

Je voudrais dire avant de commencer que lorsque j'ai accepté de faire un exposé à ce colloque sur le droit urbain au Québec, je ne savais pas que seraient présents Jacques LEVEILLEE et Marie-Odile TREPANIER. Ils auraient été beaucoup plus qualifiés que moi pour traiter ce sujet. C'est en travaillant avec eux, ainsi qu'avec Mme Andrée LAJOIE et les chercheurs du Centre de Recherche de droit public de l'Université de Montréal, que j'ai découvert ce domaine et je leur en dois beaucoup de gratitude. Je me rassure de ma moindre qualification en me disant que la règle, à ce colloque, était de faire présenter le droit québécois par des Français, afin de créer cette distanciation et cette faculté d'étonnement qui sont le point de départ de toute étude de droit comparé.

Le sujet de mon exposé se définit plus difficilement que celui des deux exposés d'hier sur le droit de la famille et le droit de la santé. Le droit de la famille et le droit de la santé, il est facile de savoir ce que cela recouvre. Le droit de la santé se définit par une fonction sociale, la santé. Le droit de la famille renvoie à une institution, elle aussi facile à cerner.

Dans le droit urbain, l'objet même fait problème. Est-il défini par une fonction ? ou bien le droit urbain renvoie-t-il à une institution ? Bien sûr l'institution municipale est ici privilégiée. Mais le droit urbain ne se confond pas avec le droit municipal.

Evidemment on peut dire qu'il existe une fonction de l'urbanisme, qui donne naissance dans les municipalités à un service de l'urbanisme, à une commission d'urbanisme, à des dépenses d'urbanisme au sein du budget. Dès lors, à partir d'une définition minimum de l'urbanisme qui serait la répartition et l'affectation des sols, on pourrait dire qu'il existe un droit de l'urbanisme : ce serait le droit qui règlemente la répartition des sols, le droit de l'usage des sols. Mais en fait, si on s'en tenait au droit de l'urbanisme, on ne tiendrait pas grand chose car, en période de transformation rapide des villes, cet instrument peut paraître bien insuffisant. Des facteurs vont commander la répartition et l'affectation des sols, tels, pour en citer quelques-uns, la spéculation foncière, les grands équipements publics, les grandes opérations immobilières privées. Or, sur ces facteurs, le droit de l'urbanisme n'a guère de prise.

Dans les années 60, aussi bien en France qu'au Québec, on s'est trouvé dans une de ces périodes de mutation, de changement très rapide dans l'affectation des sols. C'est une période, en outre, pendant laquelle on a eu tendance à qualifier d'urbain de plus en plus de choses. Prenons l'exemple particulièrement riche en ce domai-

ne des Etats-Unis. On y a présenté nombre de problèmes qui naissent notamment dans les ghettos noirs de villes telles que Détroit ou Los Angeles comme problèmes urbains.

Pourquoi a-t-on qualifié "d'urbains" ces problèmes ? C'est une façon de faire éclater le problème, de l'éparpiller, de le morceler, de manière à le morceler, de manière à le rendre moins visible socialement et à faire croire que certaines solutions sont possibles, passant par la technique urbaine. Il en va de même lorsqu'on parle de violence dans les villes, des nouveaux modes de vie urbains, etc.

Je crois qu'il ne faut pas se laisser prendre au piège de cet élargissement qui est souvent le masque donné à un certain nombre de problèmes. Il n'en reste pas moins que le problème de la définition du *droit urbain* se pose. Doit-on inclure dans le droit urbain tout ce qui concerne l'intervention du juridique sur des domaines qui sont plus ou moins qualifiés d'urbains par la sociologie, ou le discours politique, y compris en matière de police ou de services sociaux ? Il faut sans doute éviter cet élargissement excessif du droit urbain, mais même en l'évitant, l'objet du droit urbain est difficilement cernable.

Repartons de ce noyau initial qu'est le droit de l'urbanisme. Il s'élargit dans deux directions. Il tend d'abord à inclure des réglementations nouvelles, touchant le contrôle du marché foncier, les équipements collectifs.

Le deuxième élargissement, du point de vue de la technique juridique, est plus intéressant à analyser. C'est l'idée selon laquelle il faut insérer ces règles proprement juridiques dans un nouveau type de normes, ayant pour objectif d'assurer la mise en cohérence des interventions urbanistiques et la prévision. Il s'agit ici de la planification, non pas seulement des plans d'urbanisme au sens classique, mais aussi de la planification économique, financière du développement urbain.

On voit bien que ces nouvelles normes, qui encadrent les normes juridiques, sont des normes qui, pour les juristes, posent problèmes parce qu'elles ne sont pas analysables comme des normes juridiques classiques. Les normes juridiques classiques s'analysent à partir des sujets de droit qu'elles désignent et des obligations juridiques qu'elles créent entre ces sujets de droit. Dans les normes de la planification, sujets de droit et obligations juridiques deviennent inexistantes ou secondaires. Ces normes nouvelles font-elles encore partie du droit ? Doivent-elles conduire à un élargissement de la conception que l'on doit avoir du droit ? Sans trancher le débat, constatons l'existence de ces normes appelées parfois normes prospectives. Elles se présentent comme un encadrement normatif des normes juridiques proprement dites.

Ce double élargissement, vers de nouvelles réglementations, d'une part, vers de nouveaux types de normes plus prospectives, d'autre part, pourrait bien constituer

le droit urbain. C'est au moins ce que l'on a cru en France dans les années 60. Il en est advenu un certain nombre de réformes, telle la loi d'orientation foncière de 1967. Ajoutons tout de suite, j'y reviendrai, que ces réformes ont partiellement échoué. Au Québec, également des projets de réformes ont vu le jour, mais ils n'ont que partiellement abouti à des textes nouveaux.

Des réformes qui ne sont que partiellement appliquées, d'un côté, des projets de réformes qui n'aboutissent pas, de l'autre. Est-ce que cela a influé, malgré tout, sur la façon dont les villes ont évolué ? Je ne suis pas sûr personnellement que l'existence ou la non-existence de règles positives nouvelles aient vraiment influé sur la façon dont les villes se sont développées pendant toute cette période. Mais il faut y regarder de plus près.

J'ai divisé cet exposé en deux temps. Le premier temps sera consacré au droit actuellement en vigueur au Québec. La pièce essentielle en est le zonage, que l'on qualifie souvent d'archaïque, par rapport à des objectifs nouveaux de mise en cohérence et de prévision, mais qui continue de fonctionner. S'il continue de fonctionner ce n'est pas seulement parce que c'est un outil somme toute, utilisable, mais c'est aussi parce qu'il est pris dans toute une série d'autres mécanismes compensateurs et correcteurs. Dans un deuxième temps, je parlerai des projets de réformes, non pour les analyser dans leur contenu, mais pour essayer de voir les raisons pour lesquelles ils n'ont pas abouti. Nous verrons que ces relations amènent à prendre une vue assez différente de la vue habituelle sur la planification urbaine et sur les institutions politiques urbaines.

Avant d'étudier ces deux points je vais faire quelques remarques, préciser les mises en garde qu'un Français doit faire lorsqu'il étudie les phénomènes sociaux et juridiques au Québec.

La première remarque porte sur la différence de structure urbaine entre le Québec et la France. Il est difficile d'ailleurs de faire des généralisations sur les villes québécoises parce qu'elles sont plutôt une juxtaposition de cas particuliers.

Premier cas particulier, la ville de Montréal, l'agglomération de Montréal avec ses 2 millions et demi d'habitants, déjà métropole à la taille nord-américaine. Autre cas particulier, l'autre grande ville de la province, l'agglomération de Québec, avec 500 000 habitants, ville essentiellement administrative. Ces deux agglomérations sont les deux seules grandes villes du Québec. Autre cas particulier, la ville de Hull entièrement dépendante dans son développement de l'agglomération d'Ottawa dont une partie échappe à la juridiction du Québec. Autre cas particulier, les sites urbains à développement extrêmement rapide, liés à des exploitations économiques particulières comme la Baie James. A côté, une série de villes qui pour des Français, peuvent être classées dans la typologie des villes moyennes ou des petites villes.

Il s'agit donc d'une structure urbaine au Québec qui est assez différente de celle qu'on trouve en France. La tradition culturelle urbaine diffère aussi. La structure de l'habitat est conçue différemment : l'habitat est beaucoup plus individuel : maisons à deux, trois ou quatre logements. Les déménagements sont fréquents.

Une deuxième précaution s'impose : il faut souligner que la structure politico-administrative est fondamentalement différente dans les deux pays. D'un côté l'existence d'un Etat fédéral. La constitution fondée sur le fédéralisme fait que le concept d'Etat que nous avons en France est finalement très dangereux à transposer tel quel au Québec ou au Canada. C'est un concept qui, non seulement est étranger à la pensée politique canadienne, mais qui plus est n'a pas d'équivalent exact sur le plan juridique.

Enfin, il est inutile de revenir sur les différences profondes qui existent dans la structure même du droit en France et au Québec. Voilà quelques précautions qu'il faut prendre avant d'aborder l'étude comparative du droit urbain au Québec et en France.

I - DU ZONAGE AUX GRANDS EQUIPEMENTS PUBLICS : FIGURES DU DROIT URBAIN QUEBECOIS

J'en viens tout de suite, à la première partie qui porte sur le droit actuel de l'urbanisme, au sens classique du terme. Le zonage continue à être le moyen privilégié dans l'arsenal des techniques juridiques existantes même s'il est qualifié d'archaïque, même si pour reprendre un mot bien connu de Réjane CHARLES, c'est un mort en sursis (1). Les règlements de zonage, qui fixent les droits d'occupation des sols, trouvent leur inspiration beaucoup plus dans le droit américain que dans le droit français. Ils constituent moins des instruments de prévision que d'interdiction.

Je voudrais rapidement indiquer leurs principales caractéristiques. La première n'est pas tellement étonnante pour un Français, qui s'attent à ce que le Québec soit beaucoup plus décentralisé que la France : il s'agit d'une réglementation entièrement *municipale*. Elle est prévue par le code des cités et des villes et par le code municipal ; ces deux codes donnent une entière compétence au Conseil municipal, pour établir le règlement. Règlement qui prévoit le zonage proprement dit, c'est-à-dire la répartition de l'usage des sols, auquel s'ajoute souvent un règlement de construction et un règlement de lotissement.

Il n'est pas nécessaire que le règlement soit approuvé par une autorité supérieure, comme c'est le cas pour les plans d'urbanisme ou les plans d'occupation des sols en France. Il existe certes des modèles de règlements établis par les gouvernements supérieurs : par exemple, la Direction Générale de l'Urbanisme du Ministère des affaires municipales a établi un modèle de règlement de zonage ; La Société centrale

d'hypothèque et de logement (SCHL) a établi un modèle de règlement de constructions. Mais ces modèles n'ont pas de caractère contraignant.

La deuxième caractéristique étonne un peu plus. On pense généralement que la concertation avec le public est plus grande au Québec qu'en France. C'est vrai dans certains domaines, mais certainement pas dans le cas du zonage. Il y a souvent, dans les municipalités, une commission d'urbanisme comprenant des représentants des usagers. Elle examine les nouveaux règlements ou les amendements aux règlements existants. Mais il n'y a aucune obligation d'enquête publique et il n'y a pas nécessairement débat public.

Lorsqu'un règlement est amendé il peut y avoir un référendum. Mais ce référendum ne concerne que les propriétaires de la zone concernée, et cette procédure est très rarement utilisée.

La troisième caractéristique est encore plus surprenante pour le Français. Elle concerne les modalités d'application du zonage. Ce type de norme juridique demande une certaine souplesse. Il faut pouvoir adapter le droit à des situations particulières, qui apparaissent toujours au fur et à mesure des projets de construction.

Cette adaptabilité, nécessaire se heurte à deux principes de droit administratif québécois. Le premier de ces principes est qu'une autorité qui a reçu délégation d'un pouvoir ne peut le sub-déléguer. Donc un Conseil municipal qui se voit déléguer par la législation provinciale, le pouvoir de régler ne peut l'exercer que lui-même. L'autre principe veut qu'un pouvoir de régler, délégué au Conseil municipal ne puisse pas être transformé en ce que l'on appelle là-bas un pouvoir de discrétion, c'est-à-dire, pour reprendre les termes de droit français, un pouvoir qui permet de faire des actes individuels, de prendre des décisions unilatérales. Il faut une réglementation et qu'elle apparaisse comme telle.

L'autorité administrative qui aura à apprécier la conformité d'un projet avec le règlement de zonage n'a donc aucune marge d'appréciation et il est impossible d'utiliser la technique de la dérogation, fréquemment utilisée en France lors de l'attribution d'un permis de construire.

Dès lors, il faut bien trouver une autre technique pour procéder aux ajustements nécessaires. Ce ne peut être que l'amendement au règlement, décidé par le Conseil municipal lui-même. Ce qui fait que les amendements au règlement sont très fréquents et portent sur des zones parfois extrêmement réduites. En fait l'amendement au règlement n'est souvent qu'une décision individuelle de dérogation déguisée, qui s'apparente à la technique appelée spot-zoning aux Etats-Unis.

La quatrième et dernière caractéristique que je voudrais signaler, est que le règlement de zonage se trouve rarement inséré dans des perspectives à moyen ou long terme. Certes les communes peuvent faire un plan en même temps que leur règlement de zonage, mais ce n'est pas obligatoire. Ce plan directeur, établi plus ou moins en liaison avec le règlement de zonage, n'a aucun effet contraignant sur celui-ci, pas plus que sur les amendements passés ultérieurement. En outre, le plan directeur est lui aussi discuté dans le cadre des limites municipales, et non au niveau de l'agglomération ou de la région. Sa capacité de prévision s'en trouve sérieusement limitée.

A côté du droit de zonage, il existe une autre technique juridique classique pour permettre à la collectivité d'intervenir sur l'usage des sols : c'est le droit d'expropriation et de préemption. Je n'en parlerai ici que pour ce qui concerne son utilisation à des fins d'urbanisme.

Il est possible en droit québécois comme en droit français d'exproprier des terrains pour ensuite les aménager et les revendre, une fois que des logements y ont été construits. L'amendement apporté à la loi de la Société d'habitation du Québec (S.H.Q.) en 1974 et la loi nationale sur l'habitation de 1973 donnent aux municipalités la possibilité de préparer des programmes d'habitation ou de rénovation, en bénéficiant de financement de la S.H.Q. Cette technique s'apparente assez à celles de nos zones d'aménagement concertées (2):

Le droit d'expropriation et de préemption peut aussi être utilisé pour lutter contre la spéculation foncière. Depuis 1973, la loi sur l'expropriation permet de faire des réserves à des fins d'utilité publique, réserves dans lesquelles les municipalités disposent d'un droit de préemption (3).

Avec le zonage, et à un moindre degré l'expropriation, on a vu ce qui constitue au Québec le droit de l'urbanisme, au sens classique du terme. Nous sommes loin d'avoir épuisé là des moyens d'intervention des collectivités publiques sur l'affectation des sols urbains, comme nous allons le voir maintenant. Mais ce premier ensemble de règles juridiques nous a déjà permis de faire apparaître quelque chose d'important. Elles définissent un champ d'intervention placé sous le contrôle quasi-exclusif des autorités municipales, les niveaux supérieurs de gouvernement ne faisant qu'édicter un cadre législatif très général.

Du même coup, ce sont essentiellement des intérêts localisés dans le territoire de la municipalité, qui sont concernés par l'application de ces règlements. Ces intérêts parfois très particularisés (M. UNTEL qui veut installer une station service) s'affrontent au sein du Conseil municipal, camouflés sous la rhétorique de l'intérêt général développée par les élus.

A ce jeu des intérêts locaux arbitrés par l'instance politique locale, il existe des actions correctrices permettant de prendre en compte d'autres intérêts économiques à l'œuvre dans le développement urbain mais dépassant largement la communauté locale. Les réglementations qui prennent en compte ces intérêts mettant en jeu des intérêts beaucoup plus considérables sont le fait du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral.

Contrairement à ce qui se passe en France, ces instances politiques supérieures n'essaient pas d'intervenir dans le développement urbain à travers une intervention directe dans la mise en œuvre du droit de l'urbanisme. Elles interviennent essentiellement par le contrôle de grandes opérations d'équipement. Pour le juriste cependant, ce mode d'intervention est plus difficile à analyser, car il ne s'inscrit pas dans un système de norme aussi précis que le précédent, pour employer un mot un peu barbare, il est faiblement "juridicisé". Voyons rapidement en quoi il consiste.

J'ai déjà mentionné plus haut le cas des opérations d'aménagement financées par la S.H.Q., organisme de construction de logement public et de rénovation urbains. Il existe aussi un organisme fédéral, la Société centrale d'hypothèque et de logement (S.C.H.L.), qui intervient dans les opérations d'aménagement, de construction de logements sociaux ou de rénovation.

Les grandes opérations d'équipement sont entreprises soit par le gouvernement fédéral, soit par le gouvernement provincial, soit par les communautés urbaines. En raison de leurs retombées sur la croissance des villes, elles sont un instrument tout à fait essentiel de la redistribution de l'espace urbain. A travers elle on voit apparaître un mécanisme tout à fait différent de ceux que j'ai examinés plus haut en parlant du droit de l'urbanisme.

Prenons un exemple qui alimenté la controverse pendant de nombreuses années : l'implantation de l'aéroport de Mirabel, aéroport international de Montréal. La question était de savoir s'il serait situé au nord ou au sud de l'agglomération. Selon le cas, les schémas de développement étaient différents. Or la création d'un aéroport est une opération qui est de la compétence fédérale. Le gouvernement fédérale avait donc le dernier mot sur la localisation, et dans cette affaire il avait sa propre stratégie, en contradiction avec la stratégie d'implantation soutenue par le gouvernement provincial (4).

Il en va de même lorsqu'il s'agit de construire des aménagements fluviaux ou portuaires car tout ce qui concerne la navigation et les ports est de compétence fédérale. Il en va de même pour les chemins de fer. Dans d'autres domaines où la compétence n'appartient pas au fédéral, celui-ci intervient cependant par son pouvoir de financement : par le biais des subventions il peut orienter effectivement ce qui est décidé.

C'est notamment le cas pour les aides prévues pour des implantations industrielles ou des implantations d'activités économiques.

Le provincial aussi a toute sa palette, sa gamme d'instruments pour intervenir sur le développement urbain, en orientant tel ou tel type d'investissement, d'équipement public, en le localisant de telle manière, en le définissant de telle sorte. Il faut citer tout d'abord les routes et autoroutes : la construction d'une autoroute est déterminante pour la redistribution de l'espace environnant. Mais aussi les équipements culturels, scolaires, universitaires - la création d'une université dans une ville peut avoir des conséquences importantes sur son avenir. Et encore les équipements hospitaliers. Il existe donc toute une série d'interventions possibles par lesquelles, le provincial peut faire passer des stratégies d'aménagement.

Il y a un autre moyen par lequel le provincial peut intervenir : c'est en obligeant des municipalités à se regrouper pour certaines actions, par exemple en créant des communautés urbaines comme celles de Montréal ou Québec. Ces communautés urbaines peuvent prendre des décisions capitales pour le développement des villes concernées. La création de communautés urbaines peut être un moyen d'obliger les représentants municipaux qui siègent au Conseil des communautés urbaines à prendre en compte des intérêts qui dépassent les intérêts locaux, propres à leur municipalité.

Il faut bien voir que toutes ces opérations limitent sérieusement les pouvoirs de l'instance municipale, tels que nous les avons analysés précédemment. C'est ainsi que les règlements de zonage ne sont pas opposables au gouvernement provincial et au gouvernement fédéral. Les moyens dont dispose l'instance municipale - moyens de contrainte et moyens de négociation - par rapport à l'instance fédérale ou provinciale sont relativement faibles. Et l'on voit bien que par rapport aux moyens laissés aux municipalités et mettant en jeu des intérêts localisés, les interventions extérieures du fédéral et du provincial font entrer en ligne de compte des intérêts politiques ou économiques qui dépassent largement le cadre municipal. Ces intérêts portés par des groupes sociaux ou classes sociales différents peuvent entrer en contradiction avec les intérêts représentés par les élus locaux.

II - DE QUELQUES PROJETS DE REFORME ET DE LEUR NON-ABOUTISSEMENT

Est-ce que la façon dont ce système fonctionne aujourd'hui peut être considéré comme dysfonctionnel, comme ne faisant pas la synthèse de toutes les contradictions ? Ne faudrait-il pas intégrer tous les éléments dans une vue cohérente, prospective, laissant apparaître de manière claire la confrontation des intérêts.

C'est un problème qui a été posé dans les différents projets de réforme étudiés et proposés depuis un certain nombre d'années, réformes dont je vous ai dit qu'elles n'avaient pas abouti pour le moment. On constate un processus qui commence à devenir répétitif, et qui se décompose en 3 temps : 1) création d'une commission; 2) dépôt d'un projet de loi, 3) vote du projet de loi. Deux fois, le processus est parvenu jusqu'au deuxième temps. Il se remet en route une troisième fois et en est pour l'instant au premier temps.

La commission La Haie a déposé son rapport en 1968, rapport préparé pendant quatre ou cinq ans, et qui a donné lieu à un projet de loi déposé en 1972. Ensuite une Commission Castonguay, qui a eu des suites moins positives que celle qui a fonctionné en matière de santé, a déposé son rapport en 1976. L'actuel ministre d'Etat chargé de l'aménagement a commencé à mettre en discussion de nouveaux textes de réflexions.

Je ne vais pas parler du contenu de ces projets. Disons seulement que le lecteur français amené à les lire se sent relativement à l'aise, puisque les grandes idées qui sont développées sont assez proches de celles que l'on a connues en France durant ces dernières années. Il s'agit d'une mise en cohérence dans une perspective à moyen et long terme, visant à articuler une série de documents sur l'aménagement provincial, régional et urbain.

Le rapport La Haie était sur ce point très ambitieux, autant qu'on pouvait l'être en France dans les années 60, dans sa volonté de lier planification urbaine et planification régionale. Le rapport Castonguay insiste davantage sur une large discussion entre toutes les parties intéressées, de manière à arriver à un accord sur ce qu'il faut faire. Cet accord est en quelque sorte la garantie que quelque chose se fera.

Peut-on tenter d'expliquer pourquoi les projets de réforme n'ont pas abouti au Québec, alors qu'en France ils se sont concrétisés dans des textes de lois ? Je pense que l'on peut essayer, non de tout expliquer, mais de donner des débuts d'explication. Il n'y a pas au Québec une administration et un corps technique porteur d'un projet, comme en France. Il est certain que si la Loi d'orientation foncière de 1967 est "passée", c'est parce que le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées qui en était le promoteur en a fait l'enjeu de sa propre redéfinition dans l'appareil administratif. Ce corps s'est présenté comme porteur de la technique qui permettait de mettre en œuvre une telle réforme. Le nouveau ministère qui avait été créé à l'époque, le ministère de l'équipement, marquait bien l'emprise nouvelle de ce grand corps technique sur les problèmes du développement urbain. Au Québec, une telle administration, un tel corps de fonctionnaires n'existe pas. Voilà déjà une explication.

Une autre explication prend en compte l'enjeu politique que représente une telle réforme. A partir du moment où l'on oblige les municipalités à sortir des inté-

rêts strictements locaux et à insérer leur action dans un ensemble d'actions qui les dépasse (action du provincial, éventuellement d'un échelon régional) les relations de pouvoir se déplacent au sein même des municipalités. Des intérêts nouveaux se font jour, des élites nouvelles apparaissent sur la scène politique.

Il faut rappeler à ce sujet qu'en France le débat institutionnel des années soixante ne portait pas seulement sur des problèmes de technique administrative. Ce qui était visé, c'était le remplacement des anciennes élites politiques par de nouvelles. Un changement s'est opéré dans l'origine sociale des élus locaux, de nouveaux cadres politiques sont apparus, issus non plus des catégories sociales traditionnelles (comme les commerçants, les ruraux, les professions libérales, etc. . .), mais des cadres salariés, tant du secteur public que privé.

Le phénomène n'est pas transposable tel quel au Québec. Il s'y pose tout de même un problème de renouvellement des élites politiques locales. Les réformes qui sont proposées exigent une stratégie de renouvellement. Mais cette stratégie politique n'est pas encore définie. En fait, cette stratégie est peut-être plus importante que le contenu explicite des réformes. Car si ces réformes n'ont pas abouti, l'exemple français prouve que de toutes les façons, une fois qu'elles deviennent lois, elles n'ont qu'une portée limitée.

En France, depuis 1967, la conception française de la planification urbaine a largement changé, et l'on n'essaie plus à présent d'articuler la programmation des dépenses publiques au niveau de l'agglomération, de la région et de la nation. Ces tentatives ont été abandonnées, en raison notamment du fait qu'une fois les chiffres sur la table, on parlait toujours d'arriver à un accord, mais cet accord restait parfaitement illusoire. En effet, chaque partenaire considère ce qu'il a acquis dans le document de programmation, comme un *minimum* et il se promet bien de continuer à chercher davantage, jusqu'à ce que des décisions finales soient prises. Il faut en outre ajouter que l'évolution de la conjoncture économique ne permet plus de faire de prévisions sérieuses.

Mais, même si les réformes n'entrent pas en vigueur ou ne sont que faiblement appliquées, la planification urbaine n'a-t-elle pas joué son rôle essentiel, qui est de faire passer une nouvelle conception de ce que peut et doit être le développement urbain ?

Ce qu'il y a au moins d'admis implicitement dans le débat sur la planification, c'est qu'une rationalité existe, même si l'on n'arrive jamais à l'atteindre. C'est une rationalité qui peut jouer comme référent. Quoique jamais atteinte, elle est souhaitable et permet de nommer les *nouvelles figures de la modernité*. L'idée s'impose progressivement qu'il existe des formes de développement urbain souhaitables, des techniques appropriées pour les atteindre, qu'il faut faire effort pour s'en approcher toujours davantage.

Il importe finalement assez peu que le plan soit terminé et appliqué. Il importe en revanche que chaque décision individuelle se prenne au nom de cette rationalité, au nom d'une planification possible, permettant de faire entrer les arguments des uns et des autres dans le cadre de cette rationalité.

Mais, et c'est là que le débat devient le plus intéressant, est-ce que ces figures de la modernité sont réellement acceptées aujourd'hui ? On aurait pu le croire il y a quelques années. Un exemple : raser les maisons uni-familiales pour construire des immeubles de dix ou vingt étages, c'est une de ces nouvelles formes de la modernité, liée au passage du petit capitalisme foncier à un grand capitalisme immobilier. Il y a dix ans, les gens voyaient raser leur maison, peut-être avec tristesse, mais ne doutaient pas un seul instant que le nouvel immeuble qui viendrait à sa place, était en tout point plus moderne et donc supérieur à la maison que l'on venait de détruire. Maintenant un certain nombre de gens n'ont de cesse que de trouver une autre vieille maison, quitte à payer plus cher en banlieue que dans un immeuble.

C'est un tout petit exemple. Ce que je veux dire, c'est que cet effort pour imposer une nouvelle rationalité, une nouvelle modernité semblait avoir réussi, avec ou sans plan de développement urbain. L'époque dans laquelle nous entrons fait apparaître un certain nombre de remises en question, sur la valeur de ce "progrès économique".

NOTES

1. *Réjane CHARLES, Le Zonage au Québec, un mort en sursis, Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 1974. Les développements qui suivent sur le zonage doivent beaucoup à cet ouvrage. Des informations complémentaires ont été trouvées notamment dans P. KENIFF, J. MORIN, L. QUESNEL-OUELLET, L'organisation de l'espace dans quelques municipalités de la région de Québec, Centre de recherche en aménagement et en développement, Université de Laval, 1976.*
2. *Cf. Patrick KENIFF, "Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois", Les Cahiers de droit, 1976, p. 685.*
3. *Voir dans Les instruments juridiques de la politique foncière des villes, Bruxelles : Bruylant, 1978, l'étude de R.C. ALARY et J.C. SIROIS sur le Canada.*
4. *Cf. J. LEVEILLEE, Développement urbain et politiques gouvernementales urbaines dans l'agglomération montréalaise, 1945-1970, thèse, Université de Montréal, 1976.*