

RÈGLES INFORMELLES DU ZONAGE : PARTICIPATION ET PIÈGES DU FORMALISME JURIDIQUE

Réjane Charles

Volume 11, Number 1, 1980

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1059482ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1059482ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Charles, R. (1980). RÈGLES INFORMELLES DU ZONAGE : PARTICIPATION ET PIÈGES DU FORMALISME JURIDIQUE. *Revue générale de droit*, 11(1), 161–207.
<https://doi.org/10.7202/1059482ar>

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1980

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

RÈGLES INFORMELLES DU ZONAGE: PARTICIPATION ET PIÈGES DU FORMALISME JURIDIQUE

par Réjane CHARLES,
vice-doyenne aux Affaires académiques,
Université de Montréal.

Depuis plus de 15 ans, études, rapports, projets de lois, discours politiques concernant l'aménagement se succèdent sans fin. Le projet de loi 125 vient à nouveau d'affirmer l'importance d'une planification spatiale. L'aménagement, présenté comme l'affaire de tous, doit offrir à chacun la possibilité de participer aux décisions. Des quatre principes invoqués à l'appui de ce projet: responsabilité politique de l'aménagement, concertation entre les différents paliers gouvernementaux et harmonisation de leurs décisions, participation, l'un d'eux, la participation a été particulièrement mis en avant et présenté comme une innovation. Ce projet de loi prévoit d'ailleurs une série de mécanismes institutionnels favorisant l'information, la consultation et la participation à la discussion des citoyens à différents étapes du processus de décision en matière d'aménagement¹. Incontestablement, cette série d'interventions à différents stades dépasse largement le référendum, simple droit de veto reconnu aux seuls propriétaires à l'occasion de modifications ou d'abrogations d'un règlement de zonage² et constitue un élément positif du projet de loi. Mais ces nouvelles règles du jeu seront-elles réellement efficaces et justifient-elles tous les espoirs soulevés par l'institutionnalisation d'une participation? Peut-on prétendre comme le fait Lorne GIROUX qui assimile la planification à un simple conflit d'intérêts, qu'une participation plus large de la population permettrait de démocratiser le système et d'atteindre des résultats assez pertinents à la réalité³?

¹ La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a été adoptée en troisième lecture le 6-11-1979, mais n'entrera vraisemblablement pas en vigueur avant plusieurs mois. Voici les références de quelques articles permettant une certaine participation: élaboration adoption et modification du schéma art 13 et 14 (version préliminaire) art 18, 20 à 24, 31 (version définitive) 49 à 51, 157 (modification); art 67 et 157 (contrôle intermédiaire) élaboration, adoption et modification du plan art 90, 92 à 94 (version préliminaire) 95, 96, 100 (version définitive), 109 (modification) 111 (contrôle intermédiaire); adoption de règlements de zonage, construction, lotissement art 95, 123 à 130 (consultation); abrogation ou modification art 131 à 145 (approbation); constitution de municipalité à une municipalité régionale art 178 à 180 (approbation)

² *Loi des Cités et Villes*, art 426 1° c. et 398 à 398o.

³ GIROUX, Lorne: *Aspects juridiques du règlement du zonage au Québec*, 1979, P.U.L.

I. — LES MYTHES DE LA PARTICIPATION.

En réduisant la réalité à un simple conflit propriétaires - locataires et en institutionnalisant ce conflit par la participation, il n'est pas sûr qu'on puisse changer réellement les choix et modifier un statu quo. Certes la dimension politique du processus d'aménagement est de plus en plus invoquée⁴ nonobstant l'annonce de la fin des idéologies et du politique par tout un courant théoricien américain⁵. On hésite de moins en moins à mettre en cause la neutralité des instruments de contrôle d'aménagement tels que le zonage ou du moins l'utilisation qui peut en être faite par ceux qui s'en servent. mais l'euphorie soulevée par la participation, démocratisation d'un système et garantie d'un certain réalisme, paraît soulever des espoirs aussi excessifs que chimériques. Il n'est nullement démontré que les possibilités d'une participation ouverte sur le plan formel, changerait les rapports de force existants et ouvriraient la voie à un processus démocratiques de décision en aménagement. Le citoyen des classes défavorisées, même s'il accepte de participer formellement au processus de décisions, ne serait pas sur le même pied que le citoyen des classes favorisées, mieux documenté et intégré dans un réseau de relations plus propice à la maîtrise des règles de jeu du processus de décision. Multiplier les interventions des citoyens sur différents sujets (schémas, plans, zonage, lotissement, construction...) et à différents stades, entourer la mise en oeuvre de la participation d'un luxe procédural, risque de faire de ce mécanisme formel et lourd un véritable leurre. Institutionnaliser certains conflits d'aménagement n'assure pas nécessairement la démocratisation de l'aménagement. Encore faut-il que les participants virtuels sachent utiliser ces mécanismes et puissent identifier un objectif. Tout en reconnaissant les mérites d'une participation plus large, il serait naïf d'attribuer à des mécanismes formels une vertu magique qu'ils n'ont pas. Il importe donc de se poser quelques questions sur les possibilités de transformation des choix actuels d'aménagement par les mécanismes de participation. Une analyse des données recueillies sur le zonage au cours d'une recherche concernant trois villes de la rive sud montréalaise, Longueuil, Brossard et Boucherville, nous permet de projeter un certain éclairage sur le «réalisme» d'une participation formelle et notamment sur les motivations et la capacité des habitants à modifier la situation existante. En outre, nous rappellerons brièvement les conclusions de quelques auteurs, qui viennent confirmer nos observations.

Au début de notre recherche axée essentiellement sur les règlements de zonage et plus précisément sur les amendements⁶ au règlement, nous voulions vérifier d'une part l'existence d'un contrôle effectif de l'utilisation du sol par l'instrument

⁴ La responsabilité politique de l'aménagement a été présentée par le ministre d'État à l'Aménagement, M. Jacques Léonard, comme le premier principe sous-tendant le projet de loi 125.

⁵ BIRNBAUM, Pierre: *La fin du politique*, Paris, Édition du Seuil, 1975.

⁶ Un amendement est également un règlement. mais contrairement au règlement de base, il se caractérise par sa spécificité; il porte soit sur une partie du territoire, soit sur certains groupes d'usages objet de classification, soit sur certaines normes d'implantation (dimensions des cours avant, arrière, usages permis dans les espaces extérieurs, matériaux, enseignes, espaces de stationnement, etc...)

zonage et d'autre part le degré de contribution de différents intervenants au produit réglementaire qu'est l'amendement.

Dans une première étape, Danielle Pilette⁷ a démontré la valeur stratégique des amendements. Ceux-ci, en effet, parviennent rapidement à transformer de façon substantielle le règlement de base, non seulement en raison du nombre élevé des interventions réglementaires mais en raison de l'étendue des zones concernées et du degré de transformation du sol.

Nous avons ensuite voulu vérifier l'existence d'un contrôle effectif de l'utilisation du sol, dans nos trois municipalités, par l'analyse du produit réglementaire⁸ de ces amendements, et notamment des dispositions concernant les classifications des usages choisis et les groupements d'usages permis dans les différentes zones. Or, la multiplicité des classifications, la dispersion des choix constatés dans les amendements des trois villes durant la période 1965-1973, mettant en cause l'existence d'une volonté de contrôle et la vocation du zonage en tant qu'instrument de planification. La permissibilité très grande des groupements d'usages que reflètent les dispositions réglementaires traduirait-elle une série de mesures ajustées à chaque demande ou des réponses ad hoc aux diverses requêtes d'amendements? L'inutilité du zonage et la réglementation, le caractère dérisoire des travaux de classification sur lesquels est fondé le zonage, deviendraient alors flagrants. Mais avant d'en tirer des conclusions trop pessimistes, nous avons tenté de découvrir par quels intervenants formels ou informels les mécanismes du zonage étaient utilisés. Nous avons pu d'abord constater le poids prépondérant des requérants ou initiateurs d'amendement par rapport aux décideurs forels ou conseillers municipaux qui adoptent formellement les amendements⁹, et même par rapport à d'autres acteurs du zonage (aviseurs). Nous avons également pu constater l'homogénéité du profil de ces initiateurs qui, par leur niveau de revenu et de scolarité, leur type de profession, appartiennent aux couches privilégiées de la population.

A. ACTEURS PARTICIPANT AU ZONAGE.

Nous avons donc émis une hypothèse relative à l'existence d'un groupe ou même d'un système d'acteurs privilégiés concernant le zonage. Un ensemble d'acteurs ayant ou non des liens entre eux, contrôlerait l'utilisation du sol, soit pour des fins strictement personnelles (usage individualisé du sol) soit pour des fins relativement concertées (environnement physique appropriée à certaines exigences de classes) soit pour des fins professionnelles (promotion). Les interventions seraient régies par une certaine rationalité qui, éventuellement, divergerait d'autres rationalités impuissantes à s'exprimer. Dans une telle perspective, nous avons retenu trois ensembles d'acteurs impliqués directement ou indirectement dans le zonage, intervenant dans le processus de l'utilisation du sol de façon ac-

⁷ PILETTE, D.: *Transformation du zonage à Jacques-Cartier*, Recherches sociographiques, (1975) 16(2), 141-154.

⁸ CHARLES, R.: *Choix d'utilisations du sol à travers le zonage: évaluation et évolution dans trois villes de la rive sud de Montréal*, Cahiers de géographie du Québec, (1978) 22 (57) 349-376.

⁹ CHARLES, R.: *Dynamique du zonage*, Recherches sociographiques, (1975) XVI (2), 155-180.

tive ou subissant de façon passive les conséquences des modifications de l'utilisation du sol. ces trois ensembles d'acteurs sont: les acteurs de zonage, les acteurs de transactions ou transacteurs, et les résidents des secteurs amendés ou acteurs passifs. Chacun de ces ensembles d'acteurs est concerné à des degrés divers par les modifications de zonage, ou potentiel d'utilisation du sol permis. Les deux premiers ensembles, acteurs de zonage et acteurs de transaction exercent une action directe sur les lots soumis à réglementation.

Les acteurs de zonage agissent sur les possibilités d'utilisation du sol même, en intervenant dans le processus de décision du zonage. Les acteurs de transaction agissent sur la valeur même des lots par le biais du marché et du transfert de propriété. Ces derniers acteurs interviennent souvent à double titre non seulement comme transacteurs mais également comme acteurs de zonage. Enfin, le troisième ensemble, les acteurs passifs ou résidents des secteurs amendés, n'interviennent ni dans les décisions de zonage ni dans les transactions, mais subissent les conséquences des modifications d'utilisation du sol, qu'elles deviennent effectives ou restent virtuelles à plus ou moins long terme.

1. Acteurs de zonage.

Ce sont les acteurs de zonage qui interviennent le plus directement dans le processus de décision d'amendement au zonage. Ils peuvent être des acteurs formels (intervenants prévus formellement par les textes réglementaires) ou acteurs informels (intervenants ayant une action sur le processus de décision même si leur intervention n'est pas prévue par mécanisme réglementaire). Nous les avons classifiés à la fois en fonction de différentes phases du processus de décision, et du mode formel ou non de la participation. En effet, certaines démarches sont formellement prévues par la loi ou les règlements municipaux: adoption du règlements, approbation du règlement (référendum). D'autres démarches ne sont que rarement institutionnalisées mais peuvent avoir un impact au niveau décisionnel; requête ou initiative de la demande d'amendement, consultation. Le processus de décision peut aussi être découpé en quatre phases; la phase «initiative» ou dépôt de la requête d'amendement, la phase «consultation» ou phase privilégiée des technocrates, la phase «contestation» qui offre la possibilité de contester l'amendement soit formellement soit informellement et de rejeter le règlement au cours d'un référendum, enfin la phase «décision» correspondant à l'adoption du règlement¹⁰. Phases et modes permettent d'identifier cinq catégories d'acteurs de zonage: les initiateurs, (comprenant les requérants particuliers, les promoteurs et la ville), les aviseurs, les désapprobateurs, les décideurs et les acteurs informels qui peuvent intervenir aux différents stades du processus. Les résultats des travaux antérieurs accordent une place privilégiée aux initiateurs dont l'action s'est révélée particulièrement déterminante.

¹⁰ Pour plus de détails, cf Réjane CHARLES, *Recherches sociographiques*, op. déjà cité.

2. Acteurs de transaction.

Les acteurs de transactions, second ensemble d'acteurs actifs, sont exclusivement les acheteurs ou vendeurs de parcelles, bâties ou non, et comprises dans les secteurs amendés par un règlement de zonage. Ils ont un rôle direct sur le marché foncier ou immobilier mais indirect sur le zonage puisqu'ils sont intervenus sur une parcelle amendée. Ces acteurs de transaction¹¹ agissent avant ou après l'amendement, achètent ou vendent le lot ou même réalisent les deux opérations sur les lots couverts par l'amendement. Ces acteurs peuvent agir sur un ou plusieurs amendements à titre exclusif d'acteurs de transactions mais ils peuvent être à la fois acteurs de transactions et acteurs de zonage sur le même amendement ou sur des amendements distincts.

3. Acteurs résidents.

Enfin, le troisième ensemble concerne celui des résidents des secteurs amendés qui, contrairement aux deux autres ensembles, sont des acteurs entièrement passifs. Ils «subissent» le zonage; ou ils ont tout au plus, le droit de contester le règlement par la procédure d'enregistrement prévu à l'art. 398 a à o de la *Loi des Cités et Villes*, dans les villes où un référendum est prévu. Il a semblé important de qualifier ces résidents, notamment pas leurs caractéristiques propres socio-économiques¹² ainsi que par les caractéristiques physiques de leur environnement en vue d'établir une typologie de ces acteurs et de les confronter aux différents dypes d'amendements et autres ensembles d'acteurs. Très brièvement résumées les caractéristiques socio-économiques retenues sont la profession (10 catégories, depuis les administrateurs, professions libérales jusqu'aux manoeuvres) le niveau de scolarité (universitaire, secondaire, primaire), le niveau de revenus (tranche inférieure à \$5 000 jusqu'à la tranche supérieure à \$15 000) l'âge, le pourcentage de propriétaires, Les caractéristiques physiques portent essentiellement sur la densité, les types de logement (unifamilial, duplex, appartements). Grâce à une analyse des groupements (*cluster analysis*)¹³ portant sur les variables, on a essayé d'établir une typologie des secteurs amendés et donc de leurs résidents. On a pu ainsi dégager quatre dimensions qui semblaient constituer des communautés en fonction des corrélations plus ou moins fortes entre quelques variables.

Face à ces dimensions, on a pu regrouper les secteurs de dénombrement en 14 groupes statistiques caractérisés par un comportement relativement homogène. L'op-

¹¹ Pour identifier les acteurs de transactions intéressés aux amendements, il a fallu d'abord identifier les lots de toutes les zones amendées puis vérifier auprès du bureau d'enregistrement, dans les registres de transactions, l'existence de transactions sur ces lots pour enfin relever dans les contrats un certain nombre de données concernant les acheteurs et vendeurs ainsi que les caractéristiques des lots. Les transactions ont été systématiquement relevées cinq ans avant et cinq ans après la date de l'amendement et de façon plus générale pendant la période 1960-1975.

¹² Les données physiques et socio-économiques ont été recueillies au niveau secteur de dénombrement (Statistique Canada Microfilms séries 1966 et 1971) et agrégées le cas échéant quand la superficie d'un amendement recouvrait plusieurs secteurs de dénombrement.

¹³ Voir annexes, I, II et III.

position de la dimension 1 et de la dimension 4 est particulièrement flagrante sur le plan socio-économique et permettra de classer notre population selon leur niveau dans l'échelle sociale. Alors que la dimension 1 synthétise les variables défavorables sur le plan socio-économique: faibles revenus, scolarité limitée et professions cadres moyens ou agents d'exécution, la dimension 4 synthétise, elle, les variables les plus favorables. Puis, ces 14 groupes ont été classés en fonction de la moyenne des scores, plus particulièrement des dimensions 1 et 4, les plus significatives sur le plan socio-économique. Ce classement a permis de cerner quatre groupes de citoyens situés dans différents secteurs amendés et subissant donc les conséquences des amendements. Nous les appelons par pure commodité: groupe très riche, riche, très pauvre, et pauvre, même si chaque dimension regroupe d'autres variables que le revenu, variables d'ailleurs très corrélées.

Ces trois ensembles d'acteurs sont évidemment impliqués directement ou indirectement dans le processus d'amendement au zonage. Nous avons déjà relevé dans nos analyses antérieures, l'homogénéité du profil socio-économique des acteurs de zonage, qu'ils soient initiateurs, désapprobateurs ou aviseurs, profil caractéristique de catégories socio-professionnelles, favorisées tant au niveau revenus, profession que scolarité. Le profil des décideurs était assez sensiblement différent. Nous avons également constaté la dispersion des choix d'utilisation du sol à travers les amendements, dispersion reflétée notamment par la variété des groupements d'usages autorisés et leur faible fréquence. Manifestement le produit réglementaire des amendements, c'est-à-dire les groupements d'usage permis ne révèle pas une politique d'utilisation du sol cohérente en fonction d'objectifs déterminés, que cette politique émane des décideurs formels ou des autres acteurs du zonage.

Les choix de zonage ne reflètent manifestement pas une volonté de planification territoriale. Par ailleurs, l'influence des décideurs formels (conseillers municipaux) aussi bien que des aviseurs (urbanistes) semble limitée. Qui sont donc les participants effectifs et déterminants quant à l'utilisation du sol? Quels motifs dictent leurs choix? Les participants actifs ont-ils des intérêts divergents? Ou au contraire agissent-ils selon une logique commune et éventuellement de façon concertée? Y a-t-il place pour nos participants passifs? Quelles sont leurs chances effectives d'intervention? Les choix actuels traduisent-ils réellement des options de propriétaires indifférents aux intérêts des locataires? Ceux-ci exprimeraient-ils un avis divergent, dans l'hypothèse la plus favorable d'une égalité d'information et de support technique? L'élargissement de la participation et son institutionnalisation apporterait-ils un changement effectif dans l'aménagement du territoire? L'analyse des données concernant les amendements de nos trois villes peuvent apporter certains éclaircissements sur ces différents points. Néanmoins, avant d'exposer certains résultats, il nous semble important de lever quelques ambiguïtés trop souvent répandues au sujet de la technique du zonage et du mythe de la participation.

Deux objections peuvent être soulevées sur le plan théorique. D'abord si la participation est censée favoriser une utilisation moins exclusive de certains instruments par des acteurs privilégiés, elle ne peut modifier les instruments même.

La technique de zonage même n'est pas neutre. Elle oriente par sa nature même les décisions. Que cette technique soit utilisée exclusivement par les propriétaires ou par l'ensemble des résidents ne modifierait pas le biais idéologique du zonage. Ensuite depuis très longtemps a été démontrée l'impossibilité d'expression d'une volonté collective. Sur le plan pratique enfin, les expériences de participation, en général et plus particulièrement au Québec, alimentent un bilan assez pessimiste.

B. PARTICIPATION ET SES LIMITES.

1. *Le biais idéologique de l'instrument zonage.*

Depuis longtemps, le caractère engagé de la technique même du zonage a été dénoncé. Ce ne sont pas seulement les utilisateurs du zonage qui biaisent la technique. La technique elle-même n'est pas neutre et détermine l'orientation et l'utilisation du sol. Comment la participation pourrait-elle modifier la nature même de l'instrument? Sans vouloir rentrer dans un long débat théorique qui sortirait de cadre de cet article, nous pouvons au moins évoquer très brièvement certains courants qui tentent de démystifier la croyance en la capacité objective du savoir scientifique et technique d'apporter à eux seuls les solutions les plus valables. Habermas développe toute une théorie sur l'importance de la fonction idéologique de la technique, fonction idéologique de légitimation du pouvoir. Tout système politique confronté à des déséquilibres et des dysfonctions, essaie d'instaurer un nouvel équilibre grâce à des mécanismes compensateurs et notamment grâce à certains modes de contrôle et de régulation. Ainsi, pour assurer une meilleure utilisation privée du capital, en cas de blocage on n'hésitera pas à apporter certaines limites aux institutions de propriétés privée. Pour arriver à ces fins, le système politique créera des cadres spécifiques: les sous-systèmes rationnels. Ceux-ci se réfèrent à un savoir ou une science «exogène» pour légitimer une action et une technique appropriée. Mais ce savoir ou cette science selon les auteurs¹⁴, n'est pas exogène; ils sont choisis en fonction du mode d'intervention requis (ex.: planification) et des possibilités de contrôle (ex.: urbain) qu'ils offrent. En outre, ils sont liés aux intérêts économiques et politiques dominants.

L'urbanisme, dans la mesure où il relève davantage de la planification urbanistique que de la création de formes urbaines, correspond à un «sous système d'action rationnelle» tel que défini par Habermas. Il est, alors, selon les termes de Castells une «intervention du système politique sur le système économique, au niveau d'un ensemble socio spatial spécifique». Né de la crise de certains problèmes spécifiques urbains liés d'abord à l'hygiène et à l'embellissement, l'urbanisme ou la planification urbaine s'est orienté de plus en plus vers une problématique plus large: la régulation du système urbain dans son ensemble et la gestion des contradictions sociales. À certaines époques on a pensé pouvoir «rationaliser» la ville selon certaines activités «compatibles». Par ailleurs, une

¹⁴ HABERMAS, Jurgen: *La technique et la science comme idéologie*, Paris Gallimard, 1973.

DUPUIS, G.: *Urbanisme et technique*, Paris, C.R.U., 1978.

technique spécifique telle que le zonage n'est pas isolée; conceptuellement elle est nécessairement liée à un ensemble technique plus vaste. Elle s'est de plus en plus affirmée dans ses modalités sous un habillage technico-scientifique en vue de favoriser la promotion de certains types de projets rentables (Ex.: I.U.S. ou indices d'utilisation du sol)¹⁵. L'effet idéologique de la Science et Technologie est alors double. Non seulement, il légitime l'action au nom d'un savoir: connaissance des dysfonctions ou déséquilibres urbains et de leurs causes, recherches de remèdes appropriés; mais en outre il projette dans le public, un espace de représentation conforme aux schémas élaborés. Les secteurs spatiaux de la réalité deviennent «normalisés» selon ces schémas et doivent s'ajuster aux normes prévues. Un outil comme le zonage est élaboré en fonction d'une telle logique technique pour permettre le passage à l'action. Les classifications de zones et d'usages (types d'utilisation du sol) ou de groupements d'usages sont le fondement même du zonage. La norme sert à réaliser ces classifications et à emprisonner tous les espaces dans ces catégories préétablies. Certes l'outil classification n'est pas totalement rigide; il est doté d'une certaine plasticité capable d'accueillir des contenus sociaux divers. Mais cette plasticité a ses limites au point que la forme juridique ou norme qu'empruntent les classifications détermine jusque dans une certaine mesure son contenu social¹⁶. Par la spécialisation des zones différenciées qu'il engendre, le zonage aboutit à fractionner l'espace et le temps en fonction des besoins de la production¹⁷. Cet espace physique, visuellement découpé et apparemment dissocié des espaces de production est en réalité organisé et relié à la production par le pouvoir. Bref, c'est un espace fragmenté pour les utilisateurs mais organisé au profit d'autres et notamment des producteurs de l'espace. Il est à noter d'ailleurs que la propriété du sol ou propriété foncière n'est pas entre les mains de ceux qui utilisent le sol ou «produisent» (promoteurs et constructeurs). Les propriétaires ne seraient donc pas, contrairement à ce que croient certains auteurs, qui contestent les privilèges exclusifs des propriétaires, les maîtres de l'utilisation du sol et de cet espace «politique» selon Lefebvre. Les autres résidents ne sont pas non plus généralement ceux qui produisent. Peut-on croire que ceux là réussissent, mieux que les propriétaires? Grâce à la participation pourront-ils obtenir une réappropriation du sol à leur profit bref, exercer leur «droit à la ville» et reconquérir la valeur d'usage du sol? Dans ce cas, la technique même du zonage qui fragmente l'espace, mais aussi de façon parallèle le temps: temps de travail, temps de loisir, temps de production, temps de consommation, etc... devra être ou mise en cause ou complètement transformée dans sa conception même. La participation à elle seule ne changerait guère ni la nature des conflits, ni les choix d'utilisation du sol actuel.

¹⁵ CARDINAL, A. et LABONTE, M.: *Application du système d'intensité d'utilisation du sol à Ville de Laval*, 1975 (16) 2, Les Cahiers de Droit 381 à 402.

¹⁶ Voir VELTZ, Pierre: *Logiques nationales et logiques locales dans la mise en oeuvre des instruments de planification*. Les plans d'occupation du sol I, 1975, BETURE.

¹⁷ LEFEBVRE, H.: *Espace et politique*. Anthropos, Paris, 1974.

2. *L'intransitivité ou le mythe de l'expression collective.*

Il faut déjà savoir à quel point les possibilités d'expression d'une volonté collective ont été sérieusement mises en cause sur le plan théorique notamment par les démonstrations mathématiques telles que celles de «l'effet Condorcet»¹⁸ ou «paradoxe Condorcet» et le «théorème d'impossibilité» d'Arrow¹⁹. Le paradoxe de Condorcet a mis en lumière les risques d'intransitivité des choix collectifs dès que sont mis en présence plus de deux personnes et que sont proposés plus de deux choix. Sauf cas exceptionnels d'unanimité ou de rejet global, les risques d'intransitivité font que pour chacune des comparaisons binaires, la majorité n'a pas la même composition. Il est difficile d'établir un ordre de préférence dans ces conditions et le vote final est déterminé par la séquence des comparaisons. Les mathématiciens ont montré que la fréquence d'intransitivité des choix collectifs portant sur les comparaisons binaires des alternatives est relativement fréquent. Par ailleurs, il n'existe aucune règle d'agrégation des ordres de préférences individuels en une fonction de choix collectif.

La construction de cette fonction supposerait, dans une société démocratique, selon Arrow, 5 conditions «raisonnables». Or celles-ci sont logiquement incompatibles et il est alors impossible, sauf intervention dictatoriale de construire cette fonction de satisfaction.

Indépendamment de cet obstacle de taille sur le plan théorique, il importe de rappeler très brièvement les nombreuses critiques soulevées au Québec concernant les pièges de cette notion ambiguë qu'est la participation.

3. *Bilan pessimiste des expériences québécoises de participation*

En ce qui concerne la participation, un nombre suffisant d'études et d'analyses ont été publiées pour pouvoir faire un bilan des expériences passées et ne

¹⁸ CONDORCET: *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, 1785.

Soit pour 3 individus 1, 2 et 3, l'existence des 3 options x, y, z et une répartition des préférences ainsi faite:

sujet 1: $x > y > z$

sujet 2: $y > z > x$

sujet 3: $z > x > y$

il ressort d'une part que: $x > y$ pour les sujets 1 et 3

$y > x$ pour le sujet 2

d'autre part que: $y > z$ pour 1 et 2

$z > y$ pour 3

Mais on ne peut émettre un première conclusion que $x > z$ puisque la majorité n'a pas la même composition.

D'ailleurs si nous poursuivons le raisonnement

soit que $z > x$ pour les sujets 2 et 3

$x > z$ pour le sujet 1

on arrive à une 2^e conclusion absurde absolument contradictoire de la première soit $z > x$

¹⁹ ARROW, A.J.: *Social choice and individual values*, John Wiley and Sons, 2^e édition, 1963.

Voir aussi:

TERNY, G.: *Économie des services collectifs et de la dépense publique*, Paris, Dunod 1971.

pas créer par ce mécanisme un nouveau mythe trompeur. Certes, depuis longtemps, on s'accorde pour rejeter l'hypothèse d'un ordre spatial utopique ou théorique, indifférent à la fois à la poursuite et aux contraintes diverses de l'action. Par contre, l'importance du rôle et de la « portée économique, politique et idéologique » des différentes formes sociales en évolution dans les politiques d'utilisation du sol a été reconnue. Celles-ci émergent de la conjonction d'une action directe, celles des « urbanisants » ou gouvernants et celles d'une action indirecte, institutionnalisée ou non par des textes juridiques, celles des « urbanisés » ou des « gouvernés »²⁰. Les questions actuelles concernant le modelage de la ville « qui fait la ville ? » et la finalité des actions marquant la ville « pour qui est-elle faite ? » reviennent avec une brûlante actualité. De plus en plus, les politiques urbaines d'utilisation du sol sont considérées comme un champ d'affrontement des différentes classes antagonistes de la formation sociale ou même de différentes gestions détenant certains pouvoirs. Au Québec, rapports, analyses²¹ et actions concrètes²² se multiplient depuis quelques années. Mais les bilans assez négatifs révélés par ces études, sur les échecs ou les progrès de la participation, qu'il s'agisse de cas québécois ou étrangers, s'allongent.

De façon très schématique et même caricaturale on peut dire que deux courants se sont succédés dans le temps. D'une part le courant « participation animation » et « participation-autogestion » (notamment G. Fortin²³ et J. Grandmaison²⁴) qui affirme la possibilité d'améliorer l'ordre existant par une action de groupe, une action communautaire et qui propose des relais nouveaux sur des objets

²⁰ HUET, A., KAUFMAN, J.O., LAIGNEAU, M., PERON, R. et SAUVAGE, A.: *Rôle et portée économiques, politiques et idéologiques de la participation à l'aménagement urbain*, Paris, COPEDITH, 1973.

²¹ COLLIN, J.P. et GODBOUT, J.: *Les organismes populaires en milieu urbain: contre pouvoir ou nouvelle pratique professionnelle*. Urbanisation, Université du Québec, avril 1975. G. DIVAY avec la collaboration de J. GODBOUT, *La décentralisation en pratique quelques expériences montréalaise, 1970-1977*, INRS-Urbanisation, 1979.

EZOP-Québec: *« Une ville à vendre »*, Cahier IV, 1972 HAMEL, P.: *Analyse des pratiques urbaines revendicatives à Montréal (1963-1976)* (Portées et limites de l'action politique autour de la question du logement). thèse de doctorat. Montréal 1979.

MOLINARI, P.: *Le cadre juridique de la participation des citoyens à la planification et à l'aménagement du territoire québécois*. Mémoire, Faculté de Droit, août 1976.

ROUGY, J.: *Rénovation urbaine et participation; un échec inéluctable? L'exemple de Montréal*. Mémoire, I.A.R., juin 1976.

...*Une politique du sol: Pourquoi?* Conférence conjointe. mai 1976, Association Canadienne du Québec. Division du Québec et Conseil Canadien de Recherches Urbaines et Régionales.

LÉONARD, J.F. et HAMEL, P.: *Les groupes populaires dans la dynamique socio-politique québécoise*. Revue Politique d'aujourd'hui, 1978 (7-8).

²² Actions menées dans la « petite bourgogne », Milton Parc, Autoroute est-ouest, rue St-Norbert, rue Lusignan et Versailles, coopérative d'habitations, le villave de Côte des Neiges pour ne citer que les expériences de Montréal auxquelles il faudrait ajouter celles de Québec, et les expériences diverses dans les C.L.S.C.

²³ FORTIN, G.: *Quelques réflexions théoriques sur la participation et la consultation*, CER. COEQ, Cahier VI (1) février 1968.

²⁴ GRANDMAISON, J.: *Nouveaux modèles sociaux de développement*, Montréal Hurtubise, 1972.

concrets, ponctuels et sectorialisés. Une série d'ajustements partiels auraient un effet de boule de neige. D'autre part, la «participation-lutte urbaine» qui ne croit pas à une amélioration du rapport existant mais à une transformation des structures par une action politique. Elle recherche non pas des modalités nouvelles dans le cadre des institutions actuelles mais des contre-pouvoirs sur des enjeux globaux qui dépassent largement les ajustements superficiels d'interventions ponctuelles (EZOP). Si la position au départ, est la même: rejet de la passivité, les objectifs (amélioration au transformation de l'ordre existant, les enjeux (ponctuel ou global) les relais (institutionnels et communautaires ou action politique divergent. Ces deux approches ont fait l'objet de critiques. La participation animation, la participation auto-gestion sont menacées de récupération ou d'ajustements superficiels. Les luttes urbaines se heurtent à la double inefficacité de la contestation ou du refus et des difficultés d'expression politiques engendrées par l'éclatement des groupes.

Néanmoins, le bilan des expériences de participation et de luttes des années 1960 puis des années 1970 ont conduit peu à peu chercheurs et participants à adopter une action de plus en plus critique concernant les rapports entre groupes de citoyens et l'État, et à mettre en question les mécanismes institutionnels ou non de participation. Comme le font remarquer P. Hamel et J.F. Leonard dans leur bilan²⁵ «jusqu'à quel point cette forme d'échanges (entre gouvernants et gouvernés) permet-elle d'établir une relation plus adéquate entre les besoins sociaux et les services offerts pour y répondre». Ce questionnement avancé notamment par J. Godbout et N.V. Martin soulève des doutes sérieux sur les possibilités d'une meilleure expression des besoins et d'une meilleure réponse à ces besoins ou intérêts exprimés. De toute façon si la participation a pour objet d'institutionnaliser les conflits et de permettre leur expression, il est bien évident que leur règlement ne se fera pas nécessairement sous forme de compromis ou d'ajustements. Il est même très possible que l'arbitrage profite à plus d'une catégorie, peut être différente des catégories antérieures mais certainement pas au profit de l'ensemble des classes-sociales.

Ce survol très rapide concernant les obstacles à la participation tant sur le plan théorique que pratique, permet donc de mettre en garde contre une crédulité naïve en la performance d'un mécanisme formel de participation. Et au moment où l'on se vante tant d'apporter de nouvelles règles de jeu plus démocratiques mais essentiellement procédurales au processus d'aménagement, il semble important de connaître non pas les règles apparentes du jeu actuel, règles que semblaient prescrire les propriétaires, mais les règles du jeu effectives qui président à l'utilisation du sol.

Quels que soient ces obstacles, d'ordre théorique ou pratique qui limitent les capacités d'une véritable participation peut-on espérer pouvoir modifier, tant soit peu, les jeux actuels? Sur la base de nos données recueillies tant au niveau

²⁵ *Les mobilisations populaires à Montréal*, Brève revue de la littérature, septembre 1978, Rapport.

des trois ensembles d'acteurs participant directement ou indirectement au zonage, qu'au niveau du produit réglementaire lui-même des amendements²⁶, nous allons tenter d'analyser les diverses formes d'intervention et de rechercher les logiques déterminantes de ces actions. Nous tenteront de vérifier plusieurs hypothèses; ainsi le groupe d'acteurs de zonage, groupe homogène et privilégié agit-il en ordre dispersé? Ou bien, y a-t-il une action relativement concertée au niveau du zonage ou coalition d'intérêts? Y a-t-il interventions répétées d'un même acteur soit au même titre (par exemple initiateurs) soit à des titres distincts sur des amendements distincts (par ex.: initiateur et décideur) sur un même amendement? Y a-t-il également interrelations formelles entre différents acteurs ou collusion d'intérêt: dans le cas par exemple d'intervention d'une société promotrice à un titre et d'un de ses membres à un autre titre sur le même amendement? Ces hypothèses sont peu vérifiées et ont dû être rejetées. Il a donc fallu chercher au-delà des acteurs de zonage proprement dits la logique des interventions en matière de zonage. Dans quelle stratégie plus large se situe le zonage? Si effectivement, cette stratégie plus large existe, peut-on croire réellement qu'une participation fragmentaire et ponctuelle au niveau du zonage sera en mesure de modifier une stratégie plus globale dépassant des enjeux (utilisation du sol) qui manifestement n'intéressent pas directement les acteurs les plus dynamiques en la matière? Dans la mesure où nous avons retenu parallèlement aux interventions-zonage, les interventions transactions, nous soulevons automatiquement le problème de la valeur d'usage et de la valeur d'échange. En effet, c'est par rapport aux usagers, propriétaires ou non, que la participation prend toute sa signification. Un changement concernant le potentiel d'utilisation du sol concerne essentiellement les résidents de la zone actuelle ou même future. Les résidents titulaires d'un droit de propriété ou d'usage, mais sur le point de quitter la zone, ne peuvent être considérés comme des résidents à part entière. Certes, ils participent aux modifications de l'utilisation du sol par leur intervention mais ils ne subissent pas les conséquences des décisions. Pour cette catégorie de participants en instance de départ, l'utilisation du sol n'a pas une valeur d'usage. Dans la mesure où, propriétaires, ils vendent le lot amendé, ils attribuent alors au sol et à son utilisation une valeur d'échange. Mais si cette catégorie de propriétaire vendeur se révèle comme nous allons le montrer déterminants non seulement par leur poids numérique mais par leurs poids dans les décisions d'amendements, que peuvent faire les autres participants? Soit, ils sont minoritaires lors des prises de décisions; soit, ils sont nouveaux venus en cas d'achat préalable à la modification d'utilisation du sol; soit enfin, en cas d'achat postérieur à l'amendement, ils n'ont aucun titre valable (ni propriétaire, ni résident) pour participer à la prise de décision de zonage.

Toutefois, avant de montrer à quel point de complexité se heurte une participation réelle des usagers, il importe de définir même brièvement les notions de valeur d'usage et de valeur d'échange que plusieurs théories ont définies depuis longtemps. Deux conceptions; la conception subjective et la conception objective

²⁶ Ces amendements, comme nous l'avons déjà signalé, représentent tous les amendements adoptés à Longueuil, Brossard, Boucherville durant la période 1965-1973.

s'opposent en économie sur ce point. D'une part, pour le marginalisme (conception subjective), la valeur d'usage du sol, bien rare et utile, divisible quantitativement parlant, est déterminée par l'utilité que présente, pour un demandeur, la dernière unité disponible du bien considéré. Le sol ou terrain considéré, acquiert une valeur d'échange quand l'utilité marginale du bien cédé (sol) est égale à l'utilité marginale du bien acquis (argent).

Pour les classiques, les marxistes et néo-marxistes, (conception objective) le sol n'a pas de valeur en soi puisqu'aucune unité de travail n'y est incorporée. Cependant, le sol viabilisé qui incorpore le produit du travail, peut acquérir une valeur d'usage notamment pour les propriétaires fonciers résidents et les artisans. La valeur détermine le prix. Mais même sans valeur, le sol peut avoir un prix. Le sol est la condition de la valeur d'usage, puisqu'il est le support de toute activité (logement, usine, etc...) qui implique l'incorporation d'une certaine quantité de travail. Il acquiert sa valeur d'échange quand est incorporée au sol une certaine quantité de travail et que ce produit est destiné à d'autres qu'à ceux qui ont incorporé ce travail.

Nous avons d'abord essayé de vérifier si les acteurs de zonage attribuaient ou non au sol une valeur d'usage. Par ailleurs, la logique qui sous tend l'action des différents intervenants au zonage, qu'ils soient acteurs déterminants ou simples agents déterminés par le contexte institutionnel et économique, est-elle une logique de propriétaires qu'on pourrait opposer à une logique de résidents non propriétaires? Nos résultats tendent à prouver que la logique qui détermine nos intervenants en matière de zonage est une logique de propriétaire-vendeur, logique qui dépasse largement la logique de propriétaires-résidents opposée à celle du locataire résident. La logique de la vente supplante la logique du statut propriété.

II. — SUBORDINATION DU ZONAGE AUX TRANSACTIONS.

A. ZONAGE, INSTRUMENT INDIFFÉRENT À LA VALEUR D'USAGE.

Les acteurs de zonage proprement dits (premier ensemble d'acteurs) susceptibles d'être intéressés uniquement à la valeur d'usage, peuvent être classés en deux classes: soit les requérants particuliers²⁷ qui sont intervenus exclusivement au niveau du zonage sans s'impliquer eux mêmes dans une transaction, soit les requérants particuliers qui ont joué à deux niveaux, zonage et transaction sur un même amendement. Les requérants particuliers constituent en effet un sous ensemble de la catégorie initiateurs, catégorie particulièrement déterminante dans la dynamique ou modification de l'utilisation du sol, comme nous l'avons montré

²⁷ Par définition, un promoteur utilise, professionnellement parlant, le sol comme marchandise et produit de travail destiné à la vente ou à l'usage locatif par d'autres que lui. Le zonage ne peut donc avoir pour lui valeur d'usage, sauf exception rarissime. Un requérant particulier est un initiateur, individu ou organisme, qui n'est pas impliqué professionnellement dans des opérations de construction ou de promotion foncière ou immobilière. La catégorie «initiateur» comprend trois types: le requérant particulier, le promoteur et la ville ou ses représentants.

dans nos publications antérieures. Or ces requérants particuliers accordent un intérêt très limité à la valeur d'usage du sol en elle-même.

TABLEAU I
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR LE REQUÉRANT PARTICULIER

VILLE	NOMBRE D'AMENDEMENTS TOTAL	AMENDEMENTS NON TRANSIGÉS PAR LE REQUÉRANT PARTICULIER					
		AMENDEMENTS TRANSIGÉS PAR D'AUTRES ACTEURS QUE LE REQUÉRANT	NOMBRE D'AMENDEMENTS NON TRANSIGÉS	CARACTÉRISTIQUES DES AMENDEMENTS NON TRANSIGÉS DEGRÉ DE MUTATION			
1	2			3	Inconnus		
LONGUEUIL	32	15	17	3		9	
BROSSARD	11	2	9	6	1	4	
BOUCHERVILLE	12	2	10	5	1	3	
TOTAL	55	19	36	14	2	16	4

1. *Attrait limité de la valeur d'usage pour les requérants particuliers.*

Pour la première catégorie ou requérants particuliers impliqués exclusivement au niveau du zonage, nous avons pu relever 55 amendements (correspondant à 55 requérants pour les 3 villes). Aucun d'eux n'avait effectué un achat ou une vente pendant la période étudiée (1960-1975) sur la superficie amendée et n'avait fait de demande de modification de zonage pour un autre amendement. Or, comme le montre le tableau I, ci-dessous: 19 amendements sur 55, si le requérant au zonage lui-même n'a ni acheté ni vendu, ont donné lieu à transactions par d'autres acteurs. Par ailleurs, 16 autres amendements qui n'ont donné lieu à aucune transaction durant notre période, apportent à l'utilisation du sol des modifications très mineures (mutation 3)²⁸. Ces 16 amendements correspondent donc à des requêtes inspirées par l'amélioration de valeur d'usage existantes. Restent 18 amendements dont 14 ont fait l'objet de mutations substantielles (1) et 4 de mutations moyennes (2).

²⁸ Les amendements ont été classés en 3 catégories par rapport à la mutation du potentiel d'utilisation du sol qu'ils impliquaient. La première classe de mutation comprend les transformations d'utilisation du sol les plus radicales, soit le passage d'une affectation à une autre, à l'exception des mutations R₀ à P ou inversement. La seconde classe comprend les mutations moyennes ou changement assez substantiels (densité ou nuisance) d'usage à l'intérieur d'une même catégorie d'affectation. La troisième classe recouvre les changements mineurs à l'intérieur d'une même catégorie d'affectation ainsi que les normes d'implantation. Pour plus de précisions concernant cette classifications voir R. CHARLES, 1975, (16) 2 Cahiers de Droit, *Discrimination en matière de zonage*, 325 à 362.

La seconde catégorie d'acteurs susceptibles d'utiliser le zonage en tant que valeur d'usage, viserait les requérants particuliers acquéreurs qui interviennent sur un même amendement aussi bien au niveau du zonage que des transactions. En effet même si, parallèlement à l'amendement, il y a eu transaction, on peut, à la limite, donner à la valeur d'usage une définition extensive. Pour l'acquéreur qui acquiert le bien en vue de son usage personnel et indépendamment de toute considération économique, au moins dans une période transitoire, ce n'est pas le marché qui détermine sa demande de modification du potentiel d'utilisation du sol. D'une part, du point de vue de la conception subjective, l'utilité marginale de l'ensemble (sol et son aménagement) est suffisamment élevée, pour le propriétaire acquéreur, pour exclure ce bien de tout échange futur avec un autre bien, c'est-à-dire pour l'exclure de la vente; d'autre part, du point de vue de la conception objective, ce bien qui a une valeur, puisque généralement une certaine quantité de travail a été incorporée (aménagement), ne donne pas lieu, de la part de son propriétaire usager, à un comportement économique sur le marché. Il l'acquiert en effet exclusivement en vue de son usage personnel. Donc même s'il y a un échange, le bien, en effet, représente essentiellement pour l'acheteur, une valeur d'usage.

Nous avons pu également identifier ces acteurs et ces amendements, soit 14²⁹. Il s'agit d'un plafond maximum d'acteurs puisque, dans ce lot sont inclus des acteurs ayant participé à plus d'une transaction (jusqu'à 6 transactions). Pour ces derniers peut planer le doute, dans certains cas, d'une motivation spéculative. On constate que trois d'entre eux avaient acquis le bien avant amendement dans les délais généralement significatifs de la courbe des délais (graphique II, III, IV) soit un an. Quatre autres avaient acquis le bien après amendement, dans des délais généralement brefs. Le seul acquéreur qui ait multiplié les transactions (5 avant amendement, 1 après amendement) est un décideur ou conseiller municipal; il a réalisé ses transactions dans des délais très supérieurs (soit près de 11 ans avant et 3 ans 1/2 après).

Ainsi il existe très peu d'acteurs de zonage intéressés à jouer un rôle exclusif au niveau du zonage pour leur usage personnel. En dehors des acteurs impliqués professionnellement dans le zonage, tels que décideurs formels ou conseillers municipaux, aviseurs internes ou externes (urbanistes et employés de la ville dans les services divers, urbanistes consultants), la proportion des initiateurs (requérants particuliers) intervenant exclusivement au niveau du zonage est très faible. Dans un article³⁰, D. Pilette avait déjà vérifié lors d'une enquête auprès d'un échantillon de requérants que plus de la moitié des requérants ont avoué avoir vendu leur propriété après la requête d'amendement.

Seuls, 20 amendements ayant entraîné des modifications moyennes ou substantielles de la part des requérants particuliers n'ont pas donné lieu à tran-

²⁹ 9 amendements concernent Longueuil, 4 Boucherville et 1 Brossard. Sur ces 14 amendements, trois d'entre eux ont donné lieu à des mutations mineures (catégorie 3).

³⁰ *Les acteurs de zonage et leurs pratiques*, Cahiers de géographie du Québec, 1978 (22) 57, 377.

sactions. 16 autres n'ont donné lieu qu'à des modifications d'usage très mineures (catégorie de mutations no. 3). Ainsi, sur les 277 amendements identifiés au niveau des acteurs de transactions et de zonage, 7% seulement ayant subi des modifications substantielles ou moyennes du potentiel d'utilisation du sol (catégories de mutations 1 et 2) peuvent avoir été demandés pour l'usage personnel du requérant. Et même, si on élargit la notion de valeur d'usage du sol à certains amendements transigés, quand les lots sont acquis par le requérant lui-même, cette proportion reste peu élevée.

2. *Le zonage, élément d'une stratégie plus large.*

Le zonage, en lui-même intéresse peu les intervenants en ce domaine. Nous avons constaté la relative rareté des requérants particuliers intervenant exclusivement au niveau du zonage, notamment quand celui-ci implique une transformation moyenne ou substantielle de l'utilisation du sol. L'absence d'interventions multiples concernant un même amendement ou plusieurs amendements d'un même acteur confirme ce manque d'intérêt. Il y a bien sûr, interventions multiples d'un même acteur au niveau d'un amendement ou d'amendements distincts mais elles s'accompagnent automatiquement d'interventions parallèles au niveau des transactions. Les interventions répétées et exclusives au niveau du zonage soit au même titre (par ex.: initiateur) sur plusieurs amendements, soit à des titres divers (par ex.: initiateur et aviseur ou décideur) sur un même amendement, sont extrêmement peu fréquentes. Il est d'ailleurs frappant de constater que les modifications répétées au zonage et indépendantes de toutes transactions, sont essentiellement le fait de promoteurs constructeurs. Or ceux-ci, par définition, destinent l'usage du sol à d'autres consommateurs, soit par le biais de la vente, soit par le biais de la location et lui accordent donc nécessairement, non pas une valeur d'usage mais une valeur d'échange.

Ainsi, selon les données recueillies, les interventions répétées d'un même acteur du zonage par rapport à des amendements distincts sont rares. Les initiateurs ne multiplient pas les requêtes d'amendements, indépendamment de toute autre action au niveau transactions (achat ou vente). Une telle intervention est le fait de quelques promoteurs à Brossard ou à Boucherville (4 sur 5). À Brossard trois promoteurs soit directement, soit par le biais de leurs représentants formels ou informels ont été les initiateurs de 8 amendements en tout, sans parallèlement acheter ou vendre des terrains compris dans la zone d'amendement³¹, qu'il s'agisse de transactions faites au nom de la compagnie ou par le biais des représentants de la compagnie. Un autre promoteur, à Boucherville, est intervenu indirectement par son représentant, en tant qu'initiateur sur quatre amendements.

³¹ On ne peut exclure cependant toute transaction effective avant ou après amendement, en raison d'une part des délais parfois très longs entre amendement et transaction, d'autre part de données parfois incomplètes sur les représentants des compagnies. Cependant, la période couvrant le dépouillement des transactions (1960-1975) compte tenu de la courbe des délais dans le temps (présentée plus loin), laisse peu de probabilités à des transactions pour les amendements concernés qui ont été adoptés en 1966, 1968, 1969 ou 1971.

Une société privée non impliquée professionnellement dans la promotion ou la construction, s'est contentée de jouer un rôle exclusif au niveau du zonage en tant qu'initiateur en ce qui concerne deux amendements. Par contre, contrairement aux requérants particuliers, les promoteurs apportent des modifications très substantielles au potentiel d'utilisation du sol (8 amendements de classe 1) sinon des modifications assez substantielles (4 amendements de classe 2). Les superficies amendées sont de classe moyenne (7 de catégorie B) et même grande (3 de catégorie A)³². Enfin, il s'agit de terrains peu aménagés ou très peu aménagés, soit 3 de catégorie B et 7 de catégorie C³³. Ainsi, il n'existe guère d'acteurs intéressés suffisamment et exclusivement au zonage pour intervenir plusieurs fois au même titre. Mais, il n'existe pas plus d'acteurs intéressés exclusivement au zonage et qui se manifestent par des interventions à des titres divers (par ex.: initiateur et aviseur ou initiateur et décideur) qu'il s'agisse d'un même amendement ou d'amendement distincts. Seuls deux acteurs se signalent de cette façon. L'un à Longueuil intervient en tant qu'initiateur sur un amendement et en tant qu'aviseur interne sur 8 autres amendements distincts. Mais il s'agit d'amendements mineurs quant aux mutations d'utilisation du sol. L'autre à Brossard intervient sur 9 amendements, deux fois en tant qu'initiateur (par le biais de son représentant sur deux amendements distincts) 6 fois sur 2 amendements comme aviseur externe directement ou indirectement et une fois sur un autre amendement de façon informelle auprès de l'aviseur interne.

En résumé, peu d'acteurs s'intéressent directement et exclusivement au zonage, que l'intervention se fasse au même titre ou à des titres divers, qu'il s'agisse d'un même amendement ou d'amendements distincts. Dans les cas peu fréquents de promoteurs intervenant exclusivement au niveau du zonage, on ne peut même pas affirmer l'inexistence de transactions, même si les probabilités

³² Les amendements ont été divisés en trois classes superficielles, A, B, et C. La classe C correspond au zonage ponctuel dont la superficie plafond s'élève à une acre pour du zonage résidentiel exclusif, 2 acres pour tout autre zonage excluant le résidentiel exclusif, 2 acres pour tout autre zonage excluant le résidentiel et 1,5 acre pour tout zonage mixte (résidentiel et autre affectation). La deuxième classe B comprend les amendements touchant une superficie de une ou deux acres a été ainsi établie: on a considéré d'une part la densité maximale de logements de l'usage R₄ soit 128 logements pour une acre, superficie égale au zonage ponctuel résidentiel. On a considéré d'autre part la densité minimale des usages standardisés résidentiels (soit R₁): quatre logements à l'acre. On a ensuite projeté sur le sol de façon extensive ces 128 logements correspondant à une densité maximale, en les transformant en maisons unifamiliales avec une densité minimale de quatre logements à l'acre. La superficie ainsi obtenue, considérée comme plafond moyen, atteint 32 acres.

³³ Les amendements ont été classés également en 3 classes en fonction de leur niveau d'aménagement. Les unités spatiales de références sont les secteurs de dénombrement du recensement de 1966 auxquels sont rattachés les amendements adoptés entre 1965 et 1968 et les secteurs de dénombrement du recensement de 1971 auxquels sont rattachés les amendements adoptés entre 1969 et 1973. Les données d'utilisation du sol (et non pas de zonage, simple potentiel d'utilisation du sol) sont puisées dans la carte d'utilisation du sol (1965) du Service d'urbanisme de la ville de Montréal et dans la carte d'utilisation du sol de l'OPDQ de 1971. La classe A correspond à un territoire très aménagé ou non vacant sur plus des 2/3 de sa superficie. La classe B correspond à un territoire moyennement aménagé (entre 1/2 et 2/3 de sa superficie). Enfin la Classe C correspond à un territoire très peu aménagé (1/3 de sa superficie ou 2/3 vacant). La superposition des deux cartes apporte en outre quelques indications sur l'évolution du niveau d'aménagement des secteurs amendés.

semblent fortes. Bref le zonage ne suscite pas l'intérêt des acteurs les plus dynamiques (initiateurs). Une telle conclusion qui n'est pas étonnante, peut néanmoins mettre un bémol aux enthousiasmes soulevés par une participation orientée vers des objets limités ou l'affrontement institutionnalité d'intérêts divergents. Les désapprobateurs pourraient-ils jouer un rôle clef? N'oublions pas que les référendums sont extrêmement rares; leurs interventions ont un caractère très ponctuel. Enfin, malgré leur importance numérique relative dans certaines villes qui avaient des associations assez dynamiques, le caractère limité de leur action ne permet pas de tirer des conclusions suffisamment éclairantes à ce sujet. Au cours de l'enquête menée auprès de certains d'entre eux, les motifs donnés à leur action contestataire sont très «impressionnistes» et peu explicites. Dans la mesure où ils ont bien voulu révéler leurs motivations, ils n'invoquent ni la nuisance, ni le maintien des valeurs foncières pour justifier leurs oppositions³⁴.

Ainsi dans trois villes de type banlieue, les amendements au zonage ne semblent même pas être demandés pour l'usage personnel du requérant notamment du requérant particulier. D'après l'enquête de D. Pilette, il existe une forte corrélation entre le requérant qui propose un amendement et la qualité de propriétaire vendeur. De plus, ces interventions au niveau du zonage, aboutissent dans plus de la moitié des cas après amendement à une vente de la propriété, objet d'amendement. Les requérants propriétaires ne seraient donc que des agents d'interventions au service d'acquéreurs, acteurs informels du processus non participants officiellement mais bénéficiaires de cette action. Notre analyse du comportement des acteurs vient confirmer cette propension des requérants propriétaires à la vente des terrains amendés, propension révélée par l'enquête sondage.

B. ZONAGE, INSTRUMENT DE VALEUR D'ÉCHANGE.

C'est dans une perspective plus large, celle des transactions que semblent inscrites les interventions de zonage. Les présomptions accumulées dans notre précédente section, deviennent des preuves grâce à une série de facteurs convergents et significatifs: l'importance et la fréquence des transactions sur les superficies amendées, la double vocation d'acheteur vendeur de la quasi totalité des initiateurs, la brièveté des délais amendements transactions et le type d'amendements concernés par ces transactions.

1. *L'importance et la fréquence des transactions.*

Notre analyse fait ressortir l'importance des transactions sur les superficies amendées (tableau II) ainsi que la relative fréquence des transactions sur un même lot³⁵. Certes le lot n'est pas une unité de référence spatiale très significa-

³⁴ PILETTE, D.: *Acteurs de zonage et leurs pratiques*, op. déjà cité.

³⁵ Pour confronter amendements et transactions il a fallu évidemment recourir au lot afin d'identifier d'une part les lots amendés et ensuite vérifier l'existence ou non de transactions sur ce lot.

tive quant à la superficie, puisque la taille du lot peut varier dans des proportions assez considérables. Néanmoins la proportion de lots amendés transigés ainsi que des amendements objets de transaction peuvent avoir au moins une valeur indicative. Pour les amendements qui ont pu être confrontés aux transactions³⁶: nous constatons (tableau III) que pour l'ensemble des villes, 35, 65% des lots ont été transigés, proportion qui dans le cas de Brossard et de Boucherville, atteint respectivement près de 50 et 61%. Or il est symptomatique de noter que, pour Longueuil, les amendements couvrent presque la totalité du territoire alors que pour Brossard et Boucherville, la superficie amendée ne représente qu'une faible portion du territoire. Cette superficie amendée transigée concerne presque la moitié des amendements et totalise 6853 transactions.

TABLEAU II

AMENDEMENTS OBJETS DE TRANSACTION (1960-1976)

VILLE	AMENDEMENTS NON TRANSIGÉS	AMENDEMENTS TRANSIGÉS	NB. TRANS.
LONGUEUIL	156	119	3954
BROSSARD	46	43	1883
BOUCHERVILLE	46	48	1016
TOTAL	246	210	6853

En fait, ces pourcentages sont sensiblement inférieurs à la réalité. En effet, un certain nombre d'amendements comprenant des lots non subdivisés n'ont pu être confrontés aux transactions. Or ce sont les lots non subdivisés qui ont généralement la plus grande superficie et qui font l'objet des transactions les plus nombreuses. Dans ces conditions, un certain pourcentage non négligeable de transactions nous a nécessairement échappé.

Certains phénomènes intéressants peuvent également être observés en ce qui concerne la fréquence des amendements et des transactions sur un même lot (tableau no. IV). Un même lot peut être amendé jusqu'à 7 fois durant notre période d'observation mais il peut être transigé jusqu'à 20 fois. Les lots amendés une seule fois constituent la grande majorité des cas (71%) mais à Brossard et Boucherville une partie non négligeable des lots sont amendés deux fois (29,2% et 24,5%).

Par contre la distribution de la fréquence des transactions sur les lots amendés se présente de façon quelque peu différente. L'augmentation de la fréquence des transactions sur les mêmes lots amendés peut, dans certains cas, affecter un

³⁶ La transaction est définie ici comme un acte ayant pour effet le transfert d'un bien. Cette opération comporte donc à la fois un achat et une vente pour les contractants. Une transactions se dédouble donc en un achat et une vente. Dans nos tableaux, au chiffre représentant l'ensemble des transactions, opérations uniques, correspond un ensemble généralement double des achats et vente ou chiffre multiplié par deux.

TABLEAU III
LOTS AMENDÉS ET TRANSIGÉS

	LOTS AMENDÉS					LOTS TRANSIGÉS NON AMENDÉS ⁽¹⁾	TOTAL DES LOTS
	TRANSIGÉS		NON TRANSIGÉS		TOTAL		
	CA	%	CA	%			
ENSEMBLE DES VILLES	6276	35,65	11330	64,35	17606	2122	19728
LONGUEUIL	3703	29,20	8969	70,80	12672	1859	14531
BROSSARD	1819	49,20	1876	50,80	3695	103	3798
BOUCHERVILLE	754	60,85	485	39,15	1239	159	1398

- (1) Il est exceptionnel que les limites de superficie d'une ou des transaction correspondant à un amendement coïncident avec celles de l'amendement. Cette superficie lui est soit supérieure, soit inférieure. Nous avons donc plusieurs catégories de lots, les lots amendés non transigés, les lots amendés transigés et les lots transigés non amendés. Ce sont ces derniers qui ont été déduits de l'ensemble des lots identifiés pour obtenir les lots amendés transigés ou non.

TABLEAU IV
AMENDEMENTS ET TRANSACTIONS MULTIPLES SUR LES MÊMES LOTS

	NOMBRE DE LOTS AMENDÉS									NOMBRE DE LOTS AMENDÉS TRANSIGÉ						
	1 fois	2 fois	3 fois	4 fois	5 fois	6 fois	7 fois	0 fois		1 fois	2 fois	3 fois	4 fois	5 fois	6 fois	7 à 20 fois
ENSEMBLE DES VILLES	CA	12493	2987	782	1072	243	26	3	11330	2255	2049	924	605	147	153	143
	%	70,95	16,95	4,49	6,08	1,38	0,14	0,01	64,35	12,90	11,65	5,25	3,45	0,8	0,8	0,8
LONGUEUIL	CA	9083	1610	658	1053	241	24	3	8969	1571	1031	477	366	82	84	95
	%	71,72	12,72	5,22	8,32	1,9	0,1	0,02	70,80	12,45	8,15	3,75	2,85	0,65	0,65	0,7
BROSSARD	CA	2501	1079	97	14	2	2		1876	343	722	369	213	62	66	44
	%	67,8	29,2	2,6	0,3	0,05	0,05		50,80	9,26	19,54	9,93	5,77	1,65	1,85	1,20
BOUCHERVILLE	CA	909	298	27	5				485	341	296	78	29	3	3	4
	%	73,4	24	2,2	0,4				39,15	27,55	23,95	6,35	2,3	0,2	0,2	0,3

nombre également croissant de lots amendés. Bref, à l'augmentation de la densité de transactions, correspondrait dans certains cas, un nombre croissant de lots amendés. Ceci se constate surtout pour Brossard.

2. *Caractère indissociable du zonage et des transactions.*

Il est frappant de constater l'importance des liens étroits entre la demande d'amendement et la transaction. Non seulement les acteurs de zonage sont généralement des transacteurs mais ce sont des transacteurs récidivistes. Enfin, ce sont également de parfaits transacteurs qui agissent à double titre, à la fois comme acheteur et comme vendeur.

a) L'INITIATEUR «TRANSACTEUR».

Nos initiateurs sont très souvent des acteurs multiples qui agissent à la fois comme acteurs de zonage et comme acteurs de transaction soit sur le même amendement soit sur des amendements distincts. Parfois un décideur ou un avisier intervient également comme transacteur mais ce sont des cas très peu fréquents.

Sur 176 initiateurs connus³⁷ 116 ou près des 2/3 d'entre eux ont joué à la fois au niveau du zonage et au niveau des transactions, sur un même amendement ou des amendements distincts. Il faut noter d'ailleurs que ces acteurs multiples ne se contentent pas facilement d'un unique amendement. Seuls 21 d'entre eux n'interviennent aux deux niveaux que pour un seul amendement, mais ce seul amendement est l'occasion pour la majorité (12) de multiplier leurs transactions, c'est-à-dire, de participer à plus d'une seule transaction. Les 95 autres initiateurs interviennent au moins sur deux amendements ou plus.

Enfin, plus du tiers des initiateurs (69 ou 39%)³⁸ interviennent sur le même amendement, et au niveau du zonage, et au niveau des transactions.

b) INTERVENTIONS CUMULATIVES DES «TRANSACTEURS».

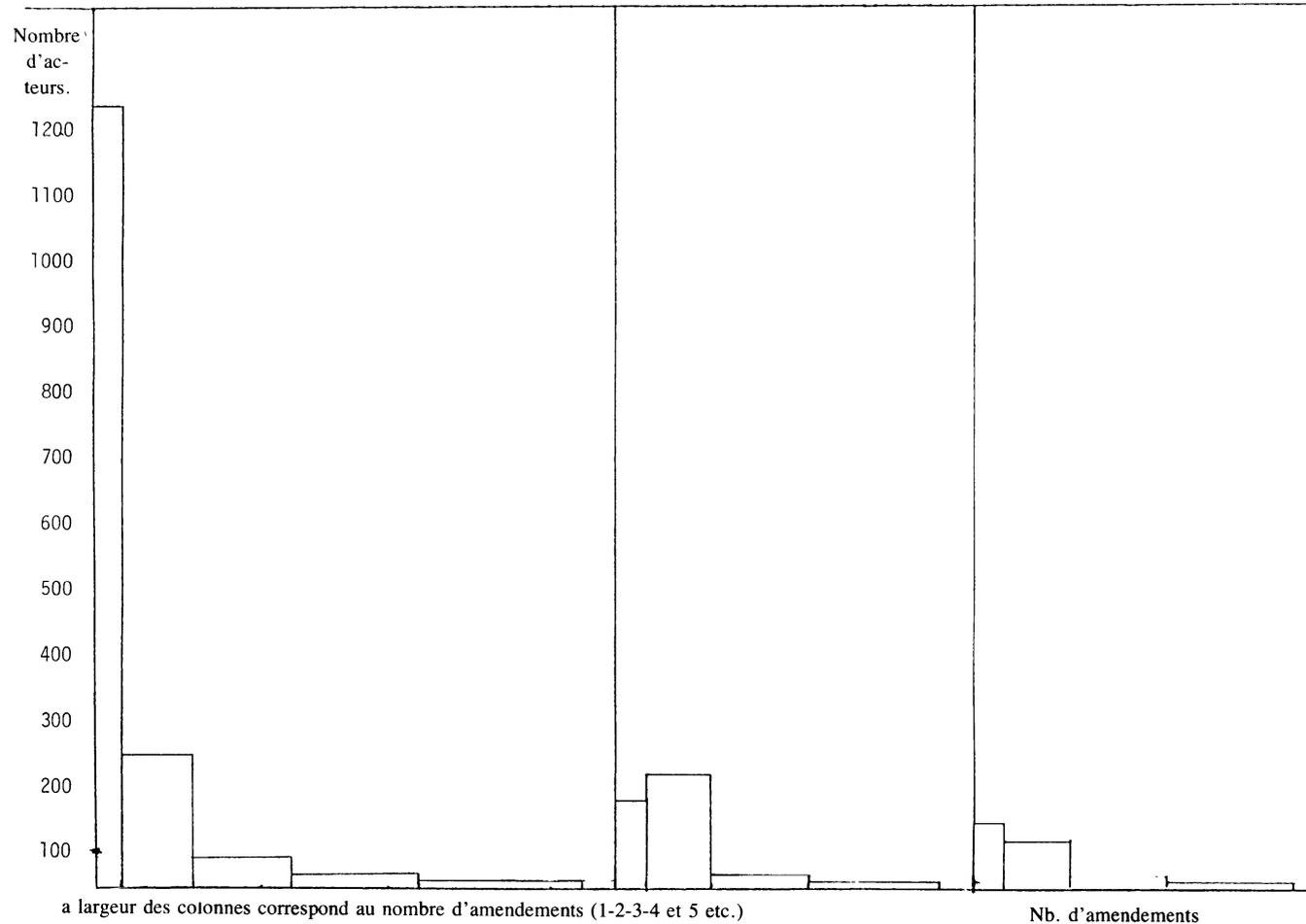
Nous avons constaté que certains lots étaient plusieurs fois amendés ou transigés mais aussi plusieurs fois amendés et transigés. Parallèlement, nous constatons que les lots amendés ont un certain pouvoir d'attraction sur nos acteurs de transaction, qu'ils soient acteurs multiples c'est-à-dire impliqués au niveau du zonage et des transactions, ou simples acteurs de transaction. Nous avons éliminé tout acteur de transaction qui n'intervenait qu'une fois dans une transaction soit comme acheteur, soit comme vendeur, soit même comme initiateur-acheteur ou initiateur-vendeur. Et nous avons relevé systématiquement le nombre d'acteurs qui, sur période relativement brève (17 ans) participent à plus d'une transaction sur un ou plusieurs amendements (tableau V et graphique I). Il est assez

³⁷ Ces 176 initiateurs ont eu 210 initiatives c'est-à-dire qu'ils sont intervenus au niveau de 210 amendements distincts.

³⁸ Ces 69 initiateurs ont agi aux 2 niveaux sur 80 amendements.

GRAPHIQUE I

Transacteurs participant à plus d'une seule transaction et sur un ou plusieurs amendements.



frappant de constater le nombre assez impressionnant d'acteurs participant à plus d'une transaction ainsi qu'à plusieurs amendements. Cet intérêt «répétitif» pour les transactions se vérifie d'ailleurs quand on compare le nombre total de transacteurs distincts, acheteurs, vendeurs ou acheteurs vendeurs soit 6154 et le nombre de transactions soit 6853. Or chaque transaction implique nécessairement deux parties contractantes et donc deux fois plus de transacteurs que de transactions. En outre, si la majorité de nos transacteurs multiples s'intéressent à un seul amendement, plus du tiers d'entre eux participent à des transactions concernant deux amendements distincts et plus.

TABLEAU V

NOMBRE D'ACTEURS PARTICIPANT À PLUS D'UNE SEULE TRANSACTION							
SPÉCIALITÉ DE L'ACTEUR	NOMBRE D'AMENDEMENTS CONCERNÉS						TOTAL
	1	2	3	4	5	6 et plus	
A) Acteurs de transactions exclusivement							
Acquéreur	151	187	16	2	1	2	359
Vendeur	110	75	9	3	3	7	203
Acquéreur-vendeur	1208	236	51	14	10	7	1526
B)							
Acteur multiple (zonage-transaction)	12	36	14	17	5	20	104
C)							
Total	1481	534	90	36	19	32	2192

c) LES INITIATEURS, TRANSACTEURS «PARFAITS».

L'importance des transactions pour les initiateurs, acteurs de zonage privilégiés et déterminants dans l'adoption des amendements, éclate lorsqu'on se réfère aux chiffres. Sur 1522 transactions conclues par nos initiateurs³⁹ durant notre période, 1407 sont réalisés par des initiateurs qui sont à la fois acheteurs et vendeurs.

³⁹ Nous avons relevé dans les dossiers d'amendements, le nom des initiateurs quand celui-ci est indiqué. Mais un nombre assez important de dossiers ne comportaient aucun élément à ce sujet et certains représentants de la ville ont admis que la majorité de ces dossiers muets avaient été constitués à l'initiative de la ville. Il a évidemment été impossible d'identifier les acteurs «informels» essentiels qui ont déterminé cette action. Notre enquête n'a pu nous révéler que très peu de ces acteurs cachés. Mais on peut émettre l'hypothèse que la liste d'initiateurs identifiés ne constitue qu'un échantillon des initiateurs effectifs.

TABLEAU VI
ACHATS ET VENTES DES SUPERFICIES AMENDÉES

Nombre de transactions réalisées par des	LONGUEUIL	BROSSARD	BOUCHERVILLE	ENSEMBLE (1)
Simple acquéreurs	1909	1370	538	3770
Simple vendeurs	1226	166	398	1773
Acquéreurs vendeurs	<u>4014</u>	<u>1608</u>	<u>899</u>	<u>6536</u>
TOTAL PARTIEL	7149	3144	1835	12079
Acquéreurs initiateurs	29	1	7	36
Vendeurs contracteurs	6	26	47	79
Acquéreurs vendeurs init.	<u>491</u>	<u>587</u>	<u>79</u>	<u>1407</u>
TOTAL PARTIEL	726	614	133	1522
GRAND TOTAL	7875	3758	1968	13601

1) Un simple acquéreur à Longueuil peut être aussi vendeur à Brossard. Dans ces conditions, les chiffres figurant dans la colonne «Ensemble des villes, ne peut être la somme brute des chiffres correspondants dans chaque ville.

Ce comportement des initiateurs impliqués à la fois dans l'achat et la vente est certes identique à celui des transacteurs simples; mais la vocation d'acquéreur vendeur (92%) est bien plus accentuée chez les initiateurs que chez les transacteurs simples (54,11%) intéressés eux aussi aux superficies amendées.

d) L'INITIATEUR, VENDEUR DYNAMIQUE.

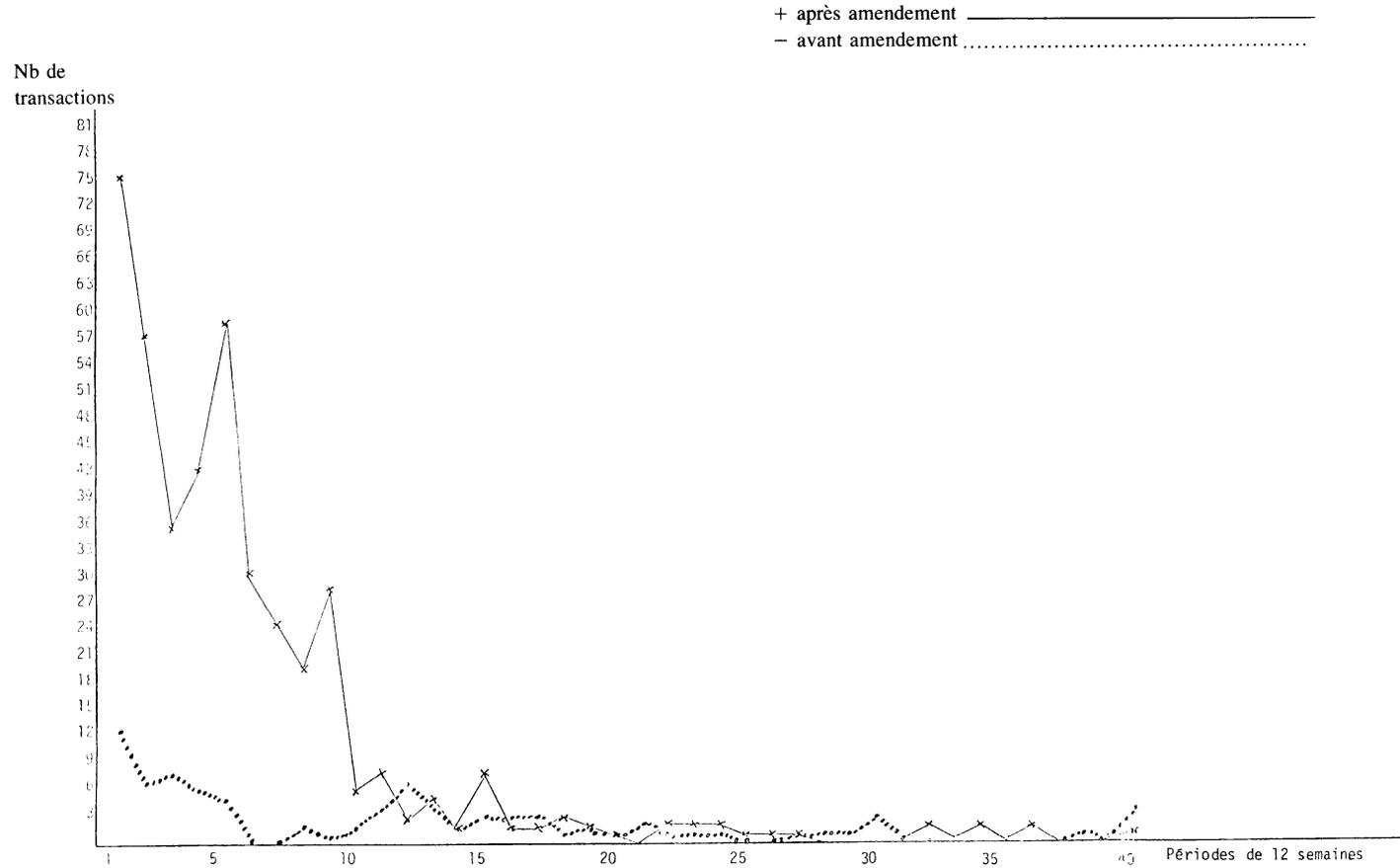
Puisque les opérations amendements-transactions semblent tellement liées nous avons essayé de dresser une courbe de délais existants entre l'amendement et la transaction, que celle-ci intervienne avant ou après l'amendement. À priori les délais existants semblaient très variables allant de 1 jour à 13 ans. Nous avons donc réparti nos délais en 40 périodes de 12 semaines afin d'évaluer la fréquence des transactions selon la durée des périodes. Pour éviter l'interférence de variables diverses indifférentes au zonage et propres au marché des transactions, nous avons retenu exclusivement les cas des initiateurs acheteurs, initiateurs vendeurs ou initiateurs acheteurs vendeurs d'un même amendement. La disponibilité des données quant aux dates (adoption de l'amendement et signature de contrat) a réduit notre ensemble d'amendements. Ces contraintes ne permettaient pas de recourir à la méthode de l'échantillonnage mais on peut considérer que le sous ensemble d'amendements ainsi retenu (soit 18% de l'ensemble) constitue un échantillon extrêmement valable en ce qui concerne ses caractéristiques⁴⁰.

⁴⁰ Cf annexe IV.

GRAPHIQUE II

DÉLAIS TRANSACTIONS - AMENDEMENTS POUR ACTEURS MULTIPLES (ZONAGE TRANSACTIONS)

186

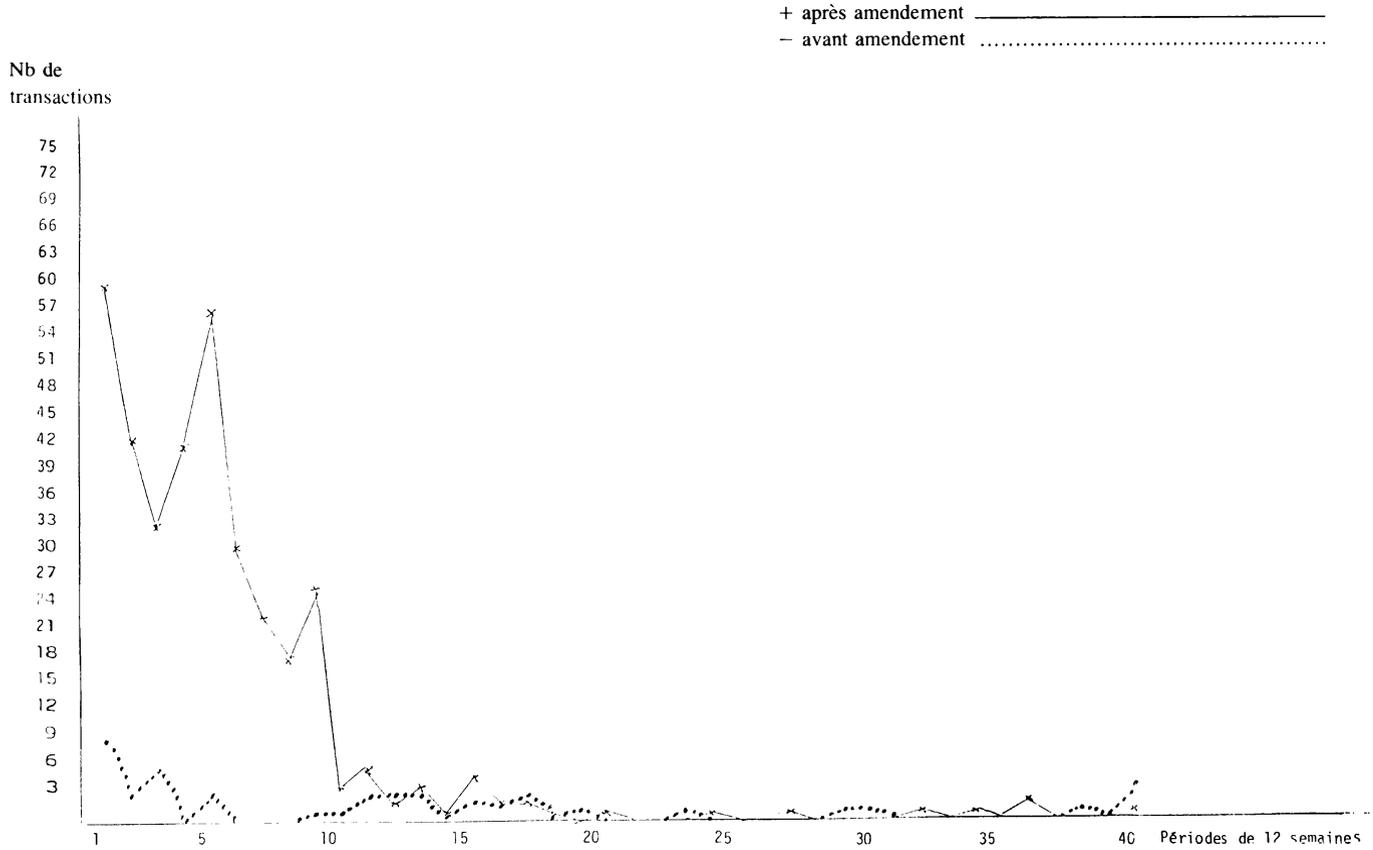


REVUE GÉNÉRALE DE DROIT

1980

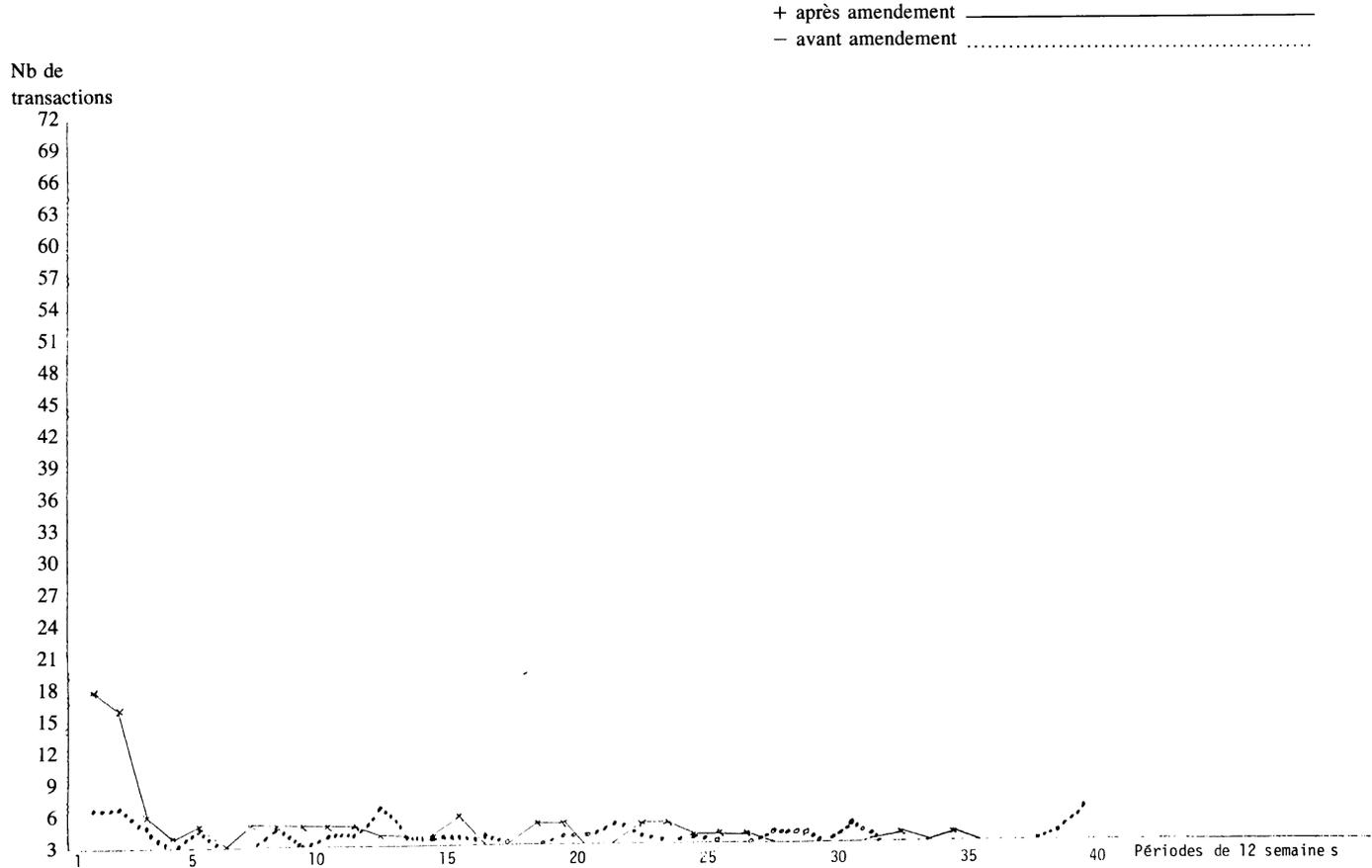
GRAPHIQUE III

DÉLAIS TRANSACTIONS AMENDEMENTS POUR ACTEURS MULTIPLES PAR RAPPORT AUX VENDEURS



GRAPHIQUE IV

DÉLAIS TRANSACTIONS AMENDEMENTS POUR ACTEURS MULTIPLES (ACHATS) PAR RAPPORT AUX ACQUÉREURS



Nous avons donc établi trois courbes différentes (graphique II, III et IV): soit une courbe générale pour les délais avant et après transaction et deux courbes plus spécifiques et déterminées par l'intervention de l'acheteur ou du vendeur. Ces courbes sont assez significatives et révélatrice de plusieurs phénomènes. D'abord les délais transactions amendements sont relativement brefs et situent nettement toutes les transactions dans une période maximale de deux ans antérieurs et postérieurs à l'amendement. Ensuite les transactions sont beaucoup plus nombreuses après amendement pour nos acteurs multiples (zonage-transaction). Enfin toujours pour un même acteur, même s'ils sont très souvent à la fois acheteurs et vendeurs, ils se révèlent des vendeurs particulièrement dynamiques après l'amendement par la multiplicité des opérations qu'ils réalisent alors. Nos initiateurs seraient donc des «transacteurs parfaits» compte tenu de leur double vocation, acheteur-vendeur mais ils privilégieraient nettement l'opération vente après amendement. Les achats les intéresseraient moins, subiraient des fluctuations moins accusées et limitées à la fin de la première année. Par ailleurs, la pente des courbes relatives aux opérations avant amendement, dénote une activité certes plus fébrile dans la première année mais nettement plus atténuée qu'après l'amendement. Il semblerait donc que les initiateurs transacteurs opteraient pour une position prudente d'attente ou de risques limités jusqu'à l'adoption de l'amendement. Les données recueillies concernant la date du dépôt de requête sont beaucoup trop limitées pour permettre un traitement statistique valable. Néanmoins les éléments disponibles en ce domaine permettraient de faire coïncider les dates de dépôt de requête (environ 2 à 3 mois) avec le sommet de la courbe des transactions avant amendement. Mais là encore il s'agit essentiellement des ventes.

3. Comportement des acteurs selon le type d'amendements.

Nous avons constaté l'indifférence des acteurs au zonage lui-même et leur tendance à considérer le zonage comme un élément indissociable d'une stratégie orientée vers la vente des superficies amendées. À présent, il importe de vérifier si nos acteurs de transactions ou nos acteurs multiples s'intéressent plus particulièrement à certains types d'amendements notamment ceux qui entraînent une modification substantielle de l'utilisation du sol (catégorie de mutation 1), et qui concernent soit des superficies étendues (catégorie de superficie A) soit des superficies très peu aménagées (catégorie aménagement C).

TABLEAU VII Amendements et transactions.

MUTATION

SUPERFICIE

		MUTATION								SUPERFICIE							
		1		2		3		INC.		A		B		C		INC.	
		CA	%	CA	%	CA	%	CA	%	CA	%	CA	%	CA	%	CA	%
LONGUEUIL	ENS.	123	44.7	30	10.9	106	38.5	1		37	13.5	98	35.6	56	20.3	84	30.5
	AT. ⁽¹⁾	64	23.2	14	5	40	14.5	1		16	5.8	51	18.5	40	14.5	12	4
	Amend. Nb Trans.	2492	63							2370	59.94	1436	36.30				
	ANT. ⁽²⁾	59	21.4	16	5.8	66	24	15	5.4	21	7.6	47	17	16	5.8	72	26.1
BROSSARD	ENS.	30	34.5	18	20.7	38	43.6	1		10	11.5	34	39	14	16	29	33.3
	AT.	17	19.4	13	14.9	13	14.9	0		6	6.9	23	26.4	10	11.5	4	4.5
	Amend. Nb Trans.	686	36.4	889	47.20					698	36.6	1109	58.9				
	ANT.	13	14.9	5	5.7	25	28.7	1		4	4.5	11	12.6	4	4.5	25	28.7
BOUCHERVILLE	ENS.	69	73.4	2	2.1	2	2.1	21	22.3	9	9.5	38	40.4	24	25.5	23	24.4
	AT.	41	43.6	1	1	1	1	5	5.3	6	6.3	22	23.4	15	15.9	5	5.3
	Amend. Nb Trans.	891	87.7							227	22.3	722	71				
	ANT.	28	29.8	1	1	1	1	16	17	3	3.2	16	17	9	9.5	18	19.1
ENSEMBLE	ENS.	222	48.7	40	8.7	146	32	38	8.3	56	12.3	170	37.3	94	20.6	136	29.8
	AT.	122	26.7	28	6.1	54	11.8	6	1.3	28	6.1	96	21	65	14.2	21	4.6
	Amend. Nb Trans.	4069	59.4							3295	48	3267	47.7				
	ANT	100	21.9	22	4.8	92	20	32	7	28	6.1	74	16.2	29	6.3	115	25.2

(1) AT: Amendements transigés

(2) ANT: Amendements non transigés

Nous avons donc confronté dans le tableau VII les amendements objets de transactions et les amendements qui n'avaient pas donné lieu à transactions. Sur ce plan, notre hypothèse ne s'est pas vérifiée. Près de la moitié des amendements ont donné lieu à transaction. Mais on s'aperçoit que la répartition des amendements transigés, selon leurs divers caractéristiques (mutation, superficie, aménagement) est sensiblement proche de celle de l'ensemble des amendements (cf annexe III). Par contre, s'il est normal que la densité des transactions frappe essentiellement les amendements de grande et moyenne superficie, il est significatif que cette même densité frappe encore bien davantage les amendements à mutation substantielle (catégorie I soit 59,4%) et les superficies peu aménagées (catégorie C 54,8% des transactions). Ceci est particulièrement marquant à Longueuil plus encore à Boucherville.

AMÉNAGEMENT								Nb total		Nb total	
A		B		C		INC		Amend.	%	Trans.	
CA	%	CA	%	CA	%	CA	%				
95	34.5	40	14.5	55	20	85	30.9	275	100		
59	21.4	23	8.3	25		12	4	119	43.2		
				2025	51.2					3954	100
36	13	17	6.2	30	10.9	73	26.5	156	56.7		
10	11.5	9	10.3	40	45.9	28	32.2	87	100		
8	9	7	8	25	28.7	3	3.4	43	49.4		
				1164	61.8					1883	100
2	2.2	2	2.2	15	5.2	25	28.7	44	15.3		
9	9.5	19	20.2	42	44.7	24	25.5	94			
8	8.5	14	14.9	21	22.3	5	5.3	48	51		
				569	56					1016	100
1	1	5	5.3	21	22.3	19	20.2	46	48.9		
104	22.8	68	14.9	137	30	137	30	456	100		
65	14.2	44	9.6	71	15.5	20	4.3	210	46		
				3758	54.8					6853	100
39	8.5	24	5.2	66	14.4	117	25.6	246	53.9		

Le tableau VII concernant les acteurs multiples d'un même amendement, montre un intérêt sensiblement plus accusé de ces acteurs pour les amendements entraînant des mutations substantielles. Cet intérêt est plus prononcé de la part des requérants particuliers que des promoteurs⁴¹. Par contre, les requérants particuliers interviennent dans des zones déjà très aménagées alors que les promoteurs agissent dans des zones très peu aménagées. Enfin ce tableau confirme l'importance des initiateurs à double vocation acquéreur et vendeur, vocation plus spécifique aux promoteurs. Il confirme également l'importance des ventes notamment après amendement.

⁴¹ Le nombre de tous les promoteurs (87) est sensiblement proche de celui de tous les requérants particuliers (93).

TABLEAU VIII AMENDEMENTS et TRANSACTIONS D'ACTEURS MULTIPLES
POUR UN MÊME AMENDEMENT

VILLES	Nb R. p. et Pro.	AMENDEMENTS												
		Nb.	MUTATION				SUPERFICIE				AMÉNAGEMENT			
			1	2	3	Inc	A	B	C	Inc	A	B	C	Inc
1) REQUÉRANTS PARTICULIERS														
LONGUEUIL	26	30	19	3	8	0	2	14	12	2	17	5	6	2
BROSSARD	4	3	2	1	0	0	1	1	1	0			3	
BOUCHERVILLE	7	8	7			1	1	5	1	1	3	3	1	1
ENSEMBLE	37	41	28	4	8	1	4	20	14	3	20	8	10	3
2) PROMOTEURS														
LONGUEUIL	14	21	6	2	13	0	4	9	5	3	6	9	3	3
BROSSARD	12	12	5	2	5	0	3	7	2	0	3	2	7	0
BOUCHERVILLE	6	6	6					5	1			1	5	
ENSEMBLE	32	39	17	4	18		7	21	8	3	9	12	15	3
TOTAL	69	80	45	8	26	1	11	41	22	6	29	20	25	6

III. — ZONAGE ET ALEAS D'UNE PARTICIPATION ÉLARGIE.

Jusqu'à présent notre analyse portait essentiellement sur le comportement des deux ensembles d'acteurs « actifs » qui participaient, soit au niveau du zonage et des transactions, soit au niveau des transactions sur les superficies amendées. Reste le troisième ensemble, les acteurs « passifs » ou résidents qui subissent les interventions de zonage et de transaction et qui n'interviennent ni formellement ni informellement. Cette passivité actuelle ne permet évidemment pas de faire surgir des conflits d'intérêts entre eux et les autres. La participation institutionnalisée ne peut être utile qu'à ce troisième ensemble d'acteurs ou du moins à une partie d'entre eux. Les deux autres ensembles d'acteurs « actifs » interviennent déjà bien avant le stade de toute discussion puisqu'ils ont l'initiative des modifications et transfèrent la propriété objet de transactions, selon leurs propres intérêts. Les procédures de participation prévues par le projet de loi 125, qu'il s'agisse de schémas, plans ou zonage ne seraient qu'une démarche supplémentaire qu'ils ne dédaigneraient pas si leurs intérêts étaient en jeu. Mais risquent-ils réellement un affrontement? Les possibilités semblent limitées. Nous avons vu que les acteurs qui interviennent presque toujours au niveau du zonage et des transactions, appartiennent aux couches favorisées de la population tant au niveau de la formation que des revenus. Il est bon de rappeler également que les acteurs de zonage, comme l'a montré l'enquête de D. Pilette, sont des propriétaires et des propriétaires vendeurs, phénomène confirmé par l'analyse présente.

TRANSACTIONS											
	ACHATS			VENTES					TRANSACTIONNEURS		
	Nb	Avant	Après	Nb	Amendement		Après	Inc.	Acquéreurs	Vendeurs	Acq. et vend.
					Avant	Après					
26	59	24	29	6	29	5	24	0	14	3	9
4	4	4			5	1	4		1	1	2
7	5	2	3		5	2	3		4	2	1
37	68	30	32	6	39	8	31		19	6	12
14	27	17	10		114	40	67	1	2	11	
12	8	6	2	0	255	6	249		1	6	5
6	5	4	1		38	6	32			4	2
32	40	27	13		407	52	348		2	12	18
69	108	57	45	6	446	60	379		21	18	30

Peut-on espérer que des acteurs passifs, locataires en général, et couches moins aisées de la population, puissent modifier les orientations actuelles? Ont-ils une possibilité effective d'intervention soit au niveau des schémas d'aménagement, soit au niveau du zonage même et de ses amendements? Sans soulever encore les problèmes inhérents à la participation, il importe de vérifier si la stratégie actuelle de zonage et de transactions menée par les acteurs actifs, leur offre une possibilité d'intervention efficace dans les choix d'utilisation du sol. Les données recueillies nous permettent jusqu'à un certain point, une confrontation entre les caractéristiques socio-économiques de nos acteurs passifs, le type d'aménagements proposés par les amendements et les différents types d'interventions de nos acteurs actifs. Comme nous l'avons souligné plus haut (annexe I, II, III) les secteurs amendés ont pu être classifiés en quatre groupes significatifs correspondant à des classes hiérarchiques: très riche, riche, pauvre et très pauvre. La cinquième classe regroupe un ensemble d'amendements moyens⁴² (146 amendements).

⁴² La moyenne retenue au cours des traitements statistiques est celle des trois villes. Il est donc difficile de comparer la situation existante d'un ensemble d'amendements d'une des trois villes à la moyenne spécifique de la ville.

TABLEAU IX DONNÉES SOCIO-ÉCONOMIQUES ET INTERVENTIONS

Groupes		Amend.	LONGUEUIL												BOUCHERVILLE																					
Par.	Nb	Nb	AMENDEMENTS									TRANS.			AMENDEMENTS									TRANS.												
			MUT.			SUP.			AME.			Nb	S	Délais	MUT.			SUP.			AME.			Nb	S	Délais										
			1	2	3	A	B	C	A	B	C				1	2	3	A	B	C	A	B	C													
Très riche	Gr. 7	14			0				0				0							10	1					1	3	7				11	20	srt	-	1 an à 6 ans
Riche	Gr. 6	29	3	1	1	1	1	2	2	4		1	22	srt	-	4 mois à 10 ans	12	3					11	4					15	78	srt	+	6 mo à 3 ans +			
Total		43	3	1	1	1	2	2	4		1	22	-		4 mois à 10 ans	22	4		1	14	11				11	15				98	+		6 mo à 6 ans			
Très pauvre	Gr. 13	14	3	1		2	2				4	1				8	1		2	7								9	294	+		1 mo à 4 ans				
Pauvres		131	65	16	25	17	49	38	56	18	30	144	+	+ 3 ans, - 1 mois à - 12 ans	16	0	2	4	8	5	9	2	7	409	-							1 mo à 12 ans				
Pauvres - très pauvres	Total	165	68	17	25	19	51	38	56	18	34	144	+	+ 3 ans - 1 an à - 12 ans	24	1	2	6	15	5	9	2	16	409	-							1 mo à 12 ans 1 mo à 4 ans				

Il importe de rappeler que la dimension 2 caractérise les résidents par rapport au type de logement et au statut de propriété. Or, il apparaît (cf. annexe II) que le groupe très riche le groupe 7 avec un score très élevé (63,20) se révèle essentiellement être une classe de propriétaires. Le groupe 6, groupe riche est également en majorité propriétaire mais avec un score moins élevé. Par contre, une grande partie des groupes pauvres: groupe 8, 9, 10 et 11, concernés par 82 amendements, ont soit un score très faible (36, 15 et 38, 94) ou du moins un score inférieur à la moyenne quant à la propriété et au type de logement. Dans ces secteurs, ces acteurs interviennent peu au niveau du zonage comme l'ont montré nos analyses antérieures. N'étant pas propriétaires ils interviennent également peu au niveau des transactions. Ce ne sont ni des initiateurs ou requérants

BROSSARD											ENSEMBLE												
AMENDEMENTS									TRANS.			AMENDEMENTS									TRANS.		
MUT.			SUP.			AME.			Nb	S	Délais	MUT.			SUP.			AME.			Nb	S	Délais
1	2	3	A	B	C	A	B	C				1	2	3	A	B	C	A	B	C	Nb	S	Délais
3			1	2		1		2	54	+	2 ans et +	13	1		2	5	7	1	11	2	74		
5	3	1	3	4	2	6	1	2	622	+ srt	2 mois à 4	20	7	2	4	17	6	10	1	18	722		
8	3	1	4	6	2	7	1	4	676	+	2 mois à 4 ans	33	8	2	6	22	13	11	12	20	796	srt +	
1	0	0				1	1		3	+ et -	2 à 7 mois	12	2		4	9	1	1		13	298		
3	2	2	1	5	1		5	2	127	+	1 mois à 3 ans	84	18	21	22	51	44	65	25	39	1621	srt -	
3	2	2	1	5	1	5	2		130	+	1 mois à 3 ans	96	40	21	26	60	45	66	25	52	1910	srt -	

d'amendements au zonage, ni des vendeurs. Peuvent-ils être des opposants à des modifications d'utilisation du sol? L'analyse tirée de la confrontation de certaines données, semble rendre très limitées leurs possibilités d'intervention efficace. D'une part, ce sont des zones moyennement et surtout peu aménagées qui font l'objet d'amendements et de transactions dans les secteurs pauvres (tableau IX). La concertation est difficile dans de telles zones. Ensuite les secteurs pauvres intéressent moins les acteurs multiples (zonage et transaction). Les secteurs très pauvres ne les intéressent pas du tout. D'autre part, les transactions ont lieu à des périodes différentes selon le degré de richesse du secteur. Un processus de participation uniforme à un moment donné pourrait donc être facilement déjoué.

A. DIFFICULTÉS DE CONCERTATION DANS LES SECTEURS PAUVRES.

Il est frappant à ce sujet de confronter le niveau d'aménagement des superficies amendées du groupe très riche et très pauvre. Le groupe très riche n'habite pas dans des secteurs amendés peu aménagés (2 sur 14 amendements). En outre, ces secteurs assez ou très aménagés ont des amendements d'une faible superficie inférieure à un ou deux âcres (7 amendements sur 14). Par contre, c'est l'inverse pour le secteur très pauvre. La quasi totalité des amendements du groupe très pauvre sont situés dans des secteurs de superficie moyenne ou très grande, et concernent des quartiers très peu aménagés. Ceci veut dire, dans ce dernier cas que la population peu dense et assez dispersée ne réunit pas les conditions nécessaires à une action concertée de quartier. Certes la position du groupe très riche est exceptionnelle par rapport à l'ensemble. Il faut reconnaître néanmoins que l'importance des amendements (2/5) dans les secteurs à la fois peu aménagés ou vacants (pour plus des 2/3 et de superficie supérieure à 2 acres), ne favorisent guère une véritable concertation.

B. DIFFÉRENCES DE STRATÉGIES SELON LE DEGRÉ DE RICHESSE DES SECTEURS.

1. *Au niveau des transactions.*

Le phénomène des transactions présente un contraste également frappant selon que l'on se réfère aux groupes riches ou pauvres. Dans les secteurs riches, les transactions ont lieu après l'amendement et dans des délais relativement courts. Dans les secteurs pauvres, les transactions ont lieu avant l'amendement, dans des périodes très variables mais pouvant être très longues (jusqu'à 12 ans).

Il est très net que les stratégies sont différentes selon le type de secteur. Comment adapter une participation, institutionnalisée pour équilibrer des stratégies aussi différentes?

2. *Au niveau du comportement des acteurs multiples.*

Les comportements de nos acteurs privilégiés les plus dynamiques c'est-à-dire nos acteurs zonage-transactions sont différents selon les secteurs. Nous avons relevé que les acteurs multiples s'intéressant au même amendement tant au niveau zonage que transaction, interviennent surtout dans le secteur très riche (29% des amendements), également dans le secteur pauvre et riche (26 et 20%). Mais ils ne se manifestent nullement et pour aucun amendement, dans le secteur très pauvre. Ce qui est vrai pour les acteurs multiples s'intéressant au même amendement, se vérifie également mais de façon plus atténuée pour les acteurs multiples s'intéressant à des amendements distincts.

3. *Au niveau d'une spécialisation éventuelle des acteurs de transaction.*

Nous avons essayé de vérifier également si certains acteurs de transactions spécialisaient leurs actions selon les secteurs. Cette hypothèse aurait pu être vérifiée notamment pour les promoteurs qui différencieraient leurs produits en

fonction de la clientèle. Cette hypothèse n'est que partiellement vérifiée. Si les transacteurs des secteurs riches n'interviennent jamais dans le secteur très pauvre, ils interviennent relativement dans les secteurs pauvres même si les opérations n'ont pas la même ampleur. Par ailleurs, évidemment les transacteurs des secteurs riches sont moins nombreux que dans les autres, toutes proportions gardées quant au nombre d'amendements et à leur superficie.

CONCLUSION

Ainsi, aux termes de notre analyse nous pouvons conclure que la vente est la logique déterminante des modifications de zonage. C'est cette conclusion quelque peu inattendue que révèle l'analyse des jeux actuels vus aussi bien à travers les mécanismes formels qu'informels du processus de décision. C'est également dans cette logique que se situe l'influence limitée des décideurs formels ou conseillers municipaux et celle des technocrates urbanistes ou assimilés. Bref, l'enjeu «utilisation du sol» semble ignoré en tant que tel. Par contre, il est utilisé dans une stratégie qui le dépasse: celle des transactions. L'utilisation du sol n'est donc pas déterminée par des usagers, conscients des conséquences des choix effectués, mais par des vendeurs, prêts à quitter leur quartier. Ceux-ci, préoccupés de vente et non d'usage, interviennent, lors du processus de décision de zonage pour des résidents futurs et pas nécessairement identifiables. Dans ces conditions, présenter la participation comme une chance offerte aux locataires, catégorie opposée aux propriétaires, ne semble guère réaliste. C'est une chance qui paraît vaine en raison non seulement du mythe d'une opposition propriétaires-locataires, mais également en raison de deux stratégies divergentes selon les secteurs:

A. LE MYTHE D'UNE OPPOSITION RÉSIDENTS-PROPRIÉTAIRES, RÉSIDENTS-LOCATAIRES.

Les acteurs les plus dynamiques en matière de zonage sont des propriétaires vendeurs et donc des participants plus préoccupés de transactions que d'usage du sol. «L'utilisation du sol» est choisie en fonction de la vente, non en fonction de «l'usage» même. Ceci est une première constatation. Mais en outre, l'analyse révèle l'existence d'une ségrégation des personnes se traduisant par le regroupement de personnes d'un même statut social à l'intérieur des zones. Or, la caractéristique «propriétaire» est l'une des composantes essentielles de ce statut. Bref, l'homogénéité d'un quartier selon le statut «propriétaire» ou «locataire», qu'elle soit imputable aux pratiques des promoteurs ou au comportement des résidents, est un fait particulièrement répandu dans la majorité des secteurs. Les secteurs très riches ou riches regroupent une majorité de propriétaires. C'est la situation inverse dans les secteurs pauvres ou très pauvres où prédominent les locataires. Que la loi 125 favorise la participation par consultation (art 95 et 123 à 130) ou par approbation (art 131 à 145) lors de l'élaboration et de l'adoption des différents règlements d'urbanisme, la majorité des participants d'une ou plusieurs zones sera donc caractérisée par un statut majoritaire: propriétaire ou locataire.

L'affrontement souhaité ne se produirait vraisemblablement pas. Non seulement les acteurs de zonage les plus dynamiques (les propriétaires) seront confrontés à une minorité de locataires. Mais, en outre, ils se garderont bien de révéler leurs véritables motivations concernant les modifications d'utilisation du sol. La participation ne clarifiera pas nécessairement par elle-même les véritables enjeux qui orientent effectivement les choix.

Certes, si une majorité de propriétaires ou de locataires domine dans chaque zone, une telle situation peut évidemment se relativiser au niveau municipal ou comté. Le rapport de forces propriétaires-locataires peut, dans certains cas, devenir plus équilibré et favoriser un véritable dialogue ou des solutions de compromis. Mais il ne faut pas oublier que les interventions prévues par le projet de loi à ce niveau, schéma d'aménagement (art. 13, 14, 18, 20 à 24, 31, etc...) plan d'urbanisme (art 90, 92 à 94, 95, 96, 100, etc...), règlement de zonage de base (art. 35, 95, 123 à 130) sont des interventions de type purement consultatif. L'approbation prévue aux art. 131 à 145 n'est pas requise dans ces cas là. Enfin, il importe de rappeler la mise en cause d'un clivage réel: propriétaires locataires. Nous avons vu que le comportement de l'acteur de zonage est moins déterminé par son statut de propriétaire-usager que par celui de propriétaire vendeur, ce qui change les données du problème. Il est superflu en outre de rappeler tous les facteurs favorables (scolarité, profession, revenus) dont bénéficient les acteurs de zonage qui «font» actuellement les décisions. Dans la mesure où aucune aide technique et financière n'est offerte aux acteurs passifs souvent démunis pour agir ou réagir, on voit mal l'efficacité réelle d'une participation. Celle-ci risque de devenir une simple parodie ou la légitimation de l'action d'un groupe privilégié d'acteurs.

B. LES STRATÉGIES DIVERGENTES SELON LES SECTEURS.

Nous avons constaté des stratégies différentes des acteurs multiples (zonages, transactions) selon le degré de richesse des secteurs amendés. D'une part, les secteurs très pauvres n'intéressent nullement les acteurs multiples. Dans ces zones les conflits sont inexistants. D'autre part, dans les secteurs pauvres, si l'intérêt de ces acteurs bien que plus faible, se manifeste néanmoins, les stratégies sont totalement différentes. Dans ces secteurs qui sont à la fois peu aménagés et peu denses, ils effectuent leur transaction avant l'amendement. Dans les secteurs riches ou très riches, les transactions ont lieu après amendement. Nous n'avons pu vérifier si ces acteurs multiples étaient dans ces secteurs pauvres et contrairement à la loi générale, plus souvent acheteurs que vendeurs.

Il semble pourtant probable que de tels acteurs particulièrement rôdés au processus de décision, adapteraient leurs stratégies si des mécanismes de participation risquaient de modifier les jeux. Il est évident que les modalités de participation contenues dans le projet de loi 125 ont été inspirées par des motifs louables. L'expérience de la région de l'Outaouais, véritable laboratoire du projet de loi 125 avait révélé les limites des tentatives de participation. Ainsi en ce qui concerne le processus d'adoption du schéma d'aménagement, la consultation préalable ouverte à tous souffrait «du défaut inhérent à toutes les consultations

populaires tenues à la veille de l'adoption du règlement: il est bien difficile pour celui qui s'oppose d'infléchir la volonté de l'organisme public, une fois que tous les travaux préparatoires sont terminés⁴³» La participation, mécanisme essentiel également pour J. L'Heureux⁴⁴» ne devrait pas être limitée aux propriétaires, comme c'est le cas présentement pour la modification ou l'abrogation d'un règlement de zonage, puisque les propriétaires ne sont pas les seules personnes intéressées et affectées par un plan directeur. Elle devrait être faite auprès de tous les intéressés comme c'est le cas présentement pour les schémas d'aménagement des communautés... Enfin cette consultation ne devrait pas être faite uniquement au moment de l'adoption ou de la modification du plan, comme c'est le cas présentement...»

La situation actuelle est certainement insatisfaisante et nombre de décisions d'utilisation du sol semblent échapper au contrôle des usagers. Le projet de loi 125 qui ne s'applique pas aux trois communautés urbaines ou régionales (art. 171 et 244) présente un intérêt indéniable pour des municipalités en expansion telles que nos trois villes de la rive-sud montréalaise. Il est cependant douteux que les modalités de participation par le biais purement procédural, ne changera pas nécessairement la situation actuelle. Celle-ci est beaucoup plus complexe que le prétendent la plupart des auteurs qui valorisent outre mesure une simple opposition propriétaire-locataire.

La notion de participation locale dans les affaires locales, notamment dans l'aménagement et la gestion de la ville, est souvent invoquée dans la tradition américaine. Cette notion s'appuie sur une tradition particulièrement développée et significative dans le cadre d'une société rurale. Mais comme le remarque Katarlyne Coit⁴⁵ «La croissance, l'industrialisation et l'urbanisme ont balayé la société rurale où ces institutions avaient un sens. Le concept et le mythe de la participation existent toujours aujourd'hui, mais sa pratique s'est aussi profondément modifiée que le mode de production... La persistance des mythes de la démocratie locale et de la participation, en dépit du fait que peu de gens se préoccupent de savoir qui participe, conduit le Congrès à prévoir la participation des citoyens dans la rédaction de la législation. C'est le cas, entre autres, des lois sur la rénovation urbaine et de la législation sur la guerre contre la pauvreté. Cette dernière législation, qui mettait tout particulièrement l'accent sur la participation, lui donnait, en outre, un sens différent. En effet, ces programmes étant spécifiquement destinés aux pauvres, ceux-ci devaient y apporter eux-mêmes «le maximum de participation possible» (maximum feasible participation), sans passer par les notables. Les participants «pauvres» qui avaient pu croire au début à

⁴³ KENNIFF P.: *Loi modifiant la loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, LQ 1974 P.L. 5, 4 (1974) 15 *Cahiers de Droit* 913, cf art 43 (2) *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, L.Q. 1969 c. 85 modifiée 1974, c. 85.

⁴⁴ *Plans directeurs et schémas d'aménagement au Québec*, (1977) 8 *Revue Générale de Droit* 196.

⁴⁵ *Participation, mise en scène et mouvements populaires aux U.S.A., en France et ailleurs* dans «Aménagement urbain et mouvements sociaux», Colloque de recherche urbaine, avril 1978, C.R.U. Paris.

une amélioration de leur situation personnelle ou de leur quartier grâce à ces programmes, à la possibilité d'un partage des pouvoirs entre eux et l'administration, et de la collaboration entre eux et les classes dominantes, n'y croient plus guère aujourd'hui. Cela ne signifie pas pour autant qu'ils ont tous adopté les positions de l'extrême-gauche ou qu'ils sont prêts à faire la révolution».

Par ailleurs, l'autonormalisation déguisée en autogestion est de plus en plus mise en cause. Dans les Pays-Bas qui multiplie les expériences de participation, de nombreuses critiques ont dénoncé la trop grande rigidité de la participation dans le processus de discussion⁴⁶.

Institutionnaliser la participation aux différents stades du processus de décision en aménagement, n'aura pas nécessairement les effets escomptés par les promoteurs des mécanismes prévus par le projet de loi 125. Rien ne garantit un changement de la situation actuelle. Et même, une telle normalisation risque au contraire de légitimer l'action des acteurs les plus dynamiques en matière d'utilisation du sol. Puisqu'ils étaient particulièrement actifs en matière d'utilisation du sol sous l'ancien régime pourquoi ne saisiraient-ils pas l'occasion de «récupérer» ce mécanisme à leur profit et d'investir leur dynamisme dans les débats successifs prévus par la loi? Leur formation scolaire et professionnelle, leur niveau de revenu, leur statut leur faciliteront un accès facile à une information. L'improvisation ne peut remplacer un savoir minimum. Il leur suffira seulement de prévoir à plus long terme, dès la préparation du schéma, leur action future. La logique de vente qui semble déterminer les modifications d'utilisation du sol ne sera guère perturbée par la bureaucratisation de la participation.

De plus, comme nous l'avons souligné plus haut, la formalisation excessive et minutieuse de la participation ne pourra que décourager les acteurs passifs. Elle servira par ailleurs à légitimer l'action des participants actifs déjà antérieurement. Cette récupération des procédures relativement aisée par les acteurs actifs du présent, servis par la découpage de zones homogènes et leurs propres aptitudes, serait peut-être la conséquence la moins grave de la réforme. Légitimiser une action plus ou moins occulte ne changerait guère la situation existante. Par contre, toute cette procédure pourrait amener les acteurs multiples à ajuster leurs stratégies individuelles de vente, jusqu'à présent juxtaposées en une stratégie collective plus cohérente et peut-être plus redoutable. À des stratégies parallèles mais pas coordonnées, ils pourraient substituer une stratégie commune doublée d'un système coordonné d'intervenants sur le territoire. Les débats en assemblée publique, si tel était le cas, les inciterait nécessairement à un regroupement de forces. Il est peu vraisemblable que de tels acteurs dont le dynamisme antérieur tant au niveau zonage que transactions était si évident, n'utilisent pas les nouveaux mécanismes à leur profit. Comme leurs intérêts véritables ne portent pas directement sur l'utilisation du sol, mais sur la vente, il sera bien difficile, lors des assemblées de connaître les véritables enjeux et donc de les combattre. Il

⁴⁶ VAN DIEN, Ab: *Eerste palen slaan* (Battre les premiers pieux) Ed. Kluwer Technische Boeken, Deventer Antiverpen.

importerait donc, de donner aux éventuels opposants, l'information nécessaire à combattre des options inadéquates en révélant les déterminants de tels choix.

En conclusion, la participation est souhaitable et souhaitée. Par contre, son institutionnalisation par une procédure rigide est un leurre. Il n'est pas question de soulever ici dans le cadre étroit de cet article, toute la querelle entre participation et mouvements populaires, récupération d'une autogestion institutionnalisée et luttes urbaines. Mais plus important qu'une participation purement formelle et superficielle, seraient une transparence des enjeux et des jeux ainsi qu'une évolution d'une conception désuète de l'utilisation du sol. Le projet de loi 125 ne répond à aucune de ces trois conditions.

— D'abord les possibilités des choix concernant les différentes options d'aménagement sont particulièrement réduites ou faussées au départ. C'est effectivement au stade des propositions préliminaires des schémas comme l'avaient souligné P. Kenniff et J. l'Heureux que les discussions sont importantes et permettent d'infléchir les choix. Mais les art. 12 et 88 du projet de loi qui décrit la proposition préliminaire «sous formes d'options d'aménagement accompagnées d'une présentation des coûts approximatifs de chacune d'elles» témoigne d'une vision particulièrement dépassée des méthodes d'aménagement. Aucune évaluation sérieuse ne peut être faite sans échancier approximatif de réalisation des équipements. La dimension temporelle est aussi importante que la dimension spatiale pour permettre un véritable choix de la part des participants. Par ailleurs, aucune évaluation sérieuse des différentes alternatives ne peut-être faite à l'heure actuelle sur la base d'un simple coût comptable. L'analyse coût-bénéfice ainsi que son adaptation aux plans urbains est utilisée depuis suffisamment de temps pour remplacer la notion étroite de simple coût⁴⁷. Les conséquences d'une utilisation du sol ne peuvent se résumer en une évaluation simpliste d'inconvénients de voisinage ou de niveau de taxes, que l'on soit propriétaires ou locataires. La méthode du bilan, telle que préconisée par «Lichfield» simple et particulièrement accessible, permettrait déjà de dépasser une approche aussi élémentaire des problèmes d'aménagement.

— Ensuite pour susciter de véritables débats et une participation effective, qu'elle soit ou non formalisée, il importerait de rendre transparentes les transactions effectuées dans chaque municipalité. Cette information, dans la mesure où elle serait non seulement accessible (Livre foncier) mais aussi diffusée, clarifierait les jeux des différents acteurs et permettraient une meilleure compréhension des options des différents groupes et de leurs jeux.

— Enfin, le silence du projet sur la pratique québécoise du plan d'ensemble reflète le maintien d'une conception de zonage très traditionnelle et favorable à une ségrégation sociale de la population. Une telle perspective consolide la situation existante avec ses quartiers majoritairement propriétaires ou locataires et

⁴⁷ LICHFIELD, N.: *Cost benefit analysis in town planning. A case studies: Swanley*, Urban Studies 1966 (3); *Cost benefit analysis in urban expansion. A case studies: Peterborough Regional studies*. Journal of the Regional Studies Association 1968 (3) 2.

ne donne aucune chance aux participants passifs de modifier les choix actuels. On ne peut à la fois souhaiter une participation et la persistance d'un statut quo, mobiliser des énergies et maintenir des conditions défavorables à tout changement.

Il est assez paradoxal sinon aberrant de proposer des mécanismes de participation sans tenir compte du blocage à toute évolution de l'utilisation du sol. Maintenir un règlementation de zonage favorable à la construction sur lots individuels ne peut que consolider les droits des propriétaires et les scléroses actuelles d'un aménagement morcelé et parcellaire. Veut-on réellement une véritable participation? Cela implique alors une modification des rapports de force existants et des possibilités différentes de choix. Si d'autres alternatives concernant les choix d'utilisation du sol ne sont pas possibles, la participation perd toute signification. Ou alors lui assigne-t-on uniquement un rôle de légitimation des rapports de forces actuelles? uniquement pour apaiser les critiques et permettre quelques ajustements marginaux à la juxtaposition des aménagements individuels?

Il est impossible d'atteindre des objectifs aussi contradictoires que, d'une part, la sécurité des propriétaires et la minimisation des atteintes à l'absolutisme du droit de propriété individuel, d'autre part, une amélioration du cadre de vie collectif et une participation authentique de tous les habitants. Certes, la participation suppose d'abord un regroupement des propriétaires ou une association où l'unanimité ne pourra être la règle. Certes la participation de tous les habitants suppose aussi un regroupement plus large où les locataires peuvent faire valoir leurs vues concernant l'affectation du sol même s'ils ne sont pas détenteur d'un droit de propriété. Les solutions traditionnelles et sécurisantes devront faire place aux solutions innovatrices. Les expériences étrangères fourmillent d'exemples permettant d'adapter le droit de propriété conçu pour un milieu rural au cadre urbain et à ses contraintes de vie collective. La dissociation du droit de propriété, permanente ou provisoire, et qui suppose la coexistence de deux titulaires de droit sur un même terrain, est une conception courante et même ancienne dans certains pays, notamment dans les pays germaniques. Cette dissociation est particulièrement favorable à la réalisation d'opérations d'ensemble. Le droit de propriété nominatif ainsi que le droit d'usage sont maintenus mais ne s'exercent plus nécessairement sur un bien localisé à un endroit déterminé et fixe. Le droit de propriété peut devenir un droit «délocalisé», et constitue une créance mobile au service d'une organisation foncière urbaine plus souple et mieux adaptée⁴⁸.

Quels que soient les blocages psychologiques hérités du passé, les municipalités québécoises ont dû innover pour répondre aux inconvénients d'une urbanisation anarchique. Elles ont pu intégrer dans leur zonage à la fois l'aménagement différé et l'aménagement concerté, sous des formes diverses et avec des risques de contestation judiciaire. D'abord dans un certain cas, elles ont fourni

⁴⁸ CHARLES, R.: *L'urbanisme créateur d'un nouveau droit foncier*, Livre du centenaire du code civil (II) P.U.M., 1970, p. 51 à 59 et Politique foncière et urbanisme, Thèse de Doctorat, 1968, Lille.

les équipements essentiels à des zones jugées prioritaires avec des possibilités d'utilisation du sol et de densité assez élevées. Ensuite, elles ont relativement gelé d'autres zones en limitant au minimum les potentialités d'utilisation du sol: affectation agricole et résidentielle à très faible densité. Ces zones d'aménagement différé en fait étaient souvent identifiées pour des raisons strictement budgétaires (coûts de services). La *Loi sur la protection du territoire agricole*⁴⁹, bien que poursuivant des objectifs différents, n'a fait que différer l'urbanisation de certaines zones à l'échelle provinciale. Enfin, les municipalités ont identifié certaines zones ou secteurs de zones destinées à accueillir des opérations d'ensemble sous réserve du respect de certaines règles procédurales⁵⁰. Cette pratique dont le bien fondé et la procédure sont vivement contestés par certains auteurs⁵¹ vise essentiellement à assurer une diversité des affectations et des densités que ne permet pas le zonage traditionnel. Il est évident qu'une telle pratique met en cause le droit absolu à un aménagement parcellaire et individualisé. Il est aussi évident qu'une telle pratique implique l'attribution d'un certain pouvoir discrétionnaire à la municipalité dans l'évaluation du projet. Mais il est non moins certain qu'à la réalité aussi évolutive et mouvante qu'est l'urbanisation doit correspondre une évolution parallèle des concepts juridiques. Cette pratique québécoise des plans d'ensemble semble tout aussi valable sinon davantage que la pratique des *holdings by laws* propres aux provinces anglophones et reconnues par la jurisprudence⁵². Geler temporairement un secteur en lui imposant une classification du type holding dans l'attente d'un amendement qui permettra un développement plus intensif, consacre en fait également l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Dans ce cas, le respect de la procédure réglementaire est sauf. Mais en fait, dans les deux cas, la concertation joue essentiellement au niveau municipalité-promoteur et consacre leur décision. Les problèmes réels sont peut-être ailleurs que dans un aspect purement procédural. D'abord une telle pratique suppose un minimum de garanties préalables: justification du choix des zones, critères d'évaluation des projets, grilles de références concernant le groupement des usages, fixation d'une fourchette d'indices d'utilisation du sol. Ces garanties devraient être intégrées au règlement de zonage. Ensuite, tout plan d'ensemble devrait être subordonné à une consultation de la population qui devrait intervenir dans cet aménagement concerté qui la concerne au premier chef. C'est alors que la participation pourrait prendre une relative signification et tenter d'apporter des solutions moins routinières au défi urbain.

⁴⁹ 1978, L.Q., C.

⁵⁰ De nombreuses municipalités ont de plus en plus intégré la pratique de plans d'ensemble dans leurs règlements de zonage depuis les années 1970, (Longueuil, Brossard, Laprairie, Ste-Foy municipalités de la zone aéroportuaire de Mirabel, Laval, etc...)

⁵¹ GIROUX, L.: *op. cit.* note 3 p. 128 et s.

⁵² *Sanbay Developments Ltd c. City of London*, (1975) R.C.S. 485 *Soo Mill and Lumber Co c. City of Sault Ste Marie*, (1975) 2 R C S, '78. Il est à noter par ailleurs que des provinces telles que le Manitoba, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse ont habilité leurs municipalités à l'aménagement concerté sous forme d'entente entre le promoteur et les municipalités (Development agreement).

ANNEXE I

DONNÉES SOCIO-ÉCONOMIQUES

RÉSULTATS DE L'ANALYSE DES GROUPEMENTS DE VARIABLES

<i>DIMENSION 1</i>	facteur oblique	communauté	
OCCUP B (C-D-E-F)	.9651	9524	occupation collets blancs serv.
SCOL SE	.9648	9793	scolarité secondaire
REV 510	.9573	9249	revenus 5 à 10,000
REVM 5	.9267	9025	revenu < 5
OCCUP D, H, I	.9	8659	occupation collets bleus - 2
SCOLEL	.8487	8586	scolarité élémentaire
<i>DIMENSION 2</i>			
LOGUNI	9846	9765	logements unifamilial
PROPRI	9486	9202	propriétaires
(-) LOGAPP	-9223	8635	logements appartements
<i>DIMENSION 3</i>			
AG4564	8966	8146	âge 45 à 64
AGEP64	8097	6874	- > 64
(-) AG2544	-7929	7002	- 25 à 64
LOGDUP	5094	3408	logement duplex
<i>DIMENSION 4</i>			
RE1015	9297	8790	revenus 10 à 15
SCOLSU	9237	8809	scolarité sup.
OCCUPA (A B)	9089	8681	occupation adm. prof. A et B
REVP15	7977	7121	revenue > 15
AGEM25	-3671	3669	âge < 25

OCCUPG (industries primaires) communauté trop faible.

ANNEXE II

TABLEAU DES SCORES DES 14 GROUPES PAR RAPPORT AUX DIMENSIONS

<i>DIMENSIONS</i>				
GROUPES	1	2	3	4
groupe 1 ,	36.95	39.67	47.04	40.40
2	36.95	40.51	64.34	42.14
3	36.95	49.79	53.44	39.60
4	36.95	60.24	42.98	41.33
5	56.68	44.96	39.94	54.96
6	54.23	56.03	43.81	63.69
7	51.77	63.20	37.15	72.01
8	58.74	36.15	49.16	50.90
9	58.98	38.94	66.15	52.63
10	59.49	46.73	49.81	47.50
11	60.52	46.53	61.53	47.10
12	58.26	57.47	43.54	50.06
13	60.95	58.02	59.46	41.89
14	58.60	56.76	56.69	51.88

ANNEXE III

CLASSEMENT DES 14 GROUPES PAR RAPPORT AUX DIMENSIONS 1 et 4⁽¹⁾

Les groupes sont classés par ordre décroissant en fonction de leur catégorie socio-professionnelles (9 catégories de la supérieure à l'inférieure) de leur niveau scolaire (universitaire, secondaire, primaire) et de leurs revenus (> à \$15,000. à < \$5,000).

GROUPES	DIMENSION I	DIMENSION II	CARACTÉRISTIQUES DES GROUPES	Nombre d'amén. concernés (2)
Groupe 7	51.77	72.01	{ Groupe très riche très scolarisé Groupe riche, scolarisé parmi une population moyenne de revenus moyens Groupe MOYEN	14
Groupe 6	54.23	63.69		29
Groupe 5	56.58	54.96		43
Groupe 2	36.95	42.14		24
				14
Groupe 4	36.95	41.33		56
				11
				41
				146
Groupe 1	36.95	40.40		{ Pauvre et relativement peu scolarisé malgré une population moyenne de revenus moyens '' '' '' '' ''
Groupe 3	36.95	39.60	17	
Groupe 9	58.98	52.63		
Groupe 14	58.60	51.88	13	
Groupe 8	58.74	50.90	11	
Groupe 12	58.26	50.06	36	
Groupe 10	59.49	47.50	28	
Groupe 11	60.52	47.10	26	
			131	
Groupe 13	60.95	41.89	Très pauvre et peu scolarité	

(1) DIMENSION I: Profession: catégories socio-professionnelles CDEF HI
 Revenus: revenus entre \$5,000 et \$10,000 et même < 5,000
 Scolarité: scolarité secondaire et même élémentaire

DIMENSION 4: Profession: catégories socio-professionnelles AB
 Revenus: revenus > 10,000 et même plus encore > 15,000
 Scolarité: universitaire
 Âge: < à 25 ans

(2) Les données socio-économiques ne couvrent pas tous les amendements. Les amendements éliminés concernent plus précisément ceux de la classe de mutation 3 c'est-à-dire ceux qui n'entraînent aucune mutation notable de l'utilisation du sol.

ANNEXE IV

REPRÉSENTATIVITÉ DE L'ÉCHANTILLONNAGE AMENDEMENTS/TRANSACTIONS																				NOMBRE DE TRANSACTIONS				
VILLES																		NOMBRE D'AMENDEMENTS						
	TOTALITÉ																	AMÉNAGEMENT		TOTAL.	ÉCHANTIL.			
	Ensemble		Échantil.		MUTATION										SUPERFICIE							AMÉNAGEMENT		
		CA %	%	1		2		3		A		B		C		A		B	C					
				E	Ec	E	Ec	E	Ec	E	Ec	E	Ec	E	Ec	E	Ec	Ensemb.	Échant.					
LONGUEUIL	280		53 18,9 %	132 47	25 47,15	30 11	5 9,43	118 42	8 43,4	39 20	7 13,20	103 52	25 47,16	57 28	16 30,18		23 43,4	14 26,4	11 20,75	3954	229 5,9%			
BROSSARD	92		16,4 % 17,4 %	32 35	7 43,7 %	18 19	4 25	42 46	5 30	11 19	4 25	34 58	9 56	14 23	3 18		3	2	11	1883	272 13,9%			
BOUCHERVILLE	80		13 16,25%	67 84	13 100	7 8,5%	0 0	6 7,5	0 0	8 10	1 7,6	47 60	10 76,9	24 30	2 15,4		3	4	6	1016	53 4,9%			
TROIS VILLES	452	82	18,14			452						337								6853	554 7,9			
				231 51,1%	45 54,8	55 12,1	9 109	166 36,7	13 15,8	58 12,8	12 14,7	184 40,7	44 53,7	95 21	21 25,6									