

Recherches sociographiques

Dynamique du zonage

Réjane Charles



Volume 16, numéro 2, 1975

Réalités diverses du zonage

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/055687ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/055687ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (imprimé)

1705-6225 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Charles, R. (1975). Dynamique du zonage. *Recherches sociographiques*, 16(2), 155–180. <https://doi.org/10.7202/055687ar>

Résumé de l'article

Si la ville est faite pour tous ceux qui l'habitent elle est par contre le produit de quelques individus ou organismes spécifiques. Les nouveaux axes de développement, les nouvelles activités qui s'inscrivent sur le sol sont en effet le choix d'acteurs privilégiés qui non seulement participent aux décisions concernant l'organisation territoriale mais font prévaloir leurs vues.

L'aménagement urbain est certes influencé par des facteurs nombreux et divers mais il offre un champ d'élection pour des conflits d'intérêt particulièrement aigus. Étudier les jeux en matière d'utilisation du sol n'est pas chose aisée car beaucoup d'actes en ce domaine, soit échappent à l'investigation, soit ne se sont pas révélés dans toute la complexité de leurs relations. Les résultats de ces jeux sont concrétisés dans le zonage, pouvoir réglementaire reconnu aux municipalités, qui fixe les choix en matière d'utilisation du sol. Mais préalablement au stade réglementaire, les préférences spatiales se sont exprimées, soit au niveau de la demande, soit au niveau de la consultation, soit au niveau de la décision, soit encore au niveau de la contestation. Or comme le souligne R. Babcock « of all the areas of the law, zoning is the least susceptible to academic scrutiny ».

Évidemment le règlement de zonage ne fait qu'ouvrir des potentialités d'utilisation du sol. Celles-ci peuvent être conformes à la situation existante, proches de l'utilisation actuelle du sol, sensiblement ou totalement différentes. De plus, elles ne sont pas nécessairement suivies d'effets. Bref le potentiel ouvert par le zonage peut être très différent de l'utilisation actuelle et peut très bien ne pas être exploité. Mais dans ce dernier cas, on peut être assuré qu'à plus ou moins long terme, un amendement au zonage viendra modifier ce potentiel stérilisé pour le rendre effectivement réalisable à brève échéance. L'utilisation effective du sol doit normalement se conformer aux usages permis par le règlement de zonage ou ses amendements. Le potentiel ouvert par le zonage est donc une chose très importante pour les utilisateurs du sol qui ont donc intérêt à intervenir. Quels sont donc les différents acteurs qui participent aux choix concernant le potentiel d'utilisation du sol?

On sait que ces choix sont laissés à la discrétion des conseillers municipaux, décideurs formels tenus seulement d'observer les principes généraux et règles juridiques applicables aux règlements. En effet les pouvoirs de zonage sont précisés dans divers textes juridiques qui souvent mêlent indistinctement zonage et construction³. Mais aucun critère ni objectif ne viennent limiter ces choix, qu'il s'agisse du découpage du territoire municipal en zones, de l'affectation des différentes zones ou des modalités plus précises d'occupation du sol. Cette absence de référence laisse donc le champ entièrement libre aux différents groupes d'intérêt qui s'affrontent et essaieront de faire prévaloir leurs objectifs divers. Bref les règles du jeu sont généralement informelles. Il faut les découvrir à travers les acteurs et leurs comportements. Ces acteurs peuvent intervenir, soit lors des règlements de base initiaux, soit lors de la refonte de règlements de base, soit enfin lors des amendements⁴. Mais ce sont surtout les amendements qui révèlent les acteurs : nous les avons donc privilégiés pour plusieurs raisons. En effet les travaux récents de D. Pilette ont abouti aux deux conclusions suivantes. D'abord un règlement de base intervient en moyenne tous les neuf ans. Ensuite les amendements transforment le règlement de base de façon substantielle.

De plus le règlement de base initial n'est souvent que la consécration juridique d'un état de fait en matière d'utilisation du sol. Les autorités municipales attendent les projets pour modifier par amendements les usages permis et se conformer aux options souhaitées par les utilisateurs du sol. De plus les règlements de base subséquents ne constituent généralement qu'une simple refonte des règlements de base antérieurs modifiés moult fois par ces amendements.

Nous avons par ailleurs signalé dans une autre étude l'importance quantitative des amendements ainsi que l'importance qualitative des transformations qu'ils entraînent dans le potentiel d'utilisation du sol. Or si une partie de ces amendements peut être inspirée par le Conseil municipal ou les services de la ville, une autre partie provient des requérants particuliers ou des promoteurs et constructeurs.

De plus, alors que pour le règlement initial le Conseil a une autorité exclusive en matière d'adoption du règlement, pour les règlements et amendements subséquents il partage son autorité avec les électeurs propriétaires. Aux termes de l'article 426 (1e) de la Loi des Cités et Villes, les électeurs propriétaires de la zone visée par le règlement et éventuellement des zones adjacentes peuvent exercer un pouvoir de contestation au cours d'une assemblée convoquée par le greffier. Si six d'entre eux ou la moitié des participants, au cas où leur nombre est inférieur à douze, demandent la tenue d'un référendum, le règlement est alors soumis à leur approbation lors d'un vote subséquent.

Par contre tout règlement de base subséquent au règlement initial, s'il est également « passible » de contestation et d'approbation, est souvent l'œuvre d'un ou de quelques spécialistes. Comme pour le règlement de base initial, il s'agit d'un document global préparé par un urbaniste conseil, ou par le service spécialisé de la ville. Des consultations peuvent avoir lieu auprès de services techniques ou juridiques. Mais l'initiative de la refonte ou d'un nouveau règlement relève généralement de la municipalité. Enfin, il faut souligner que l'évaluation d'un document aussi global concernant tout le territoire et les usages appellerait une étude attentive et approfondie. Or, aussi bien les conseillers qui adoptent les règlements que les électeurs propriétaires qui peuvent les contester, n'ont la possibilité d'investir autant de temps que les technocrates pour évaluer toutes les implications d'un tel règlement. Les interventions sont donc plus rares. Par contre les amendements à incidence spatiale plus précise suscitent davantage d'intérêt et d'interventions diversifiées en fonction des zones concernées et des types d'usages. Ces différentes raisons, plus particulièrement la transformation substantielle des règlements de base, nous ont incités à reconnaître aux amendements une valeur stratégique dans la dynamique du zonage. Cette dynamique se manifeste par l'ampleur quantitative et qualitative des amendements dans le temps. Ceux-ci révèlent les différents acteurs impliqués dans les modifications apportées à la vocation du sol. En étudiant deux villes de la région montréalaise, nous avons tenté de reconstituer le processus de décision en matière de zonage, d'identifier les acteurs participants et d'étudier les différents types d'interventions sur le potentiel foncier.

DYNAMIQUE DU ZONAGE

Si la ville est faite pour tous ceux qui l'habitent elle est par contre le produit de quelques individus ou organismes spécifiques. Les nouveaux axes de développement, les nouvelles activités qui s'inscrivent sur le sol sont en effet le choix d'acteurs privilégiés qui non seulement participent aux décisions concernant l'organisation territoriale mais font prévaloir leurs vues.

L'aménagement urbain est certes influencé par des facteurs nombreux et divers mais il offre un champ d'élection pour des conflits d'intérêt particulièrement aigus. Étudier les jeux en matière d'utilisation du sol n'est pas chose aisée car beaucoup d'actes en ce domaine, soit échappent à l'investigation, soit ne se sont pas révélés dans toute la complexité de leurs relations. Les résultats de ces jeux sont concrétisés dans le zonage, pouvoir réglementaire reconnu aux municipalités, qui fixe les choix en matière d'utilisation du sol¹. Mais préalablement au stade réglementaire, les préférences spatiales se sont exprimées, soit au niveau de la demande, soit au niveau de la consultation, soit au niveau de la décision, soit encore au niveau de la contestation. Or comme le souligne R. Babcock « of all the areas of the law, zoning is the least susceptible to academic scrutiny »².

Évidemment le règlement de zonage ne fait qu'ouvrir des potentialités d'utilisation du sol. Celles-ci peuvent être conformes à la situation existante, proches de l'utilisation actuelle du sol, sensiblement ou totalement différentes. De plus, elles ne sont pas nécessairement suivies d'effets. Bref le potentiel ouvert par le zonage peut être très différent de l'utilisation actuelle et peut très bien ne pas être exploité. Mais dans ce dernier cas, on peut être assuré qu'à plus ou moins long terme, un amendement au zonage viendra modifier ce potentiel stérilisé pour le rendre effectivement réalisable à brève échéance. L'utilisation effective du sol doit normalement se conformer aux usages permis par le

1. Les prescriptions relatives à l'affectation et à l'usage du sol, constituent une composante essentielle et prépondérante de la réglementation de zonage. L'affectation correspond aux différentes activités exercées : agricole, résidentielle, commerciale, industrielle, publique, récréative. Les usages sont des sous-catégories plus précises de ces affectations et sont différenciés sur la base de critères de densité, puissance, degré de convertibilité du sol, etc.

2. R. BABCOCK, *The zoning game*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1966.

règlement de zonage ou ses amendements. Le potentiel ouvert par le zonage est donc une chose très importante pour les utilisateurs du sol qui ont donc intérêt à intervenir. Quels sont donc les différents acteurs qui participent aux choix concernant le potentiel d'utilisation du sol?

On sait que ces choix sont laissés à la discrétion des conseillers municipaux, décideurs formels tenus seulement d'observer les principes généraux et règles juridiques applicables aux règlements. En effet les pouvoirs de zonage sont précisés dans divers textes juridiques qui souvent mêlent indistinctement zonage et construction³. Mais aucun critère ni objectif ne viennent limiter ces choix, qu'il s'agisse du découpage du territoire municipal en zones, de l'affectation des différentes zones ou des modalités plus précises d'occupation du sol. Cette absence de référence laisse donc le champ entièrement libre aux différents groupes d'intérêt qui s'affrontent et essaieront de faire prévaloir leurs objectifs divers. Bref les règles du jeu sont généralement informelles. Il faut les découvrir à travers les acteurs et leurs comportements. Ces acteurs peuvent intervenir, soit lors des règlements de base initiaux, soit lors de la refonte de règlements de base, soit enfin lors des amendements⁴. Mais ce sont surtout les amendements qui révèlent les acteurs : nous les avons donc privilégiés pour plusieurs raisons. En effet les travaux récents de D. Pilette⁵ ont abouti aux deux conclusions suivantes. D'abord un règlement de base intervient en moyenne tous les neuf ans. Ensuite les amendements transforment le règlement de base de façon substantielle.

De plus le règlement de base initial n'est souvent que la consécration juridique d'un état de fait en matière d'utilisation du sol. Les autorités municipales attendent les projets pour modifier par amendements les usages permis et se conformer aux options souhaitées par les utilisateurs du sol. De plus les règlements de base subséquents ne constituent généralement qu'une simple refonte des règlements de base antérieurs modifiés moult fois par ces amendements.

Nous avons par ailleurs signalé dans une autre étude⁶ l'importance quantitative des amendements ainsi que l'importance qualitative des transformations qu'ils entraînent dans le potentiel d'utilisation du sol. Or si une partie de ces amendements peut être inspirée par le Conseil municipal ou les services de la

3. Loi des Cités et Villes, art. 426. Code municipal, art. 392a. Il faut tenir compte également des dispositions spéciales propres aux différentes chartes.

4. Un règlement de base concerne la totalité du territoire municipal : il porte sur tous les types d'usages permis ainsi que sur la délimitation spatiale des zones. Le règlement de base initial est le premier règlement de zonage adopté par la municipalité. Les autres règlements de base subséquents donnent lieu à une refonte du premier règlement, parfois à un règlement de type nouveau. Par contre un amendement est plus spécifique. Il porte soit sur une partie du territoire, soit sur certains types d'usage, soit aussi sur des normes d'implantation (marges de recul, usages accessoires à l'usage principal, etc.).

5. Voir ci-dessus l'article de D. Pilette.

6. R. CHARLES. « Discrimination en matière de zonage : principes et applications », *Les Cahiers de Droit*, 1975.

ville, une autre partie provient des requérants particuliers ou des promoteurs et constructeurs.

De plus, alors que pour le règlement initial le Conseil a une autorité exclusive en matière d'adoption du règlement, pour les règlements et amendements subséquents il partage son autorité avec les électeurs propriétaires. Aux termes de l'article 426 (1c) de la Loi des Cités et Villes, les électeurs propriétaires de la zone visée par le règlement et éventuellement des zones adjacentes peuvent exercer un pouvoir de contestation au cours d'une assemblée convoquée par le greffier. Si six d'entre eux ou la moitié des participants, au cas où leur nombre est inférieur à douze, demandent la tenue d'un référendum, le règlement est alors soumis à leur approbation lors d'un vote subséquent.

Par contre tout règlement de base subséquent au règlement initial, s'il est également « passible » de contestation et d'approbation, est souvent l'œuvre d'un ou de quelques spécialistes. Comme pour le règlement de base initial, il s'agit d'un document global préparé par un urbaniste conseil, ou par le service spécialisé de la ville. Des consultations peuvent avoir lieu auprès de services techniques ou juridiques. Mais l'initiative de la refonte ou d'un nouveau règlement relève généralement de la municipalité. Enfin, il faut souligner que l'évaluation d'un document aussi global concernant tout le territoire et les usages appellerait une étude attentive et approfondie. Or, aussi bien les conseillers qui adoptent les règlements que les électeurs propriétaires qui peuvent les contester, n'ont la possibilité d'investir autant de temps que les technocrates pour évaluer toutes les implications d'un tel règlement. Les interventions sont donc plus rares. Par contre les amendements à incidence spatiale plus précise suscitent davantage d'intérêt et d'interventions diversifiées en fonction des zones concernées et des types d'usages.

Ces différentes raisons, plus particulièrement la transformation substantielle des règlements de base, nous ont incités à reconnaître aux amendements une valeur stratégique dans la dynamique du zonage. Cette dynamique se manifeste par l'ampleur quantitative et qualitative des amendements dans le temps. Ceux-ci révèlent les différents acteurs impliqués dans les modifications apportées à la vocation du sol. En étudiant deux villes de la région montréalaise, nous avons tenté de reconstituer le processus de décision en matière de zonage, d'identifier les acteurs participants et d'étudier les différents types d'interventions sur le potentiel foncier.

1. PROCESSUS DE DÉCISION EN MATIÈRE DE ZONAGE

En matière de zonage, la décision formelle appartient au Conseil municipal de chaque ville doté des pouvoirs de réglementation. Ce sont donc les conseillers municipaux qui adoptent règlements de base et amendements lesquels se présentent également sous forme de règlements. Sauf s'il s'agit d'un règlement initial, cette décision peut être, comme nous l'avons vu, mise en cause, selon

certaines modalités, par des électeurs propriétaires. Mais décision et contestation formelles ne sont que l'aboutissement d'un processus marqué par l'influence parfois prépondérante d'autres intervenants. Ignorer ces différentes interventions ne permettrait pas une appréhension réaliste de la question. L'étude de nombreux cas d'amendements permet d'identifier aisément les différents types d'interventions et de dégager les principales phases du processus. À partir de là, on peut classer les acteurs en différentes catégories selon le rôle qu'ils ont joué.

A) Les phases du processus

Est acteur tout intervenant participant au processus qui aboutit à la décision formelle : amendement. Les acteurs agissent à différentes phases du processus de décision et selon des modes formels ou informels variables. Ce sont d'ailleurs ces deux critères : phases et modes qui seront retenus en vue de la classification des acteurs.

Certaines démarches sont formellement prévues par la loi. D'autres le sont parfois par les règlements municipaux. D'autres enfin restent toujours informelles. Ainsi l'adoption de l'amendement par le conseil municipal, la contestation, l'approbation ou la désapprobation des électeurs propriétaires sont formellement prévues par la Loi des Cités et Villes⁷ et doivent respecter les modalités prescrites. Parfois, mais assez rarement néanmoins, la requête ou demande d'amendement fait l'objet de prescriptions du règlement de base en ce qui concerne la qualité du requérant, les formes de la requête et même les conditions financières. Par contre la consultation, même si la municipalité y recourt de façon presque automatique, n'est qu'exceptionnellement prévue dans la réglementation. Enfin l'influence de certaines interventions informelles est parfois capitale pour la vocation future des sols urbains.

Les modes formels d'intervention peuvent dans une certaine mesure favoriser l'identification des acteurs et donc privilégier les phases correspondantes. Mais ceci ne se vérifie pas de façon inéluctable et le recoupement de diverses sources nous a permis de valoriser certaines phases informelles du processus.

En définitive, la décision de zoner évolue ou s'affirme au cours des quatre phases suivantes :

a) Une phase « initiative ». Le projet est lancé par des demandeurs de zonage ou « initiateurs ». Une requête concernant le zonage a en effet pour objet explicite la transformation d'un potentiel d'utilisation du sol actuel (par exemple résidentiel unifamilial) en un potentiel d'utilisation différent (par exemple résidentiel dense). Le zonage a, rappelons-le encore, pour fonction de « permettre » des usages du sol d'ailleurs parfois très différents de l'utilisation effective du sol.

b) Une phase « consultation » concernant les changements demandés

7. 426 (1).

auprès des « aviseurs ». Cette consultation peut être faite à la demande des requérants ou initiateurs ou de la municipalité qui agit alors soit en qualité d'initiateur, soit en qualité de décideur. C'est la phase privilégiée des technocrates. Les discussions portent sur l'évaluation des besoins, la rentabilité fiscale de la modification, ses incidences économiques et sociales, le coût des services publics, les modalités techniques de réalisation, la valeur juridique des propositions, etc. Mais elles peuvent porter aussi, au niveau du requérant, sur l'intérêt des résidents concernés, les changements de valeur foncière, les possibilités accrues de vente, etc.

c) Une phase « contestation » animée par les désapprobateurs. Ceux-ci peuvent s'exprimer de façon formelle au cours de l'assemblée des électeurs propriétaires pour contester la décision et demander la tenue d'un référendum pour approuver le règlement. Mais ils peuvent s'exprimer également de façon informelle tout au long du processus auprès des commissions d'urbanismes, des services intéressés ou des conseillers municipaux. Alors que la contestation formelle ne peut s'exprimer qu'après l'adoption du règlement par le conseil, la contestation informelle peut se manifester à tout moment, même avant notification de la requête si tel est le cas. Cette phase, évidemment, se caractérise essentiellement par un aspect négatif. Cependant elle peut avoir pour résultat, non pas seulement de bloquer ou de rejeter un amendement mais aussi de le modifier ou encore de le reporter à une date ultérieure.

d) Une phase « décision » formelle correspondant à l'adoption du règlement ou amendement par les conseillers municipaux ou décideurs.

Il existe également une phase information qui, au moins pour la séquence précédant l'assemblée des électeurs propriétaires et prévue par la loi ou la séquence accompagnant parfois la consultation⁸, suscite un certain nombre de réactions. Cette phase spécifique pourrait d'ailleurs se greffer à chacune des autres phases. Il ne semble pas cependant qu'elle joue un rôle important dans le processus. Les municipalités sauf dans les cas prescrits par la loi, ne semblent guère favoriser la diffusion. De plus, les informations transmises semblent très peu explicites⁹. Enfin, d'après les analyses faites, les acteurs concernés actifs ou passifs relèvent généralement des autres catégories. Les acteurs actifs peuvent appartenir à la catégorie des requérants, décideurs, consultants ou désapprobateurs. Les acteurs passifs sont des électeurs propriétaires désapprobateurs ou non qu'il est souvent difficile d'identifier. En matière de zonage, cette phase information serait d'ailleurs la plus difficile à réaliser correctement. Il ne

8. Les Commissions d'urbanisme décident parfois de siéger en audience publique (ex. Brossard).

9. Ainsi l'avis public reproduit dans les journaux se borne souvent à indiquer la zone concernée (ex. RA) ou les numéros de lots. Il appartient alors aux intéressés de se référer au règlement ou d'identifier les lots pour situer plus précisément la zone concernée et connaître les changements apportés. Une telle « économie » de renseignements ne risque donc ni d'alerter les intéressés, ni de les éclairer.

suffirait pas en effet de faire connaître l'existence d'un projet mais d'indiquer également les différentes implications physiques et socio-économiques ainsi que les incidences spatiales éventuelles au niveau du quartier ou de la ville. Or, bien souvent, même une ville dotée de services spécialisés ne soupçonne parfois pas les répercussions de la décision à brève et moyenne échéance.

Il est bien évident que ces différentes phases ne se succèdent pas nécessairement selon un ordre chronologique immuable. La consultation peut précéder la demande ou requête quand il s'agit d'avis demandé par le requérant. La désapprobation formelle intervient après l'adoption de l'amendement mais la désapprobation informelle peut, dans les cas très rares de publicité involontaire de projet d'amendement, intervenir avant l'adoption du règlement.

Par ailleurs les interventions formelles sont plus aisément repérables. Ainsi la décision du Conseil municipal est très accessible mais cette décision formelle n'est que la résultante de plusieurs interventions antérieures, compromis entre intérêts divers, vote majoritaire ou apparemment unanime de personnes inégalement informées.

Enfin si les demandes s'expriment généralement sous forme de requêtes formelles, un grand nombre de requérants n'ont pu être identifiés. Comme nous l'avons déjà relevé, la loi est muette sur ce point et les règlements précisent rarement les modalités de la demande. Il a fallu d'ailleurs, comme nous le verrons plus loin, émettre une hypothèse et tenter de la fonder sur différents indices pour identifier ce ou ces requérants inconnus qui interviennent dans cette phase capitale.

Le découpage du processus en quatre phases ainsi que la dichotomie entre modes formels et informels d'intervention nous a permis de classer les acteurs en catégories et sous-catégories différentes. La classification de ces acteurs en catégories a pour objectif essentiel d'éviter les études de cas. Il est bien évident que chaque amendement subit les influences variables de chaque acteur ou catégorie d'acteurs. Les différentes phases du processus ont également une importance très variable selon les amendements. Ainsi la phase consultation sera très brève ou inexistante pour des normes d'implantation qui ne susciteront aucune contestation. Par contre un changement substantiel de densité déclenchera plusieurs types de consultations à différentes étapes du processus et pourra entraîner la tenue d'un référendum. Mais ce n'est pas l'histoire juxtaposée de tous les cas qui retient notre attention. Nous recherchons davantage à dessiner le profil type des intervenants, la fréquence d'intervention de certaines catégories d'acteurs et éventuellement les relations entre différentes catégories d'acteurs et différents types d'amendements. Bref il s'agit de déterminer les influences prépondérantes en matière de zonage, les types de participation et les types d'acteurs. Peut-être l'analyse d'un plus grand nombre de villes nous permettra-t-elle également de relever les défaillances du processus et les déficiences de la participation, compte tenu des objectifs de planification visés.

B) *Les catégories d'acteurs*

Ainsi nous avons pu déterminer quatre catégories d'acteurs dont les modes d'intervention sont distincts et se manifestent à des moments différents du processus. Une seule catégorie d'acteurs, les décideurs ou conseillers municipaux, intervient toujours de façon formelle en adoptant l'amendement selon des règles strictement définies pour toutes les municipalités¹⁰. L'intervention des désapproubateurs peut prendre un aspect formel (référendum ou assemblée d'électeurs propriétaires) ou un aspect plus informel par lettre ou protestation verbale auprès d'organismes tels que la Commission d'urbanisme. L'intervention des initiateurs ou requérants peut être subordonnée à certaines conditions concernant la qualité des demandeurs ou la procédure suivie¹¹. Mais cette règle est variable ou inexistante selon les villes. Enfin les aviseurs autres que les représentants des initiateurs peuvent être selon les cas et selon les villes, consultés ou non¹². Ces différents acteurs jouent un rôle spécifique à un moment donné mais un même acteur peut jouer plusieurs rôles dans une même affaire. Ainsi un conseiller municipal peut être initiateur et décideur à la fois. Un aviseur, soit par exemple un directeur du service de zonage, peut être aussi initiateur. Il faut noter enfin que le terme générique de « ville » peut recouvrir des acteurs au rôle assez différent depuis les conseillers municipaux jusqu'au gérant en passant par les directeurs et agents des différents services municipaux. De façon plus concrète, voici les types d'acteurs rentrant dans chacune des catégories.

Les initiateurs

Au sens large du terme les initiateurs ou requérants sont ceux qui déclenchent le processus d'amendement au règlement de zonage existant. Cette initiative peut, notamment quand elle émane de contribuables, prendre une forme variable selon les villes et leurs règlements. Comme nous le signalons plus haut, elle peut être limitée à certaines personnes ayant un intérêt spécifique en la matière, être subordonnée à certaines formes et enfin être conditionnée par le

10. Nous nous référons exclusivement à la Loi des Cités et Villes ou aux chartes spéciales. Les municipalités relevant du Code municipal ne rentrent pas en effet dans le cadre de notre étude.

11. Règlement n° 188 de Longueuil (1971), Titre VIII, chap. II. « Une initiative d'amendement au présent règlement peut provenir d'un contribuable, des Services techniques du Service de zonage et permis ou du Conseil. » (8/2/1) « Lorsqu'un contribuable ou son agent désire faire amender le présent règlement, il doit présenter sa requête par écrit aux Services techniques avec un dépôt de trois cent cinquante dollars (\$350) pour couvrir les frais de préparation dudit règlement. » (8/2/1/1)

12. Règlement n° 188 Longueuil (1971), Titre VIII, chap. II. « À la suite d'une telle demande (d'amendement) les Services techniques doivent dans les soixante (60) jours de sa réception la transmettre au Conseil avec ses recommandations. » (8/2/1/1) Dans le cas d'une requête d'un contribuable transmise au Conseil directement : « Toute demande d'amendement relative au présent règlement transmis au Conseil doit être référée aux Services techniques pour étude et recommandation. » (8/2/1/1/2)

dépôt ou le versement de sommes variables¹³. Ces initiatives peuvent émaner de types de requérants assez divers. Aussi avons-nous subdivisé les initiateurs en trois sous-catégories qui se différencient assez strictement : les requérants particuliers, les requérants promoteurs ou constructeurs, la ville même.

1. *Les requérants particuliers*. Rentrent dans cette catégorie tous les initiateurs, individus ou organismes autres que la ville et non impliqués professionnellement dans des opérations de construction ou de promotion immobilière. Ces initiateurs demandent un amendement soit pour aménager leur résidence personnelle, leur commerce ou leur établissement, soit pour exercer certaines activités à des emplacements déterminés. Ainsi retrouve-t-on dans ce groupe aussi bien des particuliers que des établissements industriels ou commerciaux (distributeurs d'essence, entreprises de plomberie, etc.) et que des organismes à but divers (fabriques, hôpitaux, clubs, caisses populaires, etc.).

2. *Les promoteurs ou constructeurs*. Pour cette sous-catégorie particulière d'initiateurs, le sol est une matière essentielle à leurs activités ; la transformation de l'utilisation du sol existante est l'objet de leurs activités. Le potentiel permis par le zonage représente donc pour ces initiateurs une condition primordiale pour leurs activités.

3. *La ville*. Enfin ce terme générique recouvre une dernière sous-catégorie d'initiateurs que nous avons identifiés plus tardivement. En effet les initiateurs des deux autres sous-catégories ont pu généralement être identifiés, assez aisément par dossiers ou recoupements de diverses sources. Par contre un reliquat important d'initiateurs ne pouvait être identifié. Nous avons alors émis l'hypothèse que la quasi-totalité sinon une grande partie de ces initiatives étaient l'œuvre de la ville, terme générique assez large. Ceci d'ailleurs n'exclut pas que la ville agisse par personne interposée et que le véritable initiateur soit un promoteur ou un requérant particulier. Mais l'inverse se vérifie également. Nous avons pu en effet, au cours d'enquêtes à Longueuil, relever quelques requêtes émanant officiellement de particuliers mais qui avaient été inspirées par la ville.

Cette hypothèse nous l'avons fondée sur plusieurs indices puis vérifiée pour une période assez longue pour la plus importante des deux villes. Pour tenter d'identifier les initiateurs non signataires d'une requête d'amendement, nous avons étudié tous les amendements de Longueuil et Brossard émanant d'inconnus pour la période 1965-1973, soit deux cent vingt-cinq sur trois cent soixante-douze. Nous avons étudié ces amendements en fonction de leur degré de

13. Ainsi à Jacques-Cartier (règlement n° 537 du 20.9.66), toute personne demandant une modification au plan ou règlement de zonage était tenue de déposer une somme de \$350 en monnaie légale au bureau du trésorier de la Cité pour couvrir les frais divers encourus par cette demande. Cette disposition a été reprise par l'article 8/2/1/1/1 du règlement n° 188 de Longueuil déjà cité. On peut se demander si une telle exigence n'excède pas les pouvoirs de la ville.

mutation tels que nous les avons classifiés antérieurement¹⁴. Or nous avons constaté que ces amendements de « père inconnu », soit portaient totalement ou partiellement sur un usage public, soit affectaient l'ensemble du territoire ou une partie assez importante de celui-ci, soit se présentaient sous forme de réglementation très générale concernant un usage, une définition, etc.

Ainsi dans la première catégorie des amendements impliquant un changement d'utilisation du sol très substantiel, soixante amendements sur soixante-dix-huit « inconnus » concernent des groupements d'usages associés à l'usage « public ». Dans la seconde catégorie d'amendements impliquant une mutation encore importante, quatorze de ces amendements sur un total de vingt-trois, soit concernent tout le territoire municipal ou une partie importante, soit portent sur des groupements d'usages associés à l'usage « public ». Enfin dans la troisième catégorie d'amendements impliquant un faible degré de mutation de l'utilisation du sol, la plupart (cinquante-deux sur quatre-vingt-neuf) concernent l'ensemble du territoire. Certes, quelques requêtes¹⁵ concernant l'affectation publique ou portant sur l'ensemble du territoire émanent d'autres initiateurs que la ville. Mais ces cas sont rares. Hormis les cas de quelques organismes (hôpitaux, fabriques) dont les activités sont classées « publiques », les requêtes émanant des autres initiateurs et relatives à l'affectation publique seule ou regroupées avec d'autres usages sont quasi inexistantes. Par ailleurs, les requêtes émanant de promoteurs ou requérants particuliers qui visent à une réglementation générale applicable à toute la ville sont assez exceptionnelles. Elles servent généralement sous ce voile commode, à régler un cas particulier. Pour les deux villes, on a relevé, pour notre période 1965-1974, un total de neuf requêtes d'application territoriale générale émanant de trois promoteurs et six requérants particuliers. Il s'agissait notamment de réglementation concernant les salons mortuaires, les commerces de quincailleries, la profondeur de terrains affectés aux postes d'essence, le nombre de tavernes, une nouvelle définition d'usages. Enfin, après avoir fondé cette hypothèse sur plusieurs indices convergents, nous avons pu la vérifier pour la période 1965-1971 auprès des services de la ville de Longueuil. L'initiative de la grande majorité des amendements non signés émanait de la ville. Nous tenons encore à répéter que derrière la ville peut se trouver le véritable initiateur. Mais la même objection pourrait être soulevée à propos de tout requérant ayant adressé par écrit sa requête. De plus il ne faut pas oublier que la ville, par ses conseillers municipaux et ses aviseurs, joue également un

14. Pour permettre une étude comparée des usages permis dans les règlements de zonage et des différents types d'amendements nous avons procédé antérieurement à une standardisation des usages et à une classification des amendements, selon différents critères. Comme nous l'avons déjà signalé, un article publié dans les *Cahiers de Droit* (voir note 6) fournit des explications plus substantielles à ce sujet. En ce qui concerne plus particulièrement les amendements, ceux-ci ont été classés en fonction du degré de mutation plus ou moins élevé permis par l'amendement par rapport à la situation juridique antérieure.

15. Les requêtes auxquelles nous nous référons ont toujours abouti à l'adoption d'un amendement. Il a été impossible de retracer les requêtes rejetées.

rôle lors de la phase préparatoire préalable à l'adoption de l'amendement et lors de l'adoption. Son pouvoir dans ces cas est donc théoriquement très grand et, si l'identité du véritable initiateur n'est pas révélée, il faut supposer que la ville assume alors seule tout le processus de décision et non plus seulement la décision formelle. Les jeux habituels sont alors faussés par la limitation du nombre d'acteurs. Toutes les phases sont alors dominées par un seul acteur privilégié qui peut alors agir à l'instigation d'un autre acteur non révélé.

Les aviseurs

Cette catégorie qui peut avoir une influence assez considérable sur les choix en matière de zonage, regroupe des consultants, experts ou techniciens venant d'horizons divers. D'abord il existe les représentants ou mandataires des requérants ou initiateurs qui consultent et présentent la demande. Ensuite la ville dispose de nombreux aviseurs : d'une part des aviseurs externes c'est-à-dire ne travaillant pas régulièrement dans les services municipaux (urbaniste, arpenteur-géomètre, ingénieur, avocat) et donnant leur avis sur l'opportunité ou la validité d'un amendement ; d'autre part des aviseurs internes représentés par les services municipaux de la ville dont certains font parfois ou sont tenus de faire des recommandations au Conseil¹⁶. Enfin les aviseurs sont aussi la Commission d'urbanisme. Celle-ci peut comprendre comme membres réguliers exclusivement des conseillers et fonctionnaires¹⁷ ou comprendre à la fois des membres du Conseil, des employés municipaux et des contribuables résidents¹⁸.

Le rôle de ces aviseurs peut être extrêmement important, notamment en ce qui concerne le rejet ou la modification de certaines demandes. Malheureusement nous n'avons pu révéler de façon éclairante ce rôle en raison de l'impossibilité de repérer les amendements non adoptés par le Conseil¹⁹. Seuls ont été repérés les amendements adoptés tels quels ou modifiés par rapport à la demande, dans ces conditions. Nous n'avons pu révéler leur rôle que sous son aspect négatif, en notant les amendements adoptés ou modifiés malgré leur avis défavorable vis-à-vis de la requête.

Les désapproubateurs

Ceux-ci recouvrent d'abord les électeurs propriétaires qui ont manifesté formellement leur opposition soit au cours de l'assemblée des électeurs, soit à

16. Voir note 12.

17. Longueuil, règlement n° 156 entrant en vigueur le 24.3.71 et modifié le 6.12.71.

18. Brossard, règlement n° 458, mars 1972, article 4. Règlement n° 144, article 16.

19. Les archives des Commissions d'urbanisme qui ne fonctionnent souvent que de façon sporadique, donnent très peu de renseignements sur ce point notamment quant à la localisation et la nature de l'amendement et quant à l'identité du requérant dont le nom n'est pas toujours connu. Les dossiers d'amendements concernent exclusivement les amendements adoptés. Enfin les chiffres qui nous ont été avancés concernant la proportion d'amendements rejetés par rapport aux amendements adoptés tels quels ou modifiés n'ont pu être vérifiés et ne sont donc pas repris.

l'occasion du référendum. Mais ils englobent également tous les protestataires, qu'ils aient ou non changé d'avis par la suite. Il faut noter d'ailleurs que généralement, dès qu'une opposition se manifeste, la ville retire l'amendement. Cela n'empêche pas l'adoption et la mise en vigueur d'un autre amendement reprenant sensiblement les mêmes modifications. Ceci a pu être constaté au moins deux fois à Longueuil et une fois à Brossard ²⁰.

Les décideurs

Très brièvement : ceux-ci, comme nous l'avons déjà précisé, correspondent aux conseillers municipaux qui adoptent les règlements.

Les acteurs informels

Dans cette catégorie, nous avons classé les acteurs qui, sans demander formellement un amendement ni émettre un avis, ni contester, ni décider, interviennent à titre d'informateur, de donneur d'avis « bénévole » ou d'intermédiaire inavoué ou informel. Ceux-ci peuvent influencer fortement le processus. Ce sont évidemment les acteurs les plus difficiles à repérer et il est sûr qu'un certain nombre d'entre eux échappent naturellement à nos investigations. Certains d'entre eux ont pu néanmoins être identifiés. Ceux-ci, sauf exception, sont presque toujours des sociétés de construction ou de promotion. C'est le seul groupe de pression du moins qui a pu être identifié.

Les catégories d'acteurs ont été déterminées par rapport aux différentes phases du processus. Il reste maintenant à identifier les acteurs eux-mêmes en vue d'évaluer le poids relatif de chaque catégorie. Ensuite les interventions sur le potentiel foncier seront analysées en fonction du profil des différentes catégories d'acteurs et des différents types de groupements d'usages obtenus.

II. IDENTIFICATION DES ACTEURS : APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE ²¹

Diverses sources ²² ont été utilisées pour recueillir les données relatives aux amendements et acteurs. Nous avons pu ainsi préciser la nature des amendements et identifier la plupart des acteurs.

20. Longueuil : amendement 243 reprenant l'amendement 114, rejeté ; amendement 72-341 reprenant l'amendement 300, rejeté. Brossard : amendements 277 et 276 reprenant l'amendement 272, rejeté.

21. Il est à noter que la méthode utilisée pour l'étude des amendements est exposée dans l'article déjà cité à la note 6 (standardisation des usages et degrés de mutation). Les usages, objet essentiel des amendements, ont été convertis en usages standardisés pour permettre une étude comparative d'une ville à l'autre. De plus les amendements ont été classés en trois classes en fonction du degré de mutation de l'utilisation du sol.

22. En plus de la consultation des archives des villes et de divers dossiers dont ceux de la Commission d'urbanisme nous avons procédé à des enquêtes auprès de différents acteurs. Enfin une

A) *Acteurs connus et acteurs révélés*

Un problème spécifique se posait à propos des acteurs. En effet, l'ensemble des amendements, du moins des amendements adoptés par le Conseil, peut être considéré comme complet. Par contre l'ensemble des acteurs ou catégories d'acteurs est nécessairement incomplet. Les possibilités d'interventions formelles ou informelles, écrites ou orales, apparaissent à différents stades du processus de décision. Multiples, variables selon les cas, elles peuvent facilement échapper à l'investigation. Aucune méthode ne peut donc garantir une liste exhaustive des intervenants. Il était cependant important de tenter de réduire cette marge d'incertitude et d'évaluer approximativement les incidences de telles lacunes de l'ensemble « acteurs ». Pour atteindre ces objectifs deux tentatives ont été envisagées :

a) D'une part, compléter la liste des acteurs connus par divers documents. Les enquêtes avaient entre autres pour objet de révéler des acteurs inconnus jusqu'alors, afin de compléter les listes des initiateurs, aviseurs et désapproubateurs. Les décideurs formels ou conseillers municipaux sont évidemment tous connus. Si toutes les catégories d'acteurs étaient sollicitées, les désapproubateurs semblaient *a priori* constituer une source privilégiée d'information en ce qui concerne les acteurs « révélés ».

En fait le nombre d'acteurs révélés est assez faible. De plus, les désapproubateurs n'ont pas joué le rôle clef qu'on leur avait attribué. Ils ont révélé davantage de désapproubateurs que d'acteurs d'autres catégories. Cette méthode n'a donc pu nous permettre d'apprécier l'importance quantitative des acteurs inconnus. Il semble cependant que ce soit la catégorie « aviseurs » qui soit la plus importante. Mais les personnes interrogées ont été très réticentes pour les identifier et ont souvent refusé de les nommer. Rien ne dit d'ailleurs que ces « aviseurs » n'étaient pas déjà connus de nous.

b) D'autre part, comparer le comportement des acteurs révélés à celui des acteurs connus, à travers les réponses fournies. Ceci avait pour but à la fois de tester la sûreté de certaines réponses par recoupements de diverses sources et d'évaluer approximativement l'importance de ce type d'acteurs dans les décisions.

En fait le faible nombre d'acteurs révélés ne permettait pas de tirer des conclusions significatives. Une telle vérification sera donc reprise au niveau de toutes les villes qui feront l'objet d'études ultérieures.

étude plus poussée et plus exhaustive (compilation de dossiers de différents ministères et de fiches établies par des organismes privés) a été effectuée en ce qui concerne les promoteurs et constructeurs. Nous tenons à remercier les diverses personnes qui ont bien voulu faciliter notre travail d'enquête et notamment les gérants, les greffiers, les directeurs de services et employés des deux villes dont la collaboration a été extrêmement précieuse.

B) *Bilan concernant les acteurs*

Ce bilan concerne le nombre d'acteurs et non pas le nombre d'interventions qui sont évidemment beaucoup plus nombreuses. En effet, tous les décideurs ou conseillers sont appelés à voter sur chaque amendement. Les mêmes aviseurs sont requis pour différents amendements. Un initiateur peut déposer plusieurs requêtes d'amendements. Pour les initiateurs, cent quarante-sept acteurs ont été identifiés pour les trois cent soixante-douze amendements, soit quatre-vingt-dix-huit initiateurs pour deux cent quatre-vingt-sept amendements à Longueuil et quarante-neuf initiateurs pour quatre-vingt-cinq amendements à Brossard. Ces cent quarante-sept initiateurs se répartissent en soixante-seize requérants particuliers et soixante et onze promoteurs ou constructeurs. Cette seconde catégorie est proportionnellement plus importante à Brossard (trente et un) qu'à Longueuil (quarante). Nous avons précédemment supposé, sur la base d'un certain nombre d'indices convergents, qu'une grande partie du reliquat des amendements aussi bien à Longueuil qu'à Brossard émanait de la ville.

Trente-sept aviseurs, dont douze pour Longueuil et vingt-cinq pour Brossard ont été révélés. Cent cinquante-trois désapprobateurs dont cent trente-cinq à Brossard ont contesté les amendements. Vingt et un acteurs informels dont quinze pour Longueuil ont exercé diverses pressions.

C) *Les enquêtes*

Les enquêtes ont essentiellement pour but de compléter, confirmer ou recouper des renseignements déjà obtenus par d'autres sources. Plus précisément, il s'agit surtout de préciser les caractéristiques et les motivations des acteurs ainsi que le cheminement des démarches. Dans ce but, une série de cinq questionnaires différents adaptés aux différents types d'acteurs (requérants particuliers, promoteurs ou constructeurs, aviseurs, décideurs, désapprobateurs), a été établie.

Les questionnaires

Plusieurs types de renseignements sont recherchés :

- a) profil des acteurs
 - lors de la requête d'amendement. Sont retenues des caractéristiques telles que la qualité de l'acteur (propriétaire ou locataire), la durée de son établissement dans la ville et dans la zone, les motifs de son comportement vis-à-vis de l'amendement, son expérience antérieure en matière d'amendement, etc.
 - lors de l'entrevue. Leur profession, l'âge, le niveau scolaire, le niveau de revenus, etc. sont précisés ;
- b) révélation d'autres acteurs susceptibles d'avoir une influence sur le

processus, qu'il s'agisse de l'amendement en cause ou d'autres amendements. Il peut s'agir de catégories aussi diversifiées que des résidents de la zone concernée, des consultants, des conseillers municipaux, des financiers d'un projet ou des désapprobateurs ;

c) données circonstanciées de l'amendement et démarches entreprises, notamment utilisation du sol antérieure, conformité de l'amendement à la requête initiale, conditions posées à son adoption, délais requis, etc. ;

d) incidences de l'amendement notamment sur l'utilisation du sol de la zone, sur les valeurs foncières, les transactions ;

e) information diffusée au sujet de l'amendement aussi bien pour les acteurs concernés que pour le public en général ;

f) procédures utilisées ;

g) évaluations de quelques aspects de la pratique actuelle du zonage.

Les entrevues

a) Sélection des acteurs soumis à enquêtes :

Il était hors de question d'interroger tous les acteurs intervenant dans le processus de décision de tous les amendements. Ceci aurait représenté un travail énorme et exigé de certains acteurs, maintes fois impliqués dans les amendements, une disponibilité irréalisable. Les acteurs soumis aux questionnaires constituent donc un échantillonnage²³. En fait ce choix a été plus souvent dicté par la disponibilité des acteurs que déterminé par le recours à une table de nombres au hasard auquel nous avions pensé.

Deux règles essentielles ont été retenues pour les entrevues :

- d'une part, pour les catégories des initiateurs, des aviseurs et des désapprobateurs, tous les acteurs seraient retenus. On a très vite constaté en effet un taux relativement élevé de personnes introuvables ou de refus si bien qu'il était illusoire de procéder plus rationnellement. Tout échantillonnage *a priori* risquait donc d'être mis en échec par la non-disponibilité des acteurs notamment pour les amendements anciens ;
- d'autre part, en ce qui concerne les décideurs, il a fallu procéder à un choix « qualifié ». En effet, ceux-ci sont appelés à se prononcer sur tous les amendements et risquaient donc, surtout pour les règlements éloignés dans le temps, d'avoir des notions très vagues sur de nombreux points. Nous avons donc interrogé les conseillers qui avaient proposé un amendement. Le taux de proposition d'amendement par conseiller varie de un à trente. Un conseiller proposeur est interrogé sur deux amendements au maximum. En cas de défaillance du proposeur ou d'un trop grand nombre de propositions

23. Pour les deux villes 67 initiateurs sur 147 identifiés ont été interrogés, 9 aviseurs sur 37 identifiés, 21 désapprobateurs sur 153 identifiés, 20 décideurs sur 39. Il y avait 372 amendements mais il n'est pas réaliste de confronter amendements et acteurs puisqu'un même initiateur peut demander plusieurs amendements et qu'un décideur se prononce sur tous les amendements.

par le même conseiller, nous interrogeons le maire, les secondeurs ou à défaut les conseillers ni proposeurs ni secondeurs. Pour la période de novembre 1972 à juin 1973 cette règle a été mise en échec dans une des deux villes. En effet, pour éviter toute mise en cause d'un proposeur ou secondeur, les conseillers recherchaient un accord avant l'assemblée et adoptaient sans discussion ni objection l'amendement demandé. Mais seulement sept amendements ont été adoptés durant cette période. De plus certains d'entre eux avaient déjà donné lieu à entrevue²⁴. Il était facile en outre de répartir le reliquat parmi les conseillers disponibles et non encore interrogés.

b) Sélection des amendements :

Même en interrogeant tous les acteurs disponibles, nous étions obligés de sélectionner les amendements objet d'interventions répétées d'un même acteur.

Pour les requérants particuliers souvent demandeurs d'un seul amendement, le problème ne se posait pas. Pour les promoteurs le choix de l'amendement était fait au hasard. Il en est de même pour les aviseurs.

Par contre les décideurs sont interrogés sur des amendements qui n'ont pas donné lieu à enquête d'une part et pour lesquels les noms des requérants n'ont pu être identifiés. Il ne faut pas oublier en effet que si les questionnaires sont adaptés aux différentes catégories d'acteurs, les types de renseignements demandés ont de nombreux traits communs. Un des buts fixés était non seulement d'interroger le maximum d'acteurs mais aussi de recouvrir le maximum d'amendements pour essayer de valoriser les conclusions.

III. INTERVENTIONS SUR LE POTENTIEL FONCIER

Le zonage donne, comme nous l'avons déjà dit, la possibilité de modifier le potentiel d'utilisation du sol c'est-à-dire de modifier le potentiel antérieur en un potentiel différent. Ce potentiel antérieur (par exemple, résidentiel unifamilial), peut correspondre effectivement à l'utilisation du sol existante mais ceci est loin de se vérifier constamment. En effet une même zone peut voir son potentiel modifié (résidentiel, puis commercial, puis public) plusieurs fois sans que nécessairement l'utilisation du sol soit effectivement modifiée. Le sol peut rester par exemple toujours vacant. Puisque nous étudions le zonage, nous ne parlerons que de potentiel d'utilisation du sol sans tenir compte de l'utilisation effective. L'étude des modifications effectives de l'utilisation du sol impliquerait le recours soit à des enquêtes sur le terrain, soit à divers documents précis. Or l'enquête serait impraticable pour les secteurs marqués par des amendements successifs concernant la délimitation des zones ou les usages. Quant aux documents tels que cartes d'utilisation du sol ou permis d'occupation, ou ils sont

24. Voir paragraphe suivant.

inexistants ou ils ne couvrent qu'une ou deux années de notre période pour une seule ville.

Même si le zonage ne vise qu'une transformation du potentiel, les amendements n'en traduisent pas moins la volonté d'acteurs intéressés à une modification prochaine ou différée de la vocation des sols. Ceux-ci demandent de telles mutations, soit pour utilisation effective de ce sol, soit pour favoriser une transaction²⁵, soit pour modifier la valeur de terrain, soit encore pour réserver à des fins précises des zones à vocation spécifique. Avant d'identifier et de caractériser les différents intervenants vis-à-vis du potentiel de l'utilisation du sol, il semble donc important d'analyser ces mutations du potentiel foncier, traduites dans chaque amendement²⁶ et résultantes de la volonté des acteurs.

A) Les types de groupements d'usages

Le zonage se caractérise essentiellement par une réglementation concernant l'affectation ou l'usage²⁷ du sol ou encore les normes d'implantation²⁸. Nous avons déjà dans un autre article²⁹ soulevé l'importance qualitative des amendements à Longueuil et Brossard selon leur degré de mutation³⁰. À présent nous voudrions analyser de façon plus précise les types de groupements d'usages permis par les différents amendements. Certains groupements d'usage peuvent apparaître avec une fréquence relative et à des périodes déterminées. De tels faits peuvent alors traduire une évolution de l'utilisation du sol ainsi que des choix vis-à-vis de la compatibilité des usages, quels que soient les acteurs.

La comparaison des deux villes³¹ fait ressortir un phénomène global : l'hétérogénéité totale des groupements d'usages de Longueuil et de Brossard. Les groupements d'usage de Longueuil sont totalement différents de ceux de Brossard. On pourrait même affirmer qu'on ne retrouve quasiment pas de groupements d'usages types de Longueuil à Brossard et inversement. De plus, à

25. Il est à noter qu'une première compilation concernant les terrains concernés par 93 amendements (sur 270 environ) de Longueuil a révélé 1,200 transactions réalisées sur une période de dix ans (cinq ans avant et cinq ans après l'amendement en cause).

26. Il faut préciser que nous n'avons pu retenir que les amendements adoptés par le Conseil municipal. Les requêtes rejetées n'ont pu être retracées du moins dans des proportions suffisantes pour être intégrées à l'étude.

27. L'affectation du sol correspond selon notre définition à un premier niveau de classification et traduit les différentes fonctions urbaines ou activités humaines, soit : agricole, résidentielle, commerciale, industrielle, publique et récréative commerciale. L'usage, qui correspond au second niveau de classification, traduit à l'intérieur d'une même fonction des différences quant à la densité ou aux nuisances.

28. Par normes d'implantation, nous entendons les dispositions réglementaires générales pour la ville ou spécifiques à certains types d'usages ou à une zone ou à un lot concernant les dimensions des cours arrière ou latérales, les usages permis dans ces espaces, le stationnement, les enseignes, les clôtures et haies, matériaux de parement extérieur, escaliers, etc.

29. Voir note 6.

30. Les amendements sont classés en trois catégories selon l'importance plus ou moins grande de la mutation du potentiel foncier impliquée par l'amendement.

31. Cette étude doit s'étendre à plusieurs autres villes de la région montréalaise.

Longueuil les groupements d'usages sont assez variés et subissent une évolution au cours de notre période de dix ans. À Brossard deux types d'usages reviennent de façon très constante et privilégiée et les groupements d'usages en général n'évoluent guère.

a) *Longueuil*

1. *Évolution des groupements d'usages.* On assiste à Longueuil à une diminution très nette des usages de type exclusif et parallèlement à une augmentation des groupements d'usages. En d'autres termes, les amendements remplacent par exemple l'usage exclusif soit R_1 ou résidentiel unifamilial soit P ou public, soit R_2 ou résidentiel bifamilial, soit R_3 ou bifamilial contigu en C_1 C_2 C_3 P ou mélange de différents usages commerciaux et d'usage public³². Ainsi pour les amendements de la période 1964–1973, le nombre des usages potentiels exclusifs passe de quatre-vingt-dix-sept à quarante-six. Ce chiffre est évidemment évalué, déduction faite de la transformation de groupements d'usages en usages exclusifs. Cette tendance est surtout marquée dans les amendements caractérisés par le degré le plus élevé de mutation de l'utilisation du sol³³. Dans cette catégorie, le nombre des usages exclusifs tombe de cinquante-quatre à seize. Parallèlement le nombre de groupements d'usages augmente sensiblement de quatre-vingt-quinze à cent cinquante-six notamment dans la première classe d'amendement à haut degré de mutation où les groupements passent de soixante-dix à cent dix-huit.

Les usages exclusifs en régression sont essentiellement l'usage résidentiel peu dense (R_1 , R_2 , R_3) et dans une moindre mesure le public. Les groupements d'usages qui remplacent les usages exclusifs sont surtout des groupements d'usages commerciaux purs ou mélangés au résidentiel relativement dense et au public.

2. *Émergence de quelques groupements d'usages type.* Le regroupement de certains usages commerciaux tels que C_1 C_2 ³⁴ mais aussi le mélange d'usages commerciaux et de résidentiel plus dense (R_3) revient fréquemment. L'usage public est également souvent associé soit au commercial (C_1 C_3), soit au résidentiel, soit en même temps au résidentiel dense et au commercial.

32. C_1 C_2 C_3 correspondent à divers usages de l'affectation « commerciale ». Ces usages sont différenciés surtout en fonction du degré de nuisance.

33. La première classe d'amendement comprend les transformations d'utilisation du sol les plus radicales soit brièvement le passage d'une affectation à une autre. La seconde classe comprend les mutations moyennes ou le changement assez substantiel (densité ou nuisances) d'usages 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.

34. Voir note 32.

b) *Brossard*

Certes Longueuil rejette de plus en plus les usages exclusifs mais il s'achemine vers des groupements d'usage sélectifs. L'association de plus de quatre usages est assez peu fréquente. De plus cette association regroupe généralement au moins deux usages d'une même affectation, exemple : $C_1 C_2$, ou des usages relevant généralement de deux affectations différentes, exemple : $C_1 C_2 R_3$.

Par contre à Brossard les groupements recouvrent des usages plus nombreux. De plus ils comprennent presque tous les deux usages récréatifs commerciaux RC_1 et RC_2 .

1. *Groupements de nombreux usages.* Les usages exclusifs sont quasi inexistants antérieurement ou postérieurement aux amendements de la période concernée. Le groupement d'usages le plus petit recouvre au minimum quatre usages différents et les groupements les plus fréquents recouvrent six usages relevant d'affectations différentes telles que résidentielle, publique, commerciale, récréative commerciale.

2. *La constante : usage récréatif commercial.* La quasi-totalité des amendements des deux premières classes³⁵ comprennent dans leurs groupements d'usages les deux usages récréatifs commerciaux. Ainsi sur cinquante amendements des deux classes, dix-sept amendements ont favorisé les deux nouveaux usages récréatifs commerciaux, vingt-cinq confirment ces usages déjà existants avant l'amendement. Trois amendements seulement suppriment ces usages existant antérieurement. Il reste seulement six amendements indifférents aux usages récréatifs commerciaux.

Ainsi Brossard se révèle une terre d'élection des usages récréatifs commerciaux à travers les amendements. Ces usages présentent les quatre caractéristiques suivantes :

- ils offrent un degré de convertibilité du sol très grand ;
- ils impliquent peu d'investissements au niveau des immobilisations ;
- ils concernent des terrains dont la valeur foncière est peu élevée ;
- ils exigent des superficies assez étendues.

De là à conclure que les terrains sont sous spéculation il n'y aurait qu'un pas. Mais il serait présomptueux de le franchir aussi vite tant que l'étude économique menée parallèlement par d'autres membres de l'équipe n'aura pas vérifié cette hypothèse.

Cependant il faut préciser aussitôt que Brossard est un territoire beaucoup

35. Nous excluons la 3^e classe d'amendements qui entraîne soit des mutations du sol très mineures, soit surtout des modifications relatives aux normes d'implantation.

moins urbanisé que Longueuil¹⁶. De plus il semblerait que Brossard, disposant de moyens de communication efficaces avec la proximité du Pont Champlain, ait bénéficié du transfert de ces activités récréatives commerciales existantes à Longueuil et refoulées par l'urbanisation.

Cette différence d'urbanisation se traduit d'ailleurs par la répartition différente des amendements selon leur degré de mutation. Longueuil en effet dispose pour la même période d'un plus grand pourcentage d'amendements entraînant une mutation radicale de l'utilisation du sol, soit 47% pour Longueuil contre 34.78% à Brossard.

Quels que soient le niveau d'urbanisation de la ville et les transformations du potentiel foncier obtenues par amendements, ces mutations diverses expriment avant tout la volonté des demandeurs d'amendements ou initiateurs. Ce sont eux qui déclenchent le processus. Certes comme nous l'avons noté précédemment, seuls ont été révélés les requérants officiels de l'amendement. Il semble cependant intéressant d'étudier la répartition de ces initiatives, parmi les différentes sous-catégories d'acteurs.

B) *Initiatives en matière d'amendements*

a) *Répartition des interventions*

Nous avons déjà distingué et défini dans la catégorie des initiateurs trois sous-catégories : les requérants particuliers, les promoteurs ou constructeurs et la ville, terme générique. Les initiatives en matière d'amendements se répartissent inégalement entre les différentes sous-catégories. C'est la ville agissant directement ou par personne interposée qui initie le plus grand nombre d'amendements.

Ainsi, elle est à l'origine pour les deux villes de cent quatre-vingt-quatorze amendements, soit 53.6% de l'ensemble. Viennent ensuite les promoteurs et constructeurs avec quatre-vingt-douze amendements représentant 25.4%, puis les requérants particuliers avec soixante-seize amendements, soit 21%. Au niveau de chaque ville la part réservée à la ville reste aussi prépondérante : 55.2% pour Longueuil et 48.9% à Brossard. Par contre si le reliquat se répartit également à Longueuil entre requérants particuliers et promoteurs ou constructeurs (soit 22.2% et 22.6% respectivement), à Brossard les promoteurs ou constructeurs ont un rôle beaucoup plus important dans les amendements. Ils sont à l'origine de 34.8% des amendements contre 16.8% pour les requérants

36. Ainsi, bien que cette référence pour évaluer l'urbanisation soit très imparfaite, on peut rappeler que la densité de population à l'acre est pour Longueuil de 7.41 en 1966 et de 9.25 en 1971 alors qu'elle atteint seulement pour Brossard 1.09 en 1966 et 2.16 en 1971. Ces densités ont été calculées sur la base de renseignements (population et superficie) tirés de Statistique Canada, *Bulletin spécial*, « Géographie, superficies et densités des unités statistiques », juin 1973, et « Caractéristiques de la population et du logement par secteur de recensement, Montréal », mai 1973.

particuliers. Quand on ne prend en considération que les amendements les plus significatifs au point de vue mutation de l'utilisation du sol c'est-à-dire pour les deux premières classes, la répartition est sensiblement la même à Longueuil. Par contre à Brossard cette prépondérance des promoteurs ou constructeurs s'accroît encore. La part de la ville qui intervient surtout pour les amendements de 3^e classe, c'est-à-dire ceux n'entraînant que des transformations mineures dans l'utilisation du sol ou concernant des normes d'implantation, tombe à 34%. Par contre celle des promoteurs monte à 44%.

Précédemment nous avons déjà souligné l'énorme importance des usages récréatifs commerciaux dans les amendements. Toujours pour les deux premières classes de mutation, on constate que ce sont aussi les promoteurs qui sont les plus intéressés par ces usages : 56.24% des amendements demandés par cette catégorie d'acteurs créent ou maintiennent ces usages récréatifs commerciaux. Par contre seulement 35.5% des amendements demandés par la ville sont liés à ces mêmes usages.

b) *Poids relatif des initiateurs*

- en fonction du degré de transformation du potentiel foncier. Pour les deux villes, les amendements entraînant une mutation profonde de l'utilisation du sol (amendements de la classe I) représentent 43.3% de l'ensemble. La moitié des amendements importants émanent de la ville ; les promoteurs ou constructeurs et les requérants particuliers se répartissent également le reliquat.

Par contre au niveau de chaque ville la répartition est différente. Alors qu'à Brossard les trois catégories d'initiateurs se répartissent presque équitablement les amendements de 1^{re} classe, la ville garde un rôle prépondérant à Longueuil en assumant plus de la moitié soit 54% des initiatives.

- en fonction de la superficie. Le calcul des superficies touchées par les amendements a été fait seulement pour Longueuil et à l'exclusion des amendements concernant les normes d'implantation qui peuvent concerner tout le territoire. Nous avons retenu trois groupes de superficie :
 - le groupe A comprenant tous les amendements touchant une superficie supérieure à trente-deux acres ;
 - le groupe B correspondant au zonage extensif moyen ne dépassant pas trente-deux acres ;³⁷
 - le groupe C correspondant au zonage ponctuel.

37. Cette superficie limite de trente-deux acres a été ainsi établie : on a considéré d'une part la densité maximale de logements de l'usage R_4 soit cent vingt-huit logements pour un acre, superficie égale au zonage ponctuel résidentiel. On a considéré d'autre part la densité minimale des usages standardisés résidentiels (soit R_1) : quatre logements à l'acre. On a ensuite projeté sur le sol de façon extensive ces cent vingt-huit 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 trente-deux acres.

TABLEAU 1
*Tableau synthétique de la répartition des amendements par classe
de mutation et sous-catégorie d'initiateurs.*

CLASSE DE MUTATION	LONGUEUIL			BROSSARD				
	Parti- culiers	Promo- teurs	Ville	TOTAL	Parti- culiers	Promo- teurs	Ville	TOTAL
1 ^{re} classe	30	28	67	125	9	12	11	32
2 ^e classe	6	7	16	29	2	10	6	18
3 ^e classe	10	15	19	44	4	10	28	42
Normes d'implantation	15	10	47	72				
TOTAL	61	60	149	270	15	32	45	92
	22.2%	22.5%	52.2%	100	34.8%	16.3%	48.9%	100

Sont classés dans ce dernier groupe les amendements dont le plafond superficiaire atteint un maximum de un ou deux acres. Celui-ci varie en fonction de l'affectation soit un acre pour le résidentiel et deux acres pour les autres affectations. Les exigences spatiales sont en effet plus élevées pour ces dernières. En cas de groupement d'usages relevant d'affectations différentes, le plafond est fixé à un acre et demi.

La répartition des amendements des deux premières classes de mutation entre ces trois groupes donnent les résultats suivants à Longueuil :

- Les amendements les plus importants au point de vue superficiaire sont le fait de la ville qui est à l'origine des quatre cinquièmes d'entre eux. Sur quarante amendements du groupe A, trente-trois ont été adoptés à l'initiative de la ville, cinq par les promoteurs et deux par des requérants particuliers. De plus, sur les trente-trois relevant de la ville, vingt appartiennent à la première classe de mutation, c'est-à-dire entraînent une mutation substantielle du sol.
- Les amendements du groupe B de superficie moyenne relèvent encore principalement de la ville (cinquante-deux sur cent trois) notamment pour les amendements de 1^{re} classe (trente-huit sur cinquante-deux). Mais dans une moindre proportion (50.48%). Ils sont également le fait des promoteurs ou constructeurs dans une proportion de 32%.
- Par contre les amendements ponctuels intéressent surtout les requérants particuliers dans une proportion de 50%, relativement la ville (30%) et peu les promoteurs (20%).

En résumé, on peut souligner le rôle prépondérant de la ville dans l'initiative des amendements tant au point de vue superficiaire que degré de transformation du sol. Il est difficile évidemment de vérifier si ce rôle d'initiative lui appartient réellement ou s'il est seulement suscité par des requérants officieux qui ne veulent pas déposer de requête formelle à leur nom. Ce rôle de personne interposée semble assez vraisemblable si on considère le profil des différentes catégories d'acteurs externes à la ville. En raison de leurs caractéristiques, ceux-ci pourraient en effet détenir un pouvoir de persuasion assez déterminant dans les négociations qui entourent nécessairement tout amendement.

C) *Profil des différents acteurs*

a) *Initiateurs*

1. *Requérants particuliers.* Plus de la moitié³⁸ ont une profession « administrative » et sont soit fonctionnaires soit cadres de l'administration publique ou privée ; ont une scolarité de niveau universitaire (plus de treize ans de scolarité) ; appartiennent au groupe d'âge 25-44 ans ; ont un revenu annuel supérieur à \$15,000.

38. Quarante ont été interrogés pour les deux villes.

Les quatre cinquièmes d'entre eux résidaient dans la ville lors de la requête et la plupart demeuraient même dans la zone. Environ les deux tiers étaient propriétaires ou en voie de l'être et possédaient en outre d'autres propriétés dans la ville. Dans la moitié des cas il s'agissait de propriétaires de terrains vacants, objet de l'amendement.

Enfin lors des transactions³⁹ précédant ou suivant l'amendement, les requérants particuliers sont presque toujours acquéreurs des terrains concernés, quelquefois acquéreurs puis vendeurs mais très rarement vendeurs seulement.

2. *Requérants promoteur ou constructeur.* Les mêmes caractéristiques concernant la profession, la scolarité, l'âge et le revenu se retrouvent chez les promoteurs constructeurs mais dans une proportion plus élevée notamment pour les revenus presque tous supérieurs à \$15,000. Ceux-ci par contre ont plus rarement la résidence dans la zone (29%) mais assez souvent dans la ville (55%). Ils sont par contre presque tous propriétaires de terrains nus lors du dépôt de la requête.

C'est évidemment la seule catégorie qui a obtenu plusieurs amendements dans la même ville. Quatorze promoteurs constructeurs, six à Brossard, huit à Longueuil obtiennent plusieurs amendements (de un à neuf amendements par requérant). Un certain nombre d'entre eux prétendent en outre avoir essuyé un refus et plus.

Par ailleurs, nous avons pu recueillir des renseignements sur le montant du capital-actions autorisé, de cinquante-six sociétés de construction (sur soixante-onze) impliquées dans les deux villes. Cet indice certes imparfait est cependant assez significatif de la taille de l'entreprise.

Cinq d'entre elles seulement peuvent être classées sociétés importantes avec un capital autorisé égal ou supérieur à un million de dollars. Ces cinq sociétés sont intervenues à Longueuil où elles ont obtenu dix-huit amendements. Aucune entreprise de cette taille ne s'est manifestée à Brossard. Après ces cinq sociétés importantes, viennent sept sociétés d'importance moyenne avec un capital autorisé compris entre \$100,000 et \$1,000,000. Quatre d'entre elles ont œuvré à Longueuil et obtenu dix amendements. Les trois autres ont opéré à Brossard pour cinq amendements. Reste enfin une foule de petites sociétés au capital autorisé inférieur à \$100,000 représentant 79% de l'ensemble et ayant obtenu quarante-quatre amendements.

Il semble bien que les sociétés qui interviennent à Brossard soient généralement de petite taille. Il faut noter d'ailleurs qu'aucun promoteur constructeur de Longueuil n'a été retrouvé à Brossard.

Enfin les promoteurs constructeurs, lors des transactions qui précèdent ou suivent l'amendement sur une période de dix ans sont généralement à la fois

39. Voir note 25. On a procédé à une compilation sur une période de dix ans, soit cinq ans avant l'amendement et cinq ans après.

acheteurs puis vendeurs des terrains concernés, souvent aussi vendeurs mais très rarement acquéreurs seulement.

b) *Les désapprobateurs*

Ceux-ci sont beaucoup plus nombreux à Brossard (cent vingt-cinq contre dix-huit à Longueuil). Il faut noter que Longueuil, pour la période consécutive à la fusion des deux anciennes municipalités de Longueuil et Jacques-Cartier intervenue en 1969, a été dispensée de soumettre ses règlements aux électeurs propriétaires. En fait les règlements étaient néanmoins soumis à une consultation et retirés en cas d'opposition.

En ce qui concerne les désapprobateurs, les mêmes caractéristiques propres aux initiateurs se retrouvent et même de façon accentuée, notamment en ce qui concerne le niveau scolaire (les deux tiers ont une scolarité de niveau universitaire). Par contre pour la profession, deux tiers d'entre eux se répartissent également entre administrateurs, professions libérales et techniciens.

Ils sont quasiment tous propriétaires, résident tous dans la ville et n'ont jamais fait de requête pour zonage. Plus du tiers d'entre eux ont désapprouvé plusieurs amendements.

c) *Les aviseurs*

Ceux-ci ont également les mêmes caractéristiques que les requérants particuliers mais encore accentuées. Ainsi tous ont un revenu supérieur à \$15,000.

d) *Les décideurs*

Si plus de la moitié gagnent plus de \$15,000, les décideurs appartiennent à une tranche de population plus âgée et ont un niveau de scolarité plus bas. Plus des trois cinquièmes sont âgés de quarante-cinq à soixante-quatre ans et plus de la moitié ont un degré d'instruction égal au niveau secondaire (de huit à douze années de scolarité). Enfin du point de vue profession, ils appartiennent en majorité à la classe des administrateurs ou commerçants.

Cette analyse préliminaire qui devra être poursuivie sur plusieurs villes, permet de dégager deux conclusions générales, l'une au niveau des acteurs, l'autre au niveau des mécanismes relatifs au processus de décision.

En ce qui concerne l'ensemble des acteurs, on peut noter d'abord que le processus de décision est l'apanage quasi exclusif de catégories assez privilégiées c'est-à-dire de personnes disposant de revenus supérieurs à \$15,000. Il est dominé par des participants ayant un niveau scolaire universitaire (56%). Très peu (10%) ont un niveau primaire. Ce sont surtout des administrateurs (50%) et

des personnes exerçant des professions libérales (16%) qui forment l'ensemble des acteurs.

Par ailleurs, des différences assez significatives apparaissent entre les différentes catégories d'acteurs. Seuls les décideurs ont un taux relativement important de commerçants (25%) et un niveau scolaire sensiblement plus bas (40% seulement sont de niveau universitaire et 51% ont un niveau secondaire). Ils sont également plus âgés que les acteurs des autres catégories.

On note ainsi un certain déséquilibre entre décideurs formels et autres catégories d'acteurs. Initiateurs, aviseurs et même désapprobateurs seraient mieux formés et avertis, semble-t-il, par leur type de profession ou leur niveau scolaire que les décideurs formels pour évaluer toutes les implications du zonage et mener les démarches administratives. Il faut noter d'ailleurs qu'environ la moitié des initiateurs prétendent s'être vu imposer des conditions⁴⁰ par la ville. Mais ces conditions, après vérifications, se sont révélées bénignes et n'affectaient pas l'objet même de l'amendement. Par contre la quasi-totalité affirme avoir obtenu un amendement conforme à leur requête.

Il ne semble pas d'ailleurs que les initiateurs reconnaissent aux décideurs formels un poids important dans le processus de décision. Ainsi ils affirment à la quasi-unanimité ne jamais consulter le conseiller du quartier appelé à voter l'amendement. Cette consultation au niveau du quartier ne s'exerce pas davantage auprès des résidents ou propriétaires. Les requêtes transmises directement au Conseil sont très rares. Pourrait-on en conclure que les aviseurs internes et externes jouent un rôle plus important? Il ne semble pas *a priori*, du moins pour les amendements adoptés⁴¹. Si les directeurs de services sont consultés au préalable dans la moitié des cas, les amendements obtenus sont, aux dires des initiateurs, conformes à leurs requêtes. Il faut donc en conclure que les avis sont entièrement favorables ou ne sont pas pris en considération.

Quant aux désapprobateurs, leur dynamisme est très variable et dépend de l'existence de groupes d'intérêt actifs tels que la Ligue des propriétaires à Brossard. De plus, la diffusion limitée de l'information ne favorise guère l'action contestataire de cette catégorie.

Face aux autres catégories d'acteurs, le poids des initiateurs apparaît donc prépondérant. Il va de soi que le processus de décision est très allégé quand les initiatives émanent de la ville (conseillers ou services). Les acteurs qui interviennent sont peu nombreux et les oppositions peuvent provenir seulement soit de certains conseillers, soit des désapprobateurs s'ils sont bien informés. Quant aux deux autres sous-catégories d'initiateurs, ils poursuivent des objectifs différents en ce qui concerne l'utilisation du sol. Les requérants particuliers visent

40. Ces conditions ne concernent pas l'objet essentiel de l'amendement c'est-à-dire le changement d'affectation ou d'usage. Elles portent généralement sur la réalisation des opérations permises soit relativement aux délais, soit relativement aux charges financières.

41. Nous rappelons que nous n'avons pu prendre en considération les requêtes rejetées.

généralement une transformation effective de l'utilisation du sol. En effet 62.5% des requérants particuliers affirment qu'un changement effectif de l'utilisation du sol a suivi l'amendement. La proportion tombe à 41% quand il s'agit d'un amendement demandé par un promoteur ou constructeur.

En ce qui concerne le déroulement du processus de décision, les éléments actuellement recueillis par la recherche ne permettent pas encore de tirer des conclusions nettes. Mais des insuffisances peuvent déjà être décelées à deux niveaux : au niveau de la consultation et au niveau de l'information. Il est encore difficile de savoir si les avis sont ou non pris en considération. Par contre les bases sur lesquelles s'appuient les avis semblent très empiriques ou très variables. La politique d'utilisation du sol ne paraît guère planifiée dans son ensemble.

Quant à l'information, elle est nettement insuffisante. Les résidents de la zone ne sont pas informés du dépôt de la requête ni des projets d'amendement. Quand l'amendement est adopté, notamment pour les villes soumises à la Loi des Cités et Villes, une information est diffusée auprès des électeurs propriétaires. Les renseignements fournis sont souvent très peu explicites. Ainsi les secteurs de l'amendement sont désignés par numéros de lots ou types de zones. Pour identifier les rues concernées, il faut procéder à des vérifications auprès du plan de cadastre et du plan de zonage. Enfin les moyens de diffusion ne sont pas diversifiés. Un avis est transmis seulement par un ou deux journaux et le recours aux autres média d'information n'est jamais utilisé. Bref la communication ne s'établit ni entre les initiateurs, les résidents et le conseiller de quartier, ni entre les différentes catégories d'acteurs et l'aviseur auteur du règlement de base.

Ainsi sauf prescriptions prévues par la loi après l'adoption de l'amendement, l'information n'existe ni aux différents stades du processus, ni entre les différentes catégories d'acteurs, ni avec l'auteur ou les auteurs du plan d'ensemble. Cette absence d'information jointe à l'absence de motifs explicites appuyant l'acceptation des requêtes pose de sérieux problèmes en matière de planification territoriale. Certes il serait facile de proposer une publicité plus grande autour de l'amendement projeté telle que le préconise la Saskatchewan⁴². Mais une telle information serait tout aussi illusoire si elle ne s'accompagne d'un minimum de renseignements sur les différentes implications de la décision.

Réjane CHARLES

*Institut d'urbanisme,
Université de Montréal.*

42. S. 49 (am. 1970, c. 9, s. 31).