron: Il faut devancer si on ne veut pas être...

M. Tremblay (Luc): C'est le problème de toute petite municipalité.

M. Giasson: Lorsque, dans les recommandations que vous faites, vous souhaitez une plus grande décentralisation des pouvoirs en faveur du palier municipal, qu'est-ce que vous recherchez effectivement par là?

M. Tremblay (Luc): Je pense que c'est être responsable des lois que le gouvernement vote et être responsable, en totalité, de l'application une fois que la loi est votée, sans qu'il y ait obligatoirement des pouvoirs au-dessus qui supervisent ce que le palier municipal fait. Les gens, au palier municipal, sont des élus qui ont des pouvoirs que la loi leur confère. Comme ils sont élus, ils peuvent aussi se faire éliminer à l'élection suivante s'ils ne respectent pas les pouvoirs de la loi. C'est un peu le point de vue. Si on donne un pouvoir, que le palier municipal soit le seul à l'exercer, c'est-à-dire sans qu'il y ait nécessairement toute une série de contrôles au-dessus qui viennent voir si cela se fait de telle manière.

M. Giasson: Lorsque vous dites cela, ne croyez-vous pas à la possibilité d'une présence à un palier juste au-dessus du palier municipal? Je pense aux conseils de comté, aux corporations de comté comme on les connaît ou ceux qui seront renouvelés à l'avenir. C'est à ce niveau que vous voyez un gouvernement de trop, quoi, un gouvernement additionnel?

M. Tremblay (Luc): C'est cela, exactement.

Mme Caron: Cela nous semble long, à ce moment-là, tout le processus de la mise en marche, la paperasse et le fait que les gens s'entendent, etc.

M. Tremblay (Luc): On ne voit pas la nécessité d'un palier tampon entre tout cela. Les municipalités peuvent administrer cela. Le tampon est peut-être trop vaste. 30 ou 40 municipalités, c'est peut-être trop vaste. Peut-être qu'il y aurait lieu de rapetisser. Chez nous, il y a cinq municipalités qui sont vraiment proches. Peut-être qu'avec cinq on pourrait faire un schéma, quitte à ce que les schémas des autres se fassent par petits groupes; ce serait peut-être un peu mieux que 25 ou 30 municipalités qui forment tout un comté. Cela ferait plus de sous-groupes, mais ça ne serait que pour cela,

spécifiquement pour l'aménagement. Une fois le schéma en vigueur, il est en vigueur.

M. Giasson: Vous souhaiteriez que tout fonctionne par secteurs à l'intérieur de l'actuel comté de Portneuf?

M. Tremblay (Luc): Exact.

M. Giasson: C'est un peu dans ce sens que des gens de la vallée de la Matapédia, qui sont venus devant nous, ont décidé de travailler à partir de pôles naturels dans le comté de Matapédia. Tout en travaillant ensemble au niveau du groupe des municipalités du comté de Matapédia, ils se sont donné des modes d'opération à partir de secteurs naturels, de trois pôles naturels, à l'intérieur du comté.

M. le Président, j'aurais d'autres questions, mais je vais laisser le loisir à mes collègues de faire une intervention.

Le Président (M. Laplante): M. le député de Bellechasse.

M. Goulet: Merci, M. le Président. Ai-je bien compris, M. le maire de Saint-Raymond est malade? Est-ce parce que ça va mal dans sa campagne électorale?

Mme Caron: Non, pas du tout.

M. Tremblay (Luc): Est-ce que vous pouvez me permettre de répondre à M. le député?

Une Voix: C'est une question antiréglementaire, ne répondez pas à cela.

M. Chevrete: Il existe de ces maladies diplomatiques.

M. Tremblay (Luc): M. le maire de Saint-Raymond n'est pas en campagne électorale. Il est maire, il n'est pas en campagne électorale. (17 h 30)

M. Goulet: C'était juste pour vous taquiner!

M. le Président, madame a terminé la lecture de son mémoire en disant, c'est également un choix politique de ne pas faire de schéma d'aménagement ou de ne pas faire d'aménagement. Je pense que ce sont vos propos. Cela peut être une décision politique de ne pas faire d'aménagement. Je ne sais si par là, vous mettez en doute le principe même du projet de loi parce que, écoutez, s'il y en a un qui est pour l'autonomie municipale et pour une décentralisation, tout ce que vous voudrez, arrêter de légiférer pour rien, je pense que c'est bien moi, mais ne pensez-vous pas qu'à un moment donné, on arrive à un tournant où quelqu'un doit prendre une décision? Je me dis, si dans une municipalité, il n'y avait pas de règlements de circulation, à un moment donné, il faudrait en faire un, règlements de lotissement et ainsi de suite. Je pense que c'est pareil pour un schéma d'aménagement. A peu près tous les inter-

venants à cette commission, d'accord, au niveau des modalités du projet de loi, il y a beaucoup de personnes qui ont amené des arguments contre, mais au niveau du principe même, je pense qu'on est rendu à un tournant où il faut que quelqu'un prenne une décision.

Dans le comté que je représente, il y a des municipalités où il n'y a jamais eu de schéma d'aménagement, où c'était populaire politiquement parlant, au niveau municipal, de ne pas avoir de schéma d'aménagement, de ne pas déranger personne. Mais on se réveille aujourd'hui, on veut avoir des réseaux d'aqueduc et d'égouts, par exemple, pour cette infrastructure, et on doit payer des coûts de \$800 à \$1000 par usager et aller chercher encore \$3 millions à \$4 millions au gouvernement parce que sans cela, on n'est pas capable. Ce qui arrive, c'est qu'on n'est pas capable de se les payer. On ne les aura à peu près jamais, justement parce qu'il n'y a jamais eu une base même au niveau de l'aménagement. Chacun construisait là où il voulait, ainsi de suite. Ne pensez-vous pas qu'à un moment donné, il y a quelqu'un qui doit prendre une décision? C'est ce que vous mettez en doute, le principe même du projet de loi, le schéma d'aménagement, si minime soit-il.

Mme Caron: Monsieur, n'essayez pas de me vendre qu'il faut un aménagement dans les villes et dans les territoires. Cette phrase fait directement allusion à ce que M. Tremblay nous disait tantôt à propos d'une paroisse qui n'en avait pas. Chez nous, on est vendu à cela et on y tient. C'est peut-être une phrase qui voulait dire que les autres ont passé outre. Je ne voudrais pas que vous la reteniez plus qu'il faut. Ce n'est pas moi qui l'ai inscrite dans le mémoire, je l'ai lue.

M. Goulet: Au niveau d'un comté, enlevez...

Mme Caron: Je suis bien d'accord.

M. Goulet: ... les trois ou quatre municipalités de Portneuf, Saint-Raymond, Donnacona, je parle de municipalités qui ont statut de ville, Portneuf, Donnacona, Saint-Raymond, il y en a trois. Au niveau des petites municipalités, pourquoi ce ne serait pas, à un moment donné, pour le bien de ces municipalités, même si un conseil municipal se présente en disant il n'y aura pas de schéma d'aménagement, qu'à un moment donné, quelqu'un en exige un, même si le prêt est petit, qu'il exige un minimum...

Mme Caron: On en a souffert nous-mêmes. Je ne vois pas pourquoi on serait contre. D'accord?

Le Président (M. Laplante): M. le ministre.

M. Léonard: Je n'ai pas d'autres questions à poser. Je remerciais encore une fois les gens de Saint-Raymond d'être venus ici et d'avoir présenté un mémoire.

Mme Caron: M. le ministre, merci à la commission de nous avoir entendus.

M. Tremblay (Luc): Est-ce que je peux ajouter un mot, M. le Président?

Le Président (M. Laplante): Oui.

M. Tremblay (Luc): C'est de nous excuser du fait d'avoir été un petit peu en retard au départ. Effectivement, nous avions demandé si on ne pouvait pas être ici sur la fin de l'après-midi pour faire le dépôt du mémoire et on tient à s'excuser auprès de vous.

Le Président (M. Laplante): C'est bien monsieur. Madame, messieurs, merci de votre coopération.

J'appelle maintenant le Conseil régional du développement de la région administrative de Québec. Le mémoire no 16 du CRD.

M. Jobin (Lionel): M. le Président et MM. les membres de la commission, je vous demanderais de nous recevoir ce soir. Nous avons été avisés, au cours de la matinée, que nous serions reçus ce soir; alors, étant donné... Pardon?

Le Président (M. Laplante): D'accord. Allez-y.

M. Jobin: C'est que nous avons reçu une communication de la part, enfin, de votre service, que nous serions reçus ce soir et étant donné l'absence de celui qui doit lire le mémoire, le directeur général, M. Marc Rouleau, il m'a demandé de vous demander tout simplement de reporter l'audition.

Le Président (M. Laplante): Est-ce qu'il est ici actuellement?

M. Jobin: Non, il n'est pas ici.

Le Président (M. Laplante): Il n'est pas ici.

M. Jobin: Il sera ici ce soir.

Le Président (M. Laplante): C'est que ordinairement, on est censé, quand on est convoqué le matin, passer la journée ici pour attendre.

M. Jobin: Oui, je sais, mais...

Le Président (M. Laplante): Les gens de Gatineau n'y sont pas non plus. C'est que...

Une Voix: Oui, ils sont arrivés.

Le Président (M. Laplante): Est-ce qu'ils sont ici? Les gens de Gatineau sont tous arrivés?

Une Voix: Oui.

Une Voix: Pas tous, mais...

Le Président (M. Laplante): Etes-vous prêts à présenter votre mémoire?

Une Voix: On est prêt à passer.

Le Président (M. Laplante): D'accord.

M. Chevette: Allez. Cela règle votre problème et cela règle le nôtre aussi.

Le Président (M. Laplante): Dans ce cas-là, on va appeler les gens de Gatineau. La Corporation du comté de Gatineau.

Ce qu'on va faire, messieurs, c'est que vous allez lire votre mémoire et, ensuite, on procédera à la période des questions à 20 heures. De cette façon, vous aurez tout le temps voulu. D'accord? Alors, si vous voulez qu'on...

M. Chevette: Si on a le temps de poser des questions, on prendra le temps.

Le Président (M. Laplante): D'accord. Veuillez identifier votre organisme, vous identifier et les personnes qui vous accompagnent, s'il vous plaît!

Corporation du comté de Gatineau

M. Tremblay (Hubert): M. Hubert Tremblay, préfet du comté de Gatineau.

M. Lavoie (Michel): Michel Lavoie, urbaniste pour le comté de Gatineau.

M. Tremblay (Hubert): Nous avons aussi M. Jacques Allie, membre du comité administratif. Nous avons M. Philippe Rozon, membre de la Commission scolaire de la Haute-Gatineau et M. Fernand Lirette, membre du comité administratif. Deux autres personnes-ressources étaient censées être avec nous, être rendues pour ce soir parce qu'on nous avait convoqués pour ce soir, mais elles sont absentes dans le moment. Elles sont censées arriver d'une minute à l'autre par avion.

M. Chevette: ... des questions.

M. Tremblay (Hubert): Peut-être seront-elles rendues pour répondre aux questions, malgré que les questions, je pense qu'on va pouvoir y répondre.

Le Président (M. Laplante): On va entendre la lecture du mémoire qui est pas mal volumineux. Si vous êtes capable de le présenter... On va vous donner jusqu'à 18 heures pour le présenter, exceptionnellement vous aurez droit à 25 minutes. D'accord?

M. Tremblay (Hubert): M. le ministre, j'ai un petit préambule que j'ai ajouté.

M. le ministre, avant de procéder à la lecture de notre mémoire, j'aimerais vous informer des points complémentaires suivants. Nous vivons une

expérience en aménagement du territoire et nous avons senti, au point de départ, le besoin de faire participer les principaux intervenants du comté, bien sûr, les municipalités du comté, mais également la ville de Maniwaki et la Commission scolaire de la Haute-Gatineau. Nous avons formé une commission consultative et la ville de Maniwaki et la commission scolaire y participent avec un pouvoir décisionnel.

Nous nous réjouissons jusqu'à présent de cette précieuse collaboration. Nous avons invité les représentants de la réserve indienne de Maniwaki à se joindre à notre commission, mais malheureusement ils n'ont pas jugé opportun d'y être représentés.

Les membres de la commission consultative ont travaillé sans relâche avant de déterminer les orientations d'aménagement et de développement de notre territoire. Nous avons cherché à maximiser les fonds de \$60 000 mis à notre disposition par l'OPDQ. Nous avons amorcé plusieurs études en aménagement du territoire et nous estimons nécessaire de poursuivre l'opération que nous avons engagée.

Ce mémoire, d'une part, reconnaît le bien-fondé de la réforme proposée en aménagement du territoire par le gouvernement et recommande, d'autre part, certains ajustements au niveau de la mise en oeuvre de cette réforme. M. le ministre, j'entreprends donc la lecture de notre document.

L'introduction. Le 8 mars 1978, le Conseil de la corporation du comté de Gatineau affirmait, par sa résolution no 1978-R-AG350, sa volonté de doter son territoire d'un schéma d'aménagement. Dès lors, le comté de Gatineau participait, avec trois autres comtés au Québec, à un projet pilote en matière d'aménagement du territoire subventionné par l'Office de planification et de développement du Québec.

A la suite de l'expérience acquise depuis un an en matière d'aménagement, le conseil veut apporter sa contribution à l'étude du projet de loi 125 qu'entreprend la commission parlementaire sur l'aménagement du territoire.

A la lecture des fascicules élaborés par le secrétariat à l'aménagement sur divers aspects de la décentralisation et du projet de loi 125, Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, le conseil s'inscrit en faveur des objectifs poursuivis par le gouvernement à savoir de faire de l'aménagement du territoire le point de départ d'une politique nationale de décentralisation, de renouveler le rôle et le territoire des comtés actuels, de favoriser la participation des citoyens à l'aménagement et à la gestion, de sa localisation et de ses régions d'appartenance; d'assurer la concertation des actions d'aménagement et de développement des différents intervenants.

Le conseil est d'avis que certains aspects du projet de loi no 125 méritent d'être discutés en regard des objectifs poursuivis par le gouvernement. Ces aspects du projet de loi se retrouvent à la fois dans la distribution des pouvoirs et les obligations des différents paliers de gouvernement, les phases et l'étape obligatoires et facultaires.

tives du processus d'aménagement de même que la réévaluation du territoire du comté.

Chapitre I, distribution des pouvoirs et obligations. Compte tenu du projet sur la répartition des pouvoirs et obligations, le projet de loi no 125 prévoit une redistribution des pouvoirs et devoirs en matière d'aménagement. Il innove en cette matière en chambardant et en créant de nouveaux pouvoirs et de nouvelles obligations. Il répartit les pouvoirs et devoirs entre les municipalités, les comtés et le gouvernement. Pour préciser davantage l'ampleur de la distribution, le conseil a relevé les différents pouvoirs et devoirs qui sont accordés aux différents organismes dans le projet.

Pouvoirs et devoirs des municipalités. Le projet propose que les municipalités soient munies des pouvoirs et devoirs suivants. Pouvoirs: Adopter un plan d'urbanisme et le modifier en tout temps; émettre des avis lors de la consultation du conseil de comté au cours de l'élaboration et de l'adoption de son schéma; adopter un règlement de contrôle intérimaire; préparer une proposition préliminaire d'urbanisme et consulter la population; créer un comité consultatif d'urbanisme. Les devoirs: Fournir au comté les documents municipaux pour l'aider à préparer son schéma; préparer un plan de règlements d'urbanisme conforme aux objectifs du schéma de comté; préparer des règlements d'urbanisme conformes au plan d'urbanisme; consulter le conseil de comté et les citoyens avant l'adoption de son plan d'urbanisme; consulter la population avant de modifier ou d'abroger un règlement.

Pouvoirs et devoirs des comtés: Le projet propose que les municipalités soient munies des pouvoirs et devoirs suivants. Pouvoirs: Adopter un schéma et le modifier en tout temps; obliger une municipalité à inclure certains éléments dans son plan; demander à une municipalité de modifier son plan avant d'émettre un certificat de conformité et faire ces modifications à défaut de la municipalité de les faire; adopter un règlement de contrôle intérimaire; émettre des avis lors de la consultation d'une municipalité sur son plan d'urbanisme. Les devoirs: Adopter un schéma conforme aux orientations du gouvernement; consulter les municipalités et les citoyens lors de l'élaboration et de l'adoption du schéma ainsi que lors des modifications; informer les citoyens après l'entrée en vigueur du schéma; émettre le certificat de conformité; réviser le schéma au moins cinq ans après son entrée en vigueur; adopter des règlements de zonage, lotissement, construction conformes aux objectifs du schéma pour les territoires non organisés et ce, 18 mois après l'entrée en vigueur du schéma; les modifier s'ils ne sont pas déjà en vigueur.

Pouvoirs et devoirs du gouvernement: Le projet propose finalement que le gouvernement possède les pouvoirs et devoirs suivants. Pouvoirs: Ordonner l'adoption des schémas ou des plans d'urbanisme; demander au comté de modifier son schéma s'il ne respecte pas les orientations du gouvernement et faire ces modifications si le comté ne les fait pas; désavouer un règlement

de contrôle intérimaire; émettre une ordonnance pour modifier un règlement de contrôle intérimaire si une municipalité le demande; créer une zone d'intervention spéciale qui aura préséance sur le schéma de comté et les plans d'urbanisme.

Les devoirs: Aviser le comté de la conformité de sa proposition d'aménagement et de son schéma avec les orientations et projets gouvernementaux; aviser le comté ou la municipalité où un schéma, où un plan est en vigueur, avant d'entreprendre la réalisation de travaux. Si le comté juge que cette intervention n'est pas conforme aux objectifs du schéma et que la commission est du même avis, le gouvernement ne peut agir qu'en faisant modifier le schéma ou en le faisant lui-même 90 jours après une demande à cet effet. Pour rendre son intervention conforme aux objectifs du schéma, publier un projet de décret avant de créer une zone d'intervention spéciale et consulter la population, les municipalités et les conseils de comté affectés par le décret. (17 h 45)

Avantages et désavantages de la réforme: Après une telle énumération, le comté de Gatineau reconnaît que la réforme proposée est majeure. Il constate surtout la volonté politique du présent gouvernement de forcer l'aménagement et de coordonner le développement de tout le territoire du Québec. Le comté de Gatineau reconnaît au législateur son effort à traduire la volonté politique qu'il postule en consacrant l'obligation pour toutes les municipalités de se doter d'un mécanisme d'aménagement uniforme. Cependant, bien qu'avantageuse, cette réforme comporte certains inconvénients sur le plan de la distribution des pouvoirs et des devoirs. Le droit positif actuel permet aux municipalités d'adopter à leur gré, par règlement, la totalité des mesures qui deviennent obligatoires dans le projet de loi. Cette transformation des pouvoirs des municipalités en obligation vient transformer substantiellement l'autonomie des municipalités dans le domaine de l'aménagement. Le conseil considère qu'il y a une transformation disproportionnelle au niveau des pouvoirs et que la municipalité se voit privée de toute la latitude qui la caractérisait dans son action dans ce domaine.

Ce n'est pas parce que certaines municipalités refusent de prendre leurs responsabilités que toutes les municipalités doivent se voir priver de leur autonomie dans ce domaine. Ceci, bien entendu, au niveau des pouvoirs. Le conseil croit que l'objectif visé par ce projet n'est pas de débalancer les relations au point de rendre les municipalités de simples exécutantes des volontés du comté et du gouvernement. De fait, le conseil croit que le principe qui doit être respecté dans le projet, tout en respectant les objectifs visés, est celui de conserver le maximum d'autonomie aux municipalités. A ce sujet, le conseil croit que le projet de loi doit être modifié et le conseil recommande, dans la recommandation no 1, que le gouvernement, dans le but d'assurer aux municipalités le maximum d'autonomie, décrète des normes minimales, fondamentales dans l'élaboration des plans

et de leur contenu et que la municipalité soit le seul organisme avec le pouvoir de se doter d'éléments facultatifs additionnels. Le projet de loi accorde aux comtés le pouvoir de déclencher, par l'adoption d'une résolution d'aménagement pour leurs territoires respectifs, tous les mécanismes d'aménagement. Lorsque le schéma entre en vigueur, les municipalités sont obligées d'adopter leur propre plan d'urbanisme avec les règlements de construction, de lotissement et de zonage dans les délais de 18 mois suivant cette adoption.

Le désavantage de ce pouvoir accru du comté est d'imposer à toutes les municipalités du territoire un délai uniforme pour l'accomplissement de leurs obligations, sans tenir compte des disparités locales, ni de la densité de leur population, ni de leurs besoins et de leur vocation. Le conseil croit que les exigences imposées par le projet sur ce plan ne laissent pas la latitude au comté au niveau de l'articulation de la réforme à l'intérieur de son territoire. De plus, le conseil croit souhaitable, compte tenu des objectifs du gouvernement et afin de mieux les entendre, de donner aux comtés le pouvoir d'apprécier l'intérêt des municipalités locales avant de leur imposer tous les contenus obligatoires de cette réforme. A cet effet, le conseil recommande, — recommandation no 2 — que le comté élabore pour son territoire un calendrier d'exécution de la réforme en tenant compte des particularités ainsi que des capacités d'exécution des municipalités.

Recommandation no 3: que le comté soit responsable de mettre cette réforme en oeuvre dans les délais prévus à son calendrier. Le projet de loi remet à l'Etat tous les pouvoirs en matière d'aménagement qui étaient délégués aux municipalités auparavant. De plus, le projet consacre la supériorité de l'Etat en lui donnant un large pouvoir d'intervention en tout temps. Ce pouvoir d'intervention existe, même si une délégation de pouvoir a lieu en faveur du comté et des municipalités. Donc, le projet donne au gouvernement un large pouvoir d'ingérence qui, selon le conseil, affecte les pouvoirs et les devoirs tant des contribuables que des institutions locales et régionales. Ceci constitue un désavantage qui crée un déséquilibre entre les divers organismes en présence. Le conseil croit que l'Etat ne soit pas empêcher ou avoir des pouvoirs d'ingérence si grands pour empêcher que les objectifs véritables du projet ne soient atteints.

Ainsi, lorsque le comté a hérité des principaux pouvoirs dans le domaine de l'aménagement, il ne doit pas y avoir de changement possible à son schéma, sauf si l'intérêt national — à définir dans la loi — est en jeu. Ceci a pour effet d'assurer une plus grande stabilité au niveau régional et de permettre au comté de déterminer son développement sans possibilité de changements imposés de l'extérieur.

Le projet donne un pouvoir extraordinaire au gouvernement en lui permettant de décréter des zones d'intervention spéciale lorsqu'elles sont soumises à une réglementation particulière imposée par le ministre. Le projet ne stipule pas si le

gouvernement doit intervenir seulement dans l'intérêt national; le conseil croit qu'un si grand pouvoir doit être limitatif car, autrement, les objectifs de leur loi risqueraient de ne pas être atteints. Pour ne donner qu'un exemple, le gouvernement pourrait au nom de l'intérêt national créer une zone de protection pour une frayère, un ravage de chevreuil. L'exemple démontre, selon le conseil, que le comté doit conserver son pouvoir et toute l'autonomie possible s'il faut établir l'intérêt régional par opposition à l'intérêt national. Cette notion pourra être éclaircie dans la loi afin que les comtés demeurent les maîtres de l'intérêt régional.

Le droit de propriété individuel n'est pas respecté lorsque le gouvernement intervient par le biais de décrets créant des zones spéciales. Le conseil croit que les propriétaires doivent recevoir une indemnité afin d'être assurés d'un minimum de protection et que ces droits ne soient pas affectés subitement. Dans l'élaboration de cette réforme, la personne doit continuer à être respectée jusqu'au bout. Il faut donc assurer à tous le respect de leurs droits collectifs et individuels.

En conséquence, le conseil recommande — la recommandation no 4 — que les orientations du gouvernement, incluant le ministère de l'Agriculture, soient transmises aux comtés dans un délai de 120 jours de l'adoption de la résolution visée à l'article 3, à défaut de quoi le comté pourra procéder. Que les orientations du gouvernement soient non pas imposées mais que le comté puisse soumettre celles-ci à un mécanisme d'arbitrage quelconque lorsque le gouvernement et le comté ne s'entendent pas.

Recommandation no 6: Que le gouvernement soit tenu de respecter le schéma après son adoption puisqu'il a déjà fait connaître ses orientations pour le comté avant son adoption.

Recommandation no 7: Que le schéma du comté ait un contenu minimum obligatoire pour tous mais que tout élément facultatif ne relève que des municipalités et du comté.

Recommandation no 8: Que le pouvoir de créer des zones d'intervention spéciale soit limité à des fins strictement d'intérêt national. Encore là, c'est à définir dans la loi.

Recommandation no 9: Que dans tous les cas où un décret déclare des zones d'intervention spéciale, qu'une indemnité proportionnelle au mérite de chaque cas soit versée lorsque la situation est permanente et qu'à cet effet l'expropriation soit soumise au tribunal concerné s'il n'y a pas de règlement possible.

Le conseil constate à cette étape que la réforme doit être réalisée dans un délai assez court et simultanément pour toutes les municipalités. L'examen attentif des obligations créées de part et d'autre amène le conseil à apprécier les coûts qui seront engendrés. Les subventions seront réparties par le ministre mais rien n'indique qui les recevra et sur quels critères les intéressés seront choisis. S'il faut donc s'en rapporter à la loi, il y a une obligation pour toutes les municipalités d'agir sans tenir compte de leur capacité de payer. Le conseil déplore donc la situation et à cet effet il recomman-

de que les critères de répartition des subventions soient connus avant le début de cette réforme et que toute modification imposée par le ministre sur un schéma existant soit financée entièrement par le gouvernement.

Chapitre II. Les phases et étapes obligatoires et facultatives du processus d'aménagement. Le conseil est d'avis que certaines particularités dans le mécanisme du projet de loi devraient être révisées. Il s'agit du contrôle du développement selon les articles 56 et 57, des effets de l'entrée en vigueur du schéma selon l'article 33 et des règlements régissant la consultation en vertu de la section III, Elaboration du schéma.

Le contrôle du développement. L'article 56 de la section VII du projet de loi prévoit qu'à compter de l'adoption d'une résolution du comté signifiant son intention d'entreprendre l'élaboration d'un schéma d'aménagement, sont interdites quelque nouvelle utilisation du sol et nouvelle division ou subdivision d'un terrain. L'article 57 permet d'ériger une nouvelle construction en autant que le terrain forme un lot ou plusieurs lots distincts sur le plan officiel du cadastre, que les services d'aque-duc et d'égout soient existants et que le terrain soit adjacent à une rue publique.

Le conseil s'inscrit contre cette disposition qui constitue un arrêt du développement pour la presque totalité du territoire rural du comté. Le conseil est d'avis que cette disposition ne peut conduire, d'une part, qu'à créer des injustices pour les citoyens désireux d'amorcer à court terme une construction sur un lot acquis avant l'entrée en vigueur de la résolution prévue à l'article 3 et, d'autre part, qu'à précipiter l'adoption d'un règlement intérimaire en vertu de l'article 58. Ce règlement intérimaire risque de subir de nombreux amendements, compte tenu de son improvisation, et d'être difficilement opérationnel à cause de l'absence ou de la déficience des mécanismes de contrôle du développement tant sur le plan local que sur le plan du comté.

Recommandation no 11. Le conseil recommande le retrait de l'article 58. L'amendement suggéré aurait pour effet d'obliger le conseil de comté à adopter un règlement de contrôle intérimaire dans un délai n'excédant pas trois mois, mais à compter de la date d'adoption d'une résolution prévue à l'article 3. Ce délai a pour but de favoriser une assise technique et administrative au règlement de contrôle intérimaire.

Recommandation no 12. Que l'article 65 soit amendé pour substituer au ministre la Commission nationale de l'aménagement.

Effets de l'entrée en vigueur du schéma. Les articles 33 et 34 stipulent que chaque municipalité du comté est tenue, dans les 18 mois de l'entrée en vigueur du schéma, d'adopter ou modifier, selon le cas, le plan d'urbanisme et les règlements de zonage, de lotissement et de construction. Le conseil est d'avis que ces articles, en plus de porter atteinte à l'autonomie locale et régionale, rendent difficile la possibilité pour les municipalités d'utiliser les ressources du comté pour la confection de leur plan d'urbanisme et alourdissent,

de façon générale, l'établissement des échanges et des relations techniques et administratives entre les différents paliers de gouvernement.

Les règles régissant la consultation. La section III du projet de loi spécifie que la consultation est obligatoire lors de la préparation du schéma et lors de son adoption. Il est également prévu la possibilité d'un référendum ayant une valeur consultative et une double distribution d'un résumé du schéma aux personnes inscrites sur la liste électorale.

Le conseil croit que le processus de consultation peut s'avérer très coûteux et conduire, par sa lourdeur et sa complexité, à la démobilisation des citoyens participant à des commissions d'urbanisme ou à d'autres comités populaires. Le conseil est d'avis qu'un référendum consultatif sur le schéma est difficilement applicable à l'échelle du comté et que certains problèmes d'ordre légal pourraient surgir si la loi devait être interprétée à la lettre par les tribunaux. Par exemple, qu'advient-il si une ou plusieurs personnes inscrites sur la liste électorale ne recevaient pas le résumé prévu aux articles 16 et 32 du projet de loi? (18 heures)

Recommandation no 13. Le conseil recommande au gouvernement d'édicter des règles minimales du schéma et du plan d'urbanisme et de laisser aux comtés et aux municipalités le choix de modes d'information et de consultation, lesquels tiendraient compte des particularités de leur coin de pays. Le respect des règlements municipaux et de comté. Le projet de loi ne contient aucune disposition pour assurer le respect des règlements municipaux et de comtés. Il appert que pour certains comtés non munis de Cour municipale, il serait difficile de faire appliquer le règlement de manière à être conforme à l'esprit du législateur. Le conseil recommande au gouvernement de créer des Cours municipales dans chaque comté.

L'évaluation du territoire du comté, l'inclusion des villes et des cités dans les territoires du comté. Le projet de loi prévoit que les nouvelles municipalités de comtés comprendront les cités et villes, article 143. Le conseil retient l'option appelée par le gouvernement "association constitutionnelle partielle" puisqu'elle limite l'association à des points d'intérêt commun, c'est-à-dire l'administration des règles d'aménagement et d'urbanisme contenues dans le projet de loi et les compétences déjà inscrites dans la loi municipale pour lesquelles les cités et villes sont présentement assujetties à la juridiction des comtés.

Représentation additionnelle. Le projet de loi prévoit l'émission de lettres patentes, articles 142 et 144 qui régira la composition du nouveau conseil dans la représentation s'appuyant sur les critères de population. Les municipalités rurales sont limitées quant à leur population résidente et du fait que l'électorat qui englobe les propriétaires non résidents, soit responsable de l'élection des élus au niveau local, le conseil est d'avis que ce même corps électoral devrait constituer les critères de partage des représentations applicables à

toutes les composantes du nouveau comté afin de maintenir un juste équilibre des Intérêts des contribuables en cause qui sont tous visés par l'aménagement du territoire. Ainsi, cet article pourrait consacrer la consultation préalable par le gouvernement avec la corporation du comté sous cet aspect.

Recommandation no 15. Le conseil recommande d'amender l'alinéa c) de l'article 144 du projet de loi pour lire, c): "Fixer après consultation préalable avec le conseil de comté au prorata des électeurs les voix additionnelles au conseil de comté pour déterminer le nombre de représentants devant représenter les municipalités."

Le découpage territorial des comtés. Le projet de loi ne délimite aucun territoire pour les nouveaux conseils de comté, mais le gouvernement soumet à la consultation trois propositions de découpage. Dans le fascicule 6, le territoire des comtés municipaux renouvelés, préparé par le secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, le conseil reconnaît qu'il y a lieu de procéder à un nouveau découpage territorial des comtés afin de constituer des unités territoriales plus convenables pour une gestion efficace de l'aménagement et l'exercice du contrôle de leur développement. Le conseil estime que les options suggérées n'envisagent pas toutes les possibilités. Le conseil recommande que le gouvernement soit disposé à considérer une ou des options additionnelles. Merci.

Le Président (M. Laplante): Merci messieurs. Les travaux sont suspendus jusqu'à 20 heures. Allez-vous revenir à 20 heures?

Une Voix: Oui.

Le Président (M. Laplante): D'accord.

Suspension de la séance à 18 h 5

Reprise de la séance à 20 h 10

Le Président (M. Laplante): A l'ordre, s'il vous plaît!

Si vous voulez prendre vos places. Nous en étions à la Corporation du comté de Gatineau et la parole était à M. le ministre d'Etat à l'aménagement.

M. Léonard: M. le Président, M. le préfet, MM. les représentants du comté de Gatineau, je suis heureux de souhaiter la bienvenue aux représentants du Conseil de comté de Gatineau qui poursuit actuellement une des quatre expériences pilotes qui lui permettront de se doter d'un schéma d'aménagement.

D'après les renseignements qui me sont parvenus, votre expérience se compare avantageusement à celle des autres comtés qui participent à ces projets pilotes. J'ai ici les documents qui en

témoignent. Vous avez déjà produit quelques études techniques au cours des derniers mois, notamment sur les équipements et les infrastructures régionaux, la villégiature et les périmètres d'urbanisation; c'est ce document que j'ai en face de moi qui est très élaboré et très intéressant.

En résumé, je voudrais vous dire que je tire un bon bilan du travail que vous avez accompli jusqu'à maintenant et je suis très heureux de l'expérience que vous avez décidé d'entreprendre.

J'aimerais profiter de l'occasion pour apporter quelques précisions sur des thèmes que vous avez abordés dans votre mémoire, notamment les contenus du schéma et des plans. Vous reconnaissez, à la page 7 de votre mémoire, la volonté politique du gouvernement d'amener les municipalités à se doter d'un mécanisme d'aménagement uniforme. Vous indiquez aussi, à votre première recommandation, que dans le but d'assurer aux municipalités un maximum d'autonomie, le gouvernement décrète les normes minimales à respecter dans l'élaboration des plans et de leur contenu et que la municipalité soit le seul organisme à décider des éléments facultatifs.

Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites que dans le but d'assurer aux municipalités un maximum d'autonomie, le gouvernement décrète les normes minimales à respecter. A cet égard, le projet de loi accorde beaucoup de souplesse dans son application. Les éléments obligatoires dans le schéma et dans le plan d'urbanisme sont peu nombreux. Les comtés et les municipalités possèdent une grande latitude quant au contenu facultatif de leurs documents. Ce sont les instances locales qui décident.

D'autre part, vous indiquez, toujours à la page 7, ce que les pouvoirs actuels des municipalités sont transformés en obligation par le projet de loi, ce qui modifie substantiellement l'autonomie des municipalités dans le domaine de l'aménagement. Vous dites aussi, à la page 9, que le projet de loi remet à l'Etat tous les pouvoirs en matière d'aménagement qui étaient délégués aux municipalités auparavant. Je dois vous dire que, contrairement à ce que vous pensez, il n'est pas question que le gouvernement dicte ses volontés ou enlève des pouvoirs aux municipalités en matière d'aménagement.

Les municipalités vont continuer d'exercer les pouvoirs qu'elles détiennent dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, mais, cependant, elles devront le faire de façon concertée dans le cadre du comté municipal. Il importe que chaque palier de gouvernement assume pleinement ses responsabilités en même temps qu'il reconnaisse les interrelations qui rattachent ses responsabilités aux autres niveaux de décision. La concertation avec le comté municipal est nécessaire du fait que les actions d'une municipalité affectent le développement des autres, ou même, parfois, de l'ensemble du comté ou au moins, très souvent, d'une région.

Dans tous les cas, cependant, il ne sera pas question de relation de dépendance, mais bien d'association et de coopération entre les municipalités et les comtés municipaux.

D'autre part, je suis heureux de constater que votre conseil de comté s'est penché sur les modes d'association possibles au sein des comtés renouvelés. Votre choix s'est porté sur la deuxième hypothèse, une association institutionnelle partielle. J'y reviendrai au cours des questions.

En ce qui concerne le découpage du territoire, vous recommandez, à la page 19 de votre mémoire, que le gouvernement soit disposé à considérer une ou deux options additionnelles dans le découpage territorial des comtés. Au départ, il convient de dire que vous reconnaissez qu'il y a lieu de procéder à un nouveau découpage territorial des comtés afin de constituer des unités territoriales plus convenables pour une gestion efficace de l'aménagement et l'exercice du contrôle de leur développement.

(20 h 15)

Le gouvernement partage votre avis quant à la nécessité de procéder à de nouveaux découpages lorsque la situation l'exige, afin que les comtés renouvelés correspondent davantage aux régions d'appartenance. Les trois hypothèses présentées par le gouvernement ne sont pas exclusives. Elles représentent une base de discussion. Nous sommes ouverts à d'autres propositions qui correspondraient mieux aux réalités de votre région, même de votre comté.

Je voudrais maintenant vous poser quelques questions sur le mémoire. Je pense qu'il s'en pose beaucoup, parce que votre mémoire est très fouillé. Il y a une expérience pratique derrière cela de plus d'un an déjà et je pense que vous êtes bien lancés et vous savez de quoi vous parlez. Est-ce que vous pourriez nous expliquer, brièvement, le processus que vous avez suivi? Vous avez aussi produit des documents sur les équipements régionaux, les périmètres d'urbanisation et la villégiature. J'aimerais que vous nous disiez comment vous les avez réalisés et quels usages vous allez en faire, à l'avenir.

M. Tremblay (Hubert): Premièrement, l'idée de procéder à un schéma d'aménagement ressort du colloque municipal qu'on a tenu à Sainte-Famille d'Aumond en 1977, auquel assistaient beaucoup de maires qui avaient manifesté le désir qu'on fasse un schéma d'aménagement, on pourrait bien employer un autre terme aussi, pour que notre territoire soit doté de règles minimales pour ne pas le gêner plus qu'il ne l'était. Suite au colloque de 1977, on a acheminé des résolutions à l'OPDQ, au ministre d'Etat à l'aménagement, et c'est suite à cela que M. Asselin, du bureau régional de Hull, est venu me rencontrer chez moi pour en discuter et m'offrir les possibilités que si on voulait procéder à un schéma d'aménagement dans le comté de Gatineau, il y avait des sommes d'argent disponibles. C'est de là qu'on a procédé, au cours d'assemblées de conseil, d'assemblées des maires, par résolutions, à des demandes officielles à l'OPDQ pour qu'on puisse produire un schéma d'aménagement.

Après l'acceptation de la part de l'OPDQ, et du ministre d'Etat à l'aménagement, nous avons en-

gagé un urbaniste. Nous avons formé une commission consultative pour un schéma d'aménagement à laquelle on a relié les municipalités de Maniwaki et la commission scolaire; la réserve n'a pas voulu s'impliquer. C'est de là qu'on a fini nos grandes lignes d'aménagement qui touchent le territoire du comté de Gatineau pour ne pas se trouver pris dans un dilemme et pour qu'on puisse établir des priorités. Ces priorités ont été établies suite à un mémoire qu'on a préparé avec l'urbaniste. Le mémoire a été envoyé à l'OPDQ et à différentes municipalités pour qu'ils puissent en prendre connaissance. C'est de là que nous avons déterminé les grandes lignes d'aménagement dans les équipements, les périmètres d'urbanisation et la villégiature. On avait aussi inclus l'agriculture en dernier ressort, parce qu'on savait qu'une loi viendrait à cet égard.

A partir de là, nous pouvions fonctionner selon un schéma intérimaire; dans ce temps, c'était la loi 55 qui prévalait. On pense toujours que, selon notre schéma d'aménagement, on devra adopter des règles minimales, un schéma intérimaire pour qu'on puisse au cours des années, quand la loi 125 sera adoptée, s'y assimiler lentement.

M. Lavoie (Michel): On peut peut-être le concevoir d'abord comme des études des sectorielles qui devront être intégrées, peut-être à court terme si les travaux doivent s'arrêter là, et à plus long terme si l'Office de planification et de développement subventionne les travaux. A ce moment-là, on serait tout de même prêt à adopter une réglementation intérimaire qui, elle, va tout simplement favoriser, par la suite, une étape progressive, comme l'expliquait le préfet, vers une adoption, éventuellement, d'un schéma d'aménagement. Donc, on est dans un processus qu'on considère dynamique et continu et on s'inscrit, on l'espère, dans le sens de la poursuite du projet de loi.

M. Léonard: Cela n'a pas été trop difficile à établir, le périmètre d'urbanisation?

M. Tremblay (Hubert): Jusqu'à ce jour, ça n'a pas été trop difficile parce qu'au point de vue des études, on a eu des rencontres avec les municipalités. On va aller en consultation à partir de la semaine prochaine; on était censé commencer cette semaine, mais on n'y est pas allé parce qu'on devait venir en commission parlementaire. A partir de la semaine prochaine, c'est là qu'on va voir les implications que ça peut avoir et les controverses que ça peut amener.

M. Léonard: Vous dites, à la page 7 de votre mémoire, que le fait qu'on transforme les pouvoirs des municipalités en obligations vient affecter substantiellement l'autonomie des municipalités en matière d'urbanisme ou d'aménagement. Il me semble que, pourtant, le projet de loi conserve l'autonomie des municipalités et même, je dirais, les renforce et les améliore par un programme

particulier d'aménagement. Est-ce que vous pourriez nous expliquer ce que vous entendez par là?

M. Tremblay (Hubert): Là-dessus, je demanderais à M. Roy, si c'est possible, d'apporter les commentaires qu'on a à exprimer là-dessus.

M. Roy: M. le ministre, évidemment, on a examiné les différentes dispositions du Code municipal en la matière et on se rend compte que, d'après le droit positif actuel, les municipalités ont la faculté d'agir. Ce que le projet de loi vient faire, c'est qu'il reprend toute cette substance et, par la suite, il la répartage en la redonnant aux comtés et aux municipalités. Par le biais du mécanisme qui décrète le tout, par l'adoption de la résolution, à partir de dix-huit mois, les municipalités sont obligées, à ce moment-là, de se soumettre à tout le processus qui, lui, devient obligatoire; à ce moment-là, il n'y a plus de facultatif. Cela nous a amenés à proposer une espèce de calendrier d'échéances où ce seraient les comtés qui, connaissant leur milieu, pourraient suggérer la façon dont ça pourrait se développer. C'est dans ce sens qu'on croit que le projet de loi va peut-être rencontrer ces objectifs.

M. Léonard: Le comté non plus n'est pas obligé d'adopter un schéma d'aménagement. L'article 2 dit bien que le comté peut...

M. Roy: Oui, le comté peut, mais...

M. Léonard:... entreprendre l'élaboration d'un schéma d'aménagement. Le conseil de comté est composé des maires de chacune des municipalités; donc, c'est encore le même monde, sauf qu'il est là collectivement.

M. Roy: Lorsqu'on prend le comté dans son ensemble, il faut peut-être distinguer les municipalités urbanisées et celles qui sont complètement rurales, ce qui nous porte à faire une distinction entre les obligations qui ne doivent pas être les mêmes pour toutes les municipalités. C'est pour cela qu'on suggérerait que certaines municipalités puissent avoir une faculté, même à l'intérieur du processus qui est déclenché obligatoirement, de procéder suivant une autre échéance, de sorte qu'on ne soit pas obligé de se doter de toute l'infrastructure prévue et de tous les règlements prévus et qui deviennent obligatoires dans un même délai de 18 mois. Cela donne une certaine faculté aux municipalités d'y aller plus lentement, mais d'après leur capacité, aussi.

M. Léonard: Est-ce que je peux vous poser une question, maintenant, sur les pouvoirs de l'Etat ou sur les pouvoirs que donnerait la loi au gouvernement? Vous avez des réticences qui concernent l'intervention de l'Etat dans le processus d'aménagement et vous demandez qu'on définisse l'intérêt national. J'aimerais que vous précisiez et que vous nous disiez, selon vous, à quelles conditions le gouvernement peut décréter des zones d'intervention spéciale.

M. Roy: Sur cette question, j'ai relevé différents articles de la loi qui démontrent clairement le grand pouvoir d'intervention. Je reconnais, d'un autre côté, que le gouvernement n'a pas l'intention d'imposer, mais les mots sont là et c'est eux qu'il faut interpréter dans le projet. Lorsqu'on regarde les divers articles, par exemple l'article 4, forcer l'adoption d'un schéma; l'article 7, un contenu obligatoire; l'article 62, le pouvoir de désavouer le règlement de contrôle intérimaire; l'article 78, forcer l'adoption des plans d'urbanisme, imposer le contenu des plans; ensuite, l'article 133, le pouvoir d'intervention; l'article 134, les zones d'intervention spéciale, et l'article 202, le pouvoir du ministre... C'est un pouvoir, notons-le, qui est très fort. Nous concevons qu'il est draconien jusqu'à un certain point, car, si le gouvernement veut, finalement, c'est lui qui mène la barque. C'est dans ce sens que certaines municipalités sont peut-être effarouchées.

M. Léonard: Est-ce que vous avez fait, dans une certaine mesure, la part des choses entre le régime régulier normal et le régime d'exception? Parce qu'au fond, la zone d'intervention spéciale, c'est un régime d'exception. Ce n'est pas ce qui se passe ordinairement.

M. Roy: Oui, mais le problème...

M. Léonard: Il y a tous les processus de négociation inscrits, qui se passent dans l'application de la loi, alors qu'on ne peut pas inscrire cela dans un texte législatif.

M. Roy: Ce qu'on pourrait indiquer dans un texte législatif, ce seraient les conditions... Ce qu'on pourrait indiquer, c'est ce qui semble être défini comme l'intérêt national, par opposition, on l'a relevé, par rapport à l'intérêt régional. On a donné un exemple là-dessus. Il y a des choses qui sont nettement d'intérêt régional. Ce sont les comtés qui devraient en décider. On reconnaît que, d'autre part, il y a aussi l'intérêt national qui doit prédominer. Il faut savoir ce que c'est. Il faudrait être en mesure, avoir des critères pour le définir. Par rapport à la question également, il y a le processus de consultation qui est peut-être au niveau des zones d'intervention. Le gouvernement peut nettement imposer et intervenir. Les comtés, vis-à-vis de ce grand pouvoir, même si c'est un régime d'exception, n'ont pas grand-chose à dire. C'est clair dans la loi, je crois.

M. Léonard: Est-ce que je peux continuer, M. le Président? Cela va? Il y a aussi deux de vos recommandations qui portent sur les orientations du gouvernement. La première suggère que l'Etat fournisse ses orientations dans un délai de 120 jours depuis la date de la résolution du conseil de comté d'entreprendre le schéma. La seconde demande un mécanisme d'arbitrage si les orientations du gouvernement ne conviennent pas au comté. J'aimerais que vous nous exposiez les raisons de ce délai et que vous puissiez aussi nous donner des exemples de non-concordance entre

les vues du comté et celles du gouvernement. Vous avez commencé l'élaboration d'un schéma. Je suppose que vous vous êtes posé cette question.

M. Lavoie (Michel): Je pense qu'il faut distinguer, M. le ministre, d'une part, le délai de 120 jours qui s'adresse à la cueillette des données auprès des différents ministères. C'est la raison pour laquelle nous y avons inclus le ministère de l'Agriculture. On s'est aperçu, nous, avec une expérience pilote dans une certaine mesure, que, parfois, auprès de certains ministères, on avait des difficultés à obtenir certaines données. Pour éviter justement des délais excessifs dans le cours de la préparation du schéma, on suggère donc un minimum, une période requise pour cueillir toutes ces données nécessaires à l'élaboration du schéma.

En second lieu, lorsqu'on parle de mécanismes d'arbitrage, il s'agit particulièrement, lorsque le comté a adopté son schéma; il nous semble juste, qu'à ce moment, puisque le gouvernement nous a transmis toutes ses orientations, s'il y a des modifications en cours de route, on puisse être en mesure, justement, nous, de faire valoir notre point de vue. C'est dans ce sens-là.

(20 h 30)

M. Léonard: Quand vous citez l'exemple du ministère de l'Agriculture, il me semble que cela aurait quand même été difficile que le ministère de l'Agriculture rende ses cartes publiques. Quand on donne un délai comme ça, ça devient contraignant lorsque c'est inclus dans la loi. Mais, si le ministère de l'Agriculture avait été obligé de rendre ses projets publics, je dirais même dans le détail au niveau des cartes, cela aurait pu engendrer de la spéculation.

M. Lavoie (Michel): Mais vous conviendrez avec nous, M. le ministre, que le zonage agricole est une des composantes...

M. Léonard: Des grands gestes.

M. Lavoie (Michel): ... que je considère très importantes au niveau de la planification régionale. Si on veut déterminer les périmètres d'urbanisation et procéder à des études d'équipements et de localisation d'équipements, c'est quand même une donnée qui m'apparaît indispensable. On comprend que, dans le cours d'un schéma intérimaire, dans le contexte présent où c'est quand même tout nouveau, on ne pouvait peut-être pas mettre immédiatement à notre disposition toutes les cartes voulues, mais on exprimé ici un vœu pour l'avenir.

M. Chevette: Suite à une situation de fait.

M. Léonard: J'aurais une autre question. Vous demandez, à la page 18 de votre mémoire, que les propriétaires non résidents soient comptés lors du choix des modes de représentation municipale au conseil de comté. Je suppose qu'il y a beaucoup de villégiateurs dans votre comté. Alors, est-ce

que vous pourriez nous exposer les raisons qui vous amènent à proposer l'inclusion des propriétaires non résidents et quelles modifications cette inclusion entraîne dans la loi?

M. Tremblay (Hubert): A la page 18, on se dit, nous: Dans les municipalités rurales à faible densité, on a à répondre, lorsqu'on est élu par les résidents et les non-résidents, de notre administration aux non-résidents comme aux résidents, parce que les non-résidents aujourd'hui, dans nos municipalités rurales, s'ils se regroupent, peuvent nous renverser et on peut se ramasser avec des fonctionnaires, pardon des élus non résidents à la table du conseil.

M. Chevette: Les non-résidents seraient-ils fonctionnaires?

M. Tremblay (Hubert): Non, j'espère que non.

M. Goulet: Ils veulent savoir ça, eux autres.

M. Tremblay (Hubert): Ils veulent savoir ça? On le dira plus tard, ça.

M. Goulet: Ceux d'en arrière, là-bas, veulent savoir.

M. Chevette: Non, ils ont compris que c'étaient ceux de l'autre bord.

M. Tremblay (Hubert): Ceux de l'autre bord, d'accord.

On se dit cela, nous, surtout dans le comté de Gatineau. Si on prend les gens de la ville de Maniwaki, en réalité, qui ont des chalets un peu partout dans le comté de Gatineau, qui sont comptés comme des non-résidents, en réalité, quand ils viennent dans nos municipalités, ils viennent nous demander les mêmes services qu'on donne à nos résidents. Je ne demande pourquoi, dans un projet de loi, ils ne pourraient pas être comptés pour faire le partage de la représentativité au sein d'un conseil de comté et de quelle façon ça peut se passer.

C'est parce qu'on dit aussi que les municipalités sont liées par l'ensemble de leurs contribuables; ce sont eux, en réalité, qui paient les taxes. Si on a quelque chose à faire, ils aiment bien participer aussi à l'aménagement quand ils viennent dans les municipalités. En réalité, l'aménagement les touche directement dans le comté, parce que c'est fait pour eux, le tour des lacs, ces choses-là, les règles minimales, c'est pour garder un meilleur environnement. Ce sont des citoyens à part entière et on prévoit qu'ils devraient être inclus comme des membres participants pour qu'on puisse les représenter au sein d'un conseil de comté.

M. Lavoie (Michel): Quelques données techniques, M. le ministre. Par exemple, on a plus de résidences secondaires que de résidences permanentes. La population saisonnière est: plus impor-

tante que la population permanente et les résidences secondaires occupent plus de 36% de l'ensemble de l'évaluation totale imposable. Alors, vous comprendrez qu'à ce moment-là c'est peut-être légitime de la part du conseil de comté de vouloir être représenté aussi par ces villégiateurs.

M. Léonard: Ce serait vraiment une représentation à part entière. Moi aussi, dans mon comté, j'ai des cas comme cela. Vous m'excuserez de le citer, mais je pense qu'à Nominigoue, je pense qu'il y a 1500 résidents et, l'été, il y en a 12 000. À ce moment-là cela créerait une abstention considérable dans certaines circonstances. Est-ce que cela ne peut pas créer un déséquilibre?

M. Lavoie (Michel): Je pense que l'idée de M. le préfet était qu'au niveau de la représentation sur le conseil, cela ne signifie pas que le villégiateur lui-même doive se déplacer des grands centres urbains pour venir représenter le conseil, cela signifie cependant qu'on puisse avoir, au niveau des votes, une espèce de proportion qui tienne compte de l'ensemble de la population, et des villégiateurs et des résidents permanents.

M. Tremblay (Hubert): Ensuite de cela, ce qu'on demande ici c'est que ce soient les propriétaires, ceux qui sont inscrits sur la liste des électeurs, parce que, si je prends un contribuable qui est à Maniwaki, il peut y avoir quatre électeurs de Maniwaki, mais en arrivant chez nous, il va y en avoir seulement un, parce qu'il y a seulement un non-résident d'inscrit sur la liste des électeurs.

M. Léonard: Je vais passer à une autre question si vous permettez. Vous avez choisi, vous proposez ce qu'on appellerait une association institutionnelle partielle dans le projet de loi 125. Ceci fait référence aussi au document qui a été produit, au fascicule vert qui a été produit par le secrétariat à l'aménagement. Pourriez-vous nous expliciter pourquoi vous souhaitez l'association institutionnelle partielle?

M. Tremblay (Hubert): M. Kelly, s'il veut expliciter là-dessus...

M. Kelly (Harold): M. le ministre, comme première expérience formelle d'une cohabitation dans des projets spéciaux comme on a au niveau du conseil de comté concernant l'aménagement du territoire, vu les municipalités rurales, d'une part, qui représentent 75% à 80% de tout le territoire et qui sont associées à la seule ville du comté, la ville de Maniwaki, qui représente le centre de population le plus important de tout le comté également, on est associé à une préoccupation qui nous est commune. On ne prévoit pas, selon l'expérience vécue, de difficulté à mettre en oeuvre les différentes lois qui pourraient être issues à partir d'un schéma d'aménagement ou même de l'application de la future loi 125.

Toutefois, au niveau des autres préoccupations, on comprend bien que les problèmes et les

intérêts d'une ville ou d'un territoire fortement urbanisé sont très différents des préoccupations que l'on connaît dans les municipalités rurales. À ce moment-là, les besoins ne sont pas les mêmes, les intérêts ne sont pas les mêmes, les orientations ne sont pas les mêmes, les préoccupations des élus ne sont pas les mêmes, les politiques même en vigueur au niveau de certaines municipalités ne sont pas les mêmes; même le corps constitutionnel, le corps politique qui se réfère aussi au niveau administratif n'est sûrement pas équipé ou "formalisé" de la même façon. À ce moment-là, on trouve qu'on s'éloignerait, quant au niveau du travail en commun qu'il faudrait abattre autour d'une table commune. On parlerait probablement le langage de sourds.

À ce moment-là, on trouve qu'il serait peut-être préférable, dans un premier temps, de demeurer associés dans des intérêts qui nous sont bien communs, dans des préoccupations qui nous sont communes également afin de commencer, dans une première étape, à vouloir abattre du travail qui nous concerne de part et d'autre, sans pour autant plonger dans des préoccupations ou des responsabilités où les uns et les autres ne se suivraient pas par rapport à l'intérêt qu'ils y apportent.

M. Léonard: Une autre, une dernière.

Le Président (M. Laplante): Oui, allez-y!

M. Léonard: Pour ce qui concerne le territoire, à la page 19 de votre mémoire, vous dites: Le conseil de comté recommande que le gouvernement soit disposé à considérer une ou des options additionnelles. Comment, à votre idée, cela pourrait-il être précisé? Comment pourriez-vous détailler cette option additionnelle ou ces options additionnelles ou, d'après vous, comment pourrions-nous impliquer les villes, les municipalités et la population dans ce découpage?

M. Tremblay (Hubert): D'après l'expérience qu'on a dans le comté de Gatineau, on a des limites de comté qui sont très variantes. Si on prend le cas du lac Trente et un Milles et qu'on part de la hauteur des terres et qu'on nous coupe en deux, on laisse deux, trois ou quatre municipalités qui passent sur la hauteur des terres. Ensuite, on nous coupe en est-ouest, directement vers le lac Trente et un Milles, pour suivre le nord-sud et, lorsqu'on arrive à l'autre bout du lac Trente et un Milles, pour retourner prendre la hauteur des terres, pour l'envoyer dans un autre comté... Si on prend du côté de Dorion, du lac Cayamant...

M. Léonard: Là, vous touchez aux délimitations municipales comme telles, cela n'est pas seulement aux délimitations du comté.

M. Tremblay (Hubert): C'est-à-dire que c'est au point de vue des délimitations du comté, parce que...

M. Léonard: C'est parce que les deux coïncident à ce moment.

M. Lavoie (Michel): Si vous me permettez un point, c'est qu'on parlait de délimitations du comté. Il y a quand même de grands espaces qui, pour nous, offrent de grands potentiels de développement, mais qui sont développés, actuellement, de façon assez sauvage à cause de la multitude des autorités en place. Il y a un lac, entre autres, le lac du Poisson Blanc, un très grand lac, qui est dans les limites de trois comtés et de trois municipalités. Vous vous imaginez un petit peu l'imbroglio de tout cela, comment cela peut être difficile de rendre opérationnelle une réglementation de l'urbanisme. C'est dans ce sens qu'on vous recommande peut-être d'avoir de nouvelles options à considérer lors de la délimitation du comté.

M. Léonard: Cela va en ce qui me concerne.

Le Président (M. Laplante): M. le député de Verdun.

M. Caron: M. le Président, je voudrais premièrement féliciter la Corporation municipale du comté de Gatineau pour le mémoire qu'elle nous présente; avec l'expérience déjà d'un an, je pense bien qu'elle va rendre service au ministre. En connaissant le ministre comme je le connais, il semble pas mal souple, il va sûrement prendre bonne note de certaines de vos recommandations.

M. Léonard: C'est un compliment de votre part.

M. Garon: Mais je voudrais aussi, au début, excuser le député de Gatineau qui aurait aimé être ici, mais qui a été retenu dans le comté d'Argenteuil. C'est très important. On est franc, on le dit... comme vous autres aussi.

M. de Bellefeuille: Il est retenu...

M. Brassard: Il est en danger, comment? Il est en danger?

M. Caron: Le député de Montmagny-L'Islet, qui était ici avant le souper, avant la période du souper, a pris bonne note de vos recommandations et, au moment où on reviendra en commission parlementaire pour adopter le projet de loi article par article, je pense qu'à un certain moment, il y aura des choses qui seront retenues de notre part et on fera des pressions auprès du côté ministériel pour qu'il puisse les accepter. C'est tout, M. le Président, pour ma part.

Le Président (M. Laplante): Merci, M. le député de Verdun. M. le député de Bellechasse.

M. Goulet: Très brièvement, M. le Président...

Le Président (M. Laplante): Est-ce que vous avez aussi un candidat dans Argenteuil?

M. Goulet: C'est où, M. le Président, le comté d'Argenteuil?

M. Chevette: J'ai l'impression que M. Robert n'aimerait pas cela vous entendre.

M. Caron: La franchise, on voit ce que c'est. Je vais me taire à l'avenir.

M. Léonard: On va dire aux électeurs d'Argenteuil que l'Union Nationale ne sait pas où est le comté.

M. Goulet: Vous auriez dû voir cela, promettre des ponts au conditionnel cet après-midi à l'Assemblée nationale, c'était pire que dans le temps de Duplessis et de "Ti-Toine" Rivard; ce n'est pas cela que je voulais dire.

M. Brassard: Le plus comique, c'est que c'est le député de Johnson qui se scandalisait.

M. Caron: Je souhaite une chose, c'est que le pont va se construire quand même après lundi soir.

M. Goulet: S'il avait fallu que ce soit l'un des vieux partis, comme on les appelle, qui promette un pont en pleine Assemblée nationale, en disant bien que c'est conditionnel au résultat de lundi! C'est tout à fait...

Le Président (M. Laplante): Non, non, non.

M. Chevette: Ce n'est pas cela qu'il a dit; la différence, c'est qu'il y avait bel et bien une rivière.

Le Président (M. Laplante): A l'ordre, s'il vous plaît!

M. Goulet: Cela m'étonne parce que j'imagine que, dans la Gatineau comme chez nous, ces gens-là ne sont même pas capables d'entretenir les ponts que l'Union Nationale a construits.

M. le Président, pour revenir non pas à nos ponts, mais à nos moutons...

M. Brassard: Ils sont tellement Énciens...
(20 h 45)

M. Goulet: Vous avez souligné que le pouvoir du ministre est très grand et même trop grand, et vous dites que cela ne devrait être que dans l'intérêt national. J'aimerais savoir, suite à la question que M. le ministre vous a posée, si vous ne voulez pas, à un moment donné, que l'arbitrage soit fait par le ministre ou par le gouvernement. Vous dites: Nous aimerions un processus d'arbitrage quelconque, mais vous n'avez rien suggéré. Etant donné que vous êtes là-dedans depuis un an déjà, vous avez de l'expérience. Vous n'avez pas pensé à un mécanisme d'arbitrage, de façon que cela ne soit pas le ministre qui soit arbitre lorsqu'il y a divergence d'opinions au niveau soit: des municipalités ou des conseils de comté?

M. Tremblay (Hubert): Pour éliminer toute politique, on pense que ce serait la Commission nationale de l'aménagement qui devra faire l'arbi-

tre, la Commission nationale de l'aménagement qui doit être formée par la loi 125.

M. Goulet: Dans le même genre que la commission, comme l'a dit le député de Joliette-Montcalm, sur la loi 90; que cela soit décisionnel et non seulement consultatif.

M. Tremblay (Hubert): Que cela ne soit pas seulement consultatif, que ce soit décisionnel.

M. Goulet: Décisionnel, une commission.

M. Roy: Autrement, M. le ministre, ce serait dire que vous êtes à la fois juge et partie. C'est un principe qui chatouille un petit peu, surtout pour la création de ces zones qui peuvent brimer certains droits peut-être pour un principe noble qui serait celui du bien communautaire. Mais, d'un autre côté, le respect individuel de ses propres droits, c'est quand même un principe qui doit être respecté, lui aussi. On considère que les deux sont aussi importants l'un que l'autre.

M. Goulet: D'accord. Une dernière question...

M. Léonard: Je ne voudrais qu'apporter une précision, c'est que la création de zones d'intervention spéciale est faite par le gouvernement et non par le ministre; c'est une différence importante.

M. Goulet: Bon, bien écoutez!

M. Léonard: Le gouvernement étant le Conseil des ministres.

M. Goulet: Oui, M. le ministre. Écoutez, je veux bien croire que vous n'avez pas gagné la bataille sur la loi du zonage agricole, mais j'imagine que si vous arrivez toujours à être renversé, votre opinion ne sera jamais la même que celle de l'ensemble du Conseil des ministres. Je me demande ce que vous faites au cabinet du ministre. A un moment donné, le ministre doit décider quelque chose ou proposer quelque chose ou, en tout cas, suggérer. Vous comprenez ce que je veux dire, lorsque je parle de ministre. Vous êtes le ministre de l'aménagement du territoire. Pour le ministre des Affaires municipales, cela doit être à lui de proposer quelque chose au Conseil des ministres. Je ne sais pas comment cela se passe à un Conseil des ministres, mais je présume que c'est comme cela. Vous êtes l'autorité au niveau...

M. Léonard: Il y a quand même une différence, vous allez l'admettre — si vous ne comprenez pas cela — entre un ministre et le Conseil des ministres.

M. Goulet: Oui, mais c'est tout dans le même... Vous savez ce que je veux dire, c'est tout du même bord. L'Opposition n'est pas là au Conseil des ministres; c'est ce que je veux dire.

M. Caron: Le ministre recommande quelque chose, part avec quelque chose.

M. Léonard: Il faudrait comprendre cela.

M. Chevette: Ce ne sont pas tous des Duplessis.

M. Goulet: Pour moi, c'est la même chose.

M. Léonard: C'est la même chose pour vous.

M. Goulet: Monsieur, oui?

M. Roy: Un autre point, M. le ministre. Concernant les zones d'intervention, nous croyons qu'il existe dans la Loi de l'expropriation actuellement un pouvoir de créer des réserves. Ce pouvoir pourrait peut-être s'appliquer autant que celui que vous proposez dans votre loi.

M. Goulet: Le ministre aura peut-être des choses à ajouter, je lui permettrai de le faire tout à l'heure, s'il le veut bien. Je n'ai qu'une question, M. le Président. Au niveau du processus de consultation, vous comme beaucoup d'autres, vous dites que ce sera très lourd, très difficile d'application. Vous aimeriez qu'il y ait des normes minimales, mais, par contre, que ce soit laissé à la discrétion des municipalités et des conseils de comté, le mode de consultation. Vous soutenez que cela devrait leur être laissé, mais est-ce que l'on peut s'assurer à ce moment que tout le monde va être consulté? Comment pouvez-vous assurer aux membres de la commission que, si on laisse cela à la bonne volonté des municipalités ou des conseils de comté, à un moment donné, cela ne va pas se décider autour d'une table de quelques membres et que ce sera cela, la consultation?

M. Tremblay (Hubert): Premièrement, si on dit qu'il faut que cela soit envoyé en deux étapes à tous les électeurs, si on envoie une brique à tous les électeurs, je vais être bien surpris s'il y en a 10% qui prennent le temps de lire la brique qu'ils auront reçue. Ils vont la prendre, cela va faire un beau cahier ou bien les enfants vont barbouiller dans le dos ou ils vont la mettre sur une tablette quelque part. Ensuite, si on veut les réunir en assemblée publique, c'est encore assez difficile. Pour les réunir, il va falloir que tu leur serves un buffet à la fin de la soirée pour les attirer à venir par d'autre chose que ce dont tu veux leur parler.

Je ne dis pas de ne pas faire de consultation, il faut en faire, il faut informer les gens par les media d'information, aussi bien parlés qu'écrits, mais qu'on veuille les consulter chaque fois qu'on va faire un changement, c'est beaucoup trop, parce que les gens manifestent peu d'encouragement, peu de participation à ces choses. C'est vrai que la loi sur l'aménagement est peut-être quelque chose, pense-t-on, qui peut les toucher de près, mais j'ai remarqué, ce matin que l'Union des municipalités a dit qu'il y avait 1% de la population qui était intéressé. S'il y a seulement 1% de la popu-

lation qui est intéressé, comment va-t-on faire pour intéresser les autres?

Je pense que, là-dessus, il faudrait qu'on prenne un peu plus de temps, qu'on informe nos élus municipaux, parce que je pense que là, il y a beaucoup de choses à faire. Ensuite, on pourra informer le grand public; quand on aura informé les élus municipaux dans toute la mesure du possible, on pourra informer le grand public. Mais, de la consultation, il en faut.

M. Lavoie (Michel): J'aimerais apporter un second point, M. le ministre. Tout le monde est d'accord sur le fait que la consultation soit rendue obligatoire. C'est uniquement les modes de consultation qu'on voudrait voir laissés à la discrétion des comtés. Cela pourrait être des résumés envoyés à tout le monde, cela pourrait être le curé qui en parle en chaire, cela pourrait être les petits journaux locaux, il y a une foule de moyens qui, compte tenu des caractéristiques du comté, pourraient être plus adaptés que l'envoi de résumés par la poste, par exemple.

M. Tremblay (Hubert): A l'heure actuelle, on fait de la consultation non pas avec les périmètres d'urbanisation et avec la villégiature, mais avec les équipements, et, pour moi, c'est très important. On s'est retrouvé avec des salles où il aurait dû y avoir 100 ou 150 personnes, et il y en avait 10, 15 ou 25.

Le Président (M. Laplante): M. le ministre, pour le mot de la fin.

M. Léonard: Je voudrais féliciter, encore une fois, le Conseil de comté de Gatineau pour l'excellent travail qu'il a fourni et aussi pour les excellentes réponses que les porte-parole ont fournies à nos questions. En ce qui concerne la création de zones d'interventions spéciales, il y a effectivement une différence entre un ministre et le gouvernement. Le député de Bellechasse pourra aller suivre quelques cours de sciences politiques.

M. Goulet: Arrêtez donc!

M. Léonard: De toute façon, c'est par l'expérience qu'il va apprendre cela, parce qu'entre aujourd'hui et le temps qu'il va devenir ministre, sa moustache va devenir grise. Je vous remercie beaucoup.

M. Tremblay (Hubert): Je tiens à remercier...

M. Goulet: On voit qu'il n'est pas pesant au Conseil des ministres.

M. Tremblay (Hubert): Je tiens à remercier M. le ministre...

M. Goulet: Au moins, je ne l'avouerais pas. Ne pas être plus pesant que vous ne l'êtes au Conseil des ministres, je ne l'avouerais pas. On le sait.

M. Chevette: Monsieur veut parler...

M. Goulet: On sait que M. Garon vous a dépassé de plusieurs coudées.

M. Chevette: La récréation est finie.

M. Léonard: Vous ne faites même pas la différence entre une loi générale, une loi-cadre et une loi...

Le Président (M. Laplante): A l'ordre, s'il vous plaît!

M. Léonard: Tâchez d'apprendre un peu.

M. Chevette: Cela a été très calme.

M. Tremblay (Hubert): Je tiens à remercier M. le ministre de la collaboration qu'on a eue de sa part. Je tiens aussi à lui dire qu'on est toujours prêt à lui apporter notre entière collaboration. On aimerait ne pas avoir à interrompre les études que nous avons commencées, on voudrait que cela se continue au même rythme que c'est parti, parce qu'il y a encore beaucoup de choses à étoffer.

Le Président (M. Laplante): Sur ce, messieurs, les membres de cette commission vous remercient pour votre généreuse coopération.

J'appelle maintenant le Conseil régional de développement de la région administrative de Québec.

A l'ordre, s'il vous plaît!

Si vous voulez identifier votre organisme, vous identifier et identifier les gens qui vous accompagnent.

Conseil régional de développement de la région administrative de Québec

M. Rouleau (Marc): Conseil régional de développement de la région de Québec, Marc Rouleau, directeur général; M. Jean-Paul Julien, membre du conseil d'administration. Ce matin, il y en avait trois autres, mais malheureusement, ce soir, ils étaient occupés ailleurs.

Le Président (M. Laplante): Vous pouvez commencer, monsieur.

M. Rouleau: Je vais lire le mémoire, il n'est pas trop long.

Tout le monde s'accorde pour dire qu'une loi d'aménagement et d'urbanisme est nécessaire, mais il semble bien que, dans ce cas-ci, nécessité ne soit pas synonyme d'urgence. Cela fait plus de quinze ans qu'on en parle; déjà, deux projets de loi ont été préparés, proposés et retirés. C'est dire que la demande sociale pour une telle loi n'a pas été aussi forte que pour d'autres réformes importantes réalisées au Québec comme celles des secteurs de l'éducation, des affaires sociales et de la santé.

Il faudrait donc poser la double question du fondement de la nécessité de cette loi et de l'origine de sa demande. Elle est nécessaire pour qui et qui la revendique? On répondra qu'elle est nécessaire parce que les problèmes en matière d'aménagement et d'urbanisme se sont multipliés au Québec, que le monde municipal n'aménage pas suffisamment. On n'osera peut-être pas dire que le temps est mûr au Québec pour accorder une légitimation à une pratique professionnelle jeune, celle de l'urbanisme, et universaliser son emploi. D'autre part, si l'on considère l'environnement idéologique dans lequel le gouvernement actuel présente sa loi, qui est celui de la décentralisation, une perspective communautaire nouvelle, comme l'indique le titre général des fascicules, il apparaît assez clairement que l'Etat cherche par cette réforme à opérer un changement sur lui-même, à faire un nettoyage à l'intérieur de ses propres structures.

Dans cette mesure, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme sert de moyen, sinon de prétexte. On le voit, si nécessaire il y a d'une Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, c'est pour de multiples raisons, certaines évidentes, d'autres plus cachées. Certes, il y a des problèmes urbains de protection du territoire, de diminution de la qualité de la vie, etc. Certes, le monde municipal a plutôt tendance à administrer qu'à aménager. Il ne faudrait pas que cette loi serve à généraliser un type d'aménagement et d'urbanisme comme on en a connu jusqu'ici. L'action des urbanistes professionnels et des politiciens locaux dans l'aménagement du territoire n'a pas toujours produit les résultats les plus intéressants pour la majorité des citoyens. Par exemple, à qui a servi le développement des centre-ville de Québec et de Montréal? Dans ces deux exemples, le capital a davantage compté que l'humain. En somme, il faudrait, à notre avis, qu'une loi sur l'aménagement du territoire et d'urbanisme réponde d'abord et avant tout à la demande de la majorité de la population, avant de répondre aux intentions particulières de l'Etat ou aux besoins d'une clientèle spécifique.

Dans cette perspective, après l'étude du projet de loi 125 et après la consultation que nous avons faite sur son contenu dans la région administrative de Québec, nous formulons une recommandation générale dont l'objectif est triple: Favoriser le meilleur accueil possible de la loi par le monde municipal — ici, par "monde municipal", on entend les conseillers municipaux et les maires — favoriser la meilleure participation possible des populations locales dans l'aménagement de leur milieu de vie; favoriser une dynamique de développement régional que l'on ne doit pas confondre avec l'élaboration de schémas d'aménagement et de plans d'urbanisme.

Par cette recommandation, nous souhaiterions que soient clairement distinguées les dispositions concernant la décentralisation, la régionalisation et la réorganisation des comtés municipaux de celles qui ont trait à l'aménagement du territoire. Cette distinction devrait d'ailleurs se matérialiser en deux projets de loi distincts. Quant

à l'aménagement et à l'urbanisme, les dispositions de la loi devraient porter sur ce qui est nécessaire et suffisant pour que l'aménagement du territoire par les municipalités soit possible.

Nous allons expliciter cette recommandation par six propositions. Le projet de loi 125 nous semble vouloir poursuivre plusieurs objectifs. Plus qu'une simple loi de l'aménagement, ce projet tente de faire fonctionner une réforme municipale et de réaliser un début de décentralisation. Or, ces deux opérations risquent de heurter le monde municipal. Pour la première fois, on veut créer dans tout le Québec l'équivalent de ces communautés urbaines. On connaît l'opposition des élus municipaux à la création et aux opérations de ces organismes supramunicipaux. Par la deuxième, sous le couvert de la décentralisation, on réalise, en réalité, une centralisation, c'est-à-dire la remise à un niveau régional de pouvoirs locaux. Si le gouvernement cherche à faire ces deux réformes, qu'il le fasse clairement, et non sous le couvert d'une loi de l'aménagement. A poursuivre plusieurs lièvres à la fois, on risque de n'en attraper aucun.

Actuellement, les municipalités détiennent les pouvoirs nécessaires pour régir l'aménagement de leur territoire et l'urbanisme. La faiblesse du système actuel réside dans le fait que les municipalités ne sont pas obligées d'exercer ces pouvoirs. Quand elles veulent bien les exercer, dans bien des cas, elles le font unilatéralement, sans concertation avec les municipalités voisines. Si le gouvernement veut une certaine cohérence dans l'aménagement du territoire, il peut très bien atteindre son but en donnant au ministre l'autorité d'obliger certaines municipalités à se doter de plans d'aménagement et d'urbanisme et les contraindre à se concerter à l'intérieur d'associations fonctionnelles ad hoc pouvant regrouper d'ailleurs un nombre plus petit que la moyenne des quinze à vingt municipalités que l'on veut associer par le biais des conseils de comté renouvelés.

(21 heures)

De plus, certaines normes minimales devraient être définies par l'Etat et une commission de l'aménagement, semblable à celle proposée au chapitre III de la loi, pourrait intervenir au même titre que la Commission des affaires municipales intervient dans son domaine.

Pour résumer, face à la nécessité de l'aménagement, nous préconisons une ligne minimale à la fois souple et contraignante. D'une part, nous ne croyons pas que toutes les municipalités aient un égal besoin de se pourvoir d'un schéma d'aménagement et d'un plan d'urbanisme. D'autre part, nous croyons que le gouvernement doit prendre ses responsabilités en la matière et qu'il n'a pas à masquer ses interventions régulatrices dans une mécanique super-compiquée de contrôle, d'exigences de conformité, etc.

Lors de la consultation, plusieurs personnes ont exprimé des critiques face au projet de loi, qui servent d'appui à la ligne minimale que nous préconisons. En effet, plusieurs interventions ont dénoncé le bureaucratisme (longueur des délais,

multiplication des contrôles, développement des comportements dérogatoires) que risque d'entraîner l'application du projet de loi actuel.

L'aspect le plus intéressant du projet de loi actuel nous apparaît être la place importante qu'il accorde à la consultation de la population dans l'élaboration des schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme.

Toutefois, jusqu'ici, les expériences de consultation n'ont pas été concluantes. Les conditions dans lesquelles se font ces consultations placent les populations dans une position passive, dépendantes de la production des techniciens, sans pouvoir sur les choix fondamentaux. Si ces conditions ne sont pas changées, la consultation équivaldra à de la simple manipulation. On note, d'ailleurs, que la loi est silencieuse par rapport aux modes de fabrication des schémas et plans par des firmes de consultants qui ont développé un langage pas facile d'accès qui constitue un obstacle à la participation de la population. Nous croyons qu'un certain encadrement devrait être fait par le gouvernement concernant cette pratique. Nous croyons aussi que les commissions municipales d'urbanisme ne devraient pas se décharger si facilement de la responsabilité de la fabrication des schémas et plans et devraient chercher à impliquer le plus possible la population dans la fabrication même des schémas et plans.

Peut-être que la seule véritable consultation, c'est la participation de la population à l'élaboration des schémas. Cela comporterait, à notre avis, de nombreux avantages: saine diversification entre les plans des diverses municipalités, meilleure expression des besoins de la population, réduction des coûts de fabrication, production des plans qui soient davantage à l'échelle des milieux locaux et régionaux.

Nous notons que les rédacteurs de la loi ont voulu valoriser la consultation de la population dans l'élaboration des schémas et plans. Par ailleurs, ils manifestent un recul face à la capacité de la population de recourir au référendum. Bien que celui-ci ne soit qu'un instrument démocratique défensif, il faudrait, à notre avis, en faciliter le recours à la population en ce qui concerne le schéma d'aménagement, surtout dans l'hypothèse où on ne soumet pas au suffrage universel direct l'accession à ce palier de décision.

Nous croyons qu'une loi d'aménagement et d'urbanisme qui se respecte devrait contenir des normes et prévoir des moyens visant à contrôler, sinon à faire disparaître la spéculation foncière qui est l'un des principaux obstacles à la possibilité d'aménagement par les municipalités. On observe déjà dans certaines municipalités que le zonage agricole, en restreignant le périmètre d'urbanisation, a fait croître le prix du territoire à urbaniser de 35% à 40%. Or, les schémas et les plans vont opérer un quadrillage encore plus raffiné du territoire à urbaniser, ce qui risque de faire augmenter encore les prix. Dès lors, la loi devrait contenir, selon nous, des dispositions qui habilitent les municipalités à constituer des réserves foncières et, plus spécifiquement, à exproprier au prix du terrain agricole.

De plus, nous nous rendons compte que l'aménagement, entendu dans le même sens que la loi, c'est-à-dire dans son sens urbanistique, technocratique, légaliste, ne constitue pas un attrait pour le monde municipal, mais plutôt un mal nécessaire ou une contrainte. Il y aurait eu avantage, croyons-nous, à concevoir l'aménagement dans son acception populaire, c'est-à-dire comme lié étroitement au développement.

Le projet de loi semble oublier que l'aménagement n'est pas quelque chose de désirable en soi, un point de départ, mais plutôt une résultante, un produit de l'action des forces économiques de l'Etat et des individus. Personne ne fait de l'aménagement pour le plaisir d'aménager. L'aménagement se fait en étant subordonné au développement.

On dirait que ce rapport à la fois évident et difficilement dissociable entre l'aménagement et le développement a été oublié par les rédacteurs de la loi. D'ailleurs, il ne s'agit pas là d'un oubli. Au moment où le gouvernement nous informait sur le contenu du projet de loi sur l'aménagement, il nous informait que l'intention de préparer des schémas régionaux de développement, qui a mobilisé les CRD depuis leur fondation, était abandonnée sans plus de justification.

En omettant de lier aménagement et développement régional, l'Etat risque de se couper des populations locales déjà mobilisées ou facilement mobilisables par cet enjeu.

De plus, il pourrait s'avérer très frustrant pour le monde municipal de se laisser mobiliser dans une croisade d'aménagement du territoire qui n'est pas accompagnée d'une ferme intention politique d'intervenir aussi dans le développement.

A notre avis, on peut dire que la demande sociale ne va pas tant vers l'aménagement entendu dans son sens strict, que vers une politique sérieuse de développement régional, vers une décentralisation qui soit d'abord économique avant d'être politico-administrative. Si on faisait cela avant de vouloir imposer une gestion de l'aménagement du territoire, celle-ci n'aurait peut-être pas besoin d'un encadrement législatif lourd.

Finalement, nous observons que, dans son projet de loi, le gouvernement préconise un objectif de décentralisation. A première vue, cela attire notre attention. Cela donne l'impression que les communautés régionales posséderont enfin un outil extraordinaire pour faire face aux difficultés, sinon à la misère qui les confronte.

Mais, en y regardant de plus près, nous exprimons de sérieuses réserves quant à la création d'un nouveau palier de gouvernement, non électif, qui recevrait des pouvoirs décentralisés de l'Etat et qui pourrait contraindre les municipalités à se plier à sa politique.

Il nous apparaît surprenant qu'une loi qui affirme vouloir rapprocher le citoyen du centre de décision le concernant crée un pouvoir politique plus loin du citoyen que le pouvoir municipal et ne permette pas au citoyen d'élire ses membres directement au suffrage universel.

De plus, nous croyons que le gouvernement ne tire pas suffisamment de leçons de la faible performance des communautés urbaines, ici et ailleurs.

D'ailleurs, d'autres mieux que nous ont fait la critique de cette utilisation de la représentation indirecte pour constituer le conseil de comté renouvelé. Dans un texte de septembre 1977 du Secrétariat à la décentralisation, intitulé "Groupe d'analyse 2: Structures politiques et structures de gestion des conseils de comté remaniés, élément de comparaison en vue du choix d'une option", on identifie quatre avantages et treize inconvénients — nous en citons dix — à la formule de fédération des municipalités qui a été retenue par l'actuel projet de loi.

Les avantages: On dit que cela ne bouscule pas trop les structures locales et que cela évite de susciter l'opposition des élus municipaux. Le représentant de chaque municipalité est facilement identifiable par la population de celle-ci. Cela affirme la complémentarité entre le palier local et le palier sous-régional et laisse place à une évolution possible permettant des rajustements successifs.

Les inconvénients: Le même groupe dit que cela risque de figer les préoccupations des membres du conseil à travers leurs visées locales; que cela risque de rendre plus difficile une restructuration du palier local à moyen terme; que cela oblige à des marchandages et à des arbitrages entre municipalités, sans perspective d'ensemble; que cela rend difficile le partage des ressources fiscales entre le palier local et le palier sous-régional; que les membres du conseil risquent de défendre d'abord les intérêts locaux à l'encontre des intérêts supramunicipaux; que les membres du conseil de comté ne sont redevables qu'à leurs conseils municipaux; qu'il y a risque de la prise en charge du conseil de comté par les municipalités les plus peuplées; qu'il y a la nécessité du vote pondéré, à cause de la taille inégale des municipalités, et la nécessité, pour les membres du conseil de comté, d'obtenir l'assentiment des conseils municipaux pour les décisions importantes; qu'il peut y avoir des conflits possibles entre le maire et les conseillers d'une même municipalité au sein de leur conseil local ou dans le contexte du conseil de comté.

En conclusion, pour préciser nos suggestions sur les orientations fondamentales du projet de loi, nous distinguons trois options qui se présentent à l'Etat, s'il veut agir sur l'aménagement et l'urbanisme.

La première, c'est de donner au ministre le pouvoir d'obliger certaines municipalités à se doter d'un plan d'aménagement et d'urbanisme et de se concerter au niveau du comté ou à l'intérieur d'une association ad hoc. Pour ce faire, il n'y a nul besoin de créer un nouveau palier de gouvernement ou une nouvelle structure.

La deuxième, c'est de créer un nouveau palier de gouvernement, non électif directement, avec des pouvoirs vagues, sans précision sur son mode de représentation et de financement, mais avec

tout ce qu'il faut pour, dans l'avenir, peut-être surtaxer et surendetter les communautés régionales. Ceci est la formule qui, d'après nous, est proposée par le projet de loi 125. C'est peut-être la moins acceptable des trois.

La troisième, ce serait de créer un gouvernement régional couvrant un territoire plus grand que le comté municipal, avec des pouvoirs précis et bien définis sur l'aménagement et le développement, une assiette fiscale propre, un personnel politique élu directement par les citoyens au suffrage universel.

Pour nous, il ne fait aucun doute que l'Etat doit intervenir dans l'aménagement du territoire, mais comment doit-il le faire? L'expérience nous a démontré que ce n'est pas chose facile. Nous n'avons qu'à nous rappeler le double échec de l'avant-projet de loi présenté en 1972 par le ministre Tessier et de la loi 12 mise de l'avant par le ministre Goldbloom en 1976. C'est pourquoi nous croyons que la première option est peut-être la meilleure comme première étape et permettrait à l'Etat d'agir rapidement sur l'aménagement et l'urbanisme comme le veut le titre de la loi.

Quant à la décentralisation gouvernementale, à la création de nouvelles instances régionales, l'Etat québécois devrait s'engager dans cette voie après avoir précisé ce qu'il veut décentraliser, comment il entend le faire, à qui iront les nouveaux pouvoirs et comment ils désirent orienter le développement des régions. Une réflexion a peut-être eu lieu à ce sujet au niveau d'un groupe de fonctionnaires, mais le monde municipal, le monde scolaire, celui de la santé et des services sociaux, ainsi que les organismes régionaux, n'ont pas en ce moment les données voulues pour prendre position. Il faudrait créer des comités d'étude réunissant à la même table ces différents intervenants afin de leur permettre d'orienter cette réforme politico-administrative, à partir de connaissances pratiques puisées dans le contact avec les populations locales.

Voilà les quelques réflexions et recommandations que nous voulions soumettre au gouvernement à l'occasion de cette commission parlementaire. Nous tenons à remercier le ministre Léonard et son équipe d'avoir mis de l'avant dans tout le Québec cette dynamique de discussion et de recherche sur l'aménagement du territoire. Cette initiative reflète une volonté démocratique qui est tout à votre honneur.

Le Président (M. Laplante): M. le ministre d'Etat à l'aménagement.

M. Léonard: M. Guy Chevrete.

Le Président (M. Laplante): M. le député de Joliette-Montcalm.

M. Chevrete: M. le Président, moi aussi, je voudrais remercier les représentants du CRD. Je voudrais me permettre certains commentaires au tout début pour poser ensuite quelques questions. Tout d'abord, dans votre mémoire, vous proposez

de distinguer la dimension décentralisation de la dimension aménagement et urbanisme. Je dois vous dire que, là-dessus, nous sommes très heureux, puisque vous rejoignez, en fait, la conception du gouvernement, conception qui a été définie il y a déjà un bon bout de temps, qui consiste à ne pas brûler les étapes, et, pour reprendre votre propre expression dans votre mémoire, "ne pas courir deux lièvres à la fois", puisque vous avez cela dans votre mémoire. Le gouvernement a décidé de légiférer, dans un premier temps, uniquement dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme. Dans un second temps, il déposera ultérieurement ce qu'on appelle ses intentions de décentralisation et cela engagera un processus législatif, une période d'information et une période de consultation. Là-dessus, on vous rejoint carrément.

Au sujet des conseils de comté renouvelés, j'aurais quelques observations, puisqu'en conclusion de votre mémoire, vous présentez trois options. Tout d'abord, vous définissez la seconde option, qui correspond, selon vous, selon votre mémoire, à la loi 125, de la façon suivante. Vous dites que cela crée un nouveau palier de gouvernement avec des pouvoirs vagues, sans précision sur son mode de représentation et de financement. C'est là-dessus que j'ai au moins quatre commentaires. Tout d'abord, il ne s'agit pas avec la loi 125 de créer un nouveau palier de gouvernement, mais de mettre en place une table de concertation. Pratiquement tous les documents qui ont été déposés et qui ont examiné le problème de l'aménagement ont souligné la nécessité d'une concertation. Vous-même, d'ailleurs, dans votre mémoire, vous concluez à la nécessité d'une concertation entre municipalités. Ensuite, dans le projet de loi, certains articles font clairement référence au mode de représentation. C'est à la suite d'une consultation avec les gens impliqués dans chaque comté que le mode de représentation sera défini complètement. Il n'y aura pas uniformité à ce sujet. D'ailleurs, on l'a répété à plusieurs reprises. Il est possible que cela change selon les comtés, les découpages, etc. Le mode de représentation pourra être différent d'un comté à un autre. Je voudrais aussi vous signaler que vous soulevez dans cette option la question de financement. Je pense qu'à ce sujet, des renseignements ont été clairement formulés lors du discours du budget. Le ministre a donné assurance que la remise de nouveaux pouvoirs sera accompagnée d'une aide financière adéquate.

Vous soulevez enfin l'aspect des pouvoirs accordés aux conseils de comté, et, contrairement à ce que vous affirmez, ceux-ci ne sont pas vagues, concernant l'aménagement et l'urbanisme. Je vous réfère à certains articles pour que vous puissiez le vérifier. Vous pourrez regarder les articles 5, 6, 79, 80 et 81. Un mot aussi sur une de vos recommandations.

(21 h 15)
Vous formulez une recommandation qui veut qu'on donne le pouvoir au ministre d'obliger certaines municipalités à se doter d'un plan d'a-

ménagement et d'urbanisme et à se concerter au niveau du comté ou à l'intérieur d'une association ad hoc.

J'aurais trois remarques à ce sujet. D'abord, elles seraient sous forme de question. Ne considérez-vous pas que cette recommandation revêt un caractère extrêmement centralisateur? Quelle marge laissez-vous, dans ce cadre, à l'autonomie locale?

M. Rouleau: Je vais répondre à ça. Dans le fond, c'est que vous le faites différemment. Là, le ministre va ordonner au comté de se doter d'un schéma d'aménagement et le comté va forcer les municipalités. Ce serait bien plus simple que le ministre ordonne aux municipalités de se doter de plans d'aménagement et ordonne à certaines municipalités de se concerter. Quand on dit: "par conseil de comté ou ad hoc", d'après nous autres, on voit difficilement, surtout quand on parle d'urbanisme et d'aménagement du territoire... Les comtés, dans la province de Québec, sont faits à partir du fleuve Saint-Laurent, surtout sur la Côte-Nord, en s'en allant très profondément dans le nord, et les municipalités dans le nord des comtés et sur le bord du fleuve sont très différentes, les économies ne sont pas les mêmes, la dynamique de développement n'est pas la même. Assez souvent, c'est une perte de population qui a lieu actuellement dans les hauts de comté, alors que c'est une croissance rapide dans les bas de comté, surtout près des villes. On se dit qu'au niveau de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, mettre tout ce monde-là ensemble, ça va être un fouillis, pas mal plus que si, au lieu de ça, on fait des unités d'aménagement plus petites, qui pourraient être des unités de sept, huit municipalités et surtout des municipalités contiguës. Ce serait pas mal plus facile et ce serait accepté plus facilement par les municipalités. A part ça, elles auraient moins la crainte de voir certains de leurs pouvoirs passer au nouvel organisme qui s'appelle "conférence régionale" ou "nouveau conseil de comté".

Il n'y a aucun doute qu'il y a une crainte des municipalités de voir une partie de leurs pouvoirs s'en aller là. Quelque part dans la loi, vous dites que le conseil de comté aura comme tâche de définir, par exemple, les périmètres d'urbanisation. C'est un pouvoir qui appartient actuellement aux municipalités et il n'y a pas beaucoup de conseillers municipaux et de maires qui vont être d'accord pour que ce soit un autre palier que le leur, au niveau de la mairie, qui définisse le périmètre urbain. Il y a pas mal de points là-dedans... Dans les consultations que nous avons faites, nous avons rencontré, nous avons fait des réunions à La Malbaie, à Saint-Georges de Beauce, à Thetford Mines, à Montmagny et nous avons aussi réuni les maires de la ceinture verte autour de Québec. Partout, il y avait une forte représentation, dans nos assemblées, de membres du monde municipal. Cela ne veut pas dire seulement des maires. Il y avait des maires, des conseillers et des préfets. Cette crainte est presque unanime, celle de voir des pouvoirs que

les municipalités détiennent actuellement s'en aller à un nouvel organisme, qui est le conseil de comté renouvelé. Qui va être là-dedans? Ce sont les maires. Les maires vont se nommer présidents. Ordinairement, ce sera à peu près toujours le gars le plus conservateur du comté qui va être nommé président, surtout s'il y a des pouvoirs. Personne ne voudra nommer un gars fort, parce qu'il ne voudra pas se laisser diriger. C'est le jeu des pouvoirs qui va se jouer autour de ces tables.

Nous, on dit... Cela a paru dans toutes... On a envoyé à l'OPDQ un rapport de chacune des rencontres de consultation qu'on a faites et, dans toutes les rencontres de consultation, il y avait assurément, de la part du monde municipal, une crainte qu'il y ait toute une partie de leurs pouvoirs qui s'en aille à ce nouvel organisme. Et vous citez... Comme tantôt, on parlait du financement. Le ministre a promis du financement. Là-dessus, les membres des conseils municipaux nous disent: Quand cela a été le temps d'envoyer au conseil de comté l'évaluation foncière, on avait aussi promis du financement. On a financé un bout de temps, mais, aujourd'hui, l'évaluation foncière coûte une fortune à chacune des municipalités qui sont membres des conseils de comté.

Pour les municipalités, où ça ne leur coûtait à peu près rien, aujourd'hui, ça leur coûte \$7000, \$8000, \$10 000, \$12 000, \$15 000 pour l'évaluation foncière. L'aide gouvernementale a été forte pour les deux premières années. Après ça, cela a descendu. Les gens jugent un peu par l'expérience du passé et disent: Les mêmes choses peuvent se produire à ce niveau. Les promesses de financement, on dit oui, mais est-ce que ce sera adéquat?

M. Chevette: Vous dites carrément dans votre mémoire... De la façon dont vous parlez de l'aménagement comme tel, vous suggérez, à toutes fins utiles, d'abolir... Vous ne reconnaissez pas le principe que l'aménagement, c'est de responsabilité politique.

M. Rouleau: Oui, on trouve que c'est de responsabilité politique au niveau municipal. C'est là, actuellement, au niveau municipal, et vous pouvez exiger une concertation entre certaines municipalités. Actuellement, vous dites que ce n'est pas un palier de gouvernement, mais vous créez une nouvelle instance. Ce seront les conseils de comté renouvelés, qui, eux, vont avoir des pouvoirs. Actuellement, le conseil de comté n'a pas de pouvoirs d'aménagement. Ce sont les municipalités qui en ont. Là, vous en donnez au conseil de comté renouvelé. Donc, ce sont des pouvoirs que les municipalités ont qui vont être transférés à cette nouvelle instance. On craint que cela amène des tiraillements et presque l'impossibilité d'arriver à des consensus là-dedans.

M. Chevette: Oui, mais, M. Rouleau, vous dites quasiment que les maires qui vont se retrouver dans cette nouvelle structure des conseils de comté renouvelés, risquent de jouer un jeu plus ou

moins catholique, de la manière dont vous les avez décrits tantôt, mais ces mêmes bonshommes retournent chez eux, face à toutes sortes de pressions d'aménagement local. Est-ce que vous reconnaissez que l'aménagement d'une municipalité peut avoir une incidence majeure sur l'aménagement d'une autre municipalité et que c'est uniquement la concertation qui va faire en sorte qu'on peut avoir un développement cohérent au niveau de territoires qui ont une vocation similaire ou encore qui ont des affinités entre eux. Les mêmes gars que vous semblez ne pas reconnaître trop fort sur le plan de la compétence et du jugement sont les mêmes...

M. Rouleau: Vous me faites dire des choses que je n'ai pas dites.

M. Chevette: Il faudrait peut-être relire le journal des Débats, parce que... En tout cas, je n'aurais pas voulu qu'ils vous entendent tantôt, vos maires, ils ne seraient peut-être pas retournés à une assemblée du CRD.

M. Rouleau: Ils viennent souvent et les maires ne fuient pas quand on les rencontre. Vous n'avez pas besoin d'avoir peur de ça.

M. Chevette: Mais ils doivent avoir un drôle de franc-parler, parce que je n'aimerais pas trop me faire dire ce que vous leur avez dit.

M. Rouleau: Je peux vous envoyer personnellement, si vous voulez, le rapport direct de la consultation. Vous allez voir qu'il y avait là des maires en masse et les gens, comprenez-vous, c'est leur opinion qu'on véhicule.

M. Chevette: Monsieur, si un maire a des intérêts en participant à une structure, le même maire, au niveau local, peut être fortement tiraillé par d'autres intérêts dans rétablissement de son schéma d'aménagement...

M. Rouleau: Tantôt...

M. Chevette: ... je vais finir. Ne pensez-vous pas que c'est justement grâce à l'argumentation logique et cohérente de la municipalité d'à côté qui peut contrer des arguments émotifs à l'intérieur de ses propres cadres, parce que ce sont des amis, parce que ce sont des "chums" trop près? Ne pensez-vous pas que c'est ça, l'aménagement?

M. Rouleau: Je peux vous répondre? D'abord, la première chose, je n'ai jamais dit que les maires allaient jouer au jeu de l'influence partisane. Ce que je dis, c'est que si vous les unissez au niveau du conseil de comté — ce que vous souhaitez — qui soit une unité où les gars vont se reconnaître et vont être capables de parler ensemble parce qu'ils s'aperçoivent que leurs municipalités ont des vocations communes et des problèmes communs, si vous faites ça au niveau du comté, ce

n'est pas vrai. Ce n'est pas vrai que les gens des parties de l'extrême-nord des comtés se sentent solidaires des mêmes problèmes d'aménagement et d'urbanisme que les gens dans les parties du sud des comtés. Alors, nous, ce qu'on propose, c'est qu'au lieu de former une nouvelle instance, on dise: Obligez les municipalités à se doter de plans d'urbanisme et de zonage et obligez certaines municipalités à se concerter entre elles.

Là, vous pourriez avoir, dans des comtés, par exemple, trois ou quatre unités, réellement, où les gens s'aperçoivent que ce qui se fait chez eux a une application sur la municipalité voisine. C'est un aménagement réellement homogène qui doit être fait dans telle partie. Mais si vous unissez un comté complet, vous allez voir que les gens ne seront pas intéressés.

Je ne vois pas du tout le maire de l'extrémité nord d'un comté prendre une décision sur l'aménagement de la partie sud du comté qui est à 100 milles; la partie nord est parfois une région où, l'économie est axée presque entièrement sur la forêt. Il y a dépopulation au lieu de croissance de la population, alors que vous allez avoir, du côté sud, une croissance de population, une urbanisation, parce que près des villes, les problèmes ne sont pas les mêmes. Vous allez asseoir avec les conseils de comté un paquet de maires pour discuter de choses qui ne les intéresseront pas toujours et qui ne sont pas communes aux municipalités qu'ils représentent, alors que si vous faites des unités plus petites, sans créer une nouvelle instance, vous dites: On les force à s'asseoir pour se concerter sur leurs plans d'urbanisme et d'aménagement, cinq, six, sept, huit municipalités contiguës qui ont les mêmes problèmes, qui vivent les mêmes problèmes, qui vivent la même croissance. Vous auriez beaucoup plus de facilité à arriver à des résultats que d'unir cela au niveau du conseil de comté.

M. Chevrete: J'en aurais une autre, mais j'y reviendrai après. Vous pouvez passer tout de suite au député de Verdun.

Le Président (M. Laplante): M. le député de Verdun.

M. Caron: M. le Président, de notre côté, on vous remercie de la façon que vous présentez votre mémoire. Moi aussi, en tant que maire, je ne vois pas cela tout à fait du même oeil que vous, mais enfin, c'est votre privilège.

M. Rouleau:...

M. Caron: A la page 6, j'aimerais avoir des détails. "A notre avis, on peut dire que la demande sociale ne va pas tant vers l'aménagement, entendu dans son sens strict, mais davantage vers une politique sérieuse de développement régional, vers une décentralisation qui soit d'abord économique avant d'être politico-administrative. Si on faisait cela avant de vouloir imposer une gestion de l'aménagement du territoire, celle-ci n'aurait

peut-être pas besoin d'un encadrement législatif lourd." Est-ce que vous pouvez détailler davantage ce point, s'il vous plaît? Qu'est-ce qui vous fait dire que les gens ne le veulent pas, parce qu'au début de votre mémoire, vous le dites, comme à peu près tous les mémoires que j'ai lus, ceux que j'ai eu la chance d'avoir. Tout le monde est d'accord là-dessus.

M. Rouleau: On ne dit pas du tout que les gens ne le veulent pas, mais on dit que dans l'esprit des gens, il n'y a aucun doute que quand on parle de l'aménagement du territoire, on parle aussi de développement. On a dans l'idée le développement. On a dans l'idée que, par le biais de l'aménagement du territoire, on va développer la municipalité, on va développer le territoire. C'est notre opinion, mais on trouve que la loi actuelle est strictement urbanistique. Elle traite l'aménagement du territoire strictement... Elle restreint cela au domaine urbanistique, alors qu'on dit que l'aménagement du territoire, on aurait aimé voir en même temps se bâtir des schémas de développement, et que les deux choses se fassent conjointement. Quand vous parlez d'aménagement avec les populations, à notre avis, les gens visent le développement en parlant d'aménagement. On veut aménager parce qu'on se dit qu'on va avoir un règlement d'aménagement et de développement qui va nous permettre de prévoir les vocations de la municipalité, les vocations du territoire pour les années à venir et le développement de notre région.

M. Caron: Vous parlez aussi de financement. Vous aimeriez, j'imagine, que le ministre, dans son projet de loi, spécifie le montant que le gouvernement va allouer. Est-ce que c'est un peu cela quand vous parlez de financement, d'aide financière?

M. Rouleau: D'abord, on ne s'étend pas beaucoup sur l'aide financière. Je ne sais pas où vous l'avez trouvée.

M. Caron: Vous avez parlé de cela tout à l'heure en répondant à la question de mon collègue.

M. Rouleau: Pour nous autres... Si vous créez une nouvelle instance qui s'appelle le conseil de comté renouvelé ou la communauté régionale, vous allez avoir à la financer. L'idée des deux organismes — je ne parlerai pas en leur nom — dans l'idée des municipalités, en général, si on veut garder notre autonomie, financer, cela veut dire nous ouvrir un champ de taxation. Si financer, c'est transférer des montants du provincial au régional et que ces montants sont plus importants que les montants que cette nouvelle instance va aller chercher en taxation, elle va avoir à peu près l'autonomie des commissions scolaires régionales.

(21 h 30)

On l'a dit tantôt: si vous créez une nouvelle instance, vous la préparez pour organiser la décentralisation. Cela a été admis dans les discussions ce matin, en tout cas, par les gens autour de la table. Vous visez à créer tranquillement un organisme décentralisé au niveau régional qui va tantôt devenir une espèce de palier gouvernemental, comme le conseil de comté actuel et qui, pour se financer, va devoir taxer. On dit: Si cela va jusque-là, il faudrait que ces gens-là soient élus au suffrage universel, parce qu'actuellement ce sont les maires qui forment le conseil de comté et, eux autres, choisissent un président qui est le préfet et qui devient le préfet dans le projet de loi présenté ici.

Comme, nous autres, on sent très bien que, dans ce projet de loi-là, il n'y a pas seulement la question d'aménagement du territoire, il y a la question de la décentralisation. Cela s'est discuté autour de la table ce matin, tout le monde admettait autour de la table que la décentralisation était une composante du projet de loi et l'organisme qui va recevoir cette décentralisation, pour vivre, cela va lui prendre des revenus. Il peut les avoir de deux façons, directement du gouvernement et là, il devient un levier du gouvernement, ou par une taxation des contribuables et là, cela devient un gouvernement régional.

M. Caron: Il y a le danger de taxer la population un peu comme celle des communautés urbaines. On a la preuve à Montréal, depuis 1969, quand cela a été adopté ici. En décembre 1969, on a commencé à taxer et on augmente avec moins de services. Là-dessus, je vous donne raison, c'est pour cela que je vous demandais si ce ne serait pas bon que, dans son projet de loi, le ministre, le gouvernement donne des précisions. De quelle façon pouvez-vous aider à financer les organismes en conséquence?

Une Voix: C'est ce qu'on dit quand...

M. Caron: Là-dessus, je tiens à vous dire que je ne suis pas d'accord sur certaines choses avec vous, mais, par contre, je suis d'accord qu'on arrête de taxer les gens. C'est un autre organisme, une grosse structure où il est difficile de rejoindre les gens. Comme vous disiez tout à l'heure, c'est un certain nombre de personnes qui contrôlent. Cela devient de la bureaucratie qui n'est pas toujours agréable. On a à Montréal — je le redis parce que je pense qu'on ne le dira pas assez souvent — la question du service de la police qui a réellement diminué en le comparant au temps où les municipalités le contrôlaient. Toute la nuit, M. le ministre, les portes des marchands étaient vérifiées. Aujourd'hui, il n'y a plus cela. On ne voit même plus un policier faire du "beat". On appelait cela du "beat", à pied. On ne voit même plus cela. Il y a un certain danger. C'est pour cela que, pour ma part, j'aimerais bien que le gouvernement dise dans son projet de loi de quelle façon il va aider l'organisme en conséquence.

M. Rouleau: A la page 9, on dit un peu cela. C'est que, si c'est une question de décentralisation, on voudrait savoir ce qui sera décentralisé. Qu'est-ce que ce sera? Le scolaire sera-t-il décentralisé tantôt, les services sociaux, les CLSC, les CRSSS? On veut savoir ce qui sera décentralisé avant de dire oui à une structure, parce que si on dit oui à la structure avant, on peut avoir une structure qui ne sera pas adéquate du tout pour exercer ces nouveaux pouvoirs qui seront donnés. On voudrait nous faire accepter, nous faire dire oui à une structure sans savoir ce qu'on veut faire avec la structure, parce que, nous autres, on ne croit pas que cette structure sera mise sur pied strictement pour aménager le territoire. On n'avait qu'à écouter ce matin les discussions qu'il y a eues avec l'Union des municipalités et les réponses des membres de la commission. On voyait très bien qu'on s'en va tranquillement vers la décentralisation. La nouvelle structure, il faut la préparer à cela, il faut qu'elle soit porteuse de cela.

Tantôt, ce sera cette nouvelle structure qui sera l'organisme qui va décentraliser dans les régions. Avant de dire oui à un type d'organisme — le type d'organisme qui est proposé, c'est un conseil de comté composé des maires qui élisent un préfet de comté — avant de dire oui à cela, on dit: Une minute! on voudrait savoir ce que vous voulez faire avec cela. Si vous voulez réellement utiliser cet organisme-là, comme étant un organisme réellement décentralisateur, avec des pouvoirs, avec des pouvoirs de taxation, on aimerait y voir inclus le suffrage universel et on aimerait qu'il y ait au moins une partie de ces gens-là qui se présentent pour être élus directement pour cette "job".

M. Caron: Merci, monsieur, pour ma part.

Le Président (M. Laplante): Le député de Bellechasse.

M. Goulet: Merci, M. le Président. M. Rouleau, vous avez parlé du CRD de la région de Québec, vous englobez une vingtaine de comtés de la rive sud et de la rive nord, il inclut Bellechasse, naturellement. Je n'irai peut-être pas aussi loin que vous en disant que ce projet de loi ne constitue — je pense que ce sont vos propos — pas un attrait pour le monde municipal, mais plutôt une contrainte. Mais les propos que vous avez tenus tout à l'heure concernant certaines municipalités à l'intérieur d'un même comté, qui n'ont pas les mêmes affinités, si vous voulez. Vous avez parlé de municipalités tout près du fleuve...

Une Voix: Ou dans les extrémités.

M. Goulet: ... à dix milles de Québec et une autre municipalité dans le même comté l'autre bord d'une montagne, en tout cas, dans Bellechasse, les Appalaches à 100 milles plus loin, soit la frontière américaine, alors on ne voit pas comment ces municipalités peuvent s'asseoir à la

même table et discuter de choses qui les intéressent. Malheureusement, dans le comté que je représente, on retrouve les paroisses et les municipalités qui sont le long du fleuve à dix milles de Québec, où il y a beaucoup d'agriculture comparativement à d'autres municipalités qui sont le long des lignes américaines et où il n'y a à peu près pas d'agriculture et où la plupart des gens gagnent leur vie du côté américain à travailler dans le bois. En vous entendant parler, je constate que vous avez rencontré les maires de ces municipalités, parce que pas plus tard qu'à l'heure du souper, avec un maire de mon comté, en l'occurrence celui de Sainte-Justine où il me faisait part de l'intention d'un groupe de municipalités de l'autre côté des Appalaches, de demander au ministre de former un mini-comté ou quelque chose comme cela parce qu'ils disent: On ne voit pas ce qu'on va aller faire avec les municipalités du bas du comté pour discuter d'aménagement. Ce n'est absolument pas la même chose. Il y a autant de différence entre nos municipalités qu'il y en a, par exemple, entre la ville de Québec et de Montréal, ou la ville de Gaspé et la ville de Québec.

Je vois dans les propos que vous tenez que vous avez vraiment travaillé au niveau de ces gens dans des comtés. Je pense qu'il y a des comtés qui ont tout près de 100 milles ou 125 milles de longueur, naturellement. De là à dire que le projet de loi est une contrainte, je pense que vous êtes assez sévère, peut-être que le projet de loi mérite cela. Remarquez bien, vous l'avez étudié encore plus que nous, mais vous, vous soutenez, après avoir rencontré tout ce monde, qu'on n'a pas besoin de loi-cadre tel le projet de loi no 125, mais que le ministre pourrait au niveau de certaines régions, à un moment donné, obliger certaines municipalités ou certaines municipalités à l'intérieur d'une région à se doter ni plus ni moins d'un plan d'urbanisme. C'est ce que vous soutenez après avoir consulté tout ce monde.

M. Rouleau: Ce qu'on soutient, c'est qu'il devrait y avoir des normes minimales d'urbanisme, il devrait y avoir une commission d'urbanisme, comme il y en a une dans le projet de loi de créée avec des pouvoirs semblables à ceux de la commission des affaires municipales.

On devrait donner le pouvoir au ministre d'obliger les municipalités à se doter de plans d'urbanisme et de zonage et forcer certaines municipalités à s'asseoir pour se concerter entre elles. D'après nous, cela amènerait une action plus rapide aussi sur l'aménagement du territoire. Les plans que vous avez, probablement qu'il n'y aura pas encore, dans trois ou quatre ans, un schéma de comté qui va être fait; alors qu'avec la façon que nous proposons cela pourrait se faire plus rapidement et plus simplement pour commencer. A part cela, ça exercerait les municipalités à travailler ensemble et peut-être que plus tard vous pourriez aller vers des structures de décentralisation ou des structures plus grandes.

Mais d'après nous, si vous voulez agir rapi-

dement sur l'aménagement du territoire, une loi qui définirait des règles minimales d'urbanisme et de zonage et qui donnerait le pouvoir au ministre de forcer les municipalités à se doter de plans d'urbanisme et de zonage et à certaines municipalités à se concerter entre elles, permettrait une action beaucoup plus rapide sur l'aménagement du territoire que le projet de loi que vous proposez qui est compliqué et qui, en plus, va obliger un paquet de municipalités à dépenser des sommes énormes pour, comparativement à leur budget, se conformer à cette hiérarchie de plans.

Ce qu'on propose, c'est beaucoup plus simple d'après nous, et permettrait une action beaucoup plus rapide sur l'aménagement du territoire. D'après nous, ce qui est proposé, cela va être une structure lourde, lente. Cela va prendre énormément de temps. Imaginez-vous, avant que — quand vous avez entendu les deux unions représentant les municipalités et les conseils de comté — à l'intérieur des comtés, juste la question du vote soit résolue, cela va prendre combien de séances? Avant que les municipalités rurales admettent que les municipalités de villes vont avoir un pouvoir selon la population, ce qui veut dire que cela rapetisse leurs pouvoirs, avant qu'il y ait un accord là-dessus, comment cela va-t-il prendre de temps? Avant qu'il y ait un accord sur le découpage, combien cela va-t-il prendre de temps? D'après nous, la formule proposée va faire que, dans trois ou quatre ans, cela ne sera pas encore commencé, l'aménagement du territoire.

M. Goulet: M. Rouleau, une dernière question. Après avoir visité tout ce monde, une vingtaine de comtés autour de Québec, si vous voulez, êtes-vous pour ou contre le principe du projet de loi que nous avons devant nous, le projet de loi no 125 tel que libellé?

M. Rouleau: Le CRD s'est déclaré pour une loi de l'aménagement du territoire...

M. Goulet: Ce n'est pas ce que je vous demande.

M. Rouleau:... mais pas de la façon qu'elle est présentée. De la façon que c'est présenté, pour nous, il y a là-dedans l'aménagement du territoire, il y a la décentralisation, tout est là-dedans; c'est confus, on ne sait pas ce que cette nouvelle instance va faire plus tard, quels pouvoirs on va lui transférer. Après la consultation qu'on a faite, d'après nous, les municipalités la craignent. Là-dessus, on dit: Non, on n'est pas d'accord. On serait d'accord, nous, avec une chose beaucoup plus simple que cela, qui serait de donner des pouvoirs au ministre d'obliger les municipalités à se doter de plans de zonage et d'urbanisme, d'obliger certaines municipalités à se concerter entre elles pour le faire.

M. Goulet: M. Rouleau, je vous remercie.

Le Président (M. Laplante): Oui, M. le député de Deux-Montagnes.

M. de Bellefeuille: M. Rouleau, je voudrais vous poser une seule question, c'est à propos des CRD, les conseils régionaux de développement en général. Compte tenu de l'émergence de nouvelles instances correspondant à des régions d'appartenance, correspondant, par conséquent, à un découpage de la carte du Québec qui est extrêmement différent du découpage des régions administratives sur lesquelles le prolongement des conseils régionaux de développement et d'autres organismes régionaux déjà existants est fondé... Vous avez parlé de gouvernements. Nous, nous préférons ne pas appeler cela des gouvernements.

Une Voix: Des instances municipales, supra-municipales.

M. de Bellefeuille: C'est cela, le mot "instance" ne fait pas de problème, il y a sûrement une instance. Compte tenu de l'avenir qui se prépare, où ces instances vont jouer un rôle très important sur le territoire dans le domaine de l'aménagement, compte tenu qu'on prévoit que c'est une étape dans l'établissement d'un cadre de décentralisation — ce n'est pas encore la décentralisation des pouvoirs elle-même, mais cela fait partie de l'établissement du cadre de la décentralisation — comment voyez-vous, dans cette situation, l'avenir des CRD? Quel sera, à votre avis, le rôle futur des CRD, compte tenu de ces nouvelles données?

M. Rouleau: Je ne peux pas répondre à cette question à brûle-pourpoint, mais je peux vous dire qu'il n'y a aucun doute qu'il faut que les CRD se penchent sur ce problème-là. Je pense que c'est déjà commencé parce qu'à l'assemblée générale

des CRDOQ, il y a une journée complète avec l'Office de la planification qui sera consacrée à cela, à savoir ce que les CRD devraient devenir dans les nouvelles structures. Encore là, on pourra vous répondre quand on saura ce que seront les nouvelles structures, ce que vous voulez décentraliser et comment cela va se décentraliser. C'est sûr que les CRD devront se transformer, aucun doute là-dedans. On n'a pas d'objection à cela non plus. Le CRD, c'est un organisme qui doit être au service de la population. S'il y a des changements de faits à l'intérieur des structures administratives qui font que les CRD, comme ils le sont, ne seraient pas effectifs, il faut penser à les moderniser ou à les adapter aux nouvelles structures. Je pense que personne, qui milite autour des CRD, ne sera contre cela.

M. de Bellefeuille: Merci.

Le Président (M. Laplante): M. le ministre, le mot de la fin.

M. Léonard: Je remercie le CRD de Québec.

Le Président (M. Laplante): Messieurs, les membres de cette commission vous remercient de votre participation.

Avant d'ajourner les travaux, voici le nom des organismes qui se présenteront demain: le Conseil régional de développement des Cantons de l'Est, no 23; la Corporation professionnelle des urbanistes du Québec, no 4.

Sur ce, les travaux de la commission sont ajournés à demain, 10 heures.

Fin de la séance à 21 h 45

ANNEXE A**Projet de loi no 125
Loi sur l'aménagement et l'urbanisme****Mémoire**

préparé par
l'Union des Municipalités du Québec
à l'intention de
Monsieur Jacques Léonard
Ministre d'Etat à l'Aménagement

Montréal
Avril 1979

INTRODUCTION

Le dépôt en première lecture du projet de loi no 125, Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, constitue l'aboutissement d'un lent cheminement intellectuel qui n'a omis l'étude d'aucun aspect du domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, soit les perspectives philosophique et politique, soit encore la dimension démocratique, soit enfin les considérations d'ordre juridique et pratique.

Cette longue démarche, quant à l'UMQ, remonte à tout le moins à 1948 alors que ses assises annuelles portaient sur l'organisation du territoire québécois. Toutefois, c'est avec le dépôt du rapport La Haye (1) en 1968 qu'un véritable débat s'engage entre l'ensemble des agents de l'aménagement du territoire, puisque ce document concrétise en un tout la vision gouvernementale en cette matière. Désormais, les conclusions de ce rapport vont sous-tendre et documenter à divers degrés, les interventions législatives, au chef de l'urbanisme, des gouvernements provinciaux successifs, plus particulièrement en 1972, en 1976 et, finalement en 1978; il s'agit respectivement de l'Avant projet de loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, du Projet de loi no 12, Loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire et de la Conférence Québec-municipalités en juin 1978.

Le projet de loi no 125 couronne donc plus de dix ans de discussions sérieuses, tantôt acerbes, tantôt cordiales. Comme, de plus, il est le fruit de la collaboration de l'UMQ avec le gouvernement dans une partie de sa conception et que l'Union a procédé elle-même à une consultation auprès de ses membres pour leur faire connaître les principes et les mécanismes contenus dans ce projet de loi, il n'est plus question de remettre en cause la nécessité d'une loi-cadre sur l'aménagement et l'urbanisme. L'opinion générale des élus municipaux est, en effet, favorable à ce type de législation, puisqu'elle en a réitéré le besoin au cours de cette décennie.

Cependant, le projet de loi no 125 ne se présente pas uniquement comme une série d'amendements à la Loi des cités et villes ou au Code municipal; il ne s'agit pas seulement d'une loi créant une Commission nationale de l'aménagement dont les seuls pouvoirs sont administratifs par opposition à ceux détenus par la Commission de la protection du territoire agricole, énième instance devant laquelle doivent maintenant parader les municipalités. Le projet de loi no 125 sur l'aménagement et l'urbanisme est aussi et surtout subordonné à celui de la décentralisation. Par ce puissant système de pensée, on désire rapprocher du citoyen — ce qui peut sembler légitime — des services conçus et dispensés par l'administration provinciale à une certaine époque, mais par lequel, du même geste, on remet à d'autres l'épineux problème de la gestion et du financement. Quand le gouvernement voit, comme future assise territoriale de ces services et de ces fonctions, généralement la municipalité régionale plutôt que la municipalité locale, que, notamment, l'investissement foncier se retrouve dans les municipalités urbaines et que le gouvernement veut faire de l'impôt sur les immeubles la cheville de la fiscalité municipale, les interrogations ne peuvent être que plus pressantes.

Eu égard à cette entrée en matière, l'Union des municipalités du Québec, dans un premier temps, commente certains postulats en matière d'aménagement et les dispositions législatives du projet de loi no 125. Dans un second temps, l'UMQ va offrir ses considérations relativement à la décentralisation.

(1) Le Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme, ministère des Affaires municipales, 1968.

PREMIÈRE PARTIE

L'actuel projet de loi no 125 constitue, il va sans dire, un net progrès sur les précédentes propositions législatives du gouvernement en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Si les municipalités du Québec, par l'intermédiaire de l'UMQ, brandissaient l'étendard de l'autonomie municipale suite à la parution d'une quelconque loi en cette matière, c'est qu'elles ne lisaient, ni dans le texte législatif, ni entre ses lignes, le respect de leur autonomie.

Par ailleurs, il faut souligner que le projet de loi no 125 intervient dans le temps après l'entrée en vigueur d'un nombre important de lois statutaires qui, bon gré mal gré, forment maintenant la toile de fond obligatoire de tout plan d'urbanisme ou d'aménagement; il s'agit de la Loi sur la protection du territoire agricole, de celle de la protection des biens culturels, de celle de la qualité de l'environnement, de celle de la conservation de la faune et des réserves écologiques, finalement, des lois créant les communautés et commissions urbaines et régionales.

Ainsi, les domaines exigeant un type radical d'intervention l'ont obtenu. Le projet de loi no 125 n'a plus le caractère d'urgence qu'on aurait pu lui accorder en 1968. Voilà pourquoi l'UMQ profite du passage du projet de loi en commission parlementaire pour suggérer des modifications à certaines dispositions et obtenir du gouvernement un document plus conforme aux opinions exprimées par ses membres.

I - Remise en question de certaines conclusions du gouvernement en matière d'aménagement

A — L'hypothèse d'un développement urbain anarchique: une autre interprétation

Dès 1968, l'UMQ s'interrogeait sur la philosophie qui supportait l'analyse faite par la Commission La Haye de la situation urbaine au Québec.

"L'Union des municipalités s'est interrogée sérieusement sur le rôle réservé aux municipalités dans le processus de planification et sur l'aspect démocratique des structures régionales proposées dans lesquelles le phénomène déconcentration administrative semblait plus apparent que le phénomène décentralisation administrative". (1)

Cette position de l'Union s'explique lorsqu'on examine de près l'ensemble des recommandations du chapitre deuxième du rapport portant sur la planification économique, l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Six (6) des onze (11) conclusions (1,2,3,4,8,9) se rapportent davantage à une grande réorganisation envisagée pour le gouvernement lui-même; deux autres (5,7) constituent nécessairement un corollaire logique de cette vision.

- "1) la définition rigoureuse des pouvoirs économiques du gouvernement provincial et l'établissement d'un plan global, de façon que l'Etat puisse traduire ses objectifs économiques dans une politique d'aménagement du territoire;
- 2) l'établissement d'un programme national de l'équipement physique de manière à concrétiser, pour les fins de l'aménagement physique des régions, les objectifs économiques poursuivis par le gouvernement en matière d'équipement collectif;
- 3) une coordination plus poussée des différents organismes de l'appareil administratif de l'Etat de manière à faciliter la circulation des idées, la ventilation des renseignements, l'équilibre des objectifs poursuivis sur les plans économique, social et physique, entre tous les ministres;
- 4) la décentralisation des ministères, en particulier de ceux qui sont chargés d'appliquer la politique économique et sociale, ainsi que la politique d'aménagement du gouvernement, afin d'assurer la coordination des efforts entre l'Etat et les collectivités locales;
- 5) l'institution de gouvernements ou d'organismes régionaux représentatifs de manière à donner une base administrative à l'élaboration, par les collectivités locales, de plans régionaux d'utilisation physique des sols et à permettre la collaboration de ces collectivités à l'établissement de plans socio-économiques régionaux sous l'autorité de l'Etat;
- 6) l'uniformisation de la définition juridique des municipalités ou du moins des normes permettant leur classement juridique, étant donné que la désuétude des notions actuelles compromet une politique régionale d'aménagement;
- 7) la représentation au sein du gouvernement régional de toutes les unités municipales situées dans le territoire d'une région donnée;
- 8) l'approfondissement des recherches sur l'économie urbaine, de manière à procurer aux collectivités les moyens scientifiques leur permettant d'établir leur part de la croissance générale, de connaître l'étendue de l'influence que leurs activités exercent sur la région et de délimiter sur cette base chacune des régions à centre urbain;
- 9) à cette fin, l'octroi de subventions d'Etat aux instituts universitaires et aux services spécialisés de recherche dans les administrations publiques autonomes;

(1) Union des municipalités de la province de Québec, mémoire, septembre 1969.

- 10) la possibilité pour les administrations municipales de programmer toutes les immobilisations publiques projetées sur leur territoire, l'élaboration d'un tel programme étant la condition essentielle de toute tentative de planification urbaine;
- 11) la définition rigoureuse des moyens dont les municipalités doivent disposer pour planifier leur aménagement physique.

L'Union a prétendu à cette époque que la philosophie qui se dégageait du rapport La Haye en était une de globalisation des facettes de la trame urbaine du Québec et d'ordonnement méthodique et contrôlé, du haut vers le bas, de tout acte futur en matière d'aménagement. Cette perspective niait en somme la qualité et la quantité de travail accompli par les corporations locales du Québec avec les moyens que le gouvernement leur attribuait à l'époque, le plan directeur et les règlements de zonage, lotissement et construction, et refusait de reconnaître la diversité municipale, inhérente à autant de groupes de citoyens requérant l'incorporation en municipalité.

Cette perspective négligeait de mentionner clairement que, s'il y avait anarchie sur le territoire québécois, elle était aussi attribuable à la multiplicité des gestes posés par autant d'intervenants gouvernementaux — le gouvernement, ses ministères et mandataires, les organismes publics et privés monopolistiques —. La Commission, en formulant des recommandations visant une telle réorganisation bureaucratique et administrative, songeait aussi à mettre de l'ordre dans la maison du gouvernement.

B — L'encadrement des actions gouvernementales sur le territoire québécois.

Le projet de loi no 125, par ses articles 127 à 133, vient mettre un terme à l'apparent désordre des interventions provinciales de tout type dans le territoire québécois de deux façons: d'abord, le gouvernement veut indiquer ses intentions par des documents-synthèse (11 et 21); ensuite, le gouvernement, ses ministères et mandataires sont liés par la mise en vigueur, d'un schéma, d'un plan d'urbanisme et d'un règlement local (127); enfin, lorsque ces derniers désirent intervenir, ils devront passer par le ministre responsable de l'application de la loi. L'Union félicite le gouvernement d'autant de courage avec cette réserve, cependant: il est à l'avantage de toutes les régions du Québec que ce mode de conduite soit adopté par les gouvernements, dès maintenant, même quant aux plans et règlements municipaux actuels, et non seulement lors de l'entrée en vigueur d'un schéma, ce qui peut être dans un temps relativement éloigné.

Par ailleurs, consciente du sérieux de l'enjeu proposé par la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, consciente aussi des changements profonds de perspective qu'amènera au niveau local l'adoption du projet de loi no 125, l'UMQ réclame que, quelles que soient les exigences de l'Union en matière d'amendements au présent projet, le gouvernement, ses ministères et mandataires deviennent liés par les plans et règlements d'urbanisme et, de plus, procèdent tous par le ministre responsable de l'application de la loi, pour une quelconque intervention au plan local ou régional.

C — L'hypothèse de la désuétude des structures municipales: la tolérance du législateur

Une autre conception de la Commission La Haye que l'UMQ a dénoncée c'est "l'archaïsme et la désuétude de la municipalité". Un certain nombre d'extraits du rapport traduit cette pensée:

"Il n'existe pas d'instruments régionaux de la planification régionale et la distribution des pouvoirs locaux ne correspond pas à l'importance des agglomérations."

"Les transformations de la ville en un espace urbain sans limites distinctes et sans existence juridique ont rendu nécessaire l'aménagement du territoire."

"... une politique d'aménagement du territoire repose sur la programmation des équipements sociaux et s'applique à tout le territoire national ou provincial à travers un processus de régionalisation."

Ils ont été malheureusement repris lors de la conférence provinciale-municipale de 1978, quoiqu'un groupe d'étude soit venu corriger en 1976 cette vision injustifiée de la situation qui ne tenait compte ni de la qualité de l'administration municipale (qu'il nous suffise d'examiner la constance des cotes attribuées aux gouvernements locaux, petits ou grands, par le marché des emprunts), ni de la limite des outils que les lois municipales habilitantes mettaient alors à la disposition des élus. Il s'agit du Groupe de travail sur l'urbanisation au Québec dont les recommandations sur le sujet étaient les suivantes:

Les municipalités doivent avoir la responsabilité de la préparation, de l'adoption et de l'application du plan ou schéma d'aménagement de leur territoire.

Le schéma d'aménagement doit être conçu comme un cadre permettant aux municipalités de prendre les décisions courantes qui doivent être prises. Il doit porter sur un univers limité dans le temps, soit de 5 à 10 ans tout au plus. Il doit couvrir l'infrastructure de base et les principaux équipements, les espaces verts et les espaces de loisirs, ce qui doit être protégé et mis en valeur (patrimoine historique et culturel), et établir enfin les relations entre lieux d'habitation, le transport et les lieux de travail. Le schéma doit indiquer clairement ce que doit être la localisation précise et le cheminement du développement à l'intérieur des limites de la municipalité.

L'établissement d'un mécanisme aux fins d'adapter périodiquement le périmètre des agglomérations urbaines. Ce mécanisme serait une table d'arbitrage formée de représentants de l'administration municipale et de représentants des conseils de comté.

En somme le Groupe de travail sur l'urbanisation plaçait les municipalités au centre du processus d'aménagement, elles qui sont "les plus engagées dans le processus d'urbanisation" (p. 244). De plus, on suggérait de tenir compte des situations particulières: le cas des communautés urbaines et celui de Chicoutimi-Jonquière et Trois-Rivières-Cap-de-la-Madeleine où il n'y a pas de communauté urbaine. Le rôle du ministère en était un d'arbitre en cas d'impasse, la voie du dialogue et de la négociation étant la norme. Il appartenait enfin au gouvernement provincial de se conformer aux schémas d'aménagement en vigueur ainsi qu'aux règlements de zonage qui en découlent. Comme il est facile de le constater, l'aménagement était conçu à partir du palier municipal et non pas à partir du palier provincial.

Lorsque le gouvernement propose aujourd'hui une nouvelle loi de l'aménagement et qu'il en soutient la nécessité à travers les constats décrits dans le fascicule numéro 3 des documents d'analyse du grand projet de décentralisation, (lesquelles sont:

La concentration urbaine entraîne, au-delà d'un certain seuil de population, d'encombrement ou de dispersion du tissu urbain, des coûts collectifs et individuels en termes d'investissements publics, mais aussi en termes de dégradation de l'environnement et d'aggravation des nuisances. Ces coûts, il nous faut les assumer d'une manière ou d'une autre.

Par ailleurs, selon les groupes sociaux et leur localisation sur le territoire, il est facile d'observer une inégalité dans l'accès à certains sites, à certains paysages et à certaines ressources. Ces inégalités sont souvent sources de tensions.

De plus, malgré un intérêt grandissant pour ces questions, l'on ne parvient pas toujours à bien protéger et mettre en valeur le milieu agricole, le patrimoine architectural, historique et culturel, ou encore le milieu naturel. Dans bien des cas, les outils existants pour préserver efficacement ce patrimoine ou ces milieux sont insuffisants ou restent à parfaire. Sur le plan des modes de vie, l'on voit de plus en plus de citadins envahir la campagne, et les valeurs du milieu rural se transformer sous la pression de ces nouveaux arrivants et des moyens modernes de communication.

Au plan institutionnel, l'aménagement du territoire continue de reposer en bonne partie sur un système municipal hérité du passé et conçu à une époque où le Québec était surtout une société rurale. Un grand nombre de municipalités ont en conséquence été surprises par l'ampleur du phénomène d'étalement urbain et ont vu s'implanter une urbanisation plus ou moins rapide. De sorte qu'aujourd'hui les milieux locaux sont parfois mal équipés ou suréquipés et plusieurs municipalités font face à des problèmes financiers sérieux. De plus, l'apparition de problèmes supra-municipaux a provoqué un réflexe de solutions des problèmes par l'Etat, négligeant ainsi le rôle des collectivités locales.)

il omet de référer à deux éléments importants dans ses conclusions sur l'étalement de la ville à la campagne, sur l'individualisme municipal et sur la désuétude du système municipal.

D'abord, même en 1975, ce qui laisse songeur, et ce lors de la conférence provinciale-municipale, le gouvernement ne voyait pas la nécessité "généralisée en milieu rural, d'élaborer des plans d'aménagement à l'échelon du comté même si les corporations locales n'avaient pas individuellement la capacité technique pour ce faire."

Si, ensuite, cette harmonie entre la ville et la campagne ou même encore entre deux ou plusieurs villes fait défaut, c'est peut-être que les outils dont le gouvernement avait équipé les corporations locales n'étaient pas adéquats. Il suffit d'examiner les articles 426 (1), 429 (8) et 68 (3) de la Loi des cités et villes, et 392a, 392e, 392f, 392h, du Code municipal pour constater qu'en plus de n'être pas coercitifs, que ce soit l'adoption d'un plan, d'un plan conjoint et de la réglementation utile, les effets juridiques d'un plan conjoint ou des travaux en commission conjointe d'urbanisme n'étaient ni clairs, ni même approchés. Les municipalités l'auront donc perçu et se seront abstenues d'improviser, ayant aussi à l'esprit les problèmes engendrés par la tarification d'ententes intermunicipales plus simples, telles aqueduc, incendie.

L'UMQ note toutefois que le projet de loi no 125 marque un net progrès sur les pouvoirs inscrits dans la Loi des cités et villes en ce qui concerne la sécurité juridique des partenaires municipaux et des citoyens, ainsi que les interrelations entre les niveaux.

D — Le sol, une valeur quantifiable

Il est insuffisant de parler aménagement sous son seul aspect sociologique. Aménager un territoire, c'est une façon de gérer l'espace québécois qui constitue un bien recherché, de moins en moins accessible à tout point de vue, en coût, en temps, en quantité et en qualité. Cela, la majorité des élus municipaux l'ont compris, surtout que l'impôt foncier constitue leur source principale de revenu. Chaque mètre carré de sol, quelle que soit sa vocation actuelle, possède une valeur. Chaque mètre de sol dont le développement est possible promet un revenu, élevé ou modeste selon l'usage et la densité. La municipalité qui a donné à ses citoyens le maximum de superficie résidentielle de leur choix,

- (1) La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle, Fascicule 3: L'aménagement et l'urbanisme, ministère du conseil exécutif, 1978, p. 7.

parallèlement à des fonctions commerciales et industrielles, ainsi que des services efficaces, peut vouloir leur offrir un bel espace vert. Des corporations voisines possèdent cette verdure convoitée, sauf que ces voisins font le même calcul quant au revenu potentiel du développement, soit commercial, soit industriel, de ces terrains, dans le but légitime d'offrir à leurs propres citoyens des services adéquats.

L'aménagement à plusieurs partenaires n'est donc pas seulement concevoir un schéma élégant, selon les règles de l'art, où des usages de sol complémentaires sont harmonieusement répartis sur le territoire sans juxtaposition conflictuelle. C'est encore et surtout tenir compte de la rentabilité, fiscale et sociale, rattachée à chaque fonction du sol, à court, moyen et long terme et devoir reviser les grandes orientations socioéconomiques déjà engagées par des partenaires au dynamisme propre.

Si l'aménagement du territoire se veut un effort de concertation entre diverses municipalités, ce processus politique ne va pas s'opérer sans heurts puisque l'utilisation du sol est avant tout un partage entre des intérêts divergents, intra et intermunicipaux. Dans cet esprit, l'outil mis à la disposition des municipalités pour travailler ensemble doit être libre d'entraves techniques et reconnaître les implications financières de la conception d'un schéma au delà de son coût de confection. Il permettra aux partenaires locaux d'arriver à un compromis équitable et rationnel, compte tenu des besoins et des moyens de leurs citoyens dont ils sont les porte-parole et les défenseurs.

II — Un projet de loi davantage respectueux de l'autonomie municipale

Dans son mémoire au Groupe de travail Castonguay, l'Union des municipalités du Québec acceptait l'idée d'une planification régionale mais désirait que les municipalités soient confirmées dans leur rôle de maître d'oeuvre au plan local. De plus, pour les besoins de la planification, "les municipalités suggèrent un cadre représentatif régional mais refusent la création d'un gouvernement régional et prescrivent la libre mise en commun de ressources via des conseils spécialisés intermunicipaux à vocation spécifique." (1) Le respect de l'autonomie municipale signifie non seulement que des élus puissent agir librement à l'intérieur du cadre fixé par la loi et du mandat donné par leurs électeurs, mais encore que soit reconnu le travail accompli dans le cadre de ces limites.

A — L'évolution du dossier plus récemment

Suite à la parution du projet de loi 12, Loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire, en 1976, l'UMQ s'oppose à la création "d'une structure régionale qui prendrait la forme d'une déconcentration administrative et dont les pouvoirs exécutifs en feraient un nouveau palier décisionnel". Force est de constater que le gouvernement, malgré les recommandations du groupe Castonguay et des requêtes répétées de l'Union, ne faisait pas de l'aménagement une responsabilité municipale d'inspiration locale. Pourtant, l'Union, dans son analyse du projet de loi 12 indiquait sept principes qu'elle voulait voir respectés en ce qui a trait à l'aménagement. Ce sont:

- (1) L'urbanisme est une responsabilité municipale;
- (2) La municipalité doit avoir une autorité de fait sur la localisation des équipements structurants à l'intérieur de son territoire;
- (3) Le contrôle des mécanismes de planification et de coordination dans ce domaine doit être entre les mains des autorités locales;
- (4) Les mécanismes de planification et de coordination doivent être élaborés à partir de l'échelon local, et les autorités locales doivent être mandataires de leurs membres;
- (5) L'intervention ministérielle doit être utilisée exclusivement en cas de conflit ou d'inaction;
- (6) Le gouvernement doit respecter les schémas préparés par les autorités locales;
- (7) L'accès à des ressources financières suffisantes doit être prévu afin de permettre le fonctionnement des mécanismes de concertation et l'exercice des pouvoirs au plan local.

Avec la parution du projet de loi no 125, l'UMQ constate avec plaisir que ses objectifs sont au moins reconnus en ce sens, quoique le présent projet appelle encore un dernier polissage. Comme, jusqu'à aujourd'hui ce sont les municipalités, les plus responsables d'entre elles, qui ont vu à structurer l'environnement de leurs citoyens en utilisant des pouvoirs de nature volontaire, pour que l'exercice des libertés de tous n'entre en conflit sérieux avec aucun, il est normal qu'elles demeurent les maîtres d'oeuvre dans tout projet d'aménagement. Elles en possèdent l'expérience et l'expertise.

B — Les résultats du sondage de l'UMQ sur les pratiques municipales en matière d'urbanisme

Si, depuis bon nombre d'années, l'UMQ réclame avec d'autres organismes un projet législatif taillé à la mesure des responsabilités municipales en matière d'aménagement et d'urbanisme, c'est que, comme son partenaire gouvernemental, elle constatait un certain nombre de problèmes occasionnés peut-être par l'absence d'une telle loi, mais aussi, par les limites des pouvoirs accordés aux municipalités et la tolérance du législateur envers certaines corporations locales aux vues un peu courtes.

(1) UMQ, Congrès 1976, Atelier urbanisme et aménagement du territoire, Septembre 1976, p.4.

Toutefois, dès 1968, l'UMQ s'inscrivait en faux contre la conception gouvernementale prétendant que l'aménagement du territoire ne cadrerait plus avec la dimension locale et en dépassait les limites désuètes, les guides de l'organisation spatiale devant provenir de plus haut.

Intéressée au plus haut point à réfuter cette notion et étonnée du peu de cas fait de la pratique de l'urbanisme et de l'aménagement dans les municipalités, l'UMQ a fait parvenir un questionnaire à ses membres portant dans un premier temps sur la pratique municipale en matière d'urbanisme et un second, sur leur appréciation du projet de loi no 125 (annexe I)

1. La qualité des répondants

Cent trente-sept municipalités ont complété le questionnaire sur un total possible de 245, soit un taux de réponse de 56%. Ces municipalités représentent un million sept cent cinquante mille personnes (1,750,000), localisées dans les dix régions administratives du Québec. Les paragraphes qui suivent contiennent les résultats les plus significatifs.

La grande majorité des répondants (85%) est régie par la Loi des cités et villes, onze, par une charte et quatre, par le Code municipal. Le tableau I donne la répartition des répondants par taille de population et les prévisions pour 1984. Si ces estimations se réalisent, ce sont les municipalités de 10,000 à 20,000 habitants qui seront proportionnellement plus nombreuses à cette période.

Tableau 1

Municipalités selon la taille de la population pour certaines années choisies

Catégories	En 1971		En 1976		En 1979		En 1984*	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Moins de 5,000 h.	43	31.5	49	35.8	46	33.6	33	24.1
5,000 à 9,000 h.	27	20.0	24	17.5	24	17.5	23	16.8
10,000 à 20,000 h.	15	11.0	19	13.9	21	15.3	28	20.5
Plus de 20,000 h.	35	25.5	38	27.7	40	29.2	35	25.5
Pas de réponse	16	12.0	7	5.1	6	4.4	18	13.1
Total	137	100.0	137	100.0	137	100.0	137	100.0

*Prévisions

2. L'importance relative de ces répondants dans leur région

Les municipalités membres de l'UMQ se retrouvent partout en province, dans les grandes agglomérations comme dans les régions périphériques. Elles sont généralement parmi les plus importantes de leur entourage, comme en font foi les résultats du tableau suivant. Au point de vue taille de la population, les municipalités qui ont répondu au questionnaire étaient les plus importantes, dans 80% des cas, des municipalités qui leur étaient contiguës.

Tableau 2

Importance relative à la municipalité répondante

	Nombre	Pourcentage
La plus importante:	74	54.0
Parmi les plus importantes:	35	25.5
Dans la moyenne:	13	9.4
Parmi les plus petites:	4	3.0
La plus petite:	7	5.1
Pas de réponse:	4	3.0
Total	137	100.0

3. Les comportements en matière de zonage, de lotissement, de construction

Le régime juridique actuel en ces matières est essentiellement permissif. La loi n'impose aucune obligation à une municipalité d'adopter des règlements de zonage, de lotissement et de construction et laisse par conséquent chacune d'entre elles libre de réglementer ou non, dans le cadre de la loi, l'utilisation du sol et la construction d'immeubles. Il faut signaler toutefois que le législateur a apporté, pour des territoires bien délimités, des exceptions à ce régime général lorsque le développement économique ou touristique de certaines régions semblait l'exiger.

a) les pouvoirs exercés

L'enquête menée récemment auprès des membres de l'UMQ démontre que 98% des municipalités possèdent un règlement de zonage, que 88% ont un règlement de lotissement et que 96% enfin ont un règlement de construction. La majorité des municipalités membres de l'Union se sont dotées, comme la loi leur permettait de le faire, des instruments de base pouvant réglementer l'utilisation du sol sur leur territoire. Comme on peut le constater par le tableau 3, ces règlements ont été mis en application de façon régulière au cours des années, un bon pourcentage avant 1960. Par ailleurs, il semble bien que les derniers 6 ans aient été particulièrement actifs en ce domaine, le tiers des municipalités — ou plus — ayant mis leurs règlements en application au cours de cette période.

b) les amendements à ces règlements

Le questionnaire demandait d'indiquer le nombre de fois que ces règlements avaient été amendés. Comme l'indique le tableau 4, le nombre d'amendements varie beaucoup selon qu'il s'agit de zonage, de lotissement ou de construction. Ainsi, 92 municipalités sur 137 (67%) affirment que leur règlement de lotissement n'a jamais reçu d'amendements, alors que dans le cas des règlements de construction, leur pourcentage baisse à 40% et dans le cas du règlement de zonage, 80% des municipalités l'ont modifié. Quant au nombre de fois que les règlements ont été amendés, le tableau 4 indique que les règlements de zonage sont amendés beaucoup plus souvent que ceux de lotissement ou de construction. Ainsi 29% des cas se retrouvent dans la catégorie 40 fois et plus pour ce qui concerne le zonage, alors que le pourcentage n'est que de 6% et 8% respectivement pour le lotissement et la construction.

Cette situation démontre de façon générale que les règles pour l'utilisation du sol doivent être considérées comme des instruments de gestion, modifiables parce que la réalité est changeante. Selon une opinion répandue dans certains milieux, toute demande de modification à ces règlements aurait une origine "intéressée" et suspecte. Sur le nombre, on ne saurait exclure évidemment cette possibilité mais on peut douter que la chose soit aussi répandue qu'on voudrait bien le laisser croire.

Tableau 3

**Année de mise en application des règlements de
zonage, de lotissement et de construction**

Année	Zonage	Lotissement	Construction
	%	%	%
1976 - 79	13.4	27.8	16.5
1973 - 75	19.6	16.5	19.6
1970 - 72	7.2	7.5	5.2
1967 - 69	20.6	17.5	14.4
1964 - 66	11.3	8.2	11.3
1961 - 63	5.2	1.0	2.1
Avant 1960	18.6	7.2	23.7
Pas de réponse	4.1	14.4	7.0
	100.0	100.0	100.0

Tableau 4

Amendements aux règlements de
zonage, lotissement, construction

Nombre de fois	Zonage	Lotissement	Construction
1 - 9	32.6	73.4	72.4
10 - 19	15.4	11.1	13.2
20 - 39	23.0	8.8	6.0
40 et plus	29.0	6.7	8.4
Total	100.0 (n = 110)	100.0 (n = 45)	100.0 (n = 83)

Ainsi le questionnaire comportait une question à propos de la tenue de référendums. Cette question était la suivante: "Combien de demandes de référendums avez-vous eues depuis l'adoption du premier amendement à votre règlement de zonage, de lotissement, de construction?"

Les réponses démontrent qu'il n'y a eu pratiquement aucune demande en ce qui concerne le lotissement et la construction, mais que par contre il y a 38% des municipalités qui ont eu au moins une demande de référendum à propos d'un amendement au règlement de zonage. En résumé, on peut constater que de façon générale les municipalités se sont dotées en grande majorité des instruments de gestion du sol que la loi les autorise à se donner, que ces instruments ont été adaptés aux circonstances au cours des années mais que cela s'est aussi fait dans un contexte où les règles démocratiques ont joué normalement et cela, doit-on le rappeler à nouveau, dans un contexte juridique permissif.

4. Les plans d'urbanisme

a) le plan directeur

Depuis 1960, la loi permet aux municipalités de se doter de plans d'urbanisme. Il est intéressant de voir ici encore comment les municipalités ont réagi face à ce nouveau pouvoir que leur donnait le législateur et l'enquête nous fournit des réponses intéressantes sur ce point. 68% des municipalités affirment avoir un plan d'urbanisme et pour la majorité de celles-là, ce plan directeur est en application. De plus, dans 7% des cas, un plan directeur est en voie de réalisation. Ces données apparaissent dans les tableaux suivants (6 et 9).

L'année d'adoption du plan directeur fait voir que c'est surtout au cours des dix dernières années que les municipalités se sont ainsi dotées de plans d'urbanisme (tableau 7). Il est intéressant de constater par ailleurs qu'environ le tiers des municipalités est entouré d'autres municipalités qui ont elles aussi leur plan directeur. En revanche, dans un autre tiers des cas, aucune des municipalités contiguës ne possède de plan directeur.

b) les plans conjoints

Sur les 137 municipalités qui ont répondu au questionnaire de l'UMQ, 14 seulement affirment avoir un plan conjoint avec d'autres municipalités. Cela représente un taux de 10% si l'on tient compte du fait que 11 municipalités n'ont pas répondu à la question.

Tableau 6

Existence d'un plan directeur

	Nombre	%
Oui	94	68.6
Non	30	22.0
Non mais en cours de préparation	10	7.2
Pas de réponse	3	2.2
Total	137	100.0

Tableau 7

Année d'adoption du plan directeur

	%
1976-79	13.4
1973-75	15.5
1970-72	6.2
1967-69	15.5
1964-66	9.2
1963 ou avant	6.2
Pas de réponse	34.0
Total	100.0

Tableau 8

Municipalités contiguës

Qui ont un plan directeur

	%
Toutes	16.5
Plusieurs	15.5
Quelques-unes	38.1
Aucune	27.8
Pas de réponse	9.1
Total	100.0

Tableau 9

Ce plan est-il en application?

	%
Oui	65.0
Non	5.1
Pas de réponse	29.9
Total	100.0

Il serait bon de s'interroger sur la qualité de l'outil que constitue le plan conjoint, de connaître les raisons qui font que les utilisateurs potentiels n'y font pas davantage appel.

5. Les ententes conjointes avec d'autres municipalités

Au niveau des services municipaux, on trouve dans les 137 municipalités qui ont répondu au questionnaire des informations intéressantes qui complètent celles que nous avons présentées jusqu'à maintenant.

110 municipalités sur 137, soit 80.2% disent partager l'un ou l'autre des services municipaux avec d'autres municipalités. Ces services sont principalement ceux des incendies, de l'approvisionnement en eau et des loisirs. De plus, les deux tiers des répondants se sont déclarés satisfaits de cette situation (abstraction faite des cas de non-réponse, cette proportion serait de 78%). Par ailleurs, on semble bien reconnaître la possibilité d'un nombre supérieur d'ententes réciproques de services entre un groupe de municipalités réunies. La proportion des répondants qui pensent ainsi apparaît au tableau suivant.

Tableau 10

Pourcentage des municipalités qui partagent
l'un ou l'autre des services municipaux
&
ententes de réciprocité possibles

	Le partage actuel	Approximation de ce qui pourrait être fait
Urbanisme	7.2%	42.3%
Incendie	59.8%	52.6%
Police	14.4%	43.3%
Transport	14.4%	27.8%
Entretien-voirie	6.2%	14.4%
Achats	6.2%	15.5%
Eau-fourniture	52.6%	45.4%
Eau-assainissement	19.6%	29.0%
Évaluation	11.3%	31.0%
Habitation	4.1%	15.5%
Loisirs	23.7%	40.0%
Hygiène	6.2%	25.0%

Pour ce qui concerne le nombre de municipalités qui partagent ou pourraient partager ces différents services, nous avons trouvé que dans la très grande majorité cela se ferait avec 6 municipalités ou moins.

Ces résultats semblent assez révélateurs. On y voit que toutes les ententes n'ont pas une chance égale de faire l'objet d'une entente de réciprocité; les plus susceptibles de l'être sont les services d'incendie, de fourniture en eau, de police, d'urbanisme et de loisirs. Par contre, peu de municipalités (15%) voient la possibilité de partager le service des achats, celui de l'habitation, ou celui de la voirie. Enfin seulement 25% environ pensent qu'il serait possible de partager les services de transports, de l'évaluation, de l'hygiène et de l'assainissement des eaux.

6. Les interventions extérieures

30% des municipalités disent que l'implantation d'un investissement de nature publique a entraîné la modification de leur plan directeur ou de leurs règlements. De ce groupe, 13 ont dit que le projet correspondait généralement à leurs exigences et 18 autres affirment qu'ils ont obtenu les changements nécessaires. Donc il semble que la majorité des gens s'entendent assez bien avec le gouvernement pour ce qui concerne l'implantation d'un édifice ou d'une infrastructure à caractère public. Par ailleurs les schémas ou projets régionaux proposés par des organismes publics ou parapublics comme les C.R.D. ou l'O.P.D.Q. ont été pris en considération seulement dans 25% des cas. Donc 75% des municipalités n'ont pas tenu compte de ces projets.

En ce qui concerne le zonage agricole, 40% des municipalités disent que leur territoire est affecté par cette loi. La proportion des territoires qui est affectée par cette loi est de 10% ou moins pour 9 municipalités, de 11 à 25% pour 12 municipalités, de 26 à 50% pour 12 municipalités, et de plus de 50% pour 17 municipalités. Pour ces municipalités qui sont affectées par la loi sur le zonage, vingt-trois, soit 38%, disent que le plan provisoire temporaire a paralysé leur développement urbain. 31 municipalités sur 61 pensent que le plan aura un impact sur la croissance projetée de leur population.

7. Le parc industriel

La majorité des municipalités qui ont participé à cette enquête (83.5%) affirment qu'elles ont un parc industriel ou une zone à caractère industriel. Comme dans le cas des règlements de zonage, construction et lotissement, ces parcs industriels existent depuis plusieurs années. 21% des municipalités ont un parc industriel depuis plus de 20 ans, 32% se sont dotées d'un tel parc au cours des années 60 et 24% au cours des dix dernières années.

La création d'un parc industriel est en soi un exercice de planification et d'aménagement. Il est certain, comme la chose a déjà été signalée, que cet exercice a donné dans certains cas des résultats inattendus. Qu'on se soit trompé dans les prévisions n'enlève rien cependant au fait que c'est en voulant faire de l'aménagement qu'on y est arrivé. Cet exemple devrait servir de rappel à ceux qui invoquent à l'appui des imperfections actuelles la nécessité d'une législation spéciale en matière d'aménagement. Qu'il y ait eu des erreurs de perspectives en la matière, elles sont dues à plus d'un intervenant; le M.I.C. qui faisait la promotion des parcs municipaux, le B.S.Q., pour ne nommer qu'eux. Par ailleurs, portion de ces espaces pourraient être libérés et retournés à d'autres usages.

8. Conclusion

Les résultats de cette enquête ne permettent évidemment pas de juger de la qualité des activités municipales en matière d'aménagement et d'urbanisme mais fournissent, par ailleurs, suffisamment d'indications pour démontrer que les municipalités se sont dotées au cours des années des instruments de base pour régir l'utilisation de leur sol et que c'est à partir de cette base que devraient être envisagées les réformes possibles et souhaitables en ces matières. L'implication n'est pas que le projet de loi 125 n'en tient pas compte mais les documents qui appuient cette réforme traduisent un jugement trop négatif sur ce qui se fait présentement.

Les documents gouvernementaux qui, au cours des années, ont fourni les prémisses aux différents projets de loi en matière d'aménagement et d'urbanisme, semblent avoir nié presque constamment l'entité municipale comme lieu d'élaboration d'un cadre de vie harmonieux.

En rétrospective, on voit que les municipalités ont développé leurs propres instruments de contrôle du sol au cours des 20 dernières années, période au cours de laquelle elles ont connu leur croissance la plus rapide et période également qui fut la plus mouvementée en termes d'investissements publics. Il faut toutefois penser qu'au cours des années à venir, le rôle du secteur public en termes d'investissements sera probablement moins grand, la plupart des grands réseaux (éducation, affaires sociales, transport) étant à peu près complétés, surtout dans le sud du Québec.

III L'aménagement au Québec: Des réalisations géographiques et sectorielles

L'aménagement au Québec n'a pas été le seul résultat, à ce jour, de l'intervention réglementaire des corporations locales ou de leur abstention, parfois. Le gouvernement a, lui-aussi, façonné le paysage québécois en légiférant de deux manières: soit qu'il a attribué à des organismes nouveaux, créés par lui, procédant des corporations locales, le pouvoir d'élaborer des schémas d'aménagement, soit qu'il s'est réservé, à lui-même ou à un mandataire, le contrôle sur certaines affectations du sol. Il s'agit des législations créant les communautés urbaines et régionales, ainsi que certaines commissions intermunicipales et, enfin, de lois à vocation territoriale unique, agricole, écologique, historico-culturelle, cynégétique.

Le projet de loi no 125 survient postérieurement à la mise en vigueur de ces diverses lois. On peut comprendre la logique du gouvernement qui, suite à deux commissions d'enquête sur l'aménagement et l'urbanisme, postérieurement à la création de l'O.P.D.Q., après trois conférences provinciales-municipales,

pales et plusieurs études sur les regroupements municipaux, veuillez compléter cette entreprise importante de l'aménagement, spécialement lorsqu'il s'est donné la peine de remettre trois fois sur son métier un projet de loi en la matière. L'UMQ est consciente de l'importance de cet investissement en temps, en hommes, en argent.

Toutefois, la présence de ces lois réduit considérablement l'urgence d'adopter à toute vapeur une loi sur l'aménagement qui requiert un nombre important d'ajustements et de clarifications. Compte tenu, de plus, de l'inégalité des expériences et des efforts d'aménagement au Québec, en dépit des problèmes de dénatalité ou de risques de suréquipement dénoncés par le gouvernement, l'UMQ prétend qu'il est fort risqué d'appliquer à travers tout le Québec en même temps un modèle identique de structure d'aménagement. Il faudrait d'abord et avant tout tenir compte des corporations déjà en place et de leur intérêt à continuer leur travail et, quant au reste du Québec, inventorier les capacités techniques de s'engager à fond dans cette opération sérieuse.

A — Les expériences communautaires

1. Les communautés urbaines et régionales

Si les résultats du sondage effectué par l'UMQ donne une certaine idée de l'urbanisme québécois "en province", on ne peut passer sous silence les activités des communautés dans ce domaine pour donner une image complète du portrait de l'aménagement au Québec.

Les lois créant les trois communautés remontent à 1969. Elles concernent plus de 50 municipalités, soit une population de 2,700,000 personnes, sur une superficie de 1325 milles carrés. Déjà, leur législation constituante prévoyait au niveau supérieur de la communauté la responsabilité de l'élaboration d'un schéma avec un nombre prévu d'effets sur les municipalités membres.

En matière d'aménagement, l'expérience des communautés est unique au Québec, exceptionnelle non seulement par leur structure juridique innovatrice, mais encore par la variété de situations que différents amendements, depuis leur constitution, ont donné à leur compétence d'aménager.

Sans trop torturer la réalité, on peut dire que la loi de la C.U.M. constitue le modèle d'origine de ce type de législation puisque les pouvoirs contenus aux articles 164 et 165 n'ont pas été modifiés à ce jour, sauf quant au délai d'adoption.

La C.U.M. travaille à son plan d'aménagement depuis bientôt dix ans. De réels progrès ont été accomplis, dont fait foi la remise d'un rapport important (1). Toutefois, il semble que le niveau des engagements financiers requis (cinq milliards de dollars) pour réaliser le projet d'aménagement ait dépassé les prévisions et ralenti l'ardeur de mise en oeuvre du schéma. Présentement les discussions se poursuivent toujours, ce qui n'a pas empêché les municipalités membres de voir à se doter en parallèle de leur propre plan et règlements d'urbanisme.

Du côté de Québec, la loi de cet organisme a été modifiée tout récemment par le chapitre 103 des lois de 1978. Ces amendements transforment partiellement la législation d'origine en ce qui a trait au schéma; voilà qui l'en fait une législation communautaire, "deuxième modèle". Les lois des communautés de Montréal et de Québec se situent donc à deux moments chronologiques différents dans l'évolution et l'adaptation des dispositions facilitant l'adoption et la mise en oeuvre d'un schéma.

Quant à la communauté régionale de l'Outaouais, surtout depuis les modifications qu'elle a subies en 1974, les dispositions applicables au schéma d'aménagement en font le prototype du projet de loi no 125. Après sept années de travail, l'approbation du schéma de la C.R.O. est survenue en août 1978. Cette loi contient en substance les principaux mécanismes inclus dans le projet de loi no 125. Or, bien qu'on ne puisse présumer des résultats, il est encore trop tôt pour mesurer parfaitement l'impact d'un tel type de législation sur le territoire, dans tous ses aspects.

L'UMQ prétend qu'on ne peut ignorer l'expérience de ces trois cas-types. Elle croit, au contraire, qu'il faut en tirer parti et prendre bonne note des conclusions que leur aventure commune aura révélées et ce, tant au chapitre de la collaboration des partenaires et de l'actuelle participation des citoyens, qu'au plan du financement. Si le ministre d'état à l'Aménagement offrait aux membres de la Communauté urbaine de Montréal de songer à ajouter à leur législation certaines dispositions issues du projet de loi 125, dans son allocution du premier mars 1979, il n'est pas clair que les membres des communautés ne soient pas déjà visés par ce même projet de loi. Les articles 210 et suivants sont loin d'être limpides, s'il y a exclusion des municipalités membres des communautés de tous les effets du projet de loi.

L'UMQ, lors de sa récente conférence sur l'aménagement du territoire, a consulté les municipalités membres des communautés et les participants ont formulé un ensemble de recommandations sur les implications du projet de loi no 125 quant à elles (annexe II). L'UMQ déclare que ces considérations font partie intégrante de son mémoire et invite le gouvernement à examiner promptement avec les communautés les sujets de leurs préoccupations diverses.

(1) C.U.M., Rapport du sous-comité des objectifs du schéma d'aménagement, octobre 1978.

2. Les commissions et conseils

L'UMQ ne tente pas dans cette section de traiter de ces corporations de façon exhaustive. Elle ne désire que rappeler au gouvernement la planification territoriale faite, par exemple, par le Conseil métropolitain du Haut-Saguenay et par la Commission d'aménagement de la région aéroportuaire de Mirabel. Ces entités, il va sans dire, sont grandement favorables à une loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Cependant, constituant des cas particuliers, il ne saurait plus être question pour elles de reprendre au complet le processus de confection des schémas et plans dans le cadre d'un nouveau découpage territorial. Il faut reconnaître les liens qui se sont tissés, de gré, ou de force, entre les municipalités participantes.

B — Les lois sectorielles touchant l'aménagement de près ou de loin

Il existe un certain nombre d'autres interventions législatives qui ont transformé le Québec. Il y a dans un cas des lois par lesquelles les parcs de Forillon, de la Mauricie et de Sainte-Anne ont été circonscrits. Il y a aussi une panoplie de lois qui, par leur sujet, ont, pour l'avenir, jalonné le tracé de l'aménagement et de l'urbanisme. Suivent une énumération et quelques commentaires sur celles dont les effets marquent l'administration municipale.

1. La Loi sur la protection du zonage agricole (L.Q. 1978, chapitre 10)

Cette loi, entrée en vigueur le 22 décembre 1978 mais rétroagissant au 9 novembre 1978, a mis sous tutelle portion ou tout le territoire de 614 municipalités, quelle que soit leur vocation, rurale ou urbaine, c'est-à-dire la région agricole désignée qui correspond aux basses-terres du Saint-Laurent; d'autres régions agricoles désignées sont promises pour l'avenir. Cette aire couvre plus de la moitié du Québec urbain en population et en infrastructure. Pour les municipalités incluses dans la région agricole désignée, leur rôle n'est plus que de quémander (43, 47, 55, 65, L.P.T.A.) des exclusions de la zone à la Commission de protection du territoire agricole pour sauvegarder un semblant de développement municipal projeté. La commission doit tenir compte en même temps des représentations de la C.U.P.A., du conseil de comté et du C.R.D. pour un territoire dont ils ne sont pas responsables envers aucun électeur. D'ailleurs, cette étape est secondaire puisque, dès avant la possibilité de faire des demandes d'exclusion, le décret de région ou d'aire de contrôle prévaut sur les règlements municipaux (26, 32, 39, 70, L.P.T.A.). L'article 98 de la loi ne vient que renforcer les dispositions précédentes et ne promet guère de latitude dans les négociations pour la conception des schémas d'aménagement, les seules soupapes étant les vocations à fins publiques (41,104,105 L.P.T.A.).

Dans le présent cas, si l'aménagement du territoire, selon le ministre d'état à l'Aménagement ne doit pas se faire de Québec, le zonage agricole, lui, qui n'est autre qu'une des utilisations du sol municipal parmi plusieurs, se fait à Québec, par le ministre de l'Agriculture, sans autre forme de procès.

Devant la volonté exprimée du gouvernement d'aborder la question de l'aménagement à partir du palier municipal, de façon décentralisée, comment expliquer que ce même gouvernement, par son ministre de l'Agriculture, dépose une loi de zonage d'application sectorielle et centralisatrice? Cela est d'autant plus incompréhensible que les ministres de l'Agriculture, des Affaires municipales et de l'Aménagement siègent tous trois au Comité ministériel sur l'aménagement. Comment expliquer alors que l'un dépose un projet de loi dont l'esprit même est à l'antipode des intentions avouées de l'autre, à peine six mois après la rhétorique de la Conférence Québec-Municipalité 1978?

Peut-être s'agit-il, nous dira-t-on, de situer le débat dans un contexte différent. Le projet de loi sur la protection du territoire agricole a été présenté comme une mesure à caractère essentiellement économique, c'est-à-dire, une mesure de protection nécessaire au développement économique du secteur agricole et alimentaire. Cela est sans doute vrai, mais alors pourquoi la délimitation du périmètre urbain est-elle l'élément qui apparaît l'un des plus importants du projet de loi no 125?

Il a même été dit que la protection des terres agricoles doit renverser les procédés actuels de développement; ceux-ci devront, semble-t-il, se faire à partir du territoire agricole créé par le gouvernement. Cette affirmation n'est pas loin de la vérité puisque la préoccupation première de la Commission de la protection du territoire agricole est d'assurer le maintien d'une zone agricole continue, et que la qualité des sols est un facteur prédominant pour la prise de décision en matière de zonage. Il en résulte donc que les facteurs reliés aux besoins d'expansion de la zone urbaine sont relégués au second rang. Les municipalités deviennent donc des agents d'information et de consultation ainsi que des commissionnaires de l'Etat.

Le gouvernement s'est engagé à harmoniser la Loi sur la protection du territoire agricole et celle sur l'aménagement et l'urbanisme. L'Union demande qu'on harmonise non seulement les dispositions législatives et réglementaires de ces deux lois, mais que, surtout, on en rapproche l'esprit qui se trouve présentement à l'opposé l'un de l'autre. En somme, puisque le zonage agricole est une des fonctions de l'aménagement et que la délimitation des périmètres urbanisés constitue la pierre d'assise des schémas et plans, l'une peut difficilement brimer l'autre. Il faut que les municipalités soient consultées avant même que les aires retenues pour fins de contrôle à l'égard de chaque municipalité ne soient délimitées.

2. La Loi de la qualité de l'environnement (L.Q. 1972, chap. 49)

Cette loi qui vise à la protection de l'environnement affecte diversement les pouvoirs municipaux de gestion du territoire. Elle normalise rétablissement de systèmes d'aqueduc et d'égout (32) ou leur maintien (44), en commun ou individuellement (35) ou encore leur nécessité comme infrastructure résidentielle ou de loisirs (33). Il en est de même pour la gestion des déchets (54) et de la conformité obligatoire des règlements municipaux (58). Le lieutenant-gouverneur et le directeur possèdent les pouvoirs utiles pour déterminer les lieux d'élimination des déchets (66-70). Cette loi contient un ensemble de normes minimales pour encadrer la construction et la salubrité des bâtiments en territoire municipal (71 et suivants).

3. La Loi sur les réserves écologiques (L.Q. 1974, chap. 29)

Cette loi permet au lieutenant-gouverneur en conseil de délimiter tout territoire composé de terres publiques en réserve écologique (2) ou de faire de même, par transfert de propriété, à l'égard d'un terrain privé (3). Tout acte qui risquerait de perturber la flore ou la faune de cet espace est prohibé (6-7), soit l'exploitation agricole, forestière, minière, soit encore tout travail de terrassement et de construction. Cinq réserves ont été constituées à ce jour.

4. La Loi de la conservation de la faune (L.Q. 1969, chap. 58)

Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement établir des zones de chasse et de pêche à exploitation contrôlée (77) où circulation et séjour peuvent y être totalement ou partiellement interdits. Il y a plus de 45 zones en 1979.

5. La Loi sur les biens culturels (L.Q. 1972, chap. 19)

Dans le cadre de cette loi, bien culturel signifie monument et site historiques et leur aire, bien et site archéologiques et leur aire, arrondissements historique ou naturel. Le ministre peut classer un bien culturel (25); le lieutenant-gouverneur peut déclarer un territoire arrondissement historique ou naturel (45). Les municipalités peuvent faire telles requêtes au ministre aussi (426 (1) L.C.V.). Un certain nombre de règlements adoptés par le lieutenant-gouverneur en conseil s'incorporent à la législation municipale (53 d), e), f), g)).

6. La Loi de protection du patrimoine forestier?

Des rumeurs annoncent une telle mesure législative. L'UMQ s'inquiète des concepts qui serviront à concevoir cette loi et des mécanismes prévus pour l'inclure au grand projet d'aménagement qui se veut décentralisateur et respectueux de l'autonomie municipale.

Si, l'UMQ a procédé à cet inventaire sommaire de la législation gouvernementale dont les effets en sont d'aménagement du territoire, c'est pour démontrer la quantité de règles qui existent déjà pour colmater des brèches, si mal-aménagement existe au Québec. C'est aussi pour avertir le gouvernement qu'une loi de l'aménagement du territoire qui n'intègre pas ces fonctions, d'une manière ou d'une autre, risque de conduire au chevauchement de juridiction et de découpage, presque à l'anarchie bureaucratique et réglementaire. C'est aussi pour souligner que le projet de loi no 125 contient lui aussi un dispositif d'exception pour circonscrire le territoire; il s'agit des zones d'intervention spéciale (Z.I.S. —135). L'UMQ, outre d'y voir encore là une forme d'ingérence dans l'autonomie municipale, se demande honnêtement, ce que ces zones protégeront, spécialement 135 a) et b), eu égard aux buts visés par la législation énumérée plus haut.

IV — Le projet de loi et ses différents aspects

Les principes du projet de loi no 125 sont les résultats d'un travail de collaboration entre l'UMQ et le gouvernement, suite aux vœux exprimés par les participants à la conférence Québec-municipalités, en juin 1978. Toutes les propositions de l'U.M.Q. n'ont pas été retenues nécessairement, le présent projet résultant de négociations serrées entre le niveau municipal et le palier gouvernemental.

L'UMQ qui siègeait depuis septembre 1978 au sein du comité d'orientation sur l'aménagement faisait parvenir le 17 novembre une lettre au ministre d'état à l'Aménagement contenant ses principales recommandations avant la mise en chantier de l'actuel projet de loi. Elles étaient au nombre de sept:

- 1 - En ce qui concerne l'aménagement du territoire, il s'agit d'une fonction déjà inscrite dans la mission municipale quoiqu'assumée inégalement sur le territoire québécois. De toute évidence l'aménagement a une connotation intermunicipale et il est rationnel d'envisager la création d'une structure intermunicipale chargée de coordonner l'aménagement d'un territoire élargi.

- 2 - Nous proposons donc au Comité d'orientation la création d'une structure intermunicipale unifonctionnelle en vertu des dispositions de la Loi des cités et villes auxquelles seraient conférés un caractère obligatoire en matière d'aménagement du territoire.
- 3 - Quant au nombre de ces comités ou conseils régionaux, nous réitérons notre désir de l'établir après consultation sur les hypothèses présentement à l'étude au Comité d'orientation quoique la proposition de quatre-vingt-sept (87) nous semble adéquate.
- 4 - Pour ces motifs, nous demeurons convaincus que le Comité d'orientation doit s'inspirer de l'hypothèse trois (3) quant au modèle d'association.
- 5 - Le mode de financement de ces structures est au centre des préoccupations des administrations locales et nous désirons que la fiscalité régionale soit arrêtée avant d'épouser un projet global de décentralisation.
- 6 - Cette structure pourrait porter l'une des appellations suivantes: Comité régional d'aménagement, Corporation intermunicipale d'aménagement ou Conseil régional d'aménagement.
- 7 - Elle serait formée proportionnellement des élus en provenance des municipalités d'une petite région d'appartenance et comporterait un nombre maximum de représentants pour des motifs d'efficacité.

Toutefois, avec la parution du projet de loi no 125 en décembre dernier et l'importance de son contenu, tant en quantité qu'en qualité, l'UMQ a tenu, parallèlement à la tournée d'information du ministre d'état à l'Aménagement, une consultation de ses 245 membres. 650 délégués de tous les coins du Québec sont venus faire connaître leurs commentaires d'administrateurs municipaux, élus et cadres.

L'UMQ entend maintenant exposer le résultat de leurs délibérations et ajouter un certain nombre de suggestions. Par ailleurs, l'UMQ entend aussi faire connaître l'ensemble des réponses obtenues par sondage avant la conférence sur le projet de loi no 125.

A- La conférence municipale sur l'aménagement

1. Le projet de loi no 125

Préalablement à la tenue de la conférence, l'UMQ a fait parvenir à ses membres un questionnaire dont une partie traitait des aspects relativement importants du projet de loi. Quoique les abstentions aient été élevées (20%), 36% des répondants étaient favorables au projet de loi, 17% s'y opposaient et 47% donnaient un assentiment sous réserve; les réserves sont contenues dans l'annexe III du mémoire. Elles nuancent les réponses à la question 1b) (annexe I).

2. L'assise territoriale de la table de concertation (144a - 159)

Le fascicule 6 veut que le mode d'association soit le moins contraignant possible en ce qui a trait à l'association territoriale des participants municipaux. L'article 142 de la loi n'est pas aussi clair. L'UMQ croit que le regroupement doit être volontaire afin de laisser les affinités municipales, faites autant de complémentarité que de similitude, déterminer les dimensions socio-géographiques des territoires à aménager.

Les participants ont, de plus, réaffirmé que le contexte des comtés actuels ne pouvait plus correspondre à l'aménagement régional. Ce cadre, vieux de plus de cent ans, ne s'harmonise plus avec les lignes de force socio-économiques du Québec; qu'il suffise de dire qu'ils ont été fabriqués à partir d'un regroupement de comtés électoraux, taillés eux-mêmes jadis par des arpenteurs-géomètres. Le simple fait que, juridiquement, les villes, régies par la Loi des cités et villes, les aient abandonnés au fur et à mesure de leur constitution, n'a pas favorisé leur adaptation.

L'UMQ considère les trois hypothèses de regroupement du fascicule 6 intéressantes mais prétend qu'elles ne peuvent supplanter l'intention clairement exprimée de chaque unité d'aménagement d'être plus restreinte. Cette base territoriale doit être fonctionnelle et volontaire, mais aussi réduite en nombre de municipalités et en population représentée. Voici ce qu'a révélé le questionnaire sur la "petite région d'appartenance".

Un des aspects les plus intéressants du projet de loi sur l'aménagement est celui qui consiste à définir des limites géographiques pour l'exercice de la fonction d'aménagement. Pour apprécier les mérites des propositions gouvernementales à ce propos, on peut examiner les résultats suivants. En analysant tout d'abord le nombre de municipalités contiguës à celle du répondant, on voit une tendance très nette: ce nombre est rarement plus élevé que 6.

Tableau 11

Municipalités contiguës à celle du répondant

Nombre	Rurales		Urbaines	
	N	%	N	%
0	14	10.2	16	11.7
1 — 3	70	51.1	56	40.9
4 — 6	22	16.0	20	14.6
7 — 9	4	3.0	1	0.7
10 et plus	6	4.4	3	2.1
Pas de réponse	21	15.3	41	30.0
Total	137	100.0	137	100.0

Note: La même municipalité pouvait répondre à cette question de plusieurs façons, soit en cochant la colonne "rurale" seulement, la colonne "urbaine" seulement, ou encore les deux. Les cas de non-réponses ne s'appliquent donc pas à l'ensemble de la question mais seulement à l'une ou l'autre colonne.

Ce tableau fait voir que la majorité des municipalités sont en contact avec un nombre relativement restreint d'autres municipalités, trois en moyenne. Par ailleurs si ces municipalités avaient le choix de définir leur région d'aménagement en s'unissant avec les municipalités avec lesquelles elles ont le plus d'affinités, elles le feraient de la façon suivante:

Tableau 12

Municipalités perçues comme complémentaires en 1979

Nombre	Répondants	
	N	%
0 — 3	46	33.6
4 — 6	36	26.3
7 — 9	16	11.7
10 et plus	23	16.8
Pas de réponse	16	11.7
Total	137	100.0

Taille de la population de ces régions:

	%
Moins de 10,000	10.3
10,000 à 19,999	16.5
20,000 à 49,999	27.8
50,000 et plus	26.8
Pas de réponse	18.6
Total	100.0

Il y aurait donc un élargissement du cadre actuel si on voulait se rapprocher davantage des régions d'appartenance mais pour la grande majorité des répondants le nombre de municipalités de ces régions serait inférieur à 10. Si on devait définir ces régions en fonction de la population, elles seraient constituées principalement de moins de 50,000 personnes.

Il est clair que les municipalités perçoivent leur entourage significatif comme étant composé par un groupe limité de municipalités, celles qui leur sont limitrophes, en somme. Par rapport à cette conception, il nous apparaît que les découpages proposés par le gouvernement pour définir ses "nouveaux comtés" ne correspondent pas à la réalité telle qu'exprimée dans l'attitude des municipalités. Pour préciser ce point on peut comparer le nombre de municipalités perçues comme complémentaires et celles qui apparaissent dans les trois propositions gouvernementales. Cette comparaison apparaît à la page suivante, au tableau 13. On y voit que le nombre est très souvent inférieur à ce qui a été pensé à partir d'une déduction "rationnelle".

Tableau 13

La région d'appartenance*

Municipalité	Comté	Nombre de municipalités			
		Enquête U.M.Q.	Prop. 1	Prop. 2	Prop. 3
Acton Vale	Johnson (Bagot)	3	18	16	11
Baie St-Paul	Charlevoix	3	11	11	11
Beauport	Montmorency	2	9	9	14
Beauceville	Beauce-Nord	3	38	34	19
Boisbriand	Terrebonne	9	42	7	6
Bromptonville	Johnson (Bagot)	2	16	16	12
Brossard	Laprairie	7	11	11	8
Candiac	Châteauguay	7	13	11	8
Cap-de-la-Madeleine	Champlain	10	34	23	17
Causapscal	Matapédia	4	26	24	20
Chandler	Gaspé-est	4	12	13	5
Clermont	Charlevoix-ouest	5	11	11	11
Coaticook	Orford	8	23	28	19
Cowansville	Brome-Missisquoi	11	20	29	10
Delson	Châteauguay	4	13	11	8
Joliette	Joliette-Montcalm	5	21	21	18
Farnham	Missisquoi	6	20	29	17
Hauterive	Saguenay	2	39	9	8
Huntingdon	Huntingdon	3	11	21	19
L'Île Perrot	Vaudreuil-Soulanges	5	18	32	11
La Baie	Dubuc	3	25	21	5
Lachute	Argenteuil	7	21	21	13
La Malbaie	Charlevoix-est	3	13	13	14

*Echantillonnage représentatif tiré du sondage.

Cette interprétation trouve encore sa confirmation dans l'opinion des municipalités sur le projet de loi 125. Rappelons à ce sujet que le questionnaire comportait une section spécifiquement sur ce projet de loi où on demandait entre autres quel espace ou quel territoire serait le mieux adapté pour servir d'assise à un schéma d'aménagement. Plus de la moitié (55%) choisissaient un périmètre restreint plus petit que le comté actuel comprenant la municipalité à laquelle ils appartenaient et quelques municipalités contiguës. Invitées encore à se prononcer sur les trois propositions gouvernementales comme alternative au choix exprimé auparavant, on retrouve une tendance très nette, qui est celle de préférer la proposition 3 aux deux autres.

	OUI	NON	TOTAL
Proposition 1	18	36	54
Proposition 2	14	37	51
Proposition 3	36	19	55

Ainsi, pour 79% des répondants, la taille de la région ne serait pas supérieure à 9 municipalités. Or, selon les propositions gouvernementales, cette taille serait de 15.4 municipalités par comté (proposition 3), de 17 municipalités (proposition 2) ou de 20 municipalités (proposition 1).

La formule (142) que pourra adopter le gouvernement pour définir l'assise territoriale des futures entités d'aménagement n'est pas encore déterminée. L'UMQ s'oppose formellement à ce que le législateur procède par arrêté-en-conseil ou par décret sans que les membres de cet organisme n'aient été consultés auparavant et y aient donné leur assentiment. L'UMQ propose donc au gouvernement de travailler auprès des municipalités du Québec et de faciliter la composition de cette table de concertation avec tout autre organisme dont les intérêts se rapprochent des siens.

Certains élus ne voient pas non plus d'un bon oeil le retrait a posteriori d'une municipalité de la petite région d'appartenance, ce qui déséquilibrera toutes les autres fonctions établies à partir du nombre total des municipalités participantes.

3. La corporation responsable de cet aménagement

Les opinions exprimées dans le questionnaire font voir la préférence très nette accordée à un mode d'association fonctionnelle, par opposition aux deux autres proposées par le gouvernement. Ceci rejoint carrément l'opinion du Conseil d'administration de l'UMQ exprimée le 17 novembre dernier et bat en brèche toute ingérence possible de l'ancien conseil de comté dans la mise en oeuvre des compétences d'aménagement.

MODES D'ASSOCIATION ENTRE MUNICIPALITÉS

	N	%
Institution complète	20	23
Institution partielle	13	15
Une association fonctionnelle	55	62
	88	100

4. Les formules de représentativité et de représentation (144c)

Quoique les participants ne se soient pas arrêtés sur une seule formule, ils ont exigé du ministre que, dans l'éventualité de l'établissement d'une corporation intermunicipale d'aménagement il intervienne comme arbitre seulement, sur invitation de leur part, mais qu'en tout temps ce soit ces municipalités qui fixent leur type de représentativité et de représentation.

Il va sans dire que, dans le cadre de cette institution, la représentation urbaine doit être favorisée, protégée et garantie. Les municipalités urbaines correspondent à plus de 80% de la population du Québec, l'UMQ, représentant 235 cités et villes, y inclus Montréal, Québec, Laval et Longueuil, sur un total de 258. Ces municipalités urbaines, au sein de cette structure intermunicipale, dont les assises démographiques et foncières sont importantes, ne doivent être limitées ni par le nombre total des représentants, ni par leur proportion totale, ou encore par les pouvoirs accordés.

Comme la loi envisage de faire assumer la gestion de l'aménagement du territoire aux corporations nouvellement formées, comme, traditionnellement, l'urbanisme est une fonction dont la responsabilité gît au plan local, il faut que la représentation au sein de l'organisme intermunicipal demeure entre les mains des élus locaux, quoique le gouvernement imagine d'autres modes de représentation, dont l'élection au suffrage universel, s'il y avait d'autres missions que l'aménagement à confier éventuellement aux corporations.

L'UMQ propose au gouvernement de travailler à établir ces formules de représentativité et de représentation auprès de chacune des futures corporations, à moins de le faire au sein des comités d'orientation politique et technique d'aménagement.

Par ailleurs, comme les membres de l'UMQ favorisent une association unifonctionnelle intermunicipale carrément distincte des comtés actuels, il s'ensuit que le futur chef de cette structure ne sera pas le préfet de l'ancien comté. Ces élus autour de la table de concertation choisiront leurs propres président et secrétaire de corporation.

5. Le partage des compétences entre le niveau intermunicipal et le niveau local (5, 6, 8, 79, 80, 81, 109, 112, 115, 116)

L'ensemble des participants ne s'oppose pas au partage des pouvoirs fait dans le projet de loi no 125. Avant l'adoption de la loi, cependant, il faut s'assurer d'une harmonisation parfaite avec les pouvoirs actuellement contenus dans la Loi des cités et villes, dans le Code municipal et dans les diverses législations sectorielles à incidence municipale, pour éviter toute duplication ou ambiguïté juridique. Il faut voir aussi à bien limiter les interventions d'un niveau dans les opérations de l'autre, surtout que le projet de loi est unifonctionnel et vise l'aménagement du territoire. Par exemple, que l'article 46 soit modifié de sorte que seuls les règlements d'emprunt reliés à la mise en oeuvre du schéma ou du plan soient soumis à des avis.

Un nombre imposant de recommandations a été fait par l'UMQ au niveau du groupe de soutien technique au Comité d'orientation politique quant à la nécessité de certaines définitions, à l'établissement de délais, à la levée d'imprécisions et de chevauchements, à une simplification de quelques mécanismes. L'UMQ fait siennes toutes ces recommandations aux partenaires gouvernementaux. Elle espère les voir incorporées dans la version finale de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Conscients du bouleversement que l'implantation de ce futur projet de loi apportera, conscients aussi que ce projet de loi ne met pas fin à toutes les interventions des ministères dont la gestion municipale, les participants à la conférence ont fait le voeu que les municipalités en arrivent à pouvoir ne référer qu'à un seul ministre, celui des Affaires municipales. Celui-là pourra aussi, par le fait même, exercer un meilleur contrôle sur les projets de loi et de réglementation, sur la variété des programmes, destinés aux corporations locales, qu'ils soient ou non pilotés par d'autres ministres.

6. Les avis de la Commission et la conformité

Le projet de loi marque une franche amélioration sur les précédentes propositions législatives en la matière. Le projet tente de donner à tous les intervenants, et ce, à toutes les phases de la mise en oeuvre de la loi, la sécurité juridique nécessaire. La Commission n'a un rôle que d'examen, soit, mais les processus sont lourds. L'UMQ recommande au ministre d'examiner dans les faits le concept de conformité, spécialement à la lumière de l'expérience de la C.R.O. dont le schéma vient d'être adopté, afin de vérifier si ce document est juridiquement contrôlable et peut adéquatement servir de norme à la conformité des plans et règlements locaux de l'Outaouais.

7. Le financement des schémas et plans

Le ministre s'est engagé formellement, contrairement à l'article 207, à financer l'élaboration des schémas et plans. D'ailleurs, le récent budget a prévu certains fonds à l'attention des municipalités. Toutefois, l'UMQ déclare que cela ne règle pas le problème de mise en oeuvre du schéma et puisqu'il s'agit moins de financer la cartographie des régions que de restructurer l'espace socioéconomique du Québec, l'U.M.Q. soulève de sérieux doutes sur la suffisance des fonds prévus actuellement.

8. Le rôle des différents intervenants

a) le ministre et le gouvernement

L'UMQ ne répétera pas ce qui a été dit précédemment concernant les articles 128 et 135. Cependant, elle ajoute ceci, à propos des deux dispositions suivantes, prises ensemble. Pourquoi le gouvernement s'attribue-t-il deux mécanismes, 128 et 134, pour des interventions qui paraissent identiques? Il s'agit du but de 128 par opposition à celui de 135c). Les participants ont remarqué le rôle excessif du ministre ou du gouvernement, cela en est un bon exemple.

L'UMQ se demande aussi ce qui justifie le pouvoir de désaveu du ministre au chapitre des règlements de contrôle intérimaire (62), spécialement quand ceux-ci peuvent être constitués des règlements d'urbanisme des municipalités participant au schéma?

Quant aux documents-synthèse du gouvernement qui feront connaître ses orientations dans la région, l'UMQ réclame qu'ils soient soumis aux municipalités plutôt qu'aux C.R.D. qui n'ont reçu aucun mandat de l'électorat et n'ont aucun compte à lui rendre. L'UMQ demande de réunir les deux étapes d'information, 11 et 21, à la fois pour concentrer l'information et hâter le processus.

Finalement, l'UMQ pense que prendre ses responsabilités politiques suite à une intervention dans une région n'est pas l'obligation des seuls élus municipaux. C'est dans cet esprit que l'UMQ veut voir modifié l'article 131 de manière que le gouvernement demande aux municipalités de consulter leurs citoyens sur son projet qui transformera le schéma; qu'en somme, le gouvernement obéisse au processus de consultation qu'il impose. Les participants ne sont pas prêts à payer la note de politiques d'aménagement que les gouvernements locaux et leurs citoyens refusent de supporter.

b) les citoyens

La participation et l'information du citoyen frôle la "consultationite" héritée du B.A.E.Q. L'expérience des élus municipaux, tirée des demandes de référendum, ne concorde pas du tout avec cette participation à outrance. L'UMQ demande qu'on réduise au minimum ces deux aspects en favorisant surtout l'information, plus économique par ailleurs, en utilisant l'avis dans les journaux de préférence à l'envoi postal. Que liberté soit accordée à toute corporation intermunicipale qui désire en faire davantage.

9. Le nom du nouvel organisme

Le projet de loi 125 dans sa forme actuelle a véhiculé de nombreuses imprécisions dont l'utilisation même du mot comté. Comme les participants à la conférence ont unanimement accepté une structure unifonctionnelle distincte des conseils de comté actuels, désuets et inadaptables, il va de soi que dans cette logique, l'appellation "comté" soit rejetée pour désigner les futures structures. Les élus locaux ont donné massivement leur accord au vocable "communauté régionale" pour identifier la corporation intermunicipale d'aménagement. Les titres de "préfet" et de "secrétaire-trésorier" disparaissent évidemment pour être remplacés par des termes conformes.

Bref, l'UMQ souhaite que la réglementation qui articulera le futur projet de loi no 125, de même que les modifications qu'il contiendra, seront le vrai reflet des volontés exprimées par les élus locaux.

DEUXIÈME PARTIE

I — La décentralisation

Le projet de loi sur l'aménagement et l'urbanisme est subordonné à celui de la décentralisation dont il forme seulement l'un des aspects. Les élus municipaux ont bien voulu, lors de la conférence sur l'aménagement, s'en tenir à l'analyse du projet de loi lui-même et ne pas déborder du côté de cette philosophie administrative pour deux raisons: d'abord, bien que cette pensée du gouvernement soit annoncée depuis une décennie par un ensemble de documents plus ou moins bien articulés, elle est à peine esquissée si l'on en juge par le contenu des fascicules verts actuels. Ensuite, les élus municipaux ont désiré s'en tenir à régler les problèmes de l'aménagement à plusieurs participants, comme ce projet de loi sur l'aménagement s'y consacrait. Toutefois, si jamais l'ensemble du programme gouvernemental sur la décentralisation est engagé, qu'il ne soit jamais dit que les élus ne seront pas sérieusement interrogés sur les effets de ce dessein sur la population dont ils sont les mandataires.

La décentralisation, c'est un concept un peu évanescent. Il s'analyse mieux lorsqu'on examine les pouvoirs dont il provoque le déplacement.

Il faut toujours voir la décentralisation à partir des pouvoirs qui échappent au contrôle de l'organisme qui les détient: soit à partir du gouvernement vers d'autres corps intermédiaires, soit à partir des municipalités vers une entité nouvelle.

L'actuel gouvernement prétend vouloir rapprocher des citoyens un ensemble de services, conçus et dispensés, bien loin à Québec. Cet objectif est louable et bien intentionné. Il faut quand même se demander quels sont ces services qui appellent la décentralisation: santé, bien-être, éducation? Rien de mieux pour un groupe de citoyens que des services taillés à la dimension de leurs besoins et de leurs capacités, mais ce transfert ne va probablement pas s'opérer dans l'abstrait. Que penser du cortège des problèmes engendrés par la répartition des actuelles implantations physiques, par le découpage effectué jadis de Québec pour de bonnes raisons, par une bureaucratie hypertrophiée et indisciplinée à l'occasion, par les coûts engendrés à ce jour et promis dans l'avenir? Les élus municipaux sont d'abord et avant tout des administrateurs; ils ne peuvent passer sous silence ces légitimes interrogations.

Par ailleurs, pour poursuivre dans la ligne de pensée du gouvernement, l'exercice en aménagement, engagé par le projet de loi no 125, en est un de découpage géographique, d'abord et avant tout, les aspects population, superficie, histoire y faisant intrinsèquement partie. Le programme décentralisation emprunte une voie similaire. S'il y a lieu de décentraliser des services, leur adéquation aux besoins et aux capacités d'un groupe plus restreint de citoyens s'opère à partir d'un découpage aussi.

Il faut s'interroger non seulement sur le projet d'aménagement à court terme mais aussi à long terme et voir si ces décentralisations conviennent aux municipalités et si le territoire qui servira d'assise à la gestion des "communautés régionales" servira en plus à la décentralisation d'autres fonctions. En somme, il ne faut pas que l'exercice de réflexion soit limité, vain ou à reprendre.

Si, par hypothèse, la structure d'accueil est la même tant pour l'aménagement que pour les autres fonctions, quels en seront les administrateurs? Des élus municipaux et des gestionnaires nommés? Dans ce cas, quelle sera la nature des comptes à rendre à l'électorat? Des élections au suffrage universel pour portion des administrateurs? Lesquels? Quel type d'hierarchie ce système va-t-il engendrer? Enfin, l'U.M.Q. considère le débat lancé et promet de l'alimenter par des considérations de toutes natures.

Sans vouloir s'attarder dans une discussion à laquelle trop d'éléments font défaut, l'U.M.Q. désire soumettre au gouvernement certaines considérations sur l'économie de la production de services municipaux. L'Union s'inquiète de la vision globalisante que risque de prendre la décentralisation et fait référence par exemple aux problèmes énormes engendrés par l'intégration des services policiers. L'exposé de Me Jacques Besré, sous-ministre des Affaires municipales, le premier février 1979, ne rend que plus pressant le besoin d'explications exigé par les municipalités du Québec en matière de décentralisation et de péréquation:

...la principale fonction de ce gouvernement démocratique local, implicite à son pouvoir de réglementer, est de définir les besoins de sa population, c'est-à-dire qu'il doit identifier ces besoins et procéder au choix des priorités au nom de l'ensemble.

Il importe enfin que les coûts encourus par l'administration locale dans le cadre de ses responsabilités soient partagés équitablement entre les citoyens. Je vous avoue à ce sujet que la justice et la raison me semblent exiger qu'au niveau municipal, ces coûts soient partagés en fonction du bénéfice reçu par les contribuables plutôt que selon leur capacité de payer.

...je vous avoue cependant être souvent confronté à une opinion assez répandue, même dans le milieu municipal, qui voudrait que la municipalité s'adonne à la redistribution de richesse à l'intérieur de ses propres murs, en répartissant les coûts de l'administration municipale en fonction de la capacité de payer des contribuables.

...Nous croyons au contraire que la redistribution de la richesse est une fonction qui ne peut être exercée que par un niveau supérieur du gouvernement, et certainement pas en tous cas, dans un territoire aussi limité que celui d'une municipalité.

...la municipalité est un gouvernement démocratique local qui a comme principale fonction de définir les besoins de sa population, d'en assumer les coûts et de les partager équitablement dans le cadre d'une autonomie consciente et responsable.

Cette vision de la municipalité implique pour le gouvernement de ne limiter le droit ou la capacité de décider d'une municipalité que dans la mesure où l'autonomie locale peut empiéter sur les droits des autres collectivités, ou aller à rencontre d'objectifs poursuivis par l'ensemble des citoyens de la province.

II — Les fondements de l'organisation des gouvernements urbains

Un gouvernement local est un producteur de biens et services et la qualité d'une ville se mesure avant tout selon la façon dont elle répond aux multiples besoins de ses habitants. Par conséquent, en termes d'allocation des ressources, le problème fondamental, ici comme dans les marchés commerciaux et industriels, est d'équilibrer l'offre et la demande pour les biens et les services. L'objet de toute réforme devrait donc être celui de déterminer l'agencement des structures qui optimisent les bénéfices qu'en retireront les citoyens.

D'ailleurs, c'est justement sur les qualités présumées des processus de gestion centralisés que l'on a fondé la centralisation au moment de la réforme de l'éducation et des affaires sociales. Dans certains domaines, la centralisation offre une plus grande équité des services, grâce à l'accessibilité offerte à tous et à la normalisation, une plus grande cohérence dans l'action gouvernementale et des économies d'échelle, c'est-à-dire la réduction des coûts. Par contre, la centralisation a aussi ses lacunes: elle surcharge les décideurs du centre et ralentit le processus de décision; elle entraîne souvent une mauvaise perception des besoins des publics; elle décourage les leaders ou encore les fonctionnaires éloignés du centre; plus généralement elle conduit à l'irresponsabilité de ceux qui sont tenus éloignés du centre de décision.

Le projet de décentralisation procède largement de ces constatations sur l'inadéquation de la centralisation dans l'allocation des ressources car il apparaît comme le moyen d'améliorer la situation tout en sauvegardant les acquis de la centralisation. Surtout pour ce qui est de l'accessibilité et de l'équité des services, selon ses proposeurs, la décentralisation permettrait de redonner au centre sa vocation de planification, d'arbitrage et d'ajustement aux circonstances. Elle donnerait aux organismes décentralisés plus de responsabilités, plus de leadership, plus de moyens de susciter la participation et de répondre adéquatement aux besoins exprimés.

Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que la centralisation n'a pas tous les défauts ni la décentralisation toutes les qualités. On en n'arrivera à établir une meilleure structure que si l'on fonde les politiques et l'action sur une appréciation juste des avantages et des désavantages de l'un ou l'autre mode d'organisation.

A- La demande de biens et services publics

La caractéristique des biens et services normalement produits par les municipalités est différente des biens de consommation et justifie quelques commentaires sur sa nature "économique" et les conditions de production optimale. Il est généralement accepté, en théorie économique, que dans un marché concurrentiel, la production de biens et services sera optimale du point de vue de l'économie nationale. La validité de cette hypothèse est généralement supportée par les faits. Cependant, il existe certains biens et services dont la nature est telle que le précepte fondamental de l'économie de marché ne vaut plus. On définit ces biens et services comme des biens publics (1). Leur caractéristique fondamentale qui fait que l'hypothèse d'optimalité des marchés concurrentiels n'est plus valable, c'est que la consommation par un individu ne réduit pas la quantité disponible pour les autres individus. Par exemple, cela ne change rien à la consommation d'autres individus que 10 ou 100,000 personnes écoutent la même émission de télévision.

De même, on pourrait appliquer un raisonnement analogue à des externalités positives ou négatives, telles la pollution ou la congestion où, en pratique, il est impossible d'organiser un marché qui permettrait aux individus lésés de payer les pollueurs afin que ceux-ci réduisent leur production de pollution. De façon moins rigoureuse, on peut définir un "bien public" comme un bien ou service qui devrait être produit mais pour lequel il n'existe pas de moyen de faire payer le consommateur "à l'acte".

Dans la mesure où les marchés traditionnels ne peuvent indiquer correctement les préférences des "consommateurs" quant à un niveau adéquat de production de biens publics, d'externalités positives et la réduction d'externalités négatives il faut adopter une autre forme d'organisation. C'est ainsi qu'il faut voir la fonction "économique" des processus démocratiques. Dans ces cas particuliers, les processus démocratiques sont plus efficaces que le marché, entre autres parce qu'ils n'exigent pas la majorité simple pour fonctionner. Un exemple illustrera ce point. On admet généralement qu'il va de l'intérêt des résidents d'une certaine région de procéder à une certaine planification de leur territoire. En pratique,

(1) Samuelson, P.A., "The Pure Theory of Public Economy", *Review of Economics and Statistics*, 1954, pp. 387-389.

cela signifie que la municipalité préparera un plan d'urbanisme et/ou de zonage. Advenant le cas où certains jugent opportun de modifier ce plan, les règles prévoient un mécanisme de consultation auprès des citoyens concernés. Si la règle de l'unanimité de tous les citoyens concernés était appliquée, il est évident que les coûts encourus pour dégager un consensus seraient prohibitifs comparés à ceux qui prévaudraient dans le cas de la majorité simple. Par contre, si seul le droit de propriété prévalait, le comportement d'un seul propriétaire pourrait faire encourir des pertes énormes aux voisins. Le processus démocratique permet donc d'opérer un certain équilibre entre les bénéfices d'un individu en particulier et ceux de la communauté immédiate.

Il faut réaliser cependant que le processus démocratique n'est pas tout à fait idéal comme mécanisme de détermination de la demande. Les règles fondamentales du processus démocratique, c'est-à-dire un vote majoritaire portant sur l'ensemble d'un programme politique, impliquent la formation de multiples coalitions d'intérêts particuliers, coalitions que l'on n'assimile évidemment pas nécessairement à des formations politiques ou à des groupes identifiables d'individus comme tels. Sous cet angle, il est aisé de voir que le rapport coûts/bénéfices d'une mesure peut être très favorable pour certains membres de la coalition sans que ce ne soit nécessairement le cas pour l'ensemble de la collectivité.

Les membres de la majorité (il ne s'agit pas ici des élus mais de milliers d'électeurs) font donc porter par d'autres une partie du fardeau de l'action collective qu'ils déterminent, la répartition des coûts des politiques nouvelles étant supportée par l'ensemble des contribuables plutôt que par ceux seulement qui bénéficient des services nouveaux (1). Cette observation quant aux règles de fonctionnement des processus démocratiques ont une incidence très forte sur l'organisation des gouvernements urbains et expliquent dans une large mesure la fragmentation des agglomérations urbaines.

On définit les coûts d'externalités politiques comme étant ceux imposés à un individu forcé de participer et/ou d'encourir les coûts d'une action collective avec laquelle il est en désaccord. Par exemple, même si un citoyen s'oppose à ce que la municipalité offre un service de bibliothèques, il n'aura d'autre choix que de payer si la majorité des citoyens est d'avis contraire. Dès que l'unanimité disparaît, ces coûts d'externalités politiques apparaissent. Par ailleurs, il y a des coûts associés à la prise de décision. Il en coûte moins cher (en temps et en argent) d'obtenir une décision si la règle de la majorité simple prévaut plutôt que celle de l'unanimité. Par conséquent, on peut comparer l'évolution des coûts associés à la prise de décision à celle des coûts de l'externalité politique, du point de vue de tout individu membre du groupe, en fonction de la proportion requise pour prendre la décision. Les coûts d'interactions sociales représentent les coûts totaux pour chaque prise de décision. (2)

De la discussion qui précède, deux ordres de considérations pertinentes émergent. Premièrement, un examen, même sommaire, des règles de décision qui existent montre qu'elles sont invariablement reliées à deux facteurs: l'urgence et les coûts d'externalités politiques potentielles associées à la décision. Ainsi, une seule personne peut prendre la décision d'appeler les pompiers même si les coûts sont supportés par l'ensemble de la municipalité. Par contre, dans certaines conditions, on exigera la majorité absolue.

Deuxièmement, il va de l'intérêt de tous de réduire les coûts d'interactions sociales. Ceci peut être accompli soit en regroupant des individus ayant des préférences similaires dans des entités différentes, soit en limitant le champ des compétences de l'institution politique. Ainsi, l'origine des coûts associés au processus de décision dans les institutions politiques (ce que sont les municipalités) favorise le regroupement des citoyens ayant des préférences homogènes car de cette façon, les coûts sont minimisés. En fait, les études ont démontré que le processus d'urbanisation produisait invariablement une stratification des juridictions municipales selon la richesse. Dans les grandes agglomérations urbaines, peu de municipalités présentent un caractère aussi hétérogène que l'ensemble de l'agglomération. De plus, durant une même période, la comparaison entre les caractéristiques de la population de villes qui ont été intégrées à une grande agglomération urbaine et celles qui sont demeurées "satellites" de cette même agglomération montre que le processus de stratification a opéré dans les premières et non dans les secondes (3). Devant une telle situation, peut-on encore se surprendre du fait qu'en général les citoyens aient refusé de donner suite aux diverses propositions de regroupement?

B- L'offre de biens et services publics

La nature même des biens et services offerts par les municipalités soulève un problème extrêmement difficile à résoudre: comment mesurer et évaluer la quantité et la qualité des services offerts? Il est donc très difficile de déterminer si le niveau de productivité atteint est adéquat. Dans le secteur privé, la concurrence fait en sorte que le producteur sait rapidement si sa performance est bonne et se compare aux autres producteurs. La situation n'est pas aussi facile dans le secteur public. Le problème est d'autant plus sérieux que les producteurs publics sont normalement en situation de monopole.

(1) Voir en particulier Migué, J.-L., "Le marché politique et les choix collectifs au Canada", Conseil économique du Canada, août 1974.

(2) Voir J.M. Buchanan et G. Tullock, "Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy", University of Michigan Press, 1962.

(3) Williams, O.P., Harold, H., Liebman, C.S., et Dye, T.R.: Suburban Differences and Metropolitan Policies, University of Pennsylvania Press, 1965.

L'analyse économique du comportement des monopoles privés indique que ceux-ci fixeront leurs prix et les quantités produites de façon à maximiser leur profit et que par conséquent l'offre de biens sera inférieure à celle qui prévaudrait si les entreprises étaient en concurrence. Dans le secteur public, comme la règle de la maximisation des profits ne vaut pas, on a longtemps cru que le public était ainsi protégé. Cependant, le comportement des bureaucraties montre que cela n'est pas nécessairement toujours le cas.

C- L'adéquation de l'offre et de la demande

Le problème fondamental que cherche à résoudre l'organisation des structures de gouvernement est celui de l'allocation optimale des ressources. Ceci implique une adéquation entre l'offre et la demande.

En ce qui concerne la détermination de l'offre, la nature même des biens et services municipaux fait en sorte qu'il est extrêmement difficile d'établir la quantité et la qualité optimales à produire. Des considérations sur les mécanismes démocratiques indiquent que l'adéquation entre l'offre et la demande sera d'autant plus juste que la municipalité est petite et que les citoyens de la juridiction ont des préférences homogènes. De plus, l'analyse économique des bureaucraties tend à indiquer que plus les bureaucrates auront l'influence sur la provision des services, moins le volume et la qualité des biens et services offerts correspondront à la production "optimale". Par ailleurs, moins le processus démocratique aura d'influence sur l'offre de services, plus on tendra à y substituer des mécanismes de gestion à partir de critères et de normes standardisés. Et ces efforts de normalisation proviennent des "spécialistes" et correspondent rarement aux préférences réelles des citoyens. Ainsi, les normes de construction des écoles polyvalentes empêchent une utilisation polyvalente de certains espaces. Même si les parents le demandent et s'engagent à l'opérer, il est interdit de construire une cafétéria dans une école élémentaire. De plus, ces normes diffèrent souvent selon la "discipline" du spécialiste. Elles favorisent rarement une allocation rationnelle des ressources et sont souvent élaborées à partir d'une perspective purement sectorielle. On obtient les résultats suivants dans le secteur de l'eau, par exemple, où:

- le Service de protection de l'environnement établit des normes de qualité de l'eau, pour l'eau potable et les eaux usées, les rejets en cours d'eau, l'eau pour la baignade, etc.;
- le ministère des Richesses naturelles examine la qualité de l'eau, la dégradation des lacs et des cours d'eau et régit l'empiètement, la régularisation des cours d'eau (barrages);
- le ministère des Terres et Forêts, au nom de sa vocation de gestion des terres publiques, réglemente le lotissement autour des lacs publics;
- le ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche examine les problèmes reliés à la faune, émet des permis pour la construction d'édifices;
- le ministère de l'Agriculture, à certaines conditions, favorise le drainage des terres agricoles et l'aménagement des cours d'eau municipaux;
- enfin, la municipalité, elle, doit s'organiser pour fournir l'eau à ses citoyens et peut décider d'aménager les cours d'eau municipaux.

D-L'allocation optimale des ressources par les gouvernements urbains

Tel que mentionné précédemment, l'analyse économique montre que le marché concurrentiel ne peut déterminer le niveau de production optimal de biens publics. La seule façon de déterminer ce niveau de production est de confier cette responsabilité à un gouvernement qui le fixera par le biais du mécanisme électoral. Evidemment, il n'est pas difficile en théorie comme en pratique de démontrer que les niveaux de production ainsi déterminés sont loin de constituer le niveau optimal d'allocation des ressources de la collectivité. Si l'analyse qui précède est vraie dans le cas des gouvernements supérieurs, il en va autrement au niveau des gouvernements locaux si les citoyens peuvent choisir entre diverses municipalités (1). En fait, au niveau local, il existe deux façons d'exprimer un consensus quant aux préférences des citoyens; le mécanisme électoral et le fait que le citoyen peut quitter la municipalité. Les deux mécanismes viennent se renforcer mutuellement et par conséquent améliorent l'allocation des ressources de la collectivité en général.

(1) W.A. Niskanen, *Cities and Schools: A Case for Community Government in California*, Graduate School of Public Policy, University of California at Berkeley, 1974; R.J. Staff, "The Public School System in Transition: Consolidation and Parental Choice", in T.E. Borcharding, *Budgets and Bureaucrats*, op. cit., pp. 130-147; Richard Wagner, "Supply-Side Aspects of the Theory of Local Government", *Journal of Political Economy* (à venir), cité dans W. Niskanen, "Bureaucrats and Politicians", *The Journal of Law and Economics*, 18, décembre 1975, p. 634.

Au niveau des gouvernements locaux, les citoyens ne sont pas contraints uniquement au processus électoral mais peuvent changer de municipalités s'ils jugent que les avantages offerts ou les coûts exigés ne correspondent pas à leurs préférences. Ce faisant, les citoyens expriment on ne peut plus clairement leurs préférences et forcent les administrations municipales à être plus prudentes dans leur gestion. Par exemple, une municipalité moyenne n'aura pas intérêt à sous-estimer les coûts des travaux d'infrastructures qu'elle aimerait entreprendre de façon à obtenir le consentement des concitoyens car ce faisant elle risque fort de voir son assiette fiscale se réduire lorsque ses citoyens recevront la note. De même, les gouvernements locaux tendront normalement à tarifier les nouveaux développements au coût marginal plutôt qu'au coût moyen ou historique même si cela entraîne des conflits avec les gouvernements supérieurs qui préféreraient la tarification au coût historique. En termes d'allocation optimale de ressources, la tarification au coût marginal est la seule qui soit justifiée.

Il découle de ce qui précède que non seulement la fragmentation des agglomérations urbaines se justifie du point de vue de l'efficacité dans la production des biens et services provenant des processus de décision politique mais qu'en termes d'allocation optimale des ressources au Québec, cette diversité est supérieure à celle qui prévaudrait si on la réduisait sensiblement. Il est donc erroné de considérer cette fragmentation des agglomérations urbaines en diverses juridictions comme constituant nécessairement un gaspillage; il s'agit plutôt de la forme la moins coûteuse pour la collectivité québécoise de produire la plupart des services municipaux demandés par les citoyens (1). De nombreux exemples viennent prouver le bien fondé de cette assertion. Par exemple, on a constaté, aux États-Unis, que les coûts de production de certains services municipaux étaient inférieurs dans des municipalités où s'exerçait une certaine concurrence entre villes voisines pour de nouveaux citoyens (2).

La notion du "risque social" justifie une certaine prudence vis-à-vis des grandes administrations gouvernementales. En effet, plus l'administration jouira d'un pouvoir de monopole étendu sur le territoire, plus ses employés bénéficieront d'une force de pression importante dans la négociation de leurs relations de travail. En fait, le pouvoir de monopole n'appartient pas uniquement à l'agence gouvernementale mais aussi à ses employés. Il apparaît de plus en plus naïf de croire que si on crée une situation de monopole pour un groupe, celui-ci n'exploitera pas la situation et ce malgré des exhortations à un comportement plus raisonnable. Les expériences malheureuses vécues ces dernières années au Québec sont suffisamment probantes pour inciter à une certaine prudence vis-à-vis la mise en place de grands ensembles. D'ailleurs, aucune entreprise privée ne se placerait volontairement dans une telle situation de dépendance face à un seul fournisseur. Les risques sont trop grands. Au minimum, on tentera d'avoir deux sources d'approvisionnement. Pourquoi faudrait-il qu'il en soit autrement dans le secteur public?

Deux comportements découlent de ce qui précède. Comme la préférence des citoyens à l'égard de certains biens et services ne s'expriment pas simplement en volume mais également en terme de qualité, il s'ensuit que certains groupes désirant un niveau de services de beaucoup supérieur à celui d'autres citoyens choisiront de se les payer même si la municipalité n'a pas atteint la taille optimale de production. L'étude de l'évolution des finances municipales selon le revenu médian du chef de famille indique d'ailleurs que le niveau des dépenses per capita est beaucoup plus élevé lorsque le revenu médian est supérieur à \$10 500 que pour toute autre classe de revenus (3).

Inversement, il faudra s'attendre à voir des citoyens désirant un niveau de services inférieur (ou désirant payer moins) à celui qui prévaut dans une certaine localité se déplacer hors de la juridiction de cette municipalité. C'est le problème auquel fait face toute ville polarisante. De son point de vue, ce comportement constitue une "évasion fiscale", ce qui dans un certain sens n'est pas faux. Pour la ville centrale, le problème est d'autant plus sérieux que c'est normalement celle-ci qui doit fournir les services à ces petites municipalités "de frontière". Par conséquent, il faut s'attendre à ce que la ville centrale cherche par le biais d'une loi sur l'aménagement à exercer un certain contrôle sur le développement de ces petites municipalités environnantes et que ces dernières s'opposent à tout cadre contraignant. De plus, les municipalités centrales privilégieront un regroupement relativement restreint en termes de municipalités-membres d'un organisme d'aménagement régional alors que les petites municipalités voudront plutôt un territoire beaucoup plus vaste de façon à réduire le poids relatif de la ville centrale dans le processus d'arbitrage.

Par ailleurs, la question de la tarification nous permet de mieux comprendre les difficultés qu'éprouvent les villes "polarisantes" à conclure des ententes de services avec les petites localités des environs, alors que de telles ententes sont beaucoup plus fréquentes entre villes de taille plus ou moins équivalente localisées dans les agglomérations urbaines. Dans une même municipalité, les services sont

- (1) Nous admettons que dans certains cas, une fusion serait totalement justifiée. Cependant, nous croyons qu'il s'agit beaucoup plus souvent de cas d'exceptions que d'une règle générale comme on pourrait le croire à la lecture de documents technocratiques.
- (2) Hirsch, W., "Cost Functions of Government Services: Refuse Collection", *Review of Economics and Statistics*, (February 1975).
- (3) Union des municipalités du Québec, "Une appréciation critique de la réforme du régime de la fiscalité municipale au Québec", octobre 1978.

normalement offerts au même prix à tous les citoyens, sauf dans les nouveaux développements où on impose souvent une tarification au prix marginal (taxe pour travaux d'améliorations locales).

Par contre, lorsqu'elle sera appelée à vendre ses services à des non-résidents, une ville "polarisante" voudra tarifier au coût marginal sans quoi elle pénalisera ses propres résidents au profit des autres. Mais le coût marginal et le coût moyen diffèrent, le dernier étant généralement inférieur au premier. Face à cet état de choses, les municipalités environnantes seront portées à refuser d'acheter le service au prix offert car, à leurs yeux, ce prix représente une discrimination à leur endroit. Elles sont d'autant plus portées à s'en plaindre que les gouvernements supérieurs interviennent souvent en leur faveur, imposant un fardeau non justifié sur la ville polarisante et favorisant ainsi une érosion de la municipalité la plus importante.

E-Conclusion

Dans la mesure où l'objectif visé de tout projet de réforme des structures municipales vise à améliorer les mécanismes d'adéquation entre l'offre et la demande, il appert, en général, que les fusions et la création de gouvernements régionaux ne mènent pas à une amélioration du système et ce, non seulement pour les citoyens, mais également pour l'économie en général. Par conséquent, pour la plupart des services municipaux on comprend mieux pourquoi les citoyens s'opposent généralement aux propositions de réforme qui impliquent soit le fusionnement des municipalités, soit la création de gouvernements régionaux.

Cette approche n'implique pas que certains regroupements ne soient pas justifiés. Au contraire. Ce qu'elle dit fondamentalement, c'est (a) qu'il n'est pas raisonnable de croire qu'il est possible de découper en unités standard des agglomérations urbaines ou le territoire national; (b) que toute consolidation de services municipaux doit être fondée sur des critères opérationnels qui découlent des fonctions de production de ces services et (c) que l'adéquation entre l'offre et la demande aura plus de chances de se réaliser si la décision de se regrouper dans la provision de services et l'autorité de l'organisme supra municipal ainsi créé viennent des municipalités plutôt que d'un gouvernement supérieur. Il est intéressant de constater que nos conclusions sont sensiblement identiques à celles formulées par le Conseil de planification et de développement du Québec pour qui "l'organisme à caractère régional doit correspondre à une instance détenant ses pouvoirs par une délégation des gouvernements locaux membres" (1).

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'U.M.Q. n'a pas l'intention, dans sa conclusion, de reprendre toutes et chacune des considérations qu'elle a exposées dans ce mémoire pour et au nom de ses membres. Elle désire toutefois en rappeler les principales au gouvernement.

Le projet de loi no 125 sur l'aménagement et l'urbanisme se veut un prolongement des pouvoirs municipaux d'aménager leur territoire à un niveau intermunicipal. Toutefois, cette législation est aussi et surtout subordonnée au grand dessein de décentralisation qui préoccupe le gouvernement provincial depuis au-delà d'une décennie. Toutes les données, permettant aux élus municipaux de réfléchir sérieusement aux implications de ce vaste programme qui vise à remettre à un organisme supra-municipal un ensemble de pouvoirs actuellement détenus par le gouvernement, sont loin d'être connues. Les municipalités locales veulent bien donner à l'aménagement du territoire toute la plénitude que ce terme appelle mais soulignent l'imprécision du gouvernement à ce sujet, quant à l'ampleur du programme, quant au nombre des fonctions transférées d'un palier à l'autre, quant aux coûts prévus.

Dans ces conditions, les élus locaux acceptent de ne reconnaître, pour le moment au projet de loi no 125, que sa dimension urbanistique et ne consentent d'aucune façon à faire jouer à cette future structure intermunicipale un autre rôle, avant d'en avoir analysé les conséquences pour les citoyens dont ils sont responsables directement.

L'U.M.Q. a démontré qu'il se fait de l'aménagement au Québec, et ce, à une grande échelle. Cet aménagement est autant le fait des gouvernements locaux que des ministères et mandataires du gouvernement. Cet aménagement s'est fait tant géographiquement que sectoriellement. L'U.M.Q., devant le nombre des expériences d'aménagement, leur type varié et sectoriel, prétend qu'il n'y a pas lieu d'adopter et d'appliquer de toute urgence un projet de loi qui aura tôt fait de changer les perspectives des politiques municipales.

L'U.M.Q. demande que ses recommandations sur le projet de loi no 125 soient incluses dans la version finale de la loi, que celle-ci soit harmonisée avec toute législation présente et future et incidence d'aménagement, pour éviter des chevauchements juridictionnels et réglementaires.

L'U.M.Q. demande que soit respecté l'esprit non contraignant du projet de loi no 125 de façon que les municipalités elles-mêmes en arrivent par consensus à établir leur région optimale d'aménagement qui ne réfère aucunement aux comtés actuels. L'U.M.Q. propose de faciliter ces ententes intermunicipales.

- (1) Conseil de planification et de développement du Québec, Avis et recommandations au premier Ministre et au ministre d'état à l'Aménagement, décembre 1978.

Les municipalités-membres de l'U.M.Q. ont choisi massivement l'appellation "communauté régionale d'aménagement" pour identifier les futures structures intermunicipales. Elles ont exigé qu'au niveau de la représentativité, les municipalités urbaines dont la population et l'assise foncière sont supérieures reçoivent toute la protection nécessaire, numérique et proportionnelle.

Les municipalités du Québec demandent que toute dépense occasionnée par l'exercice d'un nouveau pouvoir, soit compensée totalement par des sources de financement autonomes.

Les principes du projet de loi no 125 sont le fruit d'une collaboration entre le gouvernement et l'U.M.Q. Cette dernière espère que désormais ce type de coopération devienne une constante plutôt qu'une exception. Comme l'a énoncé le ministre d'état à l'Aménagement le 18 mars dernier:

"... la municipalité est d'abord et avant tout le premier lieu de vie auquel le citoyen s'identifie. C'est la première institution politique que le citoyen rencontre. Il y vit quotidiennement. Il y crée son réseau de relations humaines et il n'est pas surprenant qu'en cas de coup dur le citoyen se tourne vers le maire ou le conseiller municipal."

Les municipalités du Québec sont donc, plus que tout autre organisme, les interlocuteurs les plus valables auprès du gouvernement pour traduire les besoins de leurs citoyens auxquels elles sont les seules à devoir rendre compte.

Les municipalités du Québec, conscientes aussi de la multiplicité des besoins de leurs citoyens et des solutions auxquelles elles doivent faire face, demandent à ce que le ministère des Affaires municipales, auquel elles s'identifient, coordonne tout projet législatif ou réglementaire dont les incidences soient locales.

L'U.M.Q. rappelle enfin au gouvernement que deux récentes législations, le chap. 10 et le projet 107 des lois 1978, sont loin d'être conformes à l'esprit de décentralisation et de respect de l'autonomie municipale proposés par le projet de loi no 125. Les municipalités espèrent que des correctifs soient apportés à la conception de ces lois et que tout projet législatif futur tienne compte du rôle et des responsabilités des corporations locales dans l'organisation socio-politique du Québec.

(ANNEXE I)

QUESTIONNAIRE SUR LES ACTIVITES DES
MUNICIPALITES DU QUEBEC EN MATIERE
D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME

MUNICIPALITE: _____ REGION ADM.: _____

COMTE: _____

RENSEIGNEMENTS GENERAUX

1. Par quelle loi votre corporation est-elle régie?

- . Loi des cités et villes ☐
 . Code municipal ☐
 . Charte particulière ☐

2. Quelle est la taille de la population de votre municipalité aux dates suivantes?

1971: _____; 1976: _____; 1979: _____;

1984 (projection): _____.

3. Quelle est la superficie du territoire de votre municipalité? Donnez dans une mesure ou l'autre.

_____ mi.²
 _____ arpents
 _____ acres

4. Combien y a-t-il de municipalités, rurales et de cités et villes, contigües (ou voisines) à la vôtre?

NOMBRE	RURALES	CITES ET VILLES
0	☐	☐
1-3	☐	☐
4-6	☐	☐
7-9	☐	☐
10-12	☐	☐
13-15	☐	☐
+ 16	☐	☐

5. Au point de vue taille de population, parmi les municipalités qui vous sont contigües, êtes-vous:

- . la plus importante ☐
 . parmi les plus importantes ☐ . parmi les plus petites ☐
 . dans la moyenne ☐ . la plus petite ☐

6. Si vous aviez à définir votre région, soit un espace composé de municipalités avec lesquelles vous avez le plus d'affinités ou de complémentarité, comment serait-elle formée?

TAILLE DE POPULATION TOTALE

NOMBRE DE MUNICIPALITES
(rurales ou urbaines)

1979 _____

1984 _____

(projection) _____

LE PLAN DIRECTEUR

7. Avez-vous adopté un plan directeur (plan ou schéma d'urbanisme) pour votre municipalité?

OUI ☐
Passez à 8

NON ☐
Passez à 11

Non, mais il est en cours de confection ☐
Passez à 11

8. Quand a-t-il été adopté? _____

9. Combien vous a-t-il fallu de temps depuis les études préliminaires jusqu'à la mise en vigueur du plan?

- d'un mois	☐	7 - 12 mois	☐	+ 6 ans	☐
1 - 3 mois	☐	1 - 2 ans	☐		
4 - 6 mois	☐	3 - 5 ans	☐		

10. Ce plan directeur (plan d'urbanisme, schéma) est-il en application?

OUI ☐ NON ☐

11. Les municipalités qui vous sont contigües ont-elles un plan directeur?

Oui, toutes	☐	Quelques-unes	☐
Oui, plusieurs	☐	Aucune	☐

LE PLAN DIRECTEUR CONJOINT

12. Avez-vous un plan directeur conjoint avec d'autres municipalités?

OUI ☐ NON ☐
Passez à 13 Passez à 16

13. Combien de municipalités sont impliquées avec vous dans ce plan?

14. Ce plan directeur est-il en vigueur?

OUI ☐ NON ☐

15. Combien de temps avez-vous mis avec ces autres municipalités depuis les études préliminaires jusqu'à l'adoption de ce plan directeur conjoint?

- d'un mois	☐	7 - 12 mois	☐	+ 6 ans	☐
1 - 3 mois	☐	1 - 2 ans	☐		
4 - 6 mois	☐	3 - 5 ans	☐		

16. La confection de ce plan conjoint a-t-elle précédé ou suivi celle de votre plan d'urbanisme?

.Précédé ☐ .Suivi ☐

17. Quels ont été les effets de la coexistence des plans d'urbanisme municipaux et du plan directeur conjoint?

- Le plan directeur conjoint a été modifié pour accommoder les plans municipaux d'urbanisme - ☐
- Les plans municipaux d'urbanisme ont été modifiés pour accommoder le plan directeur conjoint - ☐

SERVICES EN COMMUN

18. Partagez-vous des services en commun avec d'autres municipalités?

OUI ☐NON ☐

Passez à 19

Passez à 23

19. Quels sont ces services que vous partagez et avec combien de municipalités les partagez-vous? À quel titre?

VOTRE MUNICIPALITE			SERVICES	NOMBRE DE MUNI- CIPALITES IMPLIQUEES
achète	fourni	participe		
—	—	—	urbanisme (aménagement)	—
—	—	—	pompier	—
—	—	—	police	—
—	—	—	transport	—
—	—	—	entretien-voirie	—
—	—	—	achats	—
—	—	—	eau-fourniture	—
—	—	—	eau-assainissement	—
—	—	—	évaluation	—
—	—	—	habitation	—
—	—	—	loisirs	—
—	—	—	hygiène	—
—	—	—	autres	—

20. Ce système de services intermunicipaux, vous satisfait-il?

oui, parfaitement

☐
☐

Passez à 22

oui, en général

☐
☐

Passez à 21

pas complètement

non, aucunement

21. Pourquoi ce système vous apparaît-il peu satisfaisant?

. système difficile à établir ☐. contestations fréquentes ☐. à peine économique pour
l'effort investi ☐

. autres _____

22. Selon vous, de façon hypothétique ou par expérience, quels sont les services qui pourraient être produits par un groupe de municipalités dans votre région?

SERVICES	NOMBRE DE MUNICIPALITES	POPULATION TOTALE
. urbanisme (aménagement)	—	—
. pompier	—	—
. police	—	—
. transport	—	—
. entretien-voirie	—	—
. achats	—	—
. eau-fourniture	—	—
. eau-assainissement	—	—
. évaluation	—	—
. habitation	—	—
. loisirs	—	—
. hygiène	—	—
. autres	—	—

REGLEMENTS

23. Avez-vous adopté un règlement de zonage

OUI ☐NON ☐

de lotissement

☐☐

de construction

☐☐

24. Depuis quand sont-ils en application?

- . règlement de zonage _____
- . règlement de lotissement _____
- . règlement de construction _____

25. Combien de temps vous a-t-il fallu depuis les études préliminaires jusqu'à la mise en vigueur de ces règlements?

REGLEMENTS	ZONAGE	LOTISSEMENT	CONSTRUCTION
- d'un mois	☐	☐	☐
1 - 3 mois	☐	☐	☐
4 - 6 mois	☐	☐	☐
7 - 12 mois	☐	☐	☐
1 - 2 ans	☐	☐	☐
3 - 5 ans	☐	☐	☐
± 6 ans	☐	☐	☐

26. Combien de fois ont-ils été amendés ou modifiés depuis leur mise en vigueur, approximativement?

- . règlement de zonage _____ fois
- . règlement de lotissement _____ fois
- . règlement de construction _____ fois

27. Quelles sont vos procédures d'amendements?

- . celles de la Loi des cités et villes ☐
- . celles de votre charte qui diffèrent des précédentes ☐

28. Combien de demandes de référendums avez-vous eues depuis l'adoption du premier amendement à votre règlement de zonage, construction, lotissement?

- . zonage _____ fois
- . lotissement _____ fois
- . construction _____ fois

30. Quel pourcentage des citoyens se prévaut de son droit de vote lorsque les référendums sont tenus généralement?

- | | |
|------------------------------------|------------------------------------|
| 0 - 10% ☐ | 51% - 75% ☐ |
| 11% - 25% ☐ | + 76% ☐ |
| 25% - 50% ☐ | |

31. Vos règlements ou leurs amendements ont-ils été, de quelque façon, contestés devant les tribunaux?

ZONAGE	LOTISSEMENT	CONSTRUCTION
OUI _____ fois	_____ fois	_____ fois
NON ☐	NON ☐	NON ☐

INTERVENTIONS EXTERIEURES

32. Votre plan directeur ou vos règlements d'urbanisme ont-ils dû être modifiés suite à l'implantation d'un investissement de nature publique sur votre territoire (autoroute, route, hôpital, école, gare, etc.)?

OUI ☐NON ☐

Passez à 33

Passez à 34

33. Si oui, l'implantation du projet public a-t-elle fait l'objet de discussions ou négociations avec vous?

oui, nous avons obtenu des changements ☐oui, mais sans effet sur l'interlocuteur public ☐non, aucune ☐non, le projet correspondait à nos exigences généralement ☐

34. Y a-t-il des immeubles ou arrondissements chez vous ou près de chez-vous en vertu de la Loi sur les biens culturels:

Sur votre territoireDans une municipalité voisine. classés ☐. classés ☐. reconnus ☐. reconnus ☐. arrondissement historique ☐. arrondissement historique ☐. arrondissement naturel ☐. arrondissement naturel ☐

35. Qui a proposé la protection de ces immeubles ou arrondissements?

. le conseil ☐. un citoyen ☐. le ministre ☐. un groupe de citoyens ☐

36. Combien de temps a-t-il fallu pour régler cette (ces) affaire (s) en totalité, lorsque le conseil en a fait la demande?

- d'un mois ☐7 - 12 mois ☐+ 6 ans ☐1 - 3 mois ☐1 - 2 ans ☐4 - 6 mois ☐3 - 5 ans ☐

37. Votre municipalité a-t-elle été affectée par une loi spéciale soumettant votre développement municipal à un gel temporaire ou vos règlements à une approbation spéciale lors de l'implantation, sur votre territoire ou tout près, d'un investissement public (parc, autoroute, aéroport, etc.)?

OUI ☐NON ☐

38. Avez-vous eu l'occasion de discuter ou de négocier l'implantation de ces investissements?

Oui ☐Un peu ☐En partie ☐Non ☐

39. Combien de temps ont duré ces contraintes depuis l'ordonnance ou décret jusqu'à ce que le cours normal de vos opérations reprenne?

- d'un mois ☐7 - 12 mois ☐+ 6 ans ☐1 - 3 mois ☐1 - 2 ans ☐4 - 6 mois ☐3 - 5 ans ☐

40. Avez-vous tenu compte dans votre plan conjoint d'urbanisme, ou dans vos règlements, de schémas ou de projets régionaux proposés par des organismes publics ou para-publics (ex.: O.P.D.Q., C.R.D.)?

OUI ☐ NON ☐

41. Ces projets ou schémas étaient-ils pertinents?

OUI ☐ NON ☐

42. Votre municipalité est-elle affectée par la loi sur le zonage agricole?

OUI ☐ NON ☐

Passez à 43

Passez à 48

43. Quelle proportion de votre territoire en est affectée?

0 - 10% ☐ 26% - 50% ☐ + 80% ☐
11 - 25% ☐ 51% - 80% ☐

44. Est-ce que le plan provisoire du zonage agricole a paralysé votre développement urbain?

OUI ☐ NON ☐

Passez à 45

45. Si oui, quel(s) secteur (s) a (ont) été affecté (s)?

.unifamilial ☐ .industriel ☐
.multifamilial ☐ .parc-espace vert ☐
.commercial ☐

46. Le plan provisoire du zonage agricole a-t-il un impact sur la croissance projetée de votre population?

OUI ☐ - Passez à 47
NON ☐
IGNORE ☐ Passez à 48

47. Quel est l'effet sur cette croissance projetée?

.Statu quo (gel) ☐
.Augmentation ☐
.Diminution ☐

48. Votre municipalité est-elle issue d'un regroupement, volontaire ou décrété, de corporations municipales?

OUI ☐ NON ☐

Passez à 49

Passez à 50

49. Combien de temps l'intégration des plans et règlements de ces municipalités a-t-il pris?

- d'un mois ☐ 7 - 12 mois ☐ + 6 ans ☐
1 - 3 mois ☐ 1 - 2 ans ☐
4 - 6 mois ☐ 3 - 5 ans ☐

50. Votre municipalité fait-elle partie d'une communauté urbaine?

OUI ☐ NON ☐
 Passez à 51 Passez à 57

51. Y a-t-il eu, au sein de cette communauté, des études conduisant à la conception d'un schéma d'aménagement pour cette communauté?

OUI ☐ NON ☐
 Passez à 52 Passez à 57

52. Un schéma communautaire a-t-il effectivement été adopté?

OUI ☐ NON ☐
 Passez à 53 Passez à 54

53. Quelle période de temps a exigé la confection d'un tel schéma communautaire?

- d'un mois	☐	7 - 12 mois	☐	+ 6 ans	☐
1 - 3 mois	☐	1 - 2 ans	☐		
4 - 6 mois	☐	3 - 5 ans	☐		

54. Y a-t-il eu des travaux d'intégration de vos propres plans et règlements avec ceux du schéma communautaire?

OUI ☐ NON ☐
 Passez à 55 Passez à 57

55. Quels délais ont été nécessités pour cette intégration?

- d'un mois	☐	7 - 12 mois	☐	+ 6 ans	☐
1 - 3 mois	☐	1 - 2 ans	☐		
4 - 6 mois	☐	3 - 5 ans	☐		

56. Êtes-vous satisfait du déroulement des travaux qui ont conduit à l'adoption du schéma communautaire et de votre plan consécutivement?

OUI ☐ NON ☐ PARTIELLEMENT ☐

57. Possédez-vous un parc industriel ou une zone à caractère industriel?

OUI ☐ Depuis quand? _____
 NON ☐

L'U.M.Q. vous remercie de votre collaboration.

*DOSSIER U.M.Q.
 NL/lp - 16.02.79*

QUESTIONS PORTANT SUR CERTAINS
ELEMENTS DU PROJET DE LOI 125
"LOI SUR L'AMENAGEMENT ET
L'URBANISME"

1. Le projet de loi

Le projet de loi #125, Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, vise à la conception de schémas d'aménagement au niveau régional, à l'intégration des plans d'urbanisme dans le cadre de ce schéma; il modifie certains pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme et de zonage, ainsi que plusieurs pratiques administratives locales dans ce domaine.

a) Etes-vous d'accord avec ce projet de loi?

OUI ☐ Passez à 2
NON ☐
PARTIELLEMENT ☐ } Passez à b)

b) Si non ou partiellement, à quoi vous objectez-vous principalement?

2. Le "comté renouvelé"

Quelle région, espace ou territoire, serait le mieux adapté, selon vous, pour servir d'assise à un schéma d'aménagement tel que prévu dans le projet de loi no 125? Donnez votre préférence.

a) le comté actuel où se situe votre municipalité ☐

b) un espace plus grand que ce comté actuel où se situe votre municipalité ☐

- vos hypothèses de travail sont:

. population totale _____
. superficie en milles² _____
. nombre de municipalités concernées _____

c) un périmètre restreint comprenant votre municipalité et des municipalités contigües ou voisines à la vôtre ☐

- vos hypothèses de travail sont:

. population totale _____
. superficie en milles² _____
. nombre de municipalités concernées _____

Aux pages 18 et 19 du fascicule no 6. Le territoire des comtés municipaux renouvelés qui vous est récemment parvenu de l'U.M.Q., le gouvernement établit trois propositions par lesquelles il est possible de définir d'autres périmètres de "régions" ou "comtés". Ces propositions conviennent-elles davantage?

	OUI	NON
d) proposition 1	☐	☐
e) proposition 2	☐	☐
f) proposition 3	☐	☐

Au cas où cette "région" ou ce "comté" pour l'aménagement régional était aussi destiné à servir de territoire de distribution d'autres fonctions ou services (hôpitaux, écoles primaires et secondaires, centres de services sociaux), votre préférence ci-dessus demeurerait-elle la même?

OUI	NON
☐	☐

Si non, lequel des choix ci-haut, vous conviendrait davantage pour inclure à la fois la fonction d'aménagement et les autres qui vous ont été énumérés?

- a) le comté actuel où se situe votre municipalité ☐
- b) un espace plus grand que ce comté actuel où se situe votre municipalité ☐

- vos hypothèses de travail sont:

- . population totale _____
- . superficie en milles² _____
- . nombre de municipalités concernées _____

- c) un périmètre restreint comprenant votre municipalité et des municipalités contigües ou voisines à la vôtre ☐

- vos hypothèses de travail sont:

- . population totale _____
- . superficie en milles² _____
- . nombre de municipalités concernées _____

	OUI	NON
d) proposition 1	☐	☐
e) proposition 2	☐	☐
f) proposition 3	☐	☐

3. L'appellation du "comté renouvelé"

Quel nom aimeriez-vous voir porter par l'entité "comté renouvelé", tel que prévu dans le projet de loi no 125? A placer en ordre croissant de préférence.

- | | |
|------------------------|-------------------------------|
| - communauté régionale | - arrondissement |
| - canton | - corporation intermunicipale |
| - comté | - région |
| | - autres _____ |

4. La représentation au sein du "comté renouvelé"

Le projet de loi no 125 prévoit à l'article 144 c) l'attribution d'un poids par tranches de population aux municipalités faisant partie du conseil du "comté renouvelé". Quelle est votre préférence?

- . Un représentant unique, le maire, disposant des votes lui étant alloués par la taille de sa population. ☐
- . Autant de représentants, maire et conseillers, que de votes alloués par la taille de leur municipalité, siégeant au "conseil de comté renouvelé". ☐

5. Le poids des diverses municipalités au conseil du "comté renouvelé"

Quelle serait selon vous la base de voix additionnelles sur laquelle le poids d'une municipalité est établi au conseil du "comté renouvelé"?

- . Une première variante se fonde sur le pourcentage de la population d'une municipalité par rapport à la population totale du comté. ☐
- . Une deuxième variante peut consister à établir la représentation à partir de tranches de population. Ainsi, chaque municipalité aurait droit automatiquement à une voix ou un représentant jusqu'à concurrence de 1,000 h., plus une voix supplémentaire ou un représentant additionnel par tranche additionnelle de population. ☐
- . Une troisième variante pourrait consister en un autre mode de représentation qui satisfasse l'ensemble des municipalités d'un comté. Par exemple, dans un comté formé de plusieurs municipalités de petite ou moyenne taille (moins de 5,000 h.), on pourrait décider que seul le maire serait représenté avec un seul vote. ☐

- . D'autres variantes possibles: lesquelles _____

6. Les sujets à débattre au conseil du "comté renouvelé"

Le projet de loi no 125 prévoit à l'article 160 la réserve de certains sujets de débats et/ou de vote à certaines municipalités plutôt qu'à d'autres ou qu'à l'ensemble des municipalités. Quel type d'associations vous convient?

1. PREMIER MODE POSSIBLE: UNE ASSOCIATION INSTITUTIONNELLE COMPLETE ☐

Ce premier mode d'association des cités et villes consisterait à faire participer toutes les municipalités, cités et villes, et municipalités rurales, à l'organisation et à la gestion des comtés municipaux. Cette association est dite institutionnelle parce que la participation de toutes les municipalités à l'institution du comté municipal se ferait de façon totale et définitive. Elle est dite complète parce que cette participation des municipalités porterait sur toutes les matières et sur tous les champs de compétences des comtés actuels, sur l'aménagement du territoire ainsi que sur toutes autres nouvelles fonctions qui pourraient éventuellement être confiées aux comtés municipaux dans le cadre de la décentralisation.

2. DEUXIEME MODE POSSIBLE: UNE ASSOCIATION INSTITUTIONNELLE PARTIELLE ☐

Ce deuxième mode d'association des municipalités au sein des comtés municipaux consisterait à faire agir toutes les municipalités dans le cadre d'un même organisme: les cités et villes ne participeraient aux comtés que pour un certain nombre de responsabilités tels l'aménagement

du territoire, les compétences déjà inscrites dans les lois municipales pour lesquelles les cités et villes sont présentement assujetties à la juridiction des comtés (par exemple, la construction et le maintien des bureaux d'enregistrement) ainsi que les autres compétences que le gouvernement pourrait vouloir confier, dans le futur, à cet organisme. Tous les autres champs de compétences qui relèvent actuellement en propre des conseils de comté, demeureraient la responsabilité exclusive des seules municipalités rurales.

3. TROISIEME MODE POSSIBLE: UNE ASSOCIATION FONCTIONNELLE DES MUNICIPALITES ☐

Une troisième voie possible d'association pourrait emprunter un cheminement apparemment plus simple; celui de l'association de toutes les municipalités au sein d'un organisme intermunicipal carrément distinct des conseils de comté.

Ce mode d'association est dit fonctionnel puisqu'il ne porterait que sur une seule fonction, celle de l'aménagement du territoire et, éventuellement sur les pouvoirs et les responsabilités que le gouvernement voudra bien, dans le temps, conférer à cet organisme.

La formule d'association pourrait consister en la mise sur pied d'un "conseil intermunicipal d'aménagement" réunissant toutes les municipalités d'une petite région d'appartenance. Cette forme d'association laisse intacts les organismes actuels: elle met simplement sur pied un nouvel organisme pour les fins de l'aménagement réunissant toutes les municipalités sans égard à leur statut.

7. Croyez-vous que le gouvernement doit être lié par le schéma d'aménagement en vigueur dans un territoire (articles 127 et ss. du projet de loi no 125)?

non, les dispositions du projet de loi no 125 sont adéquates; ☐

oui, absolument; ☐

oui, sauf qu'il devrait soumettre son projet à une consultation ou assemblée publique avant de demander un avis à la Commission (articles 130, 131, 132). ☐

8. Les opérations prévues par le projet de loi no 125

a) le schéma d'aménagement doit suivre les étapes suivantes avant d'être adopté, (réf. Guide de lecture du projet de loi 125 U.M.Q. du 07.02.79):

1. Etudes en vue du schéma;
2. Elaboration de diverses options d'aménagement à soumettre à des assemblées publiques;
3. Adoption d'une proposition d'aménagement par le conseil de "comté" suite à ces assemblées;
4. Etablissement d'une version définitive du schéma par le conseil de "comté" conjugant la proposition ci-haut et des avis divers;
5. Assemblées publiques sur la version définitive;
6. Référendum possible sur cette version définitive (valeur consultative uniquement);
7. Envoi, préalablement à la tenue d'assemblées publiques tant sur la proposition préliminaire que sur la version définitive et le schéma final, d'un résumé de ces documents aux citoyens sur la liste électorale.

Etes-vous d'accord avec ces étapes?

OUI ☐

NON ☐

Si non, à quoi vous objectez-vous?

- b) 1. l'adoption du plan d'urbanisme doit suivre un certain processus avant d'être adopté, (Réf. idem, p. 9):
1. Proposition préliminaire sur les éléments du plan (art. 79) présentée sous forme d'options;
 2. Assemblée publique sur la proposition;
 3. Elaboration d'une version définitive du plan d'urbanisme suite aux assemblées publiques précédemment tenues et autres avis reçus;
 4. Consultation en assemblée publique sur cette version définitive du plan;
 5. Adoption du plan;
 6. Précédant la tenue des assemblées de consultation et suite à son adoption, un résumé du plan est expédié aux citoyens inscrits sur la liste électorale municipale.

Etes-vous d'accord avec ces étapes?

OUI

☐

NON

☐

Si non, à quoi vous objectez-vous?

- c) 1. l'adoption d'un amendement à certaines dispositions d'un règlement de zonage, de lotissement requiert certaines étapes:
1. Adoption d'un projet de règlement à soumettre à une assemblée publique;
 2. Adoption du projet de règlement par le conseil municipal, avec ou sans les modifications suggérées lors de l'assemblée publique;
 3. Procédure de référendum obligatoire si adoption du règlement par le conseil.

Etes-vous d'accord avec ces étapes?

OUI

☐

NON

☐

Si non, à quoi vous objectez-vous?

L'U.M.Q. vous remercie de votre collaboration.

DOSSIER U.M.Q.

NL/lp - LG.02.78

ANNEXE II

Conférence municipale sur l'aménagement du territoire

Résumé des délibérations

Atelier 6

A. Répartition des compétences

Il se dégage de la consultation des différences très marquées dans le fonctionnement et les préoccupations des trois communautés, objet de l'atelier numéro 6.

De la C.U.Q.

La préoccupation face à la loi ou projet de loi 125 se situe au niveau de la permanence à l'appartenance des municipalités au territoire de la C.U.Q. Des liens encore existants avec d'autres types de structure (de comté) entraîneraient-ils un effritement d'une partie de son territoire?

De la C.R.O.

La préoccupation face à la loi ou projet de loi 125 se manifeste face aux résultats déjà obtenus par cet organisme supra-municipal. En effet, son schéma a déjà reçu la sanction du ministère des Affaires municipales.

De la C.U.M.

La préoccupation face à la loi ou projet de loi 125 se situe au niveau des mécanismes d'assujettissement des plans directeurs des municipalités au schéma d'aménagement dont la confection suit l'application des plans et règlements de zonage en vigueur dans la quasi totalité des villes de la C.U.M.

En guise de réponse à ces formes différentes de préoccupation il est dit que:

- toutes les entités ou municipalités membres de la C.U.Q. par exemple et en même temps d'un conseil de comté, resteront membres de la communauté et devront demander leur exclusion du conseil de comté. *
- l'exclusion sera possible dès l'adoption de la loi 125. La question d'exclusion conduit à une redéfinition d'aires d'aménagement à l'intérieur du territoire d'une communauté (selon qu'elle est urbaine ou régionale).

Les compétences dévolues à ces communautés en vertu de leur loi respective, resteront en vigueur même après l'adoption de la loi 125.

B. Relation entre les plans d'urbanisme et le schéma

Il découle de la consultation ce qui suit:

- la conformité des plans d'urbanisme au schéma d'aménagement de la communauté doit se manifester au niveau des objectifs;
- les plans d'urbanisme et le schéma sont des documents de politique très concis qui reflètent les grands objectifs de l'aménagement, tel par exemple: la densification du tissu urbain, la conservation, la protection du patrimoine etc.;
- introduction d'une souplesse d'adaptation au niveau des discussions entre les deux ou trois paliers intervenant dans l'aménagement;
- un rapport d'ajustement rationnel des détenteurs de plans d'urbanisme au mécanisme d'intégration au schéma, sauf si pour des raisons d'état un changement radical devrait s'effectuer au niveau des instruments locaux de planification. Dans de tels cas des mécanismes bien distincts seront ou devront être utilisés.

La critique

- elle s'est manifestée au niveau des approximations dans les termes élayant un schéma d'aménagement;
- également au sujet des certificats de conformité face aux approximations;
- les villes seraient-elles appelées à s'atteler à un schéma basé sur des approximations;
- complexité dans la ratification d'un projet de développement en raison des conformités d'abord au plan d'urbanisme, aux instruments de contrôle du développement au niveau local, ensuite au schéma.

Selon certains participants la duplication ou complexité des structures alourdiront la mise en oeuvre des projets et en conséquence, la décentralisation telle que perçue dans la loi, ne mènerait nulle part pour les deux communautés urbaines et la communauté régionale.

- la loi 125 n'implique plus la ratification par le ministre des Affaires municipales telle que prévue par les lois régissant les communautés.

* Même si les trois communautés comme telles sont présentement exclues de l'application de la loi 125, le gouvernement au rait, semble-t-il, l'intention d'orienter les lois des trois communautés en harmonie avec la loi 125.

C. Relation inter-comtés

Les remarques ont porté surtout sur la nécessité de répartir des charges financières sur des comtés ou territoires bénéficiant des services de ces communautés (ex. : redevance de Laval et la Rive Sud envers Montréal). Cela n'implique pas forcément l'obligation de définir un comté pour des territoires très considérables puisque le résultat serait néfaste en raison de la taille de cette nouvelle agglomération de comté.

Il est toutefois suggéré dans ce titre, la nécessité de relever certaines ambiguïtés entre la loi 125, celle des cités et villes et finalement les lois des communautés urbaines et de la communauté régionale. A ce propos, un vote sur la question indique clairement que des participants souhaiteraient qu'il soit clairement établi que pour l'instant, les villes membres des trois communautés soient exclues de l'application de la loi 125.

D. Mécanisme d'arbitrage entre les paliers

La loi 125 mérite des clarifications avec le temps. La Commission nationale de l'aménagement donne des avis. Elle tranche des débats sur des textes. Il existe un droit de recours du partenaire municipal auprès des autres municipalités partenaires en cas de conflit avec le schéma de comté. Ce droit de recours est également vrai pour le comté. Les instances politiques ont le privilège de changer.

Un désaccord très évident s'est manifesté au niveau du recours à la Commission nationale de l'aménagement.

E. Rôle du gouvernement et du ministre

Il découle que l'aide financière est requise en vue d'attirer la multiplication et le fonctionnement des nouvelles structures.

Sera-t-elle laissée à la discrétion du ministre?

Il ne semble pas que les ressources financières pour y parvenir soient définies.

De plus, le pouvoir discrétionnaire peut renverser des options privilégiées des élus locaux. A ce propos l'assistance reconnaît le caractère abusif de la loi (article 135).

Les participants ne seraient pas prêts à payer des factures pour des politiques d'aménagement qui ne seraient pas supportées par les élus locaux. Dans de tels cas, le gouvernement seul endosserait la responsabilité.

Les participants craignent beaucoup le fait que le gouvernement dispose à travers la loi de pouvoirs discrétionnaires lui permettant d'intervenir unilatéralement.

Il se dégage aussi des propos de la ressource gouvernementale que finalement ce sont les objectifs gouvernementaux (nationaux) qui ont préséance.

F. Le rôle du citoyen

L'expérience de la participation effectuée ici et là à travers les communautés n'indique pas que la population est prête à répondre à cette consultation. Il serait peut-être plus souhaitable d'insister dans un premier temps sur l'information.

La consultation est coûteuse et l'expérience a démontré que des modifications substantielles n'ont pas été effectuées à la version finale du schéma (ex: C.R.O.).

La participation ne s'est pas révélée un succès à date. On souhaite obtenir des formules plus rentables pour effectuer de tels mécanismes.

(A N N E X E III)

Réponses à la question 1 (b)

Question 1 (b) — Si vous n'êtes pas d'accord (ou si vous n'êtes que partiellement d'accord) avec le projet de loi no 125, Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, à quoi vous objectez-vous principalement?

- A l'érosion constante des pouvoirs dévolus aux municipalités par la loi des cités et villes.
 - Le projet de loi n'est pas une véritable décentralisation. Nous percevons la décentralisation de la façon suivante: les municipalités structurées doivent être les maîtres d'oeuvre des pouvoirs régionaux décentralisés et avoir des sources de revenus fiscaux régionaux et exercer ces pouvoirs en collaboration et en coopération avec les municipalités.
 - Entrave à la liberté municipale.
 - Nous ne sommes pas d'accord pour que le Conseil de comté ait juridiction dans ce domaine.
 - A l'obligation de procéder à de nouveaux schémas devant être approuvés par de nouveaux intervenants alors que nous avons subi les lourdeurs administratives du ministère des Affaires municipales.
 - Conseil de comté — trop grand territoire — obstacles géographiques.
 - Il semble que la ville (conseil) perde de ses pouvoirs décisionnels sur son territoire.
 - En associant une région agricole éloignée de 60 milles à une région industrialisée. Deux philosophies et modes de pensée très différents.
 - Crainte de se voir la seule ville représentée sur un comité de quelque 45 municipalités rurales.
 - Éviter que la politique s'en mêle. Accorder des privilèges égaux à chacune des municipalités regroupées. Éviter que le contrôle se fasse par les personnes qui parleront le plus fort.
 - Pour une cité et ville, elle devrait garder ses pouvoirs pour son plan d'urbanisme.
 - Enlever trop de pouvoir aux municipalités et trop aux fonctionnaires.
 - Délais interminables pour adoption de modifications et autres.
- A cette série d'approbation et de certificats de conformité que chaque municipalité devra obtenir lors de toutes décisions subséquentes.
- Les procédures d'approbation. Que ce ne soit pas le Conseil de comté qui soit habilité mais plutôt un organisme intermunicipal.
- Nous nous objectons à ce qu'il y ait des conseils de comté qui aient une autorité dans les affaires de notre ville.
- Je trouve qu'il y a trop de mécanismes de consultation de la population. Ceci retardera de beaucoup la mise en place. C'est un danger de division.
- (1) la participation du citoyen au niveau du schéma d'aménagement n'est pas décisionnelle;
 - (2) le gouvernement peut apporter des corrections sans consultation des citoyens;
 - (3) le gouvernement est juge et partie sans consultation;
 - (4) Réf. 44 — la représentation ne peut représenter la représentativité des citoyens. Art. 142-143-144 — aucune date d'application.
- Etant donné que notre municipalité s'est dotée d'un plan directeur d'urbanisme et que tout marche très bien, nous ne serions pas intéressés à tout changer.
- D'accord sur les objectifs, sur le principe et sur une partie du contenu. Manque de précision sur ce que seront les comtés renouvelés et le régime fiscal qui soutiendra le tout.
- Les pouvoirs absolus du ministre édictés aux articles 4, 28 à 29, 62, 66 et 78, sans aucun recours par voie d'appel pour les parties impliquées;
- Les pouvoirs absolus du gouvernement édictés aux articles 30, 127 à 133 et 134 à 141, sans aucun recours par voie d'appel pour les parties impliquées;
- Les pouvoirs absolus de la Commission nationale de l'aménagement de lier les parties intéressées par ses "avis", sans que ces parties ne disposent du droit de se faire entendre ou de se porter en appel (cf. les articles 38, 100 et 102);
- Les pouvoirs absolus du Conseil de comté édictés aux articles 42 et 82, sans aucun recours par voie d'appel pour les parties impliquées;
- Les procédures plutôt encombrantes et coûteuses régissant l'élaboration et l'adoption des plans d'urbanisme et des règlements de zonage et de lotissement, ainsi que de toute abrogation et modification d'iceux (cf. les articles 84 à 96 et 116 à 125).
- Le projet de loi actuel ne définit pas clairement les limites des comtés municipaux renouvelés.
- Le gouvernement a le dernier mot, ce qui n'est pas normal. Déjà c'est difficile d'adopter un plan au niveau d'une ville, alors au niveau du comté et de plus le gouvernement a toujours le dernier mot. Selon l'avis de la Commission d'urbanisme, les procédures sont trop longues et trop lourdes en vue de l'adoption.

Nous croyons à la planification en matière d'aménagement de territoire; cependant pour atteindre ce but une telle loi nous apparaît aussi peu nécessaire que l'usage d'un canon pour tuer une mouche. De plus, en favorisant la création de gouvernements régionaux, ce projet de loi ne peut que contribuer à l'alourdissement et à l'accroissement des coûts d'aménagement tout en remettant au cause la notion même de la municipalité.

Manque de fini, trop grande uniformité d'application à travers le Québec rural et urbain. Certains délais sont trop courts, certains pouvoirs sont trop grands au comté et au ministre ce qui risque de porter atteinte à l'autonomie principale.

- (1) Texte de loi obscur sur certains points: a) délimitation des comtés; b) représentativité;
- (2) L'application de la loi occasionnera des coûts additionnels aux municipalités;
- (3) Crainte que cette loi ne soit le prélude à des modifications subséquentes dans l'administration municipale (régionalisation des services et autres);
- (4) Décentralisation qui se veut une remise aux municipalités de certains problèmes que le gouvernement peut résoudre (ex: CLSC).

Parce que le comté devient un nouveau gouvernement supérieur et les municipalités cessent d'exercer les pouvoirs qui leur incombent. Les actes du Conseil de comté ne sont soumis à aucun contrôle par les contribuables qui doivent même demander un avis au comté pour des règlements d'emprunt pour travaux d'infrastructures qui concernent leurs municipalités.

A l'autorité du Conseil de comté. Subordination de l'administration municipale à des contrôles, des délais et des tracasseries administratives qui ne sont pas nécessaires: par exemple, article 46; l'article 6 va trop loin.

Participation partielle au Conseil de comté renouvelé (art. 160) et imprécision sur investissements d'infrastructures de comté (5F).

Le pouvoir enlevé aux municipalités de gouverner leur territoire.

Aux méthodes de consultation (art. 16 et 23). Le "comté renouvelé" devrait aviser chaque municipalité, cette dernière ayant la responsabilité d'aviser ses électeurs.

Perte de l'autonomie municipale.

Consultation importante des citoyens mais excessive intrusion faite du gouvernement provincial et surtout du ministre responsable. Administration, bureaucratie et délais longs.

En raison du laps de temps trop court pour en étudier toutes les implications.

- (1) A la non-connaissance du rôle des municipalités urbaines dans le comté renouvelé et la représentativité qu'auront ces municipalités;
- (2) De quel ordre seront les pouvoirs décisionnels des comtés.

Au Conseil de comté renouvelé qui est une porte ouverte au gouvernement supramunicipal et qui devra gérer d'autres aspects à cause de la nouvelle loi gouvernementale.

Perte d'autonomie des conseils municipaux.

Notre plan directeur adopté en 1976 devra être remodifié, aucune définition par qui seront payés les coûts occasionnés au Conseil de comté ou aux municipalités — importance non définie du référendum proposé.

- (1) Les pouvoirs du ministre;
- (2) Complexité du processus administratif;
- (3) Limites des conseils de comté non définies;
- (4) Disparité d'intérêt entre les membres des conseils de comté.

Remise en cause de notre existence. Perte de responsabilités. Augmentation exagérée des coûts. Difficultés de s'entendre régionalement. Multiplication des pouvoirs de décision. Création d'organisme incontrôlable. Disparition du bénévolat, etc..

A l'obligation de consultation populaire et aussi la crainte que cette loi ne soit le prélude à l'établissement de conseils régionaux ressemblant à ce qui existe présentement au niveau des commissions scolaires, c'est-à-dire perte graduelle des pouvoirs déjà acquis aux conseils municipaux.

Perte de pouvoir de décision des municipalités en ce qui regarde chacun des territoires respectifs et le bien des citoyens concernés, et accroissement de coûts inutiles en procédures administratives lourdes et non constructives.

A N N E X E B

**MÉMOIRE
déposé à la commission permanente
des affaires municipales
de l'Assemblée nationale du Québec**

**préparé par
la Fédération des jeunes chambres
du Canada français Inc.**

sur le

**Projet de loi 125,
Loi sur l'aménagement et l'urbanisme**

Mars 1979

Notre organisme

Considérant que notre Fédération en est à sa première comparution devant une commission permanente de l'Assemblée nationale, nous croyons qu'il serait opportun de vous aider à la situer sur la carte du Québec. Fondé en 1936 et intégré aux Jaycees du Canada jusqu'en 1964, notre organisme, qui a connu sa part de succès et de difficultés, regroupe actuellement soixante (60) unités locales réparties en onze (11) régionales à travers le Québec. Lors de ses assises annuelles de juin 1977, notre Fédération effectuait un important retour aux sources et elle se dotait d'une commission nationale dite "de la vie municipale". En juin 1978, alors qu'elle avait le privilège d'accueillir le ministre-parrain du projet de loi 125, la Fédération faisait un premier bilan fort positif de ses "actions municipales" et elle optait résolument pour le perfectionnement de son enracinement dans la vie quotidienne des municipalités du Québec. Considérant que les années 1978 et 1979 auront aussi amené le gouvernement du Québec à proposer de très importantes réformes susceptibles de modifier radicalement le monde municipal, il n'était donc que normal que notre Fédération s'intéresse vivement à un certain nombre de projets de loi qui ont été et/ou qui seront déposés devant l'Assemblée nationale. C'est dans cet état d'esprit que du 5 au 23 février dernier, les membres de plusieurs de nos unités locales ont consulté six cent quarante neuf (649) Québécoises et Québécois afin de connaître leur perception et leurs objectifs quant à certaines réformes du milieu de vie municipal. Aujourd'hui, nous nous présentons devant vous pour vous soumettre le fruit de nos réflexions face au projet de loi 125 et pour tenter de synthétiser les opinions que nous avons recueillies aux chapitres 4 et 5 du sondage auquel nous venons de faire allusion. Nous nous limiterons à ces chapitres 4 et 5 de notre sondage, puisque nous devons revenir devant vous avec les chapitres 2 et 3 lorsque vous serez invités à disposer d'un projet de réforme de la démocratie municipale au Québec. Par ailleurs, avant d'entreprendre notre argumentation, nous tenons à vous informer du fait que la compilation locale et régionale des résultats de notre sondage s'est effectuée entre le 25 février et le 8 mars alors que la compilation a été complétée le 19 mars par des étudiants et étudiantes de l'option fiscalité de la polyvalente des Chutes de Shawinigan.

Introduction

Les 2, 3 et 4 juin 1978, à St-Hyacinthe, notre Fédération tenait son 43ième congrès annuel, et le ministre d'Etat à l'Aménagement qui était venu nous parler de son éventuel projet de loi sur l'aménagement et l'urbanisme, projet de loi qu'il définissait déjà comme décentralisateur, nous disait:

"Quand arrivera le temps de la consultation publique, je compte bien que le mouvement Jeune Chambre fera connaître ses positions et qu'il suscitera au sein de ses structures interrégionales, régionales et locales, un intérêt marqué pour ce grand débat qui animera la vie québécoise au cours des prochains mois et des prochaines années."

Le ministre a déposé son projet de loi, la Fédération a tiré profit de ses structures pour débattre et consulter. Le moment est donc venu de faire connaître nos positions.

Dans un premier temps, nous croyons qu'il est important d'indiquer aux membres de cette commission parlementaire et à l'ensemble du Québec que la Fédération des Jeunes Chambres souscrit totalement aux affirmations de tous ceux et celles qui estiment qu'une loi-cadre de l'aménagement et de l'urbanisme est la bienvenue et qu'elle doit être adoptée dans les meilleurs délais, c'est-à-dire sans qu'elle doive se buter à une opposition systématique et improductive.

Deuxièmement, nous estimons tout aussi important que notre Fédération participe à l'effort collectif du Québec en tentant de clarifier et/ou de bonifier certaines dispositions du projet de loi 125.

Critique, chapitre premier, sections I et II

Nous amorcerons notre critique de cet important projet de loi qui cherche à établir un partage équitable des pouvoirs entre les collectivités locales et le gouvernement québécois en matière d'aménagement et d'urbanisme, en indiquant que si ce nouveau partage des pouvoirs est véritablement une responsabilité politique, il ne nous semblerait que normal que le gouvernement québécois assume lui-même la première responsabilité politique en matière d'aménagement et d'urbanisme en imposant aux régions et/ou aux conseils de comté d'adopter des schémas d'aménagement de leur territoire au cours des cinq (5) premières années suivant l'entrée en vigueur de la loi.

A cet effet, nous estimons que certaines dispositions du projet de loi devraient être amendées afin de garantir que les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme permettent de procéder à l'identification et à la protection des biens patrimoniaux. Au-delà de la portée du sondage que nous avons effectué, cette préoccupation a souvent été relevée par ceux et celles d'entre nos membres qui ont consulté divers porte-paroles des Conseils régionaux de la culture. Nos remarques relatives aux obligations qui pourraient être imposées par le gouvernement québécois aux gouvernements municipaux, nous semblent d'autant plus justifiées qu'elles rejoignent facilement les vues exprimées par les répondants à la question 04.03 de notre sondage. Ces répondants indiquent qu'une mixité de responsabilité en matière d'aménagement puisse s'exercer en décroissant de la municipalité locale vers la région et vers Québec. Nous croyons que cet objectif de mixité et d'harmonisation puisse facilement se réaliser si le gouvernement québécois assume la responsabilité d'imposer une responsabilité-cadre qui sera ensuite assumée, quant à son exécution, par les populations et les gouvernements régionaux et locaux. Les questions 04.07, 04.08 et 04.09 de notre sondage nous indiquent tout aussi clairement qu'au-delà d'une loi-cadre adoptée, donc imposée par le gouvernement du Québec, il serait possible et souhaitable que la responsabilité d'exécution soit municipalisée pour les règlements de zonage, de lotissement et de construction.

Cependant, à la lumière de ces données et au nom de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux, nous estimons que le pouvoir d'ordonnance réservé au ministre à l'article 7 du projet de loi, devrait et pourrait être éliminé en modifiant les deux (2) articles précédents. Bien que le résultat final tende à être identique, nous croyons que notre formule aurait l'avantage de faire du projet de loi 125 une véritable loi-cadre prévoyant la quasi-totalité des éventualités et d'éviter toute forme ou tout risque de dirigisme ministériel.

Traitant du rôle du ministre responsable de l'application de cette éventuelle loi de l'aménagement et de l'urbanisme, nous ouvrons une parenthèse pour communier à un vœu du monde des élus municipaux et pour souhaiter que l'application de la loi soit confiée à la responsabilité du ministre des Affaires municipales, ne fût-ce que pour continuer à rapprocher le ministère et le monde municipal facilitant ainsi une plus grande homogénéité dans les prises de décisions. Nous ne voudrions pas que l'entrée en vigueur d'une loi de l'aménagement et de l'urbanisme permette la ré-édition de certains accrochages nés de l'entrée en vigueur de la loi visant la protection des terres agricoles et nous estimons que la concentration des obligations et pouvoirs municipaux sous la gouverne du ministre des Affaires municipales sera notre meilleure garantie.

Critique, chapitre premier, sections III, IV et VI

La consultation que nous avons menée auprès de nos membres et le sondage qui nous avons effectué dans plusieurs régions du Québec, pourront certainement témoigner de notre endossement du principe qui veut que les citoyens d'une municipalité ou d'une région doivent très activement participer à la prise de décision et à la gestion de l'aménagement.

Toutefois, notre Fédération souhaiterait que la participation des citoyens et citoyennes du Québec à la planification et à la gestion de leur territoire soit mieux encadrée qu'elle ne semble l'être par la terminologie actuelle du projet de loi.

A titre d'exemples:

Notre Fédération estime que le législateur aurait avantage, une fois que le délai de 45 jours prévu à l'article 10 aura été respecté, à prévoir une disposition législative qui aura pour objet d'imposer un délai maximum pour la soumission publique de la proposition préliminaire d'aménagement, tout comme nous souhaiterions voir les délais prévus aux articles 13, 14 et 15 être, eux aussi, mieux définis. Cette demande d'un meilleur encadrement touche aussi tout le processus relatif à la rédaction et à l'adoption de la proposition d'aménagement (version définitive) et du schéma d'aménagement. Cette requête nous semble d'autant plus justifiée que l'article 19 du projet de loi semble inviter à des abus en permettant, sans encadrement, d'ajourner l'assemblée autant de fois que nécessaire et de donner à toute personne de se faire entendre. Nous réclamons donc une législation d'encadrement qui permette ensuite à la commission consultative de fixer ses règles de procédures à l'intérieur de paramètres qui seront les mêmes pour l'ensemble du territoire du Québec, à l'extérieur des trois (3) Communautés.

D'autre part, notre Fédération ne sera certes pas le premier organisme à réclamer une correction radicale de la terminologie et même de l'esprit de l'article 24, portant sur la tenue d'un référendum avant de procéder à l'adoption d'un schéma d'aménagement. Qu'il nous suffise de souligner que nous

souhaiterions que le législateur définisse beaucoup plus clairement les prérequis à la tenue d'un référendum et qu'il assume la responsabilité politique de statuer que le résultat de ce référendum ait une valeur décisionnelle. Si le gouvernement québécois devait refuser qu'un tel référendum ait une valeur décisionnelle, nous préfererions que ce recours soit tout simplement éliminé du projet de loi 125. Par ailleurs, à la lumière de la tendance que le gouvernement a de nous doter de lois-cadre, nous aimerions savoir si une consultation populaire sur l'adoption d'un schéma d'aménagement ou d'un plan d'urbanisme sera soumise aux dispositions-cadre de la loi sur les consultations populaires?

D'autre part, à l'unisson de plusieurs élus municipaux, nous devons vous faire part de nos craintes quant aux coûts que ce "grand effort démocratisant" imposera aux collectivités locales et régionales si les articles 16 et 32 du projet se retrouvent intégralement à l'intérieur de la loi de l'aménagement et de l'urbanisme. Bien que nous ne nous objections pas radicalement à ce principe, nous aimerions savoir quelles sont les ressources fiscales qui seront libérées par le gouvernement québécois pour nous permettre d'atteindre cet idéal de démocratisation.

Finalement, sur ce volet, nous tenons à souligner que les craintes que nous avons soulevées quant au processus et aux coûts visés par les sections III et IV du premier chapitre du projet de loi, nous assaillent encore lorsque nous parcourons la section VI et plus particulièrement les articles 48 et 50. Il va sans dire que nos observations se transposent donc facilement des sections III à IV à la section VI du premier chapitre du projet de loi.

Histoire de conclure ce chapitre de nos observations, nous tenons à attirer votre attention sur une phrase de la page 174 du rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation au Québec, groupe qui était présidé par monsieur Claude Castonguay:

"Tous ces plans et schémas devaient donc faire l'objet de multiples approbations à différents niveaux. Cette approche trop idéaliste et trop abstraite a été avec raison, rejetée car son adoption aurait très certainement donné lieu à des goulots d'étranglement et à des lenteurs bureaucratiques interminables. Il ne faudrait pas que l'on oublie cette dure leçon lors de la reprise."

Critique, chapitres troisième et quatrième

Sous cette tête de pont, nous aimerions vous soumettre quelques réflexions sommaires qui rejoindront sûrement certains des commentaires que nous avons déjà formulés quant au contenu du premier chapitre.

Comme notre Fédération des Jeunes Chambres l'avait fait pour les propositions et le schéma d'aménagement, nous aimerions qu'une éventuelle loi de l'aménagement et de l'urbanisme encadre mieux, dans le temps, toute la mécanique d'élaboration et d'adoption d'un plan municipal d'urbanisme. Afin d'éviter toute longueur inutile, nous nous bornerons à indiquer que l'esprit qui a présidé à nos réflexions sur le chapitre premier du projet de loi, est le même qui a guidé notre étude des chapitres troisième et quatrième. A cet effet, nous pouvons souligner que le mécanisme d'information prévu à l'article 88 du projet de loi nous semble, actuellement, beaucoup mieux approprié aux besoins et aux ressources fiscales du milieu local que ne le sont les articles 16, 32 et 92; d'autant plus que cette disposition pourrait facilement se marier à une initiative comme celle à laquelle les administrateurs de la Communauté régionale de l'Outaouais ont eu recours pour adopter leur schéma d'aménagement.

Quant au mode de révision ou d'amendement d'un plan d'urbanisme, nos commentaires rejoignent ceux que nous formulons par rapport au mode de révision ou d'amendement du schéma d'aménagement.

Avant de passer au chapitre suivant, notre Fédération demande aux législateurs de rédiger la version finale de la loi de façon à ce que dans chaque municipalité, le plan d'urbanisme et les règlements de zonage, de construction et de lotissement soient conformes, non pas seulement aux objectifs mais bel et bien au contenu réel du schéma d'aménagement. Dans la même veine, nous estimons que la loi devrait exiger que les règlements de zonage, de lotissement et de construction soient conformes aux contenus réels du schéma d'aménagement et du plan d'urbanisme.

De plus, à la lumière de nos remarques relatives à la consultation populaire, nous aimerions que l'éventuelle loi de l'aménagement et de l'urbanisme prévoit un mécanisme souple d'information et de consultation sur le projet de version finale d'un règlement municipal de zonage, de construction et/ou de lotissement.

Critique, chapitres sixième et septième

Bien que notre Fédération des Jeunes Chambres ait souvent pu reconnaître les qualités d'un vrai démocrate chez le ministre d'Etat à l'Aménagement, force nous est aujourd'hui de souligner que la terminologie ou la phraséologie de ces sixième et septième chapitres du projet de loi a réussi à nous inquiéter très profondément.

La Fédération des Jeunes Chambres ne voudrait pas que la future loi de l'aménagement et de l'urbanisme institutionnalise l'habitude de gouverner par décret. Nous ne voudrions pas que le ministre des Affaires municipales ait, par une erreur de terminologie, le droit d'imposer ses vues et/ou son orientation à une collectivité régionale ou locale qui se serait démocratiquement dotée d'un schéma

d'aménagement ou d'un plan d'urbanisme. A cet effet, nous aimerions pouvoir exiger que l'esprit et la lettre de l'article 127 du projet de loi soient très strictement respectés et que le ministre et le gouvernement soient forcés de se soumettre aux mêmes règles qu'ils auront imposées à tous les contribuables du Québec. Dans cette veine, afin de favoriser l'harmonisation des pouvoirs en matière d'urbanisme et d'aménagement, nous croyons que le gouvernement québécois devrait être capable de suffisamment de responsabilité politique pour élaborer, définir et préciser ses grandes orientations de développement avant l'adoption et/ou lors de la révision quinquennale des schémas d'aménagement et/ou des plans d'urbanisme. Si ce principe démocratique et juste était respecté par le gouvernement du Québec, il entraînerait aussi la modification d'un certain nombre d'autres articles (ex.: 28, 29, 30, ...) du projet de loi. Considérant que ces chapitres sixième et septième nous rapprochent plus directement du rôle et des pouvoirs de la Commission nationale de l'aménagement, nous ajouterons simplement que toutes les explications des porte-paroles gouvernementaux n'ont pas encore dissipé toutes nos craintes. A notre avis, la terminologie actuelle du projet de loi accorde des pouvoirs extra-judiciaires à cette Commission, particulièrement lorsque tout au long du projet de loi, on répète qu'un simple avis de la Commission "lie" toutes les parties quant à la conformité ou lorsqu'on ajoute que les parties doivent s'adapter aux termes d'un avis de la Commission. Si les législateurs ne réussissaient pas à démocratiser le rôle et les pouvoirs de cette Commission nationale de l'aménagement en recourant à une terminologie qui s'intègre mieux à l'esprit du projet de loi, notre Fédération des Jeunes Chambres serait forcée de faire sienne cette opinion émise le 9 mars par la section de Hull du Barreau du Québec:

"Après examen attentif des pouvoirs et du fonctionnement de la Commission nationale de l'aménagement, le Comité considère que plusieurs fonctions dévolues à ladite Commission sont actuellement détenues et exercées par la Commission municipale du Québec...

"De l'avis du Comité, la mise sur pied d'un tel organisme constituerait un alourdissement de la structure gouvernementale. Aussi, afin d'éviter le tout, le Comité est d'avis qu'il est inutile de créer un nouvel organisme et que le rôle à être confié à cette nouvelle Commission devrait plutôt être dévolu à la Commission municipale du Québec.

"De plus, en accord avec les principes énoncés dans le titre traitant des pouvoirs du gouvernement, le Comité est d'avis que les pouvoirs de la Commission municipale devraient rester tels qu'ils sont actuellement en regard des règlements municipaux adoptés par les municipalités.

"Enfin, le Comité est également d'avis que toute disposition visant à écarter le droit des municipalités ou des individus à s'adresser aux tribunaux de droit commun sont encore les meilleurs protecteurs du processus démocratique, de la liberté des collectivités et des individus."

Dans cette veine, notre Fédération n'hésite pas à recommander au gouvernement québécois d'étudier la possibilité de régionaliser la Commission municipale du Québec, ou si elle est créée, la Commission nationale de l'aménagement afin que les décisions locales et régionales puissent s'élaborer et se prendre en région.

De plus, nous aimerions inviter le gouvernement à étudier la possibilité de multiplier les cours municipales afin de faciliter la mise en application et le respect de tous les règlements municipaux.

Critique du titre I, chapitre premier

Bien que nous n'ayons pas accordé d'attention particulière à cette dimension du projet de loi, nous voudrions vous soumettre quelques observations sommaires.

Premièrement, la Fédération des Jeunes Chambres souhaiterait que ce chapitre du projet de loi en soit retiré pour devenir une loi distincte afin que dans l'avenir la loi de l'aménagement et de l'urbanisme ait une identification propre et surtout afin que les corporations de comté n'aient pas comme texte législatif régissant leur administration quotidienne, une brique administrative dont l'appellation ne ressemble en rien à la réalité.

Deuxièmement, à la lumière des discussions de la Conférence municipale sur l'aménagement qui s'est déroulée à Montréal les 16, 17 et 18 mars 1979, nous estimons que les législateurs auraient avantage à préciser la lettre et l'esprit de l'article 143 du projet de loi. Suite à cette précision, la Fédération aimerait que le gouvernement québécois s'empresse d'imposer à la Communauté urbaine de Montréal des règles et un échéancier devant mener à l'adoption d'un schéma d'aménagement. De la même façon, nous croyons que le gouvernement ne devrait ménager aucun effort pour faciliter le processus d'aménagement dans lequel la Communauté urbaine de Québec doit s'engager; tout comme nous demandons au gouvernement de faire siennes toutes les dispositions du schéma d'aménagement de la Communauté régionale de l'Outaouais en s'engageant à ne jamais amputer ce schéma par diverses lois-cadre ou spécifiques qui auraient pour effet de modifier unilatéralement les décisions qui ont été prises par la population de cette région. Il va sans dire que cette dernière remarque pour i aussi viser la C.U.M. et la C.U.Q. lorsque ces Communautés se seront dotées de schémas d'aménagement.

Bien que nous n'ayons pas poussé plus avant notre réflexion sur le sujet du renouvellement des rôles, pouvoirs, structures et limites des conseils de comté, nous vous invitons à tenir compte de résultats du chapitre 5 de notre sondage lorsque vous déciderez de légiférer en matière ds "conseils de comté renouvelés".

Sans prétention, nous osons croire que le contenu du chapitre 5 de notre document-sondage justifie pleinement que nous invitons le gouvernement québécois à une grande prudence et à un nouvel effort d'information de l'ensemble des Québécoises et Québécois.

Conclusion

Lorsque nous quitterons l'enceinte de cette commission parlementaire, nous aurons consolidé notre conviction que le boulot accompli pour y parvenir aura été et sera bénéfique pour la Fédération des Jeunes Chambres et nous cultiverons l'espoir d'avoir, une fois de plus, été utile au cheminement collectif du Québec.

ANNEXE

**Sondage Jeune Chambre
sur la
réforme de la démocratie municipale,
l'aménagement du territoire
et la
décentralisation administrative**

Novembre 1978

(Résultats partiels)

01. IDENTIFICATION

01.01 Pouvez-vous nous dire si vous occupez votre logement à titre de

1- Propriétaire	<u>403</u>
2- Locataire	<u>145</u>
3- Pensionnaire	<u>43</u>
4- Autre	<u>18</u>

01.02 Quel est votre groupe d'âge?

1- Moins de 20 ans	<u>60</u>
2- 20 à 40 ans	<u>407</u>
3- 41 à 60 ans	<u>122</u>
4- Plus de 60 ans	<u>34</u>

01.03 Depuis combien de temps habitez-vous cette municipalité?

1- Moins d'un an	<u>45</u>
2- 1 à 3 ans	<u>87</u>
3- 3 à 5 ans	<u>70</u>
4- 5 à 7 ans	<u>58</u>
5- 7 à 10 ans	<u>40</u>
6- 10 à 15 ans	<u>44</u>
7- 15 ans et plus	<u>267</u>

01.04 Dans quel groupe retrouvez-vous votre revenu annuel total?

1- Moins de \$10,000.	<u>167</u>
2- \$10,001 à \$15,000.	<u>149</u>
3- \$15,001 à \$20,000.	<u>144</u>
4- \$20,001 à \$25,000.	<u>84</u>
5- \$25,001 à \$35,000.	<u>38</u>
6- \$35,001 à \$50,000.	<u>11</u>
7- Plus de \$50,000.	<u>10</u>

01.05 Dans quel groupe retrouvez-vous le revenu annuel total des adultes habitant ce logement et étant considérés comme membres d'une même unité familiale?

1- Moins de \$10,000.	<u>130</u>
2- \$10,001 à \$15,000.	<u>116</u>
3- \$15,001 à \$20,000.	<u>114</u>
4- \$20,001 à \$25,000.	<u>72</u>
5- \$25,001 à \$35,000.	<u>71</u>
6- \$35,001 à \$50,000.	<u>34</u>
7- Plus de \$50,000.	<u>27</u>

01.06 Aujourd'hui, pouvez-vous vous considérer comme un membre actif, (vraiment participant) d'un parti politique, d'un conseil municipal, d'un conseil scolaire, d'un corps intermédiaire, d'un comité de citoyens, d'une association religieuse ou d'un club social?

1- Oui	<u>333</u>
2- Non	<u>243</u>
3- Ne sais pas	<u>13</u>
4- Refus	<u>33</u>

04. AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

04.01 Connaissez-vous le ministre d'Etat à l'Aménagement du territoire?

1- Oui	<u>187</u>
2- Non	<u>429</u>

04.02 Si oui, pouvez-vous le nommer?

1- Oui	<u>172</u>
2- Non	<u>417</u>

04.03 A votre avis, la responsabilité de l'aménagement du territoire doit-elle relever du gouvernement du Québec, d'un gouvernement régional (communauté, conseil de comté, etc.) ou du gouvernement municipal?

1- Québec	<u>76</u>
2- Régional	<u>88</u>
3- Municipal	<u>121</u>
4- Mixte (les 3)	<u>132</u>
5- Mixte (Qué-rég)	<u>37</u>
6- Mixte (Qué-mun)	<u>67</u>
7- Mixte (rég-mun)	<u>30</u>
8- Ne sais pas	<u>43</u>
9- Refus	<u>4</u>

04.04 Selon vous, la réglementation municipale ou régionale relative à l'aménagement du territoire ou à l'utilisation des sols doit-elle être subordonnée à la loi visant la protection des terres agricoles (loi du zonage agricole)?

1- Oui	<u>382</u>
2- Non	<u>105</u>
3- Ne sais pas	<u>86</u>
4- Refus	<u>19</u>

04.05 Tenant compte des coûts qu'entraînent l'étalement des infrastructures municipales (rues, trottoirs, aqueducs, égouts, etc),

croyez-vous qu'il faille freiner la construction de maisons unifamiliales pour les remplacer par des constructions plus denses (rangée, hauteur)?

1- Oui	<u>129</u>
2- Non	<u>421</u>
3- Ne sais pas	<u>47</u>
4- Refus	<u>11</u>

04.06 Les gouvernements devraient-ils chercher à encourager ou à freiner l'urbanisation des municipalités rurales?

1- Encourager	<u>311</u>
2- Freiner	<u>171</u>
3- Ne sais pas	<u>95</u>
4- Refus	<u>20</u>

04.07 L'adoption et la gestion d'un règlement de zonage doivent-elles être de la compétence de votre gouvernement municipal, régional ou provincial?

1- Québec	<u>53</u>
2- Régional	<u>58</u>
3- Municipal	<u>221</u>
4- Mixte (les 3)	<u>133</u>
5- Mixte (Qué-rég)	<u>16</u>
6- Mixte (Qué-mun)	<u>65</u>
7- Mixte (rég-mun)	<u>29</u>
8- Ne sais pas	<u>41</u>
9- Refus	<u>12</u>

04.08 L'adoption et la gestion d'un règlement de lotissement doivent-elles être de la compétence de votre gouvernement municipal, régional ou provincial?

1- Québec	<u>48</u>
2- Régional	<u>56</u>
3- Municipal	<u>267</u>
4- Mixte (les 3)	<u>59</u>
5- Mixte (Qué-rég)	<u>23</u>
6- Mixte (Qué-mun)	<u>40</u>
7- Mixte (rég-mun)	<u>47</u>
8- Ne sais pas	<u>39</u>
9- Refus	<u>4</u>

04.09 L'adoption et la gestion d'un règlement de construction doivent-elles être de la compétence de votre gouvernement municipal, régional ou provincial?

1- Québec	<u>45</u>
2- Régional	<u>41</u>

3- Municipal	<u>322</u>
4- Mixte (les 3)	<u>52</u>
5- Mixte (Qué-rég)	<u>17</u>
6- Mixte (Qué-mun)	<u>29</u>
7- Mixte (rég-mun)	<u>32</u>
8- Ne sais pas	<u>40</u>
9- Refus	<u>11</u>

05. DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE

05.01 Croyez-vous que le gouvernement du Québec doive tenter de décentraliser sa structure afin de rapprocher les citoyens des divers mécanismes provinciaux de décision?

1- Oui	<u>364</u>
2- Non	<u>84</u>
3- Ne sais pas	<u>112</u>
4- Refus	<u>19</u>

05.02 Croyez-vous que cette décentralisation puisse se faire en confiant à des mandataires régionaux certains pouvoirs généralement détenus à Québec par des sous-ministres ou par le Conseil du Trésor?

1- Oui	<u>314</u>
2- Non	<u>99</u>
3- Ne sais pas	<u>176</u>
4- Refus	<u>19</u>

05.03 Si vous avez répondu oui à la question précédente, croyez-vous que ces mandataires régionaux doivent être investis de pouvoirs semblables à ceux des préfets français?

1- Oui	<u>115</u>
2- Non	<u>75</u>
3- Ne sais pas	<u>308</u>
4- Refus	<u>57</u>

05.04 A partir des exemples connus des trois communautés actuellement structurées au Québec (Communauté urbaine de Montréal, Communauté urbaine de Québec et Communauté régionale de l'Outaouais), croyez-vous que le gouvernement doive décentraliser ses pouvoirs vers ces communautés et vers une série d'autres communautés métropolitaines et/ou rurales qui pourraient être créées ailleurs en province?

1- Oui	<u>238</u>
2- Non	<u>127</u>
3- Ne sais pas	<u>200</u>
4- Refus	<u>36</u>

05.05

Si le gouvernement du Québec décidait d'instituer une série de structures administratives régionalisées du type de celles visées à la question précédente, croyez-vous qu'elles devraient assumer les responsabilités suivantes?

	<u>Oui</u>	<u>Non</u>	<u>Sais pas</u>	<u>Refus</u>
1- Voirie municipale	<u>346</u>	<u>122</u>	<u>82</u>	<u>21</u>
2- Voirie intermunicipale	<u>349</u>	<u>129</u>	<u>90</u>	<u>22</u>
3- Services de police	<u>372</u>	<u>121</u>	<u>78</u>	<u>24</u>
4- Services des incendies	<u>387</u>	<u>106</u>	<u>83</u>	<u>30</u>
5- Sûreté du Québec (gendarmerie)	<u>284</u>	<u>204</u>	<u>83</u>	<u>25</u>
6- Protection environnement	<u>388</u>	<u>115</u>	<u>69</u>	<u>20</u>
7- Soins à domicile	<u>325</u>	<u>162</u>	<u>83</u>	<u>22</u>
8- Garderies	<u>299</u>	<u>187</u>	<u>170</u>	<u>25</u>
	<u>Oui</u>	<u>Non</u>	<u>Sais pas</u>	<u>Refus</u>
9- Médecine préventive	<u>305</u>	<u>166</u>	<u>89</u>	<u>25</u>
10- Promotion économique	<u>348</u>	<u>100</u>	<u>112</u>	<u>19</u>
11- Transport en commun	<u>369</u>	<u>121</u>	<u>75</u>	<u>15</u>
12- Epuration des eaux	<u>393</u>	<u>111</u>	<u>64</u>	<u>21</u>
13- Approvisionnement en eau	<u>401</u>	<u>92</u>	<u>65</u>	<u>22</u>
14- Disposition des ordures	<u>307</u>	<u>109</u>	<u>47</u>	<u>14</u>
15- Habitation à caractère social	<u>324</u>	<u>121</u>	<u>97</u>	<u>26</u>
16- Promotion touristique	<u>390</u>	<u>106</u>	<u>91</u>	<u>24</u>
17- Traitement des données	<u>417</u>	<u>90</u>	<u>117</u>	<u>28</u>

05.06

Les administrateurs de ces "communautés" devraient-ils être nommés par le gouvernement du Québec, délégués par les municipalités membres ou élus au suffrage universel?

1- Nommés	<u>45</u>
2- Délégués	<u>163</u>
3- Elus	<u>198</u>
4- Mixte 1,2,3	<u>40</u>
5- Mixte 1,2	<u>60</u>
6- Mixte 1,3	<u>3</u>
7- Mixte 2,3	<u>10</u>
8- Ne sais pas	<u>54</u>
9- Refus	<u>14</u>

05.07

Si, pour décentraliser son administration, le gouvernement du Québec décidait plutôt de modifier certaines structures régionales

déjà en place, croyez-vous qu'il devrait chercher à élaborer sa réforme à partir des comtés municipaux (conseils de comté) déjà existants?

1- Oui	<u>337</u>
2- Non	<u>77</u>
3- Ne sais pas	<u>150</u>
4- Refus	<u>19</u>

05.08 Si oui, devrait-il chercher à rendre les limites géographiques des comtés municipaux identiques à celles des circonscriptions électorales provinciales?

1- Oui	<u>215</u>
2- Non	<u>150</u>
3- Ne sais pas	<u>145</u>
4- Refus	<u>35</u>

05.09 Ou encore, devrait-il chercher à agrandir ou à diminuer les limites géographiques des comtés municipaux actuels?

1- Agrandir	<u>94</u>
2- Diminuer	<u>147</u>
3- Conserver mêmes	<u>203</u>
4- Ne sais pas	<u>85</u>
5- Refus	<u>10</u>

05.10 Si le gouvernement du Québec devait chercher à renouveler la composition de ces comtés municipaux, devrait-il obligatoirement y inclure les municipalités urbaines qui en sont actuellement exclues?

1- Oui	<u>261</u>
2- Non	<u>135</u>
3- Ne sais pas	<u>165</u>
4- Refus	<u>28</u>

05.11 Les administrateurs de ces "comtés municipaux renouvelés" devraient-ils être nommés par le gouvernement du Québec, délégués par les municipalités membres ou élus suffrage universel?

1- Nommés	<u>69</u>
2- Délégués	<u>158</u>
3- Elus	<u>199</u>
4- Mixte 1,2,3	<u>42</u>
5- Mixte 1,2	<u>16</u>
6- Mixte 1,3	<u>10</u>
7- Mixte 2,3	<u>16</u>
8- Ne sais pas	<u>57</u>
9- Refus	<u>18</u>

- 05.12 Si à la question précédente vous avez choisi les réponses 2, 4, 5 ou 7, croyez-vous que la délégation municipale doive se faire au prorata des populations locales ou sur la base d'une municipalité = un délégué?

1- Prorata	<u>113</u>
2- 1 pour 1	<u>133</u>
3- Autre	<u>34</u>
4- Ne sais pas	<u>127</u>
5- Refus	<u>104</u>

- 05.13 Selon vous, quel serait le meilleur mode de décentralisation administrative de l'appareil gouvernemental québécois?

1- Présence des ministères en région	<u>154</u>
2- Système de préfectures	<u>41</u>
3- Création de communautés	<u>79</u>
4- Comtés municipaux renouvelés	<u>140</u>
5- Ne sais pas	<u>150</u>
6- Refus	<u>25</u>