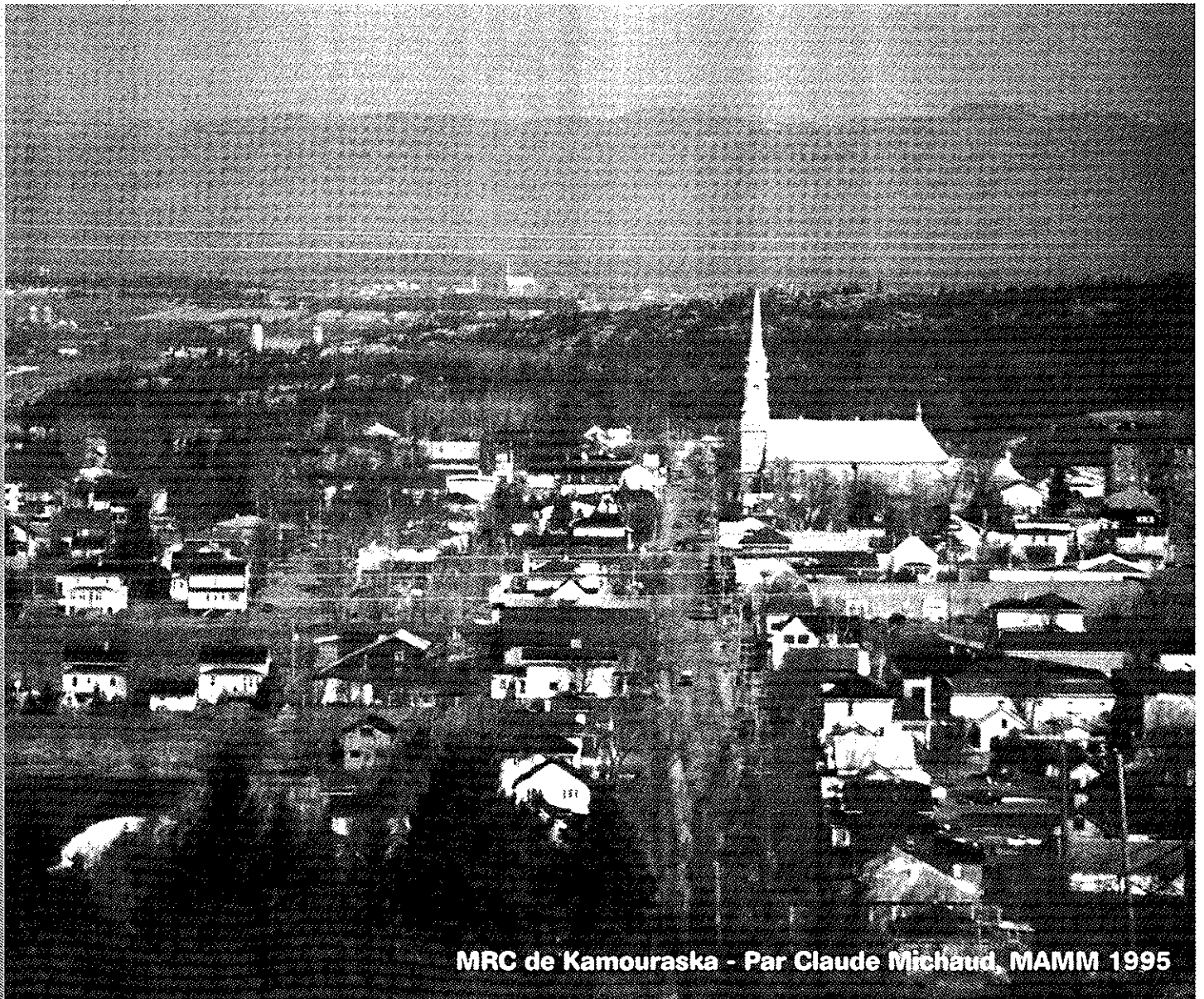




ASSOCIATION
DES AMÉNAGISTES RÉGIONAUX
DU QUÉBEC

L'Aménagiste

Les 20 ans de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*



MRC de Kamouraska - Par Claude Michaud, MAMM 1995

AVANT-PROPOS

SOMMAIRE

LES 20 ANS DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

Colloque tenu à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke, le 24 février 2000

LES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

CHRONIQUE JURIDIQUE

Vingt ans d'aménagement et de règlements d'urbanisme en zone agricole provinciale

CHRONIQUE DU MAMM

20^e anniversaire de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
Regard sur le chemin parcouru, les enjeux et les défis

L'AMÉNAGISTE

L'Aménagiste est une revue trimestrielle réalisée et publiée par l'Association des aménagistes régionaux du Québec.

Association des aménagistes régionaux du Québec

48, rue Caron
Lévis (Québec) G6V 3G1
Téléphone et télécopieur
(418) 833-4559

Site Internet:
<http://www.aarq.qc.ca>
Adresse électronique:
aarq@aarq.qc.ca

Mot du président

M. Dominique Desmet, MRC de La Haute-Yamaska, zone 6, Montérégie

Par les temps qui courent, les choses se bousculent dans le domaine de l'aménagement du territoire.

D'une part, la question des distances séparatrices en zone agricole est réactivée compte tenu de la reprise des travaux de la Commission de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Cette reprise des travaux s'imposait en quelque sorte compte tenu des difficultés d'application ayant été dénoncées dans le dossier du « droit de produire » des agriculteurs, tant par les intervenants du milieu agricole que par les organismes municipaux.

D'autre part, la question de l'agglomération montréalaise refait également surface avec la proposition mise de l'avant par le gouvernement du Québec. Suivant cette proposition, la responsabilité de l'aménagement du territoire serait enlevée aux MRC de ce territoire au profit d'une nouvelle structure chapeautant tout le territoire

de la région métropolitaine de recensement. Il reste dès lors à se demander de quoi l'avenir de ces MRC sera fait.

Il va de soi que le conseil d'administration évaluera, tant dans un dossier que dans l'autre, dans quelle mesure l'AARQ fera valoir son point de vue.

Mais en marge de tout cela, un dossier se démarque singulièrement par son importance et ses effets sur notre profession: le projet de consolidation et de développement des activités de l'Association. Il s'agit à proprement parler d'une proposition de restructuration importante ayant nécessité une bonne somme de travail de la part de la secrétaire-trésorière actuelle ainsi que de certains membres du conseil d'administration puisque cette proposition se veut une réponse aux besoins exprimés par l'ensemble des membres lors du vaste sondage mené par l'AARQ en 1999.

Considérant les modifications majeures que suppose cette proposition sur les façons de faire ayant prévalu ces dernières années, les administrateurs ont convenu unanimement de consulter les membres en ce sens, ce qui probablement aura déjà été fait lorsque vous lirez ces lignes. D'après les résultats transmis à ce jour, sur 78 membres ayant répondu à la consultation, 64 sont en faveur de la proposition, ce qui représente une proportion de 82 %.

Au delà des résultats de ce sondage et des suites que nous pourrions y donner, j'aimerais toutefois que vous gardiez ce document à portée de la main de sorte qu'il puisse alimenter vos réflexions quant à l'avenir de votre association. Dans l'attente des commentaires et suggestions que vous pourriez nous faire par l'intermédiaire de votre administrateur ou lors de notre prochaine assemblée générale des membres, je vous remercie de votre attention.

Membres du Conseil

MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION 1999-2000

PRÉSIDENT

Zone 6 Dominique Desmet
MRC de La Haute-Yamaska

Zone 2 Benoît Rheault
MRC des Basques

Zone 8 Daniel Dufault
MRC de Témiscamingue

Zone 3 David Duval
MRC de Desjardins

Zone 9 Jacques Landry
MRC de Portneuf

VICE-PRÉSIDENTE

Zone 11 Linda Tremblay
MRC de Manicouagan

Zone 4 Rick Lavergne
MRC de L'Érable

Zone 10 Jacques Valois
MRC Le Domaine-du-Roy

ADMINISTRATEURS

Zone 1 Michel Thibault
MRC de Denis-Riverin

Zone 5 Danielle Gilbert
MRC de Memphrémagog

Zone 12 Vacant

Zone 7 Alain Tardif
MRC d'Antoine-Labelle

SECRETÉNAIRE-TRÉSORIÈRE
Madeleine Provencher

Abonnement annuel

24,00 \$ + taxes / non-membres.

Date de tombée des numéros

N° 1 (printemps) : 9 février 2000

N° 2 (été) : 11 mai 2000

N° 3 (automne) : 11 août 2000

N° 4 (hiver) : 10 novembre 2000

Note : Les textes publiés dans la présente revue restent la responsabilité de leurs auteurs.

Concept, montage et impression

Dorcas communications graphiques & Imprimerie ABC inc., Lévis.

Les textes doivent être transmis sur support informatique :

- Macintosh sur les logiciels Microsoft Word, PageMaker ou QuarkXpress.
- IBM : sauvegarder en mode texte.

Publicité

Veillez communiquer avec Madeleine Provencher au (418) 833-4559.

LES VINGT ANS DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

Colloque tenu à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke, le 24 février 2000

Sous la conduite de Me Michel Poirier, professeur à cette Faculté, huit conférenciers, tous avocat(e)s, sont venus nous entretenir de la L.A.U. sous sept aspects différents :

- Nature et effets d'un schéma d'aménagement et d'un plan d'urbanisme (Me Jacques L'Heureux)
- Le règlement de zonage selon la L.A.U. (Me Lorne Giroux)
- Le règlement de lotissement selon la L.A.U. (Me André Langlois)
- Les règlements à caractère discrétionnaire en vertu de la L.A.U. (Me Marc-André Le Chasseur)
- La légalité dans le droit de l'aménagement (Me Gilles Rousseau)
- Les interventions gouvernementales et la L.A.U. (Me Jean-Pierre St-Amour)
- La L.A.U. et la protection du territoire et des activités agricoles (Me Isabelle Chouinard et Me Daniel Bouchard).

Je me contenterai ici de ne résumer que la conférence de Me L'Heureux traitant des schémas d'aménagement, puisque c'est l'outil dont nous nous servons tous dans notre quotidien, en plus de souligner quelques commentaires et interrogations de Me Giroux et de Me Le Chasseur, laissant le soin à Me St-Amour et à Me Bouchard de résumer eux-mêmes leurs idées.

LES SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT

(Me Jacques L'Heureux)

Essentiellement, Me L'Heureux est venu confirmer, si cela devait, nos connaissances juridiques des articles de la L.A.U. portant sur la nature d'un schéma d'aménagement, son contenu, ses effets, ainsi que sur la conformité d'autres outils s'y rapportant.

Nature du schéma d'aménagement

Donc, un schéma d'aménagement est un instrument de planification, et doit être général et non détaillé. Il constitue « un

aperçu d'un programme ou d'un projet visant à régir l'utilisation des terrains dans la MRC », un simple énoncé général d'intentions futures, comme l'a jugé la Cour Suprême du Canada. Il est ensuite précisé, au niveau local, par le plan et les règlements d'urbanisme.

Contenu du schéma d'aménagement

Il ne doit pas intervenir dans l'aménagement strictement local, à l'exception de certains domaines tels l'occupation du sol soumise à des contraintes anthropiques ou environnementales (rives, littoral et plaines inondables), non plus que dans le domaine réglementaire. Cependant, il n'est pas aux tribunaux d'intervenir dans les choix faits par la MRC dans son schéma d'aménagement, sauf s'il est démontré qu'il a été fait de mauvaise foi, pour des fins impropres, selon des principes erronés ou, encore, d'une façon arbitraire, injuste, discriminatoire ou déraisonnable.

Effets du schéma d'aménagement

Le conseil de la MRC est obligé d'observer son schéma d'aménagement. Il ne peut, de l'avis de Me L'Heureux, sauf disposition contraire de la loi, poser un acte qui soit contraire à une disposition de son schéma d'aménagement. Il est cependant essentiel d'ajouter que seules des dispositions suffisamment précises peuvent créer une telle obligation. Une simple prévision, une simple possibilité, un simple projet ne saurait évidemment être obligatoire. Or, un schéma d'aménagement comporte et doit comporter, de par sa nature même, une part d'imprécision.

Conformité au schéma d'aménagement

Le schéma d'aménagement a aussi des effets importants sur les municipalités locales qui doivent adopter un plan et

des règlements d'urbanisme qui lui sont conformes. Il importe de remarquer, en premier lieu, qu'il s'agit d'une obligation de conformité et qu'une obligation de conformité n'est pas une obligation d'identité. Le mot « conforme » signifie, en effet, d'après le dictionnaire Robert, « dont la forme est semblable à », ce qui est très différent du mot « identique » qui « se dit d'objets et d'êtres parfaitement semblables, tout en restant distincts ».

Il est important de remarquer, de plus, que l'obligation de conformité en est une aux « objectifs » du schéma d'aménagement, signifiant « non seulement les intentions qui y sont prévues explicitement, mais encore les principes découlant de l'ensemble de ses éléments ». Ainsi, par exemple, si le schéma prévoit que telle zone est industrielle, sans autre indication quant à la signification de cette désignation, le règlement de zonage peut autoriser des usages commerciaux dans la zone en question. De même, le règlement de zonage précise les zones indiquées d'une manière très générale dans le schéma et n'est pas obligé de suivre rigidelement la description générale faite dans celui-ci. Une zone peut donc être légèrement plus grande dans le règlement de zonage que dans le schéma d'aménagement.

Par contre, si le schéma prohibe, par exemple, les carrières dans une zone, le règlement de zonage doit faire de même. Et si le schéma ne prévoit que deux sites d'enfouissement sanitaire sur le territoire de la MRC, le règlement de zonage d'une municipalité locale sur le territoire de laquelle un tel site n'est pas prévu doit interdire les sites d'enfouissement sanitaire. Si le schéma prévoit que les sites d'enfouissement doivent être implantés dans des zones d'affectation industrielle, le règlement de zonage doit les interdire dans les autres zones. Il en est de même lorsqu'il ne s'agit que de projets, comme la localisation éventuelle d'un usage dans une municipalité de son territoire.

Par

*André Boisvert,
aménagiste
MRC des Pays-d'en-Haut*

La conformité au document complémentaire est plus stricte puisqu'elle est une conformité « aux dispositions » de ce document, ce qui est normal étant donné que ce dernier contient nécessairement des dispositions plus précises que le schéma lorsque, en particulier, il établit des règles minimales ou des règles générales. Par contre, même en ce cas, il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une obligation de conformité, et non d'une obligation d'identité.

Il y a lieu d'ajouter encore que l'obligation de conformité n'existe que pour les dispositions du schéma qui relèvent véritablement d'un schéma. Si un schéma d'aménagement contient des dispositions qui relèvent, non pas d'un schéma, mais d'un plan ou d'un règlement d'urbanisme, ces dispositions ne sont pas légales et, en conséquence, l'obligation de conformité n'existe pas à leur égard.

Enfin, s'il y a contestation à la Commission municipale, celle-ci doit se prononcer sur la conformité, mais non sur la légalité ou sur l'opportunité du schéma ou du plan. De plus, la Commission municipale se prononce sur la conformité de l'ensemble du plan, et non sur la conformité des seules dispositions auxquelles réfère la demande.

CONCLUSION

Me L'Heureux se plaignait déjà, en 1983, de la complexité et de l'imprécision de la L.A.U., du caractère excessif

des procédures qu'elle contenait et de la trop grande importance des pouvoirs donnés au ministre des Affaires municipales, pouvoirs, en grande partie, contraires à l'autonomie municipale. Plus de 20 ans après l'entrée en vigueur de la loi et près de 20 ans après sa première critique, il constate que la situation a été loin de s'améliorer. S'il est vrai que la jurisprudence a précisé plusieurs notions jusque là imprécises et que certaines modifications apportées par le législateur ont amélioré la loi, en particulier relativement au contenu du schéma d'aménagement et du plan d'urbanisme, les pouvoirs du ministre ont toutefois encore augmenté, et la complexité et l'excès de procédure ont atteint des niveaux qu'il était même difficile d'imaginer à l'époque. Il n'est qu'à penser à la procédure très complexe de modification et de révision des schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme, et à la procédure plus que complexe de modification des règlements d'urbanisme pour se rendre compte que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a maintenant quelque chose de proprement kafkaïen.

LE RÈGLEMENT DE ZONAGE

(Me Lorne Giroux)

Je ne résumerai pas toute cette conférence, si ce n'est de rapporter la question posée par Me Giroux, à savoir: « Quelle différence existe-t-il entre la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la *Loi sur l'impôt*? Aucune... la première étant rendue aussi compliquée que la

seconde! Vingt ans plus tard, cette complication est rendue telle que l'objectif premier de la L.A.U., soit faire de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, est devenu un dédale indescriptible de renvois, de consultations, de processus de conformité, etc. Il n'est qu'à essayer de comprendre l'article 130 pour s'en convaincre. »

Incidemment, la deuxième partie de son exposé est entièrement consacrée à la procédure de modification d'un règlement de zonage, à laquelle il greffe une proposition de réforme de la procédure actuelle.

Il conclut sa présentation de façon incisive. Après 20 ans, la L.A.U. a besoin d'une importante révision. Trop technique, trop complexe, elle s'est perdue dans les méandres d'une plomberie indigeste et rébarbative qui a fait perdre de vue l'objectif primordial de décentralisation qui l'avait fait naître. Pour ce faire, il propose d'éliminer la vérification de la conformité locale, redondante et constituant un gaspillage d'énergie, ainsi que la procédure d'approbation référendaire actuelle, affectée, selon lui, d'une grave contradiction qui n'est pas sans une certaine hypocrisie, puisqu'en prétendant maintenir le droit des citoyens de refuser les propositions de modification soumises par les élus, la Loi multiplie les exceptions, raccourcit les délais et rend de plus en plus difficile aux citoyens l'exercice effectif de ce droit. Ainsi, il vaudrait mieux rechercher un mode de consultation qui soit crédible pour les citoyens tout en respectant le principe de la responsabilité politique des élus.



Saint-Malachie (Claude Michaud MAMM 1988)

LES RÈGLEMENTS À CARACTÈRE DISCRÉTIONNAIRE EN VERTU DE LA L.A.U.

(Me Marc-André Le Chasseur)

Un seul commentaire sur cette conférence, soit son interrogation sur la détermination du concept de « densité d'occupation du sol ».

En regard de la possibilité d'accorder des dérogations mineures à la fois par un C.C.U. et un conseil municipal, Me Le Chasseur insiste sur le fait que de telles dérogations ne peuvent se consentir en matière d'« usage » et de « densité d'occupation du sol ». Toutefois, s'il est clair pour lui de s'entendre sur ce qu'est un « usage », il en va autrement sur le second concept qui demeure, encore de nos jours, une abstraction peu traitée par la doctrine et la jurisprudence.

Selon lui, reprise d'un texte de Me Giroux et de Me Poirier, la notion de « densité d'occupation du sol » s'occupe à circonscrire, de manière relativement générale, la question du rapport entre la superficie des constructions implantées sur un terrain et celle du terrain en tant que tel de manière à harmoniser la densité de construction. Selon moi, cette définition est celle du « coefficient d'occupation du sol ».

Rapportant un jugement de la Cour supérieure, il précise ceci : « On entend par "densité d'occupation du sol", le nombre total de logements compris à l'intérieur d'un périmètre. Il est possible de déterminer la "densité brute", c'est-à-dire le nombre total de logements compris à l'intérieur d'un périmètre divisé par le nombre total d'hectares visés, incluant les rues et tout terrain affecté à un usage public ou institutionnel à même ce périmètre, et la "densité nette", c'est-à-dire le nombre de logements compris ou prévus sur un hectare de terrain à bâtir affecté spécifiquement à l'habitation, excluant toute rue publique ou privée ainsi que tout terrain affecté à un usage public ou institutionnel. » À mon avis, ceci est conforme à la « densité d'occupation du sol ».

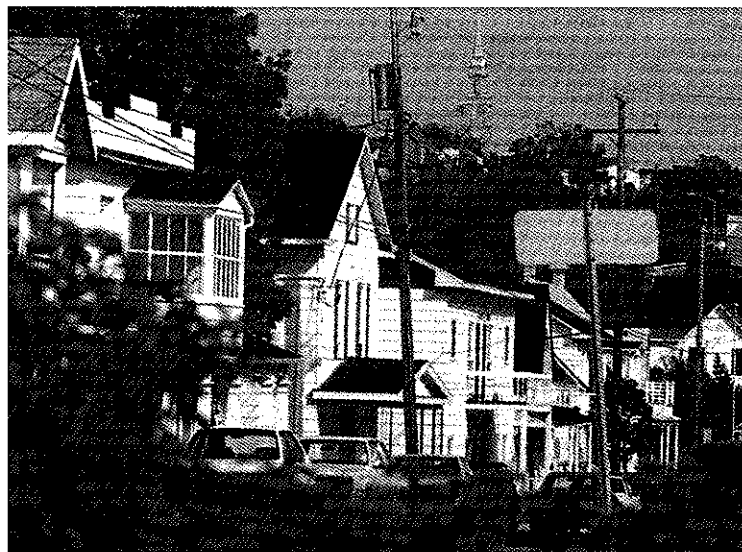
Selon le *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* (sous la direction de Pierre Merlin et Françoise Choay, P.U.F., 1988), « le coefficient d'occupation des sols est la règle d'urbanisme qui définit la densité de construction autorisée à l'intérieur d'une même "zone" d'un plan d'occupation des sols. Il exprime la surface de plancher hors œuvre susceptible d'être construite par mètre carré de terrain (la surface des bâtiments existants viendra toujours en déduction des possibilités de construire). (...) Ainsi un coefficient de 0,4 permettra de construire 200 m² de plancher sur un terrain de 500 m². » (p. 149), alors que la « densité » est un « rapport entre un indicateur statistique (population, logements, emploi, etc.) et une surface. » (p. 203), et que, par ailleurs, la « densité de logements » est le « rapport du nombre de logements à la surface de terrain occupée. (...) Les densités de logements (et donc d'habitants) décroissent du centre vers la périphérie selon une loi approximativement lognormale. » (Colin Clark), (p. 205-206)

Or, par analogie, la « densité d'occupation du sol » devrait être le rapport entre soit la population, soit le nombre de logements, par unité de terrain. Ce qui est tout à fait normal, puisque pour un « coefficient d'occupation des sols » donné, on peut doubler la « densité d'occupation du sol » en acceptant des résidences bifamiliales (nombre de

logements par unité spatiale) à la place de résidences unifamiliales, et on peut même la tripler si on accepte des résidences de type triplex. Tout cela résultant en une augmentation de la densité de population, puisqu'il y a plus de logements pour la recevoir. (C'est d'ailleurs ce même genre d'analogie qui fait dire aux auteurs du *Dictionnaire* que la « densité de circulation » est le débit d'une voie, et non le degré de son occupation soit par des automobiles, soit par d'immenses camions-remorques ou autres autobus.)

Pour terminer, voici deux réflexions lancées par Me Jean-Pierre St-Amour, parlant de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* : « La main droite ne sait pas ce que la main gauche fait... et ne sait pas ce que la tête dit! » ; « En 1979, on voulait faire efficacement ; en 2000, on fait efficacement pire! »

Somme toute, ce fut un excellent colloque où, malheureusement, très peu d'aménagistes et/ou urbanistes ont assisté. Cependant, vous pourrez toujours vous procurer les actes de ce colloque lorsque les Éditions Revue de droit de l'Université de Sherbrooke les publieront d'ici quelques mois.



Rivière-du-Loup (Claude Michaud, MAMM 1991)

LES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES ET LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

Le présent texte est constitué d'extraits de la conférence de Me Jean-Pierre St-Amour du Cabinet juridique Deveau, Lavoie et associés de Laval présentée lors du colloque marquant le vingtième anniversaire de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui s'est tenu le 24 février 2000 à l'Université de Sherbrooke. Il sera publié en version intégrale dans le prochain numéro de la Revue de droit de l'Université de Sherbrooke. Nous remercions Me St-Amour de nous avoir autorisé à publier ces extraits pour les fins de la revue des aménagistes régionaux.

Parmi les principes fondamentaux énoncés en 1979 au soutien de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.A.U.), la « concertation des choix et des actions des trois paliers de gouvernement »¹ apparaissait comme une priorité essentielle à la mise en œuvre d'une politique rationnelle d'aménagement du territoire. Le rôle des instances gouvernementales se devait d'être valorisé dans le modèle opérationnel de la planification territoriale. La logique de cette approche commandait l'intégration des interventions gouvernementales dans les règles de l'aménagement du territoire, autant au niveau du processus de planification, que dans le contenu décisionnel susceptible d'être rendu opposable aux intéressés.

Le gouvernement québécois a fait un choix politique en 1979. Il a décidé d'insérer ses projets d'intervention dans un cadre de planification territoriale dont le lieu de référence serait le schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté. Il a déterminé et délimité ce qu'il entendait par « interventions gouvernementales », tout en établissant les mécanismes de coordination, d'évaluation et de réalisation de ces interventions.

Sur le plan juridique, tel est le sens de l'article 2 L.A.U. assujettissant dans une certaine mesure l'État québécois au règlement de contrôle intérimaire et au schéma d'aménagement d'une MRC. Cet article est complété par l'article 149 qui précise la notion d'intervention gouvernementale assujettie. Le gouvernement s'est ensuite assuré le contrôle sur les instruments de référence en établissant d'une part un mécanisme permettant d'insérer les orientations gouvernementales dans la démarche d'élaboration, de modification et de révision des schémas d'aménagement. D'autre part, il s'est gardé la possibilité d'approuver les règlements de contrôle intérimaire.

L'interrelation dans l'ordre hiérarchique apparaît aujourd'hui à plusieurs observateurs comme l'exercice d'une véritable tutelle de l'administration centrale sur les instances municipales régionales, les municipalités locales étant à toutes fins pratiques et légales exclues de ce tableau.

Enfin, qui dit interventions gouvernementales ne peut ignorer, dans le cadre géopolitique québécois, la présence fédérale dont les champs de compétence demeurent soustraits à la planification de l'État québécois et, par conséquent, aux mesures d'urbanisme des instances décentralisées qui s'y rattachent aux niveaux local et régional.

OPPOSABILITÉ DES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES QUÉBÉCOISES

Le scénario opérationnel de la L.A.U. constitue pour le gouvernement québécois un double pari, celui de la coordination de ses propres activités sur le territoire et celui d'un partenariat avec les instances municipales afin de s'assurer que la planification territoriale tienne compte du rôle joué par l'ensemble de ces autorités publiques dans l'aménagement de ce territoire.

Ce partenariat devait se manifester à l'intérieur d'un processus de planification territoriale dont le maître d'œuvre est la MRC et dont l'instrument pivot est le schéma d'aménagement. C'est par l'intermédiaire des orientations gouvernementales, dont la diffusion relève de la responsabilité d'un ministre désigné, que le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État font connaître aux MRC leurs intentions et leurs projets d'intervention sur le territoire.

À l'origine, l'intégration des orientations gouvernementales se présentait à la fois comme un exercice d'information et de soutien à la planification régionale, afin de véritablement permettre au schéma d'aménagement de jouer un rôle déterminant dans l'aménagement du territoire.

L'intégration des orientations gouvernementales aux schémas d'aménagement a suscité une controverse et posé des problèmes d'interprétation dès la période d'élaboration des schémas d'aménagement de première génération. À cela s'ajoutent les conflits soulevés quant au partage des responsabilités entre les autorités régionales et gouvernementales.

Il n'est pas étonnant dans ce contexte de constater le rôle joué par divers ministères, chacun à sa manière, pour imposer ses priorités. Tel est le cas notamment en matière d'agriculture, de terres publiques et d'espaces riverains, trois aspects déterminants de l'aménagement du territoire.

Le législateur a consacré un chapitre entier de la L.A.U. pour encadrer l'assujettissement des interventions gouvernementales au respect du règlement de contrôle intérimaire et à la conformité au schéma d'aménagement ainsi qu'aux dispositions complémentaires de ce schéma. Alors que le texte d'origine de la loi se limitait à prescrire un simple cheminement procédural, le texte actuel des articles 149 et suivants mis en vigueur en 1993 énonce sous forme d'énumération le champ d'application de l'assujettissement avant de proposer le cheminement d'information, d'examen et d'ajustement des schémas d'aménagement à la volonté gouvernementale. Ce cheminement est construit en fonction du principe de conformité, tant au niveau du schéma d'aménagement que du règlement de contrôle intérimaire.

Lorsqu'il est jugé qu'une intervention projetée doit être réalisée malgré les dispositions d'un schéma d'aménagement ou d'un règlement de contrôle intérimaire qui s'y opposent, c'est le schéma d'aménagement ou le règlement de contrôle intérimaire qui doit être ajusté pour tenir compte de l'intervention projetée. La décision politique a donc ultimement la possibilité d'imposer son autorité, dans la mesure cependant où le mécanisme balisé par la loi est observé. En ce sens, il est possible d'affirmer que l'assujettissement constitue plus un engagement politique de consultation qu'une contrainte légale permettant effectivement de faire obstacle aux projets du gouvernement, de ses ministres ou des organismes mandataires de l'État québécois.

La Cour supérieure a eu l'occasion d'étudier dans l'affaire de la *Coalition du Val-Saint-François*² le processus de conformité d'une intervention gouvernementale. Le gouvernement, invoquant l'urgence pour adopter une série de

décrets afin d'autoriser les travaux, omet de transmettre un avis à la MRC, bien que ce type de travaux figure dans le décret énumérant les ouvrages assujettis à une autorisation gouvernementale.

La Cour souligne au passage: «il est vrai qu'en bout de piste l'intention du gouvernement l'emportera sur la volonté locale; mais un processus bien encadré est prévu, qui doit être épuisé avant que l'on n'arrive à la confrontation finale.» (p. 540). Donc, ce n'est que lorsque la présomption de conformité est atteinte que le gouvernement peut passer à l'étape de l'exécution du projet.

Puis elle ajoute: «Ainsi, l'action du gouvernement, par décret, de ne pas assujettir la seule construction de la ligne Des-Cantons-Saint-Césaire à l'autorisation préalable requise constitue un amendement déguisé à la *Loi sur*

l'aménagement et l'urbanisme, vu l'interrelation spécifique qui s'y trouve à l'article 149 alinéa 2», avant de conclure que «De toute façon, les moyens choisis par le gouvernement et attaqués par les demandeurs dans la présente affaire pèchent contre une valeur fondamentale, celle de la règle de droit, plus importante que l'ire de ceux qui veulent construire».

Cette affaire témoigne à l'évidence du clivage entre les dimensions juridique et politique, et même si le législateur a régularisé rétroactivement tout le processus invalidé, il a dû subir l'odieux politique de la situation.

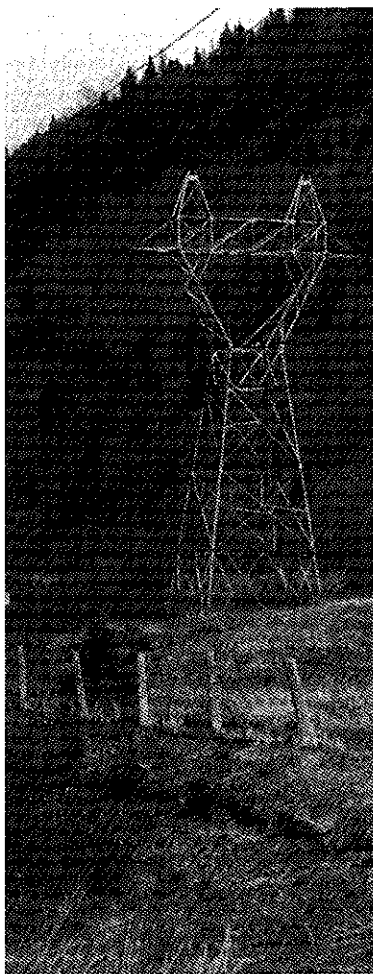
INCURSION DANS LES CHAMPS DE COMPÉTENCE FÉDÉRALE

Comme la présence fédérale fait partie des univers pratique et juridique de l'aménagement du territoire avec lesquels tous les intéressés publics et privés doivent composer, il importe d'accorder une attention aux domaines sectoriels d'intervention qui tombent sous son autorité. La dimension fédérale ne doit pas être occultée du discours sur la L.A.U. sous prétexte qu'elle échappe à l'emprise de la compétence provinciale en matière d'institutions municipales, de propriété et de droit civil qui ensemble tiennent les principales ficelles de l'autorité sur l'aménagement du territoire. En effet, ce n'est pas parce que son traitement doit se plier à une approche différente et étrangère par rapport au cadre formel de la législation québécoise que cette dimension juridique doit être ignorée. La propriété fédérale, tout comme les propriétés privées exploitées à des fins relevant de la compétence fédérale, ne sont pas des enclaves extraterritoriales au Québec. Au surplus, bien que la portée de l'affirmation soit plus restreinte en matière d'aménagement du territoire, la législation québécoise à caractère général pénètre et s'affirme à bien des égards dans les domaines d'intervention fédérale, que ce soit notamment par renvoi d'application de la loi fédérale (en matière de circulation, par

exemple), ou encore par la reconnaissance des théories du double aspect ou des champs inoccupés. À cela s'ajoutent la volonté politique de collaboration et la nécessaire intégration des projets dans l'armature et le tissu territorial. Le concept d'intervention gouvernementale revêt une signification fort différente de l'intervention plus directe des organismes québécois, puisqu'à la différence des interventions gouvernementales québécoises, le fédéral laisse jouer un plus grand rôle au domaine privé en privilégiant une approche conjuguant le «faire faire» et l'initiative autonome. Les principaux domaines sectoriels où se manifestent les interventions gouvernementales fédérales sont ceux reliés aux domaines des transports et des télécommunications, sans oublier les aires protégées sur le plan environnemental et les immeubles destinés à loger des services publics fédéraux.

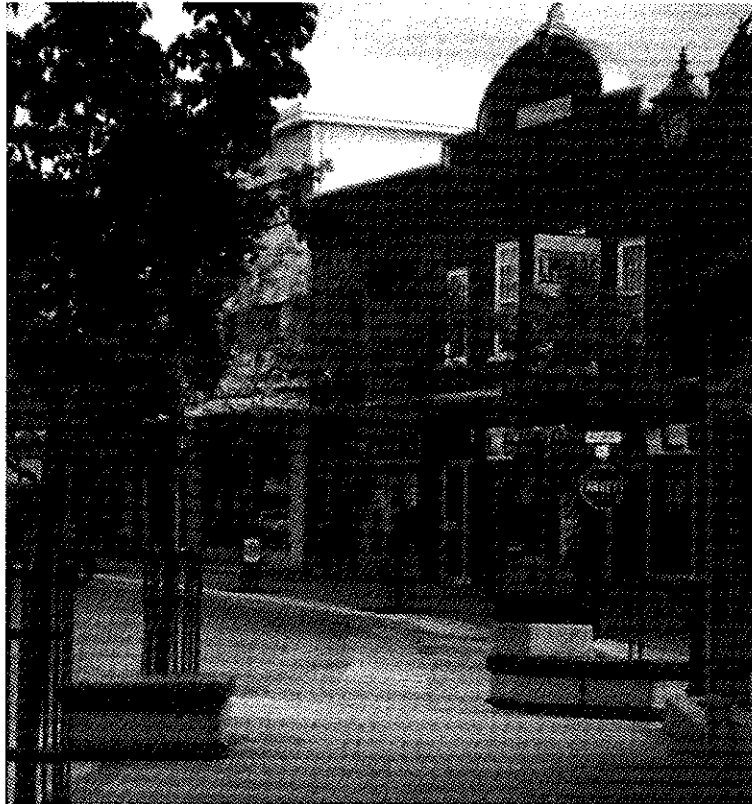
Le principe du non-assujettissement est confirmé de façon statutaire par la *Loi d'interprétation* fédérale dont l'article 16 indique que «Nul texte législatif de quelque façon que ce soit ne lie Sa Majesté ni n'a d'effet à l'égard de Sa Majesté ou sur les droits et prérogatives de Sa Majesté, sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue.» Ce principe de non-assujettissement se rattache plus globalement à la règle consacrant sur le plan constitutionnel l'autonomie relative des deux ordres de pouvoir l'un par rapport à l'autre et, accessoirement, la préséance de l'exercice des compétences fédérales. Bref, la Couronne fédérale, que ce soit par l'intermédiaire des organismes publics qui en sont mandataires ou des interventions qui entrent dans ses champs de compétence, n'est pas soumise à la loi québécoise et échappe de ce fait juridiquement à l'emprise de la L.A.U. Ce n'est toutefois pas parce que Sa Majesté n'est pas liée, qu'il n'y a pas lieu, le cas échéant, de tenir compte de la portée de ses interventions. Cette prise en considération déborde cependant vers les champs opérationnels de la décision politique, de l'harmonisation technique, de l'ajustement administratif et parfois de l'arbitrage quasi-judiciaire.

*Coalition des citoyens et
citoyennes du Val-Saint-François
inc. c. Procureur général du
Québec, [1999] R.J.Q. 511 (G.S.)*



(Claude Michaud, MAMM 1995)

LES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES (suite)



Rivière-du-Loup (Claude Michaud, MAMM 1992)

CONCLUSION

L'aménagement du territoire est l'un des rares domaines où l'État québécois a consenti une forme de partenariat avec l'institution municipale, en acceptant d'être soumis à sa réglementation, encore qu'il a restreint ce lien au niveau régional. Toutefois, la seule perspective visée par l'assujettissement de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est celle de la planification du territoire à l'exclusion de toute intervention dans l'administration ou l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux. Dans ce contexte, il était normal que le législateur précise le cadre de contrôle, établisse un mécanisme d'examen et prévoie un moyen de dérogation en cas d'urgence.

L'État demeure cependant jaloux de ses prérogatives et de son autorité, comme en témoignent à merveille l'évolution de la L.A.U., l'intervention de diverses législations dans des domaines complémentaires à son champ opérationnel ainsi que les sagas judiciaires qui ont mis en cause son intervention. Même si tous reconnaissent l'opportunité de

favoriser une concertation des interventions privées et publiques sur le territoire afin d'effectuer un aménagement rationnel, cet objectif doit se plier aux impératifs politiques et juridiques liés à la primauté des intérêts des diverses instances gouvernementales censées représenter la dimension générale et la perspective « nationale ». La raison d'État ne peut d'ailleurs renoncer à son autorité au profit de l'administration locale ou régionale dont la mission n'est pas de véhiculer ou d'articuler ces préoccupations. Par ailleurs, il faut prendre en considération que cette raison d'État est découpée sur le plan juridique entre deux accaparements du principe de la souveraineté au sein de la structure fédérale.

En ce sens, le schéma d'aménagement du territoire, qui se veut sur le plan régional l'outil de planification et de conciliation des orientations d'aménagement devant guider l'évolution de l'utilisation d'un territoire, demeure, et doit demeurer, un instrument de portée relative par rapport à l'État. Si son

emprise est modeste par rapport aux interventions du gouvernement québécois, l'encadrement juridique proposé à l'égard des projets d'intérêt public conserve néanmoins une importance non négligeable dans l'arène politique. La Cour supérieure a eu l'occasion de rappeler ce principe, démontrant en fin de compte que si l'aménagement est d'abord une responsabilité politique, il ne peut pour autant ignorer le cadre juridique dont la société s'est dotée pour le gouverner.

Le regard critique, parfois même cynique, qui peut être posé sur la pratique québécoise de l'aménagement du territoire, ramène par ailleurs continuellement sur la place publique le débat sur les tendances opposées de la centralisation et de la décentralisation qui animent et tourmentent à la fois les enjeux de la gouvernance politique. À certains égards, les espoirs fondés à l'origine dans la L.A.U. comme instrument de décentralisation ont, au contraire, débouché sur une tutelle renforcée de l'État sur les administrations municipales. Le domaine des interventions gouvernementales en révèle des illustrations notoires. Que ce soit à travers les plans d'affectation des terres publiques ou par des critères de désaveu des règlements de contrôle intérimaire en matière de normes minimales, il faut déplorer le détournement de pouvoir en soulignant que c'est moins l'opportunité de certaines mesures d'intérêt public qui est en cause, que la manière dont le gouvernement s'est servi des administrations municipales pour les imposer en refusant d'admettre la signification véritable du rôle qu'il veut leur faire assumer. Mais il s'agit là d'un autre débat qui dépasse notre sujet.

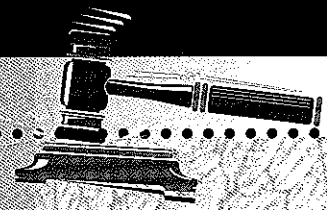
Quant aux aspects et projets relevant de la compétence fédérale qui échappent à l'autorité de la législation québécoise, il s'agit là aussi d'un choix de société et d'un sujet qui, ici encore, ouvrent un débat sur une toute autre perspective.

Et qui dira, en terminant, que l'aménagement du territoire, en plus d'être un domaine approprié par le droit, n'est pas un champ de compétition de l'arène politique! Le champ d'action des interventions gouvernementales en est un exemple éloquent.



CHRONIQUE JURIDIQUE

VINGT ANS D'AMÉNAGEMENT ET DE RÉGLEMENTS D'URBANISME EN ZONE AGRICOLE PROVINCIALE



PRÉSENTATION

Dans le cadre du colloque tenu par la faculté de droit de l'Université de Sherbrooke, le 24 février dernier, sur le thème des « Premiers vingt ans de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* » (L.R.Q., C. A-19.1), ci-après appelée *L.A.U.*, les soussignés ont dressé un bilan du droit positif quant à la portée des pouvoirs municipaux d'urbanisme en zone agricole provinciale.

Ce document d'une cinquantaine de pages fera l'objet sous peu d'une publication de l'université, laquelle regroupera les textes de tous les conférenciers présents lors de cette journée (voir incidemment les autres textes sur cette question dans le présent numéro).

LE DOCUMENT EN BREF

En avant propos, les soussignés soulignent qu'ils ont choisi de faire état de la situation actuelle plutôt que de procéder à un historique législatif systématique. Seule l'introduction contient un certain rappel historique. Il fallait en effet remettre le « *Projet de loi 23* » (soit la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire ou autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*³, ci-après appelée *Loi sur la*

protection des activités agricoles) dans l'historique de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (L.R.Q., c. P-41.1), ci-après appelée *L.P.T.A.A.*, de ses origines à aujourd'hui.

Par la suite, le document fait le recensement des principaux pouvoirs d'urbanisme municipaux en zone agricole provinciale, rappelant d'abord ceux relatifs à l'élaboration du schéma d'aménagement (contenu, modification et révision). Sont alors abordées les dispositions de la *L.P.T.A.A.* (articles 1 (17), 1.1 et 79.1) qui obligent toute MRC à exercer ses pouvoirs afin de favoriser le développement des activités agricoles en zone agricole provinciale dans une perspective de développement durable, ainsi que l'impact de l'article 124, alinéa 5 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2), ci-après appelée *L.Q.E.*, en cette matière, compte tenu de l'article 98 *L.P.T.A.A.* et des *Orientations gouvernementales en matière agricole*⁴.

Sont bien sûr également traitées l'obligation pour toute MRC de favoriser dans son schéma l'utilisation prioritaire du sol à des fins agricoles (article 5, alinéa 1 (2.1) *L.A.U.*), l'impact des décisions de la Cour d'appel quant aux pouvoirs de prohibition de certains usages par une municipalité locale pour fin de conformité au schéma d'aménagement⁵, l'obligation de prévoir

dans le document complémentaire du schéma des paramètres de distances séparatrices (article 5, alinéa 3, *L.A.U.*) tenant compte des *Orientations gouvernementales en matière agricole*, l'obligation de créer un comité consultatif agricole (148.6 *L.A.U.*), ainsi que le pouvoir d'une MRC d'inclure dans son document complémentaire des règles minimales visant à assurer la protection des sources d'alimentation en eau (article 6, alinéa 3 (2), *L.A.U.*).

L'analyse des règles régissant la modification et la révision du schéma d'aménagement en zone agricole provinciale est l'occasion pour les soussignés de traiter de l'entrée en vigueur progressive des mesures de protection des activités agricoles, de la non-obligation pour les municipalités locales de modifier avant la révision ou la modification du schéma leurs règlements d'urbanisme locaux en zone agricole provinciale, de même que la nécessaire conformité du schéma (modifié ou révisé) aux *Orientations gouvernementales en matière agricole*.

Les soussignés n'ont pas manqué d'aborder l'épineuse question du règlement de zonage en zone agricole provinciale (contenu, adoption, modification ou révision, ainsi qu'application de ce dernier), particulièrement en ce qui a trait à l'émission des permis de

Par

Me Daniel Bouchard,
Lavery, de Billy

et

Me Isabelle Chouinard,
directrice du service conseil
Fédération québécoise
des municipalités

L.Q. 1996, c. 26

« Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement, la protection du territoire et des activités agricoles (document complémentaire) », gouvernement du Québec, juin 1997, ISBN: 2-550-31861-7

Municipalité St-Michel-Archange c. 2419-6388 Québec inc. (1992) R.J.Q. 875.

Une équipe, partenaire du monde municipal



LAVERY, DE BILLY

AVOCATS

Québec
(418) 688-5000

Montréal
(514) 871-1522

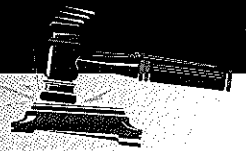
Laval
(450) 978-8100

Ottawa
(613) 594-4936

www.laverydebilly.com

- Administration municipale
- Aménagement du territoire
- Environnement

- Fiscalité
- Expropriation
- Relations de travail...



R.R.Q., c. Q-2, r. 18.2.

Voir le texte d'un des soussignés dans la parution précédente de la présente revue.

St-Tomas-de-Pierreville c. MRC Nicolet-Yamaska, C.M.Q. no 54-374 et C.M.Q. no 54-374-A.

Village de Sainte-Madeleine c. MRC Les Mascouins, C.M.Q. no 55-097 et C.M.Q. no 55-098.

Idem

« Voir entre autres Isabelle CHOUINARD, « Le droit de produire », document de formation, Québec, UMRQ, 1997; Johanne BRASSARD, « La nouvelle Loi sur la protection

du territoire et des activités agricoles: droit des villes, droit des champs », dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit municipal* (1998), Vol. 100, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., p. 147; Lorne GIROUX, « Où s'en va le droit québécois de l'environnement », dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (1997), Vol. 90, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., p. 381;

Lorne GIROUX, « Le droit environnemental et le secteur agricole: développements législatifs et réglementaires récents », dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (1998), Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., Daniel ROUCHARD, « La hiérarchie des normes environnementales: entre les lois et règlements provinciaux et les règlements municipaux », dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (1999), Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, p. 225.

« La hiérarchie des normes environnementales: entre les lois et règlements provinciaux et les règlements municipaux », dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (1999), Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, p. 225.

« La hiérarchie des normes environnementales: entre les lois et règlements provinciaux et les règlements municipaux », dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (1999), Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, p. 225.

« La hiérarchie des normes environnementales: entre les lois et règlements provinciaux et les règlements municipaux », dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (1999), Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, p. 225.

« La hiérarchie des normes environnementales: entre les lois et règlements provinciaux et les règlements municipaux », dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (1999), Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, p. 225.

« La hiérarchie des normes environnementales: entre les lois et règlements provinciaux et les règlements municipaux », dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (1999), Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, p. 225.

« La hiérarchie des normes environnementales: entre les lois et règlements provinciaux et les règlements municipaux », dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (1999), Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, p. 225.

« La hiérarchie des normes environnementales: entre les lois et règlements provinciaux et les règlements municipaux », dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (1999), Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, p. 225.

MRC de Témiscouata (Claude Michaud, MAMM 1995)

construction). Incidemment, quoique la question du contenu du règlement de zonage soit une partie importante du document (surtout quant aux impacts du remplacement du 3^e alinéa de l'article 113 L.A.U., de l'entrée en vigueur de l'article 7 du *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*⁶ et de la reformulation des pouvoirs de gestion des droits acquis⁷), ce sont surtout les difficultés d'application de l'article 79.2 L.P.T.A.A. et le maintien des pouvoirs municipaux d'urbanisme en zone agricole provinciale qui font l'objet de réflexions particulières.

Le document constate en outre que les récentes décisions de la Commission municipale du Québec portant sur la conformité d'un règlement d'urbanisme local aux *Orientations gouvernementales en matière agricole* sont fondées sur les principes suivants:

- une municipalité locale peut fort bien modifier ses normes d'urbanisme en zone agricole provinciale avant que la révision du schéma d'aménagement soit terminée;
- un règlement d'urbanisme local zonant la production agricole en zone agricole provinciale n'est pas nécessairement non conforme aux *Orientations gouverne-*

*mentales en matière agricole*⁸, pas plus d'ailleurs qu'un règlement restreignant les conditions d'exercice d'activités agricoles⁹;

- le test de conformité d'un règlement d'urbanisme local aux *Orientations gouvernementales* (ou à un schéma révisé les ayant intégrées, le cas échéant) est le même que celui normalement appliqué entre un règlement d'urbanisme local et le schéma¹⁰.

Le document se termine par un examen des dispositions régissant la constitution du comité consultatif agricole, une analyse de l'impact de l'immunité relative conféré aux agriculteurs par l'article 79.17 L.P.T.A.A. à l'encontre des recours de nature civile, un rappel du rôle restreint du médiateur en matière agricole (articles 79.3 et suivants L.P.T.A.A.) et des remarques sur les effets structurants des *Orientations gouvernementales en matière agricole et de l'article 98 L.P.T.A.A.*

CONCLUSION

Ainsi que les soussignés le mentionnent dans leur document, ce dernier ne saurait être complet en lui-même. D'autres textes en effet ont déjà traité de toute cette problématique¹¹.

Il faut par ailleurs prendre connaissance de ce document en ne perdant pas de vue qu'il risque sous peu de devenir, du moins à certains égards, caduc.

Il se tenait en effet, au moment où s'écrivait ce document, une commission parlementaire sur les difficultés d'application de la L.P.T.A.A. afin d'identifier les modifications législatives qui devraient être apportées pour résoudre ces difficultés.

En même temps, par surcroît, un médiateur (soit Me Jules Brière) tentait (et tente toujours à notre connaissance) de réunir tous les intervenants autour d'une solution satisfaisante relativement aux problèmes rencontrés par les municipalités dans l'application de la *Directive relative à la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en milieu agricole* ((1998) 130 G.E. II, 1582), notamment lors de la mise en œuvre des articles 79.2 et 79.17 L.P.T.A.A.



CHRONIQUE DU MAMM



20^e ANNIVERSAIRE DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

REGARD SUR LE CHEMIN PARCOURU, LES ENJEUX ET LES DÉFIS

Dans cet article, je vous communiquerai le regard que je porte sur le chemin parcouru depuis l'avènement de la loi de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, ainsi que sur les enjeux et les défis qui se posent pour les praticiens, comme vous et moi, qui sommes soucieux de consolider les bases établies et de contribuer à l'essor de l'aménagement et de l'urbanisme au Québec.

RAISON D'ÊTRE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE EN AMÉNAGEMENT ET EN URBANISME

Cette question peut paraître superflue à certains. À mes yeux, elle ne l'est pas. Y répondre, c'est justifier et légitimer l'intervention publique en ces domaines et s'assurer de son utilité.

Je résumerai cette raison d'être ainsi : Planifier l'organisation physique du territoire en tenant compte de l'évolution constante des activités, des besoins et des valeurs de la population et l'utiliser de façon harmonieuse, efficace, rationnelle et économique :

- en créant un milieu et un cadre de vie de qualité;
- en offrant des infrastructures, des équipements et des services adéquats;
- en consolidant et en développant les activités économiques pour améliorer le niveau de vie;
- en protégeant et en mettant en valeur, de manière viable et durable, le milieu naturel;
- en assurant une saine gestion des finances publiques.

Cette raison d'être est loin d'être « passée date » - bien au contraire - quand on considère les enjeux politiques, administratifs, démographiques, sociaux, économiques et environnementaux auxquels notre société est confrontée. D'ailleurs, après une vague de libéralisme, on assiste à l'heure actuelle, à un nouvel essor des démarches de planification et d'intervention publique dans plusieurs États américains, en France et en Angleterre.

CHEMIN PARCOURU DEPUIS VINGT ANS

La réforme introduite par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme était ambitieuse. Nous partions de loin. Une telle réforme ne change pas les attitudes et les modes d'intervention du jour au lendemain. Elle le fait petit à petit. Pour apprécier les changements observés et en mesurer les effets, il faut prendre du recul et retourner à la situation avant la Loi. Dès lors, des acquis importants ressortent. Il importe de les préserver et de chercher à les enrichir.

Premièrement, il faut reconnaître que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme a joué un rôle déterminant dans l'évolution des institutions municipales québécoises. D'asseoir à une même table les élus d'une même région d'appartenance, tant ruraux et qu'urbains, pour discuter de préoccupations régionales et se doter d'un schéma d'aménagement, représentait un défi de taille. La constitution des municipalités régionales de comté et la place de plus en plus importante qu'elles prennent aujourd'hui au sein du monde municipal, en complémentarité avec les entités locales, représente sans doute un des acquis les plus importants de la réforme.

Cette loi a également servi d'assise à une pratique de la planification de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme étendue à l'ensemble des municipalités, des MRC et des Communautés urbaines du Québec. Toutes ces entités sont maintenant dotées d'outils de planification de l'aménagement de leur territoire alors que c'était l'exception avant 1980. Dans toutes les régions du Québec, une expertise a ainsi pu graduellement se développer en ces domaines. Les approches se sont raffinées pour mieux coller aux réalités locales. Ce gain est d'autant plus appréciable qu'il s'est réalisé dans un contexte où il y avait peu de ressources disponibles, où chacun a dû faire preuve de débrouillardise et où il a fallu innover.

Cette loi a aussi provoqué un brassage d'idées et une démocratisation de l'aménagement et de l'urbanisme. Ces questions ne sont plus seulement l'affaire des « spécialistes » ; elles font appel à la participation des élus, des groupes d'intérêts et de la population concernés, pour enrichir la prise de décision et pour favoriser l'adhésion du plus grand nombre par rapport aux choix retenus. Ce dialogue a permis de mieux cerner les problématiques en cause, de mieux voir ce sur quoi et comment agir et de partager la vision de ce qui devait être fait.

La Loi a également reconnu les interdépendances qui existent entre les paliers local, régional et gouvernemental. Elle a permis d'instaurer des mécanismes formels de concertation entre les municipalités d'une même MRC ou Communauté et entre ces dernières et le gouvernement.

Plusieurs problématiques d'aménagement restent toutefois à résoudre (étalement urbain, concurrence intermunicipale, pressions de dézonage de terres agricoles et problèmes de cohabitation, sécurité dans les zones à risque, qualité de l'environnement et des paysages, dévitalisation, maintien ou accès à des services, des équipements et des infrastructures publics adéquats, etc.).

Bien qu'ils se soient raffinés au fil du temps, les outils de planification gagneraient à être plus proactifs. Ils demeurent trop exclusivement axés sur la fonction contrôle, au détriment du rôle stratégique et intégrateur qu'ils devraient jouer en contribuant au développement d'une vision d'avenir et de stratégies d'action qui mobiliseraient davantage les forces du milieu. À l'occasion, les règles établies pour formaliser les démarches de concertation prennent le pas sur l'esprit qui a conduit à leur mise en place. La tendance à la judiciarisation freine la volonté d'intervenir et inhibe l'expérimentation de nouvelles voies.

Par :
Carole Jutras,
directrice

Direction de l'aménagement
et du développement local

Ministère des Affaires
municipales et de la
Métropole

CHRONIQUE DU MAMM (suite)

Certains territoires de planification sont mal adaptés aux nouvelles réalités socio-économiques et ne permettent pas de tenir compte des interactions de plus en plus complexes qui se développent, d'où l'inefficacité à répondre adéquatement à certains enjeux d'aménagement, notamment dans les grandes agglomérations urbaines. Les difficultés de conciliation et de concertation entre les municipalités et entre celles-ci et le gouvernement sont loin d'être chose du passé. Le citoyen est encore trop souvent oublié et cantonné à un rôle de réaction en bout de piste.

ENJEUX ET DÉFIS

Malgré la mouvance actuelle du contexte externe et de nos institutions, nous devons continuer à travailler, chacun dans nos milieux respectifs, à solutionner les problématiques d'aménagement actuelles. Reporter à demain, le temps que la situation se clarifie et que les embûches disparaissent, serait risquer d'agir trop tard et faire preuve d'inefficacité. En parallèle, il nous faut œuvrer à parfaire la réforme amorcée en faisant évoluer nos structures organisationnelles, nos façons de faire et nos outils pour les rendre plus performants et mieux adaptés aux nouvelles exigences.

Rien n'est acquis à tout jamais. Le moment est déterminant et les enjeux sont de taille. Si la révision des schémas d'aménagement ne progresse pas, si le contenu des documents d'aménagement ne s'enrichit pas, si les changements souhaités et les résultats concrets sur le terrain se font attendre,

l'aménagement et l'urbanisme perdront en crédibilité et seront relégués à un rôle de second plan. Les citoyens et les décideurs publics seront alors en droit de se demander « qu'est-ce que ça donne? ».

Il nous faut répondre à ces enjeux. Nous le pouvons. Pour cela, il nous faut relever avec succès les défis suivants :

- Accélérer la révision des outils d'aménagement et s'assurer qu'ils répondent adéquatement aux principaux enjeux régionaux et locaux.
- Développer notre habileté à ajuster nos pratiques et notre cadre d'intervention aux nouvelles réalités (ralentissement de la croissance démographique et vieillissement de la population, viabilité des collectivités locales, développement économique dans le contexte de la nouvelle économie et de la mondialisation des échanges, développement durable et acuité croissante des problématiques environnementales, nouvelles technologies et moyens de communication, nouvelles formes de gouvernance, planification à l'échelle des agglomérations, etc.).
- Intégrer davantage de préoccupations de gestion dans notre pratique de l'aménagement et de l'urbanisme (clarifier les objectifs, fixer les cibles à atteindre, établir des priorités, questionner la pertinence des moyens retenus, assurer un suivi régulier, évaluer les résultats et en rendre comptes).
- Reconnaître nos limites et l'existence d'interdépendances; développer des solidarités et des alliances; bâtir des réseaux pour rompre l'isolement et s'entraider.
- Développer notre habileté à communiquer, à faire comprendre, à susciter l'adhésion, en allant vers les élus et la population, en adaptant notre vocabulaire et notre langage à leur réalité.

Pour notre part, mon équipe et moi poursuivrons les efforts entrepris en vue de :

- Soutenir votre action en contribuant, avec les moyens réduits disponibles, à solutionner les problèmes de conciliation et de concertation rencontrés, à les éviter dans la mesure du possible, ainsi qu'à rechercher des voies nouvelles et à les expérimenter.
- Mener à terme avec succès les chantiers entrepris relatifs aux orientations gouvernementales, à l'instrumentation et aux mécanismes de participation de la population, en vue d'actualiser et de renouveler les façons de faire en aménagement et en urbanisme. À cet égard, votre apport aux travaux en cours nous est précieux. Les multiples préoccupations et propositions dont vous nous avez fait part, contribuent à enrichir la réflexion amorcée. Je vous en remercie.
- Réaliser le virage géomatique et tirer profit de l'utilisation des nouvelles technologies pour faciliter la mise en réseau et le partage de l'information relative aux schémas d'aménagement et développer de nouvelles applications.

Cela m'amène à vous dire en guise de conclusion que si vous avez choisi de devenir aménagiste ou urbaniste et d'œuvrer au cœur de l'action, vous n'avez probablement pas la tâche facile. Oubliez la quiétude, le recul, le rythme gratifiant de la recherche, de l'analyse, de l'approfondissement et de la spécialisation. En revanche cependant, songez aux défis sans cesse renouvelés de l'activité engagée, à la multiplicité des dossiers, à la diversité des préoccupations professionnelles, à la portée souvent très grande de vos actions. Gardez vos convictions et votre désir d'agir.

Québec, le 2 avril 2000



Analyse du territoire par voie aérienne

Et techniques complémentaires

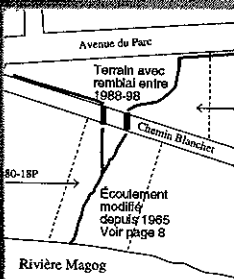
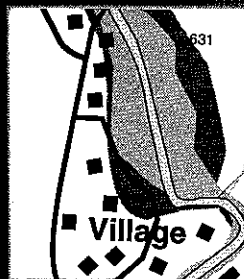
Photo & vidéo

Zone inondable

Expertise légale

Analyse des rives

Inspection



Services & produits adaptés
à tous les usages
Économique et efficace



Enviro Vidéographic

246 boulevard Goineau, Laval (Québec) H7G 3N4
Partout au Québec

Martin Boisvenue
(450) 662-2551