

LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

Nicole Lafond

Volume 12, numéro 1, 1981

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1110306ar>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/19532>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (imprimé)

2561-7087 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lafond, N. (1981). LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 12(1), 43–72.

<https://doi.org/10.17118/11143/19532>

LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

par Nicole LAFOND*

SOMMAIRE

INTRODUCTION	45
I - LE CADRE POLITIQUE DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME	46
A. La municipalité régionale de comté (mrc) et son schéma d'aménagement	46
B. La décentralisation	47
C. La municipalité	48
II - LA MISE EN PLACE DE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ, SON RÔLE, SES FONCTIONS	49
A. L'opération consultation	50
B. La structure politique de la mrc	53
C. Les compétences de la mrc	55
D. Financement	56
E. Modification de la mrc	56
III - L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AU QUÉBEC	57
A. Les agents d'aménagement, leurs instruments	57
1. La municipalité régionale de comté, son schéma ..	57
— Le contrôle intérimaire	58
— Modification, révision du schéma	58
2. Les municipalités locales, leurs plans et règlements d'urbanisme	58
3. Les ministres	59

* B.A., LL.L. (Sherbrooke), M.A. (Strasbourg), avocate, Union des municipalités du Québec.

4. Le gouvernement	61
5. La Commission nationale d'aménagement (cna) ...	61
6. La Cour supérieure	62
B. La conformité	62
C. Le déroulement des événements	64
1. La conception d'un schéma et de règlements locaux d'urbanisme	65
2. Pour un plan ou des règlements d'urbanismes avant la constitution d'une mrc	69
CONCLUSION	71

INTRODUCTION

Le 21 novembre dernier, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹ recevait sa sanction. Cette date marque un point culminant dans les annales de la législature québécoise. En effet, réclamé par l'UMQ, le problème de l'aménagement du territoire préoccupait le gouvernement depuis au moins 1963, époque à laquelle il demandait à l'urbaniste Jean-Claude La Haye de réfléchir sur le sujet à la tête de la Commission provinciale d'urbanisme. Le rapport de ce groupe, remis en 1968, devait servir d'instrument de support à divers degrés aux interventions législatives dans le domaine. Ces dernières surviennent en 1972 et 1976, avec deux projets de loi. Ces propositions ne sont cependant pas satisfaisantes pour les milieux concernés, particulièrement les municipalités, et il faut attendre la tenue de la conférence Québec-municipalités de juin 1978 et la mise sur pied du comité d'orientation sur l'aménagement où siègent les associations municipales, U.M.Q. et U.C.C.Q., ainsi que les ministres responsables des affaires municipales et de l'aménagement pour voir débloquer véritablement le dossier.

Ces études ajoutées à l'expérience vécue des projets-pilotes menés dans les Iles-de-la-Madeleine, les comtés de Labelle, Matapédia et Gatineau, sans oublier celle des lois des communautés, commissions et conseils urbains ou régionaux sur l'aménagement et l'urbanisme, conduisent à la rédaction d'une première version de la loi, celle de décembre 1978. Soumise à l'examen des groupes d'intérêts invités à le faire en commission parlementaire, elle sera réécrite en juin 1979. Cette deuxième version du projet de loi franchit la seconde lecture en août en connaissant d'autres modifications encore, puis l'étape de la troisième en novembre 1979. Voilà pour l'histoire!

Ce qui intéresse davantage mon propos aujourd'hui, c'est l'incidence d'une loi aussi importante, tant dans son volume que sa portée. Je m'attarderai donc à décrire le cadre politique dans lequel s'inscrit cette loi, de même qu'à bien démontrer ses mécanismes de mise en place et de fonctionnement. Nous insisterons particulièrement sur le volet aménagement de cette législation, le professeur Lorne Giroux ayant accepté de traiter des autres aspects de la législation, notamment l'étude des articles 113 à 145².

1. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1979, c. 51 et amendements.

2. Lorne GIROUX, "Les récents développements en matière de zonage", (1981) 12 R.D.U.S. 73.

I - LE CADRE POLITIQUE DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

A. La municipalité régionale de comté et son schéma d'aménagement

S'il ne s'était agi que de réformer les règles d'urbanisme que le *Code municipal*, la *Loi des cités et villes* et des lois spéciales rendent applicables aux municipalités régies par eux, il n'aurait point fallu d'un projet de loi d'une aussi vaste envergure. Cette loi ne fait pas que moderniser les règles d'urbanismes applicables aux municipalités, qui se trouvent aux articles 81 à 148.

D'abord, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* nivelle les différences apparentes entre les municipalités du régime dit rural (le *Code municipal*) et celles du régime dit urbain (la *Loi des cités et villes*) en les faisant participer à un même système depuis le 15 avril 1980; toutefois, ce premier effet est assez marginal puisque ces différences ne tenaient en 1980 qu'à la source de l'information de loi eux-mêmes.

Ensuite, les municipalités dites rurales et les autres, les urbaines, constituent ensemble, par leurs représentants élus un niveau d'administration supra-municipal pour adopter un schéma d'aménagement. Sera ainsi abolie l'ancienne dichotomie véhiculée par le *Code municipal* où la municipalité régie par le Code, obtenant son incorporation sous l'empire de la *Loi des cités et villes*, quittait le giron du conseil du comté dont elle faisait antérieurement partie. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* intègre donc juridiquement le rural et l'urbain pour poser ensemble l'acte législatif de concevoir et d'adopter un schéma d'aménagement. Toutefois, cette opération ne se limite pas à la confection d'un plan élégant, selon les règles de l'art où des usages de sol complémentaires sont harmonieusement répartis sur le territoire sans juxtaposition conflictuelle. C'est aussi faire des choix en fonction de l'avenir économique de la région et du respect de la qualité de vie des citoyens.

Enfin, cette *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* remet en question le découpage géo-politique du Québec, connu depuis cent ans au moins, à savoir les municipalités de comté, pour en instituer un nouveau, s'il y a lieu, les municipalités régionales de comté (mrc), des comtés renouvelés. Ces régions d'appartenance devraient, au minimum, couvrir un espace d'environ cent kilomètres de rayon et supporter une population de 50,000 personnes. Ce troisième élément, c'est la partie cachée de l'iceberg dont l'explication relève tout autant d'un autre objectif politique: la décentralisation.

B. La décentralisation

Ainsi, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* constitue plus qu'une série d'amendements à la *Loi des cités et villes* ou au *Code municipal* au chapitre de l'organisation du territoire. Elle repense les frontières des comtés et le nombre des municipalités qui s'y trouvent, ce qui pouvait ne pas être nécessaire. Cette loi est aussi et surtout subordonnée au vaste projet de décentralisation qu'envisagent sérieusement les penseurs du gouvernement.

Par ce concept administratif, on désire rapprocher le citoyen — ce qui est très légitime — des services conçus et dispensés par une administration centralisée et normalisante. Du même geste, on remet toutefois à d'autres l'épineux problème de la gestion et du financement. La décentralisation procède d'une réflexion sociale généreuse. Mais ce n'est pas tout. Cette politique résulte des conclusions de l'analyse des grandes réformes des années 60, santé, affaires sociales, fonction publique. Ces services limités d'une société traditionnelle devinrent avec la révolution tranquille, des instruments de développement collectif et des droits fondamentaux. Les effets de cette transformation ont modifié complètement l'organigramme de ces services: de privés ou locaux, leurs pouvoirs décisionnels sont récupérés par Québec. La péréquation et la parité des services remplacent l'auto-financement et entraînent inévitablement la normalisation.

La révolution tranquille et ses réalisations ont malheureusement fait naître de grandes frustrations: l'institutionnalisation bureaucratique et l'indifférence du citoyen. Le projet de décentralisation vise donc à rapprocher du citoyen le centre de décisions, à adapter ces décisions aux besoins locaux, à décroïsonner les secteurs d'activités et peut-être à alléger le coût de l'administration publique. Pour ce faire, on songe à une assise physique nouvelle, les découpages existants ne convenant pas. Il faut renouveler les comtés.

1978: le temps est propice: d'une pierre, deux coups! Parmi les grands domaines d'intervention gouvernementale des années 60, le secteur municipal a moins subi que les autres les assauts de l'État, mais ce n'est là qu'une question de degré parce que l'UMQ prétend fortement et régulièrement le contraire! Pourtant, deux grandes études ont révélé des problèmes au Québec en matière d'urbanisme et d'aménagement: il s'agit des rapports des commissions d'enquête La Haye et Castonguay, remis respectivement en 1968 et 1976. Parmi les difficultés les plus sérieuses que soulèvent ces documents, il faut souligner l'incohérence de l'utilisation du sol, la disparition

des terres agricoles au profit d'une urbanisation peu rentable et dispersée, le fractionnement et le déséquilibre des agglomérations municipales.

Sans trop vouloir intervenir dans ce débat du développement "incohérent" du Québec, il importe de mentionner, en passant, que les grandes constructions gouvernementales et les politiques de subventions de l'État ont elles aussi donné au Québec sa configuration actuelle, sans nécessairement avoir obéi à un plan d'ensemble ou encore aux visions locales.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme vient donc marier deux objectifs gouvernementaux. Le premier, régler les problèmes de discordance municipale dans l'aménagement et l'urbanisme en faisant en sorte que les élus ruraux et urbains d'une même région siègent à un même conseil pour une vraie planification du développement. Le second, remettre en cause les frontières des comtés tels qu'ils sont connus pour trouver l'espace idéal — la région d'appartenance — qui servira d'assise aux pouvoirs à décentraliser un jour, outre l'aménagement; on peut songer à l'éducation, la culture, le loisir, le tourisme, le développement économique, la santé, l'aide sociale.

C. La municipalité

Dans l'avènement des projets de réforme municipale, soit celui de 1970, le "Plan Remur-renouveau municipal et régional", soit celui de 1971, la "Proposition de réforme des structures municipales", soit aussi les projet et avant-projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement de 1972 et de 1976, les municipalités, par la voie de leurs associations, s'interrogeaient sérieusement sur le rôle que ces réformes entendaient leur faire jouer dans le processus de planification et sur l'aspect démocratique d'éventuelles structures régionales. Il leur apparaissait que les modifications à venir constituaient davantage de la déconcentration administrative que de la décentralisation. La philosophie qui se dégagait des propositions gouvernementales de l'époque en était une de globalisation de tous les aspects de la trame urbaine du Québec et d'ordonnancement méthodique et contrôlé, du haut vers le bas de tout acte futur en matière d'aménagement. Il ne faut donc pas se surprendre de l'opposition des élus municipaux à ces propositions qui, en somme, tenaient peu compte de la réalité municipale — son cloisonnement juridique —, de leur rôle traditionnel de gouvernants et de leur expérience prise souvent sur le tas, au prix de leur vie privée.

Pourtant lorsqu'on parle de décentralisation d'un service, on pense surtout à la remise non seulement de sa gestion, mais aussi de

son pouvoir décisionnel à des entités situées près de la base. La municipalité constitue justement ce lieu par excellence où le lien direct entre le citoyen et l'administration locale existe toujours, où se sont maintenues des traditions de communication et de reddition de comptes, où spécialement l'intérêt des politiciens affecte le bien-être réel, quoique souvent très terre-à-terre, de municipalités du Québec qui ne sont pas aptes à recevoir de nouvelles responsabilités. Le Québec municipal est atomisé en 1500 municipalités dont 1100 environ comptent moins de 1500 habitants et ne possèdent qu'un fort mince substrat administratif et fiscal.

Les discussions politiques entre les divers niveaux de gouvernement — local et provincial — en sont donc arrivées à déterminer comme futur lieu géo-politique de l'aménagement du territoire et, partant, de la décentralisation, un palier intermédiaire entre la capitale et la municipalité locale, la région, que les élus municipaux eux-mêmes se chargeraient de délimiter et au conseil duquel, suite à l'incorporation par lettres patentes de cette entité régionale, un représentant de chaque municipalité locale siégerait. Deux grands principes l'emportent: le contrôle des mécanismes de planification et de coordination demeure entre les mains des autorités locales, mandataires de leurs commettants; la municipalité régionale ne constitue pas un palier gouvernemental, du moins pour le moment.

II - LA MISE EN PLACE DE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTE, SON RÔLE, SES FONCTIONS

La municipalité régionale de comté (mrc) constitue la pierre d'angle de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en ce qui a trait à la planification du territoire. Deux seuls articles de la loi pourtant (arts 167, 168) traitent de sa mise en place sur le territoire.

“167. Avant la délivrance des lettres patentes, le gouvernement procède à une consultation auprès des conseils et des citoyens des municipalités locales et des municipalités de comté portant sur la délimitation du territoire des municipalités régionales de comté, en tenant compte du territoire des municipalités de comté, ainsi que sur les modalités de représentation des municipalités locales au sein du conseil de chacune des municipalités régionales de comté et sur les autres éléments pertinents à inclure dans les lettres patentes.

Cette consultation se fait au départ sur la base de zones comprenant le territoire entier des municipalités de comté et de cités et villes.”

“168. Les lettres patentes délivrées en vertu de l'article 166 doivent:

- 1° décrire le territoire de la municipalité régionale de comté;
- 2° indiquer le nom sous lequel elle sera désignée;
- 3° fixer, en fonction de tranches de population, le nombre de voix dont dispose le représentant d'une municipalité ou, selon le cas, le nombre de représentants dont dispose cette municipalité au sein du conseil de la municipalité régionale de comté;
- 4° fixer la date et l'endroit de la première séance du conseil de la municipalité régionale de comté;
- 5° désigner une personne pour agir comme secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté jusqu'à la fin de la première séance du conseil;
- 6° déterminer, s'il y a lieu, la corporation de comté à laquelle succède la municipalité régionale de comté ainsi que les modalités de cette succession et indiquer l'endroit où devront être déposées ses archives;
- 7° confirmer ou modifier toute entente liant une municipalité de cité ou de ville à une corporation de comté ou mettre fin à une telle entente, et indiquer, s'il y a lieu, les modalités et conditions administratives et financières appropriées”.

L'entreprise que ces articles visent est toutefois de taille. À noter toutefois que tant que la mrc n'aura pas été créée, les municipalités locales continuent d'agir comme par le passé, en tenant compte toutefois des nouvelles règles d'urbanisme contenues aux articles 81 à 148. Autre remarque importante, les municipalités qui font déjà partie d'une communauté urbaine ou régionale ne sont pas concernées par la consultation et le découpage en résultant (art. 171) mais seulement par les règles d'urbanisme, sauf dans ce dernier cas, Montréal et Québec (art. 252).

A. L'opération consultation

Quoique cet aspect n'en soit pas strictement un qui relève de la lettre même de la loi, les juristes à qui les municipalités auront confié un mandat pourront constater que leur rôle de conseiller et de négociateur pourra être mis à l'épreuve dès maintenant. En effet, à travers tout le Québec, depuis le mois d'avril 1980, sont en branle dix-neuf comités de consultation, composés de trois personnes, dont deux nommées à partir des suggestions de chacune des associations municipales et la troisième désignée par le gouvernement.

Ces comités de consultation sur le découpage des mrc ont pour tâche l'actualisation du contenu des articles 167 et 168, plus

spécifiquement le détail des lettres patentes de chaque mrc. Chaque comité est responsable d'un territoire temporaire couvrant assurément beaucoup plus d'espace que les futures mrc elles-mêmes. Toutefois, les comités ne présentent pas le caractère de commissions d'étude ou d'enquête qui entendent des témoignages, délibèrent et proposent des solutions. Leur mandat est d'entendre citoyens et organismes locaux sur le découpage optimum de ce comté renouvelé.

Leur mandat est aussi et surtout de permettre aux élus des municipalités rurales et urbaines d'exprimer une première réaction, une fois le territoire à peu près délimité et ensuite de délibérer sur la base de conseils de maires temporaires. Ces conseils de maires finalisent ce qu'ils croient être la région idéale pour leur vie collective, discutent des modes de représentativité de chacune de leur municipalité au sein du conseil de même que du droit de veto (art. 169.2^o, 201 à 203) que l'une ou toutes d'entre elles pourraient avoir et choisissent enfin un nom pour leur mrc. En somme, les conseils de maires procèdent à une grande répétition générale. Quelle est l'importance pour un juriste de s'intéresser à ces dimensions pour le moins préliminaires puisque la personne morale de la mrc n'existe pas encore? Elle ne fait de doute et il se suffit pour s'en convaincre de référer au fonctionnement actuel des communautés urbaines, à l'importance du vote de chacun de ses membres, à l'ampleur des budgets en jeu et des quoteparts, par le fait même. C'est en somme une question de leadership et de collégialité en même temps. Voilà pourquoi la rédaction des lettres patentes constitue une tâche importante. C'est son contenu qui fixera, pour les futurs partenaires, les règles du jeu de la négociation et de la prise de décision. Le résultat des négociations se traduira dans leur charte délivrée par le gouvernement conformément à l'article 166 de la loi. Il n'y a pas de modèle type de mrc: il y en aura autant d'espèces que de volontés régionales. Le gouvernement, dans des documents de support, donne divers renseignements utiles sur la manière de délimiter le comté renouvelé ou "région d'appartenance". Il propose aussi différentes permutations au chapitre de la représentativité d'une municipalité au sein du conseil de la mrc. Toutes les équations sont possibles, en fonction d'autant de paramètres qu'il est loisible d'imaginer; il ne faut donc pas se sentir lié par ces documents. Les documents en question s'intitulent:

LA DÉCENTRALISATION, UNE PERSPECTIVE COMMUNAUTAIRE NOUVELLE;

fascicule 6: le territoire des comtés municipaux renouvelés,
fascicule 4: l'organisation politique des comtés renouvelés.

Ils ont été préparés par le Conseil exécutif, le Secrétariat d'état à l'aménagement et à la décentralisation.

C'est assurément au titre de la représentativité que les tiraillements se feront le plus sentir. La représentativité, c'est plus qu'une voix au chapitre, c'est la responsabilité fiscale des décisions prises. L'objectif, c'est que les partenaires trouvent satisfaction. Un point à retenir toutefois, c'est qu'aucune municipalité ne disparaît, qu'aucun élu ne perd son statut. Peut-être que le préfet actuel d'un comté aura à briguer les suffrages à la présidence de la nouvelle mrc pour conserver son titre mais l'essence de son pouvoir demeure, il continue d'être maire. On peut penser déjà que la mise en place des mrc risque d'achopper. On peut aussi faire confiance à la finesse des comités de consultation et aux élus de s'entendre à moyen terme. De toute façon, si le processus échoue, si cette loi ne voit pas le jour dans les faits, il est plausible de croire que la lente érosion de la soi-disant "autonomie municipale" va continuer, faute d'entités décisionnelles suffisamment fortes et compétentes pour s'acquitter de fonctions modernes, de dimensions modernes. Référence est faite ici aux dizaines de régies, commissions, ministres dont l'approbation est requise pour fonctionner, de même qu'à la normalisation de plusieurs opérations municipales, allusion est aussi faite aux législations telles la *Loi sur la protection du territoire agricole*³ où il y a eu récupération d'une compétence de type municipal au profit d'une commission, la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁴ en vertu de laquelle le ministre peut ordonner à une municipalité de poser un système d'aqueduc ou d'égout (art. 34).

Le ministre des Affaires municipales de l'époque, monsieur Guy Tardif, a demandé aux intéressés de revoir la constitution et les orientations de la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*⁵. Cette structure n'est plus remise en cause par les membres d'aujourd'hui, mais ses modalités le sont. Le regroupement intermunicipal est probablement la voie de l'avenir, spécialement dans le cas où les municipalités composantes conservent entre leurs mains les leviers de commande et ne se font pas imposer machinalement une formule.

Faut-il se hâter à trouver les partenaires municipaux de façon à former sa petite région d'appartenance, son comté renouvelé? Oui. Il faut se rappeler que l'un des problèmes soulevés par les rapports La

3. *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.Q. 1978, c. 10.

4. *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. 1977, c. Q-2.

5. *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1969, c. 84 et modifications.

Haye et Castonguay était justement que les intervenants en matière d'aménagement (spécialement ceux qui façonnaient le plus dramatiquement le paysage par leurs routes, leurs constructions, leurs lignes de transmission électrique et j'en passe) y allaient chacun de leur investissement sans plan d'ensemble entre eux, ni coordination réelle avec le partenaire municipal, sinon des discussions de principes, le gouvernement, ses ministères et mandataires n'étaient pas liés par les règlements municipaux. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* vient corriger cet état de fait. L'article 2 énonce ce qui suit:

"2. Un schéma d'aménagement et un règlement de contrôle intérimaire adoptés par une municipalité régionale de comté et mis en vigueur conformément à la présente loi lient le gouvernement, ses ministères et mandataires lorsque ceux-ci désirent intervenir par l'implantation d'un équipement ou d'une infrastructure, par la réalisation de travaux ou l'utilisation du chapitre VI du titre I et de l'article 70".

Cet article plaide donc en faveur de l'établissement rapide de la mrc. Il n'y a pas que celui-là. Un autre est encore plus clair: l'article 3.

"3. Le conseil d'une municipalité régionale de comté est tenu d'entreprendre l'élaboration d'un schéma d'aménagement dans les trois ans de l'entrée en vigueur de la présente loi et d'adopter ce schéma dans les sept ans de l'entrée en vigueur de la loi".

B. La structure politique de la mrc

— Charte

Une fois la consultation terminée, le gouvernement délivre les lettres patentes selon les modalités arrêtées dans les discussions ou, à son gré, selon d'autres critères. Elles vont comprendre les éléments contenus dans l'article 168, mais peuvent aussi inclure un ou plusieurs droits de veto, de même que la constitution d'un comité administratif selon le mode du *Code municipal* (art. 169). L'Éditeur officiel du Québec publiera annuellement les lettres patentes des mrc créées (art. 176).

— Succession

Pour les comtés absorbés totalement ou partiellement par la nouvelle structure que forme la mrc, il n'y a pas de néant juridique. La succession est prévue. L'article 166 énonce ceci: "La municipalité régionale de comté succède aux droits et obligations de toute corporation de comté mentionnée dans les lettres patentes". La mrc et le comté ne se chevauchent pas à l'égard d'un même territoire; la mrc acquiert la juridiction de la corporation de comté à l'égard de cet

espace. Toutefois, les mrc et corporations de comté pourront coexister, dans le cas où une portion d'un comté n'est incluse dans aucune mrc; le territoire résiduaire continue d'être sous la juridiction de la corporation de comté.

Dans le cas de cette succession toutefois, les règlements, résolutions, procès-verbaux, rôles d'évaluation et de perception, tout autre acte de la corporation de comté demeurent en vigueur jusqu'à ce qu'ils soient modifiés ou annulés par la mrc (art. 173). Quant aux ententes qu'une corporation de comté aurait pu établir avec une municipalité de cité et de ville, les lettres patentes les maintiennent ou les modifient (art. 168.7^o). Les fonctionnaires et les employés d'une corporation de comté conservent leurs fonctions mais ils relèvent de la mrc désormais (art. 174).

À toutes fins utiles et par la détermination de la loi, une mrc constitue une corporation de comté; elle en a donc tous les pouvoirs (art. 170).

— Structure administrative

La mrc est administrée, comme toute corporation, par un conseil qui se compose du maire de chaque municipalité dont le territoire fait partie de cette dernière et d'autres représentants pour ces municipalités membres si les lettres patentes l'ont prévu (art. 187). C'est la structure de la démocratie indirecte qu'on a adoptée ici en ouvrant la porte à la représentation multiple plutôt qu'unique, en dépit du fait que le vote autour de la table du conseil puisse être pondéré (arts 169 et 202). La pression psychologique des nombres aurait ici sa place. Ces représentants autres que le maire seront évidemment des conseillers nommés par leur conseil.

— Direction

Lors de sa première séance, le conseil de la municipalité s'élit un préfet (art. 192). Il est choisi parmi les maires seulement et doit recevoir le vote affirmatif de la majorité absolue des voix des membres du conseil (art. 193). Sa destitution s'opère de la même manière. Son mandat est de deux ans; il est conditionnel à sa qualité de maire (art. 196). La municipalité qui voit son représentant devenir préfet ne perd pas son délégué; une disposition de la loi prévoit la désignation d'un remplaçant à ce titre pour cette municipalité (art. 195).

— Régie interne

Le conseil de la mrc doit tenir une séance ordinaire au moins une fois tous les deux mois (art. 199). Le tiers des membres représentant

au moins la moitié des voix constitue le quorum (art. 200). Les décisions du conseil, sauf disposition contraire, sont prises à la majorité des voix des membres présents (art. 201) et, au cas d'égalité des voix, le préfet dispose d'un vote prépondérant (art. 197). Lorsque les lettres patentes accordent un droit de veto et qu'il est exercé, son effet est de suspendre pendant 90 jours les délibérations sur une question mise au vote. Cependant, il peut être levé à une séance suivante sur le vote affirmatif de 2/3 des voix des membres du conseil. Le droit de veto ne peut être exercé qu'une fois sur une même question soumise au vote (art. 203).

C. Les compétences de la mrc

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* confie une tâche principale à la mrc: élaborer et adopter un schéma d'aménagement (art. 188.1°). Mention doit être faite que lors des négociations de 1978 au sein du Comité d'orientation sur l'aménagement, les représentants municipaux ne se sont prononcés ni pour, ni contre la décentralisation, de façon stricte. Ils ont opté primordialement en faveur d'un organisme supra-municipal dont les élus seraient directement comptables et d'une structure unifonctionnelle qui se chargerait pour le moment d'aménagement et d'urbanisme. C'était là un choix sage et prudent. Plus tard, ce milieu d'accueil s'étant rodé, accepterait peut-être d'autres responsabilités gouvernementales.

Les auteurs de loi d'ailleurs ne sont pas sans avoir prévu cet avenir puisque les municipalités membres d'une mrc, sur un vote qualifié, peuvent décréter que le conseil "a compétence à l'égard des cités et des villes de son territoire sur l'une ou l'autre des matières pour lesquelles les cités et villes et les corporations de comté sont habilitées à conclure une entente en vertu d'une loi générale ou spéciale" (art. 189). Il s'agit là d'ententes pour l'exploitation d'un système de gestion des déchets, pour la compétence en matière d'évaluation foncière, de comptes de taxe et de perception, pour la gestion de cours d'eau. Référence est ici faite à toutes les possibilités introduites par la *Loi sur les ententes intermunicipales*⁶. La *Loi sur la fiscalité municipale*⁷ prévoit déjà le rôle de cette créature qu'est la mrc. Cette disposition pourrait engendrer à la limite la disparition des villes puisque par un vote majoritaire les autres municipalités pourraient siphonner des pouvoirs légitimes d'une ville pour les exercer par l'intermédiaire de la mrc. Ce n'était pas là l'intention du

6. *Loi sur les ententes intermunicipales*, L.Q. 1979, c. 83.

7. *Loi sur la fiscalité municipale*, L.Q. 1979, c. 72.

législateur, du moins lors des discussions de principe: unifonctionnel d'abord, autrement, plus tard. Cet article rend encore plus aiguë la conception des normes de représentativité. À noter aussi que "pour les fins de l'exercice des pouvoirs dévolus par une loi générale ou spéciale à une corporation de comté à l'égard des municipalités assujetties à sa juridiction, seuls les représentants de ces municipalités sont habilités à participer aux délibérations et au vote du conseil de la mrc" (art. 188). Ceci constitue une structure à deux paliers à l'intérieur de la mrc où, pour certains sujets, seules les municipalités concernées ont voix au chapitre.

Finalement, le conseil de la mrc a la responsabilité d'adopter pour les territoires non organisés des règles d'urbanisme conformes au schéma dans les vingt-quatre mois de son entrée en vigueur (art. 76) ou de les rendre conformes aux objectifs de ce dernier s'ils existaient avant cette date (art. 77).

D. Financement

Ces activités de la mrc constituent des sources de dépenses. La loi (art. 205) prévoit que la note se répartira entre les municipalités membres au prorata de leur évaluation foncière. Toutefois, le conseil est maître de répartir autrement le coût des dépenses. Une aide financière peut cependant être accordée par le ministère des Affaires municipales pour l'élaboration et la mise en application du schéma d'aménagement (art. 244).

E. Modification de la mrc

La configuration d'une mrc n'est pas fixée à tout jamais. Une municipalité dont le territoire fait partie d'une mrc peut présenter une requête au ministre des Affaires municipales en vue d'obtenir son retrait d'une municipalité régionale et son rattachement à une autre à laquelle elle est contiguë. Une procédure particulière à laquelle participent les citoyens de cette municipalité requérante a été prévue à la loi (arts 177, 179).

* * * * *

La responsabilité d'aménager la région d'appartenance, ce comté renouvelé, demeure une responsabilité municipale plutôt que provinciale. Les élus des municipalités locales constituant le conseil de la mrc vont se pencher sur les grandes orientations à donner au schéma de leur territoire. Toutefois, la planification locale, elle continue de relever des conseils locaux.

III - L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AU QUÉBEC

La meilleure façon de bien comprendre le fonctionnement de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, c'est d'en démontrer le mécanisme: d'une part, les pièces, c'est-à-dire les agents et les instruments, d'autre part, le mouvement, autrement dit la chronologie des événements, cette loi étant essentiellement dynamique.

A. Les agents d'aménagement, leurs instruments

Outre la mrc et les municipalités locales, l'aménagement au Québec compte avec l'intervention du ministre, des ministres pour être plus précis, du gouvernement et de la commission nationale d'aménagement.

1. La municipalité régionale de comté, son schéma

Structure d'accueil créée pour la circonstance, la raison d'être de la mrc réside dans l'élaboration et l'adoption d'un schéma d'aménagement. La loi ne donne pas de définition de cet instrument mais elle en décrit les composantes essentielles, ce qui suffit amplement.

"5. Un schéma d'aménagement doit comprendre:

- 1° les grandes orientations de l'aménagement du territoire de la municipalité régionale de comté;
- 2° les grandes affectations du territoire pour l'ensemble du territoire de la municipalité régionale de comté;
- 3° la délimitation de périmètres d'urbanisation;
- 4° l'identification de zones où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique telles les zones d'inondation, d'érosion, de glissement de terrains et autres cataclysmes;
- 5° l'identification des territoires présentant pour la municipalité régionale de comté un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique;
- 6° l'identification, la location approximative et, s'il y a lieu, les échéanciers de réalisation des équipements et infrastructures que la municipalité régionale de comté considère de caractère intermunicipal;
- 7° l'identification et la localisation approximative des équipements et des infrastructures à être mis en place par le gouvernement, ses ministères et ses mandataires ainsi que par les organismes publics et les corporations scolaires;

8° l'identification et la localisation approximative des réseaux majeurs d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblodistribution.

Un schéma doit également comprendre un document complémentaire portant sur les normes minimales à être respectées par les règlements adoptés par les municipalités conformément aux paragraphes 16° et 17° du deuxième alinéa de l'article 113 et aux paragraphes 3° et 4° du deuxième alinéa de l'article 115 et devant s'appliquer aux zones définies en vertu du paragraphe 4° du premier alinéa du présent article."

— Le contrôle intérimaire

L'adoption d'une résolution d'élaboration d'un schéma a un effet radical sur le territoire de la mrc: c'est le contrôle intérimaire. Il interdit toute nouvelle utilisation du sol ou toute nouvelle opération cadastrale, ainsi que le morcellement d'un lot fait par aliénation (art. 61), quoique cette interdiction puisse être levée moyennant la délivrance d'un permis municipal pour certaines constructions (art. 62). Ces mesures visent à prévenir l'acquisition des droits à l'encontre des orientations du schéma à établir. Pour obvier à cette interdiction, la résolution d'élaboration peut (devrait) s'accompagner d'un règlement de contrôle intérimaire (arts 61 à 73). Cet outil vise la gestion du lotissement et de la construction durant l'élaboration des règles permanentes qui régiront l'affectation du sol; une municipalité qui dispose de règlements de zonage, de lotissement et de construction au moment de l'entrée en vigueur de l'interdiction mentionnée ci-haut pourra continuer de les appliquer si le règlement de contrôle intérimaire le prévoit (art. 64). L'autre effet, c'est celui de l'article 74, c'est-à-dire l'avis institutionnel sur certains règlements d'emprunt municipaux qui pourraient grever l'avenir du schéma.

— Modification, révision du schéma

Une fois adopté, un schéma d'aménagement peut être modifié (arts 47 à 53), mais il doit être révisé au plus tard cinq ans après son entrée en vigueur ou après sa dernière révision (arts 54 à 56).

2. Les municipalités locales, leurs plans et règlements d'urbanisme

Intervenantes privilégiées en matière d'aménagement, elles conservent non seulement leurs pouvoirs urbanistiques au niveau local, mais la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* affine et élargit leurs compétences quant au plan et aux règlements d'urbanisme.

Comme pour le schéma, la loi en donne les principales composantes.

“83. Un plan d'urbanisme doit comprendre:

- 1° les grandes orientations d'aménagement du territoire de la municipalité;
- 2° les grandes affectations du sol et les densités de son occupation.”

“84. Un plan d'urbanisme peut comprendre:

- 1° les zones à rénover, à restaurer ou à protéger;
- 2° le tracé projeté et le type des principales voies de circulation et des réseaux de transport;
- 3° la nature, la localisation et le type des équipements et infrastructures destinés à l'usage de la vie communautaire;
- 4° les coûts approximatifs afférents à la réalisation des éléments du plan;
- 5° la nature et l'emplacement projeté des principaux réseaux et terminaux d'aqueduc, d'égouts, d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblodistribution;
- 6° la délimitation à l'intérieur du territoire municipal d'aires d'aménagement pouvant faire l'objet de programmes particuliers d'urbanisme.”

À cela s'ajoutera le document complémentaire de la nature d'un plan triennal (art. 87). Alors que le schéma d'aménagement fournit le cadre, dans ses grandes lignes, de la conception des plans locaux, le plan d'urbanisme décrit de façon précise l'organisation physique du territoire municipal et les éléments que les règlements d'urbanisme contrôlent. La loi distingue trois sujets à réglementer en matière d'urbanisme: le zonage, le lotissement et la construction. Les articles 113 à 118 en donnent le contenu.

Tout comme pour le schéma, les mesures de contrôle intérimaire s'appliquent dès l'adoption d'une résolution d'élaboration d'un plan d'urbanisme (art. 111). Ce plan est aussi modifiable (arts 109, 110) et, encore, bénéficie du contrôle intérimaire (art. 112).

3. Les ministres

La loi distingue deux ordres d'opération et les attribue à deux ministres distincts. L'application de la loi revient au ministre des Affaires municipales (arts 268, 1.4°, i.e. 68-72, 82, 177-186, 220, 238-240, 244). Mais comme l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et*

l'urbanisme vise aussi la planification des actes du gouvernement, de ses ministères et mandataires, l'implantation de projets gouvernementaux sur le territoire québécois doit s'intégrer aux objectifs de schémas sous réserve d'exemption possible. Le *ministre d'état à l'aménagement* devient la voie privilégiée par laquelle doivent passer les projets gouvernementaux (art. 267) au cours de l'élaboration des schémas. Les responsabilités de ce dernier ont trait à la proposition aux mrc des interventions provinciales sur leur territoire et à l'arbitrage entre les orientations des uns et des autres.

"11. Après l'adoption d'une résolution prévue à l'article 4, le ministre doit faire parvenir au conseil de la municipalité régionale de comté:

1° un document synthèse décrivant les orientations préliminaires que le gouvernement, ses ministères et mandataires ainsi que les organismes publics entendent poursuivre en matière d'aménagement dans le territoire de la municipalité régionale de comté;

2° des documents relatifs aux équipements, infrastructures et projets d'aménagement que le gouvernement, ses ministères et mandataires ainsi que les organismes publics entendent réaliser dans le territoire de la municipalité régionale de comté et qui sont susceptibles d'affecter l'élaboration du schéma d'aménagement.
(...)

16. Dans les quatre-vingt-dix jours suivant la réception de la résolution prévue à l'article 15, le ministre indique par un avis au conseil de la municipalité régionale de comté:

1° les orientations que le gouvernement, ses ministères et mandataires ainsi que les organismes publics poursuivent ou entendent poursuivre en matière d'aménagement dans le territoire de la municipalité régionale de comté;

2° les projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement que le gouvernement, ses ministères et mandataires ainsi que les organismes publics entendent réaliser dans le territoire de la municipalité régionale de comté;

3° s'il y a lieu, les objections du gouvernement à l'égard de la proposition d'aménagement adoptée. (...)

27. Si le ministre est d'avis que le schéma d'aménagement ne respecte pas les orientations ou les projets du gouvernement, de ses ministères et mandataires ainsi que des organismes publics, il peut demander au conseil de la municipalité régionale de comté de le modifier.

(...)"

La décision finale en est une de nature politique et les responsabilités sont prises là où elles doivent l'être. La loi a aussi prévu le cas d'interventions gouvernementales alors que le schéma est en vigueur ou que le territoire régional est sous le coup de mesures intérimaires (arts 149 à 157). Le rôle d'arbitrage du ministre est là nettement moins évident.

Le ministre, bien que davantage investi d'une fonction, dispose néanmoins d'un instrument de planification à lui. Il s'agit de la zone d'intervention spéciale (arts 158 à 165). C'est un territoire, portion ou non d'une mrc qui, suite à une consultation populaire, devient une aire naturelle, culturelle spéciale protégée ou la solution d'un problème d'aménagement. Cet instrument, semble-t-il, dédouble un grand nombre de pouvoirs d'autorité déjà détenus par le gouvernement! Toutefois, la consultation à laquelle il doit soumettre son projet permet de faire porter la responsabilité des choix là où elle doit.

4. Le gouvernement

À proprement parler, cet intervenant dans l'aménagement du territoire ne bénéficie pas d'un outil particulier, ni même d'une fonction précise. Il continue d'exercer dans le contexte de cette loi ses pouvoirs suprêmes à cette nuance près, que lui, ses ministres et mandataires sont désormais liés par un schéma en vigueur ou des normes de contrôle intérimaire, sous réserve des zones d'interventions possibles (art. 2).

Du lieutenant-gouverneur en conseil émanent donc les lettres patentes constituant les mrc (arts 166, 185), les décrets confirmant des modifications à un schéma (arts 29, 155, 158), les règlements d'application des lois (art. 241). Il nomme aussi les membres de la Commission nationale d'aménagement qu'il reste à considérer (art. 207).

5. La Commission nationale d'aménagement (cna)

Puisque l'aménagement s'opère maintenant à plusieurs partenaires, la loi a prévu un organisme d'étude et d'arbitrage de niveau administratif, la Commission nationale d'aménagement, dont le mandat consiste à vérifier schémas, plans et règlements de façon à ce qu'ils contiennent bien les objectifs choisis, qu'ils s'intègrent bien les uns aux autres et qu'ils se complètent. Composée de cinq membres (art. 2097), son rôle est de donner des avis de conformité entre les divers instruments de planification (arts 38, 52, 56, 79, 103, 151), d'enregistrer et de conserver dans un registre les exemplaires des documents municipaux en la matière.

6. La Cour supérieure

À toutes fins utiles, la Cour supérieure ne fait pas partie des intervenants à priori car son rôle se joue après le fait. Elle vient assurer le respect au schéma d'aménagement. En vertu des articles 227 et suivants, sur requête elle ordonne la cessation d'actes incompatibles avec les règlements d'urbanisme en vigueur ou à l'encontre du chapitre VI du titre I, celui qui traite des interventions gouvernementales; ceci veut dire dès que le décret est en vigueur, il modifie le contenu du schéma; ceux qui enfreindraient ces nouvelles modifications encourent le risque de cette injonction. Le risque est le même pour toute infraction contre les mesures intérimaires ou le règlement de mesure^{CONTRÔLE} intérimaire (art. 229). La sanction rattachée à une infraction au règlement de lotissement ou aux mesures de contrôle intérimaire, c'est la nullité de l'acte (arts 228, 230). Les bâtiments menaçant ruine justifient aussi l'intervention de la Cour supérieure: démolition ou reconstruction au frais du propriétaire (arts 231, 232), ces coûts grevant la propriété comme une taxe foncière (art. 233).

B. La conformité

Les rapports La Haye et Castonguay ont justifié la nécessité d'une loi d'aménagement par l'incohérence de l'utilisation du sol au Québec, entre autres motifs, chaque intervenant dans le domaine procédant à sa guise, sans plan d'ensemble précis. Dans cet ordre d'idées, puisque l'aménagement s'opère maintenant à plusieurs partenaires, la loi a prévu, tel qu'on vient de la constater, un organisme d'étude et d'arbitrage, la Commission nationale d'aménagement, ainsi qu'un processus d'harmonisation, la conformité.

La conformité, c'est en somme la caractéristique fondamentale de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. C'est son mode musical, si l'on veut. Dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la conformité doit exister entre le schéma de la mrc et les plans locaux (arts 36-45), entre ces derniers et les règlements d'urbanisme (arts 103-105). Autrement dit, les objectifs décrits ou représentés dans le schéma doivent se retrouver dans les plans d'urbanisme et les règles locales de zonage, lotissement et construction doivent reproduire les orientations du plan.

La conformité prend deux formes de la loi. La responsabilité propre de la mrc étant une planification cohérente du territoire, il lui revient d'émettre des certificats de conformité qui entérinent l'analogie des plans et règles d'urbanisme avec son schéma en vigueur. La délivrance de ces documents est extrêmement importante puisqu'elle détermine l'entrée en vigueur de la législation

locale (art. 44).

“33. Chaque municipalité qui fait partie du territoire de la municipalité régionale de comté est tenue, dans les vingt-quatre mois de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement, d'adopter pour la totalité de son territoire un plan d'urbanisme, un règlement de zonage, un règlement de lotissement et un règlement de construction et d'en transmettre une copie au conseil de la municipalité régionale de comté, ainsi qu'à la Commission pour enregistrement; ce plan et ces règlements doivent être conformes aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire.”

“36. Dans les quarante-cinq jours suivant la date de la transmission du plan ou d'un règlement visé aux articles 33 et 34, le conseil de la municipalité régionale de comté l'examine et l'approuve s'il est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire.”

L'émission du document lui-même relève du secrétaire-trésorier de la mrc (arts 1.4°, 44). Dans ces circonstances, le conseil de la mrc agit comme juge et partie. Un mécanisme plus neutre peut, sur demande, entrer en jeu: il revient à la Commission nationale d'aménagement d'émettre des avis de conformité, à titre d'organisme d'étude et d'arbitrage. Ceci se produira au cas de défaut de la mrc sur demande d'une municipalité locale ou pour reconnaître l'harmonie entre plans et règlements locaux sur requête de citoyens, puisqu'à ce niveau la mrc n'intervient pas.

“37. À l'expiration du délai de quarante-cinq jours suivant la transmission du plan ou d'un règlement visé aux articles 33 et 34, si le certificat de conformité n'a pas été délivré, la municipalité qui a transmis le plan ou le règlement pour approbation par le conseil de la municipalité régionale de comté peut demander à la Commission un avis de conformité.

Cette demande se fait par résolution signifiée à la Commission et au conseil de la municipalité régionale de comté dans les quinze jours qui suivent l'expiration du délai prévu au premier alinéa.”

“103. Dans les quarante-cinq jours de l'adoption par le conseil municipal d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction visé au premier alinéa de l'article 102, ou d'un règlement modifiant un règlement de zonage, de lotissement ou de construction visé au deuxième alinéa de l'article 102, cinq propriétaires ou locataires d'un immeuble situé dans le territoire de la municipalité peuvent demander par écrit à la Commission un avis de conformité.

Sur réception de cette demande, la Commission en transmet copie à la municipalité.”

C. Le déroulement des événements

Les intervenants étant en place et les rapports entre eux établis, il s'agit maintenant de suivre leur évolution dans le temps. Dans un premier temps, puisqu'il s'agit de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, il n'est probablement pas mauvais de considérer le cheminement de cette législation dans sa totalité, depuis l'adoption d'une résolution d'élaboration (art. 4). Dans un second temps, la loi sera examinée sans qu'aucune mrc ne soit opérationnelle.

Alors que l'adoption de règles d'urbanisme en vertu de la nouvelle loi a fait l'objet de publications très complètes de la part du MAM, par sa Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, la première hypothèse n'a pas encore fait l'objet de documentation. Cette partie de mon exposé constitue un modeste effort en ce sens. Il m'est apparu certaines ambiguïtés dont je vous ferai part au fur et à mesure de l'établissement de la démarche. J'espère leur trouver une solution, sinon attirer l'attention du législateur sur elles.

Un nombre élevé d'opérations sont à prévoir. Deux phénomènes en sont responsables. Ce sont eux d'ailleurs qui rendent aussi quantitativement imposante cette loi: d'abord, le concept de la conformité qui amène des échanges continus de documents entre les divers agents d'aménagement; aussi la participation obligatoire de la population, tant au chapitre de la création d'une mrc, qu'au cours de l'élaboration, de l'adoption ou de la modification d'un schéma, d'un plan ou de règlements d'urbanisme. La place du citoyen prend deux formes: participation par assemblées ou par l'exercice du droit de vote, information par la réception de documents. Un certain nombre de dispositions générales sont contenues au chapitre I du titre IV; elles concernent quelques aspects matériels de la loi (arts 234-246).

Un rappel, toutefois: l'entrée en vigueur de la loi, le 15 avril 1980, n'a créé aucune autre obligation pour un conseil municipal que de suivre les nouvelles dispositions législatives introduites par la loi en remplacement de celles de la *Loi des cités et villes* et du *Code municipal* dans le cas où il désire adopter un plan d'urbanisme et des règlements connexes, s'il n'en a pas, ou les modifier postérieurement. Les plans et règlements municipaux en vigueur le 15 avril 1980 le demeurent jusqu'à ce qu'ils soient modifiés; alors, doivent-ils l'être selon les nouvelles prescriptions, à ces deux réserves près: un plan directeur, constitué à partir des pouvoirs de la *Loi des cités et villes*, ne pourra être modifié que par l'adoption d'un plan d'urbanisme, conformément aux articles 81 à 112 de la loi; les

règlements d'urbanisme en vigueur devront être rendus conformes aux objectifs du plan, si un conseil municipal, disposant de telles normes avant l'entrée en vigueur de la loi, décide d'adopter un plan après le 15 avril 1980. Me Giroux explorera les modifications aux procédures d'adoption des règlements municipaux. Voici donc un bref inventaire chronologique des opérations, un certain nombre de procédures ayant été omises car clairement inscrites dans la loi.

1. La conception d'un schéma et de règlements locaux d'urbanisme

a) élaboration et entrée en vigueur du schéma

étapes

1° le conseil de la mrc adopte une résolution d'élaboration du schéma (arts 3, 4)

effets

- le schéma doit être adopté dans les sept ans de l'entrée en vigueur de la loi (art. 3)
- entrée en vigueur des mesures de contrôle intérimaire (arts 61, 62 ou 63); maintenues jusqu'à l'effet de l'article 44.
- les règlements d'emprunt des municipalités locales ayant pour objet l'exécution de certains travaux publics sont soumis à un avis de la mrc (art. 74)

2° les municipalités locales de la mrc font parvenir leurs plans ou règlements d'urbanisme existants (art. 10)

3° le ministre fait parvenir à la mrc la synthèse des orientations préliminaires du gouvernement, ses ministères, mandataires et organismes publics pour ce territoire (art. 11)

4° le conseil de la mrc adopte une proposition préliminaire d'aménagement à soumettre aux municipalités locales pour avis, aux citoyens, pour information, à la Commission nationale d'aménagement (cna) pour enregistrement (arts 12-14)

5° le conseil de la mrc adopte une proposition d'aménagement à soumettre au ministre pour avis, aux municipalités locales et mrc voisines pour information et à la cna pour enregistrement (arts 15, 16)

6° le ministre transmet l'avis du gouvernement (art. 16)

7° le conseil de la mrc adopte le schéma dans sa version définitive, le soumet pour avis aux municipalités locales, pour information aux mrc voisines, pour enregistrement à la cna et procède à une consultation publique après avoir fait parvenir aux citoyens un résumé du schéma (arts 17-24)

8° le conseil de la mrc adopte par règlement son schéma; il est enregistré par la cna; il entre en vigueur 90 jours après son adoption à moins d'une opposition ministérielle (arts 7, 25-29).

9° suite à l'entrée en vigueur du schéma, le conseil en fait parvenir un exemplaire au ministre, au conseil des mrc voisines, aux municipalités locales et à la cna ainsi qu'un résumé aux citoyens (arts 30, 31)

effets

32. L'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement ne crée aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévus.

33. Chaque municipalité qui fait partie du territoire de la municipalité régionale de comté *est tenue, dans les vingt-quatre mois de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement, d'adopter pour la totalité de son territoire un plan d'urbanisme, un règlement de zonage, un règlement de lotissement et un règlement de construction et d'en transmettre une copie au conseil de la municipalité régionale de comté, ainsi qu'à la Commission pour enregistrement; ce plan et ces règlements doivent être conformes aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire.*

34. Une municipalité sur le territoire de laquelle est en vigueur un plan directeur, un plan d'urbanisme, un règlement de zonage, un règlement de lotissement ou un règlement de construction *est tenue de le modifier, s'il y a lieu, pour le rendre conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire et de transmettre copie de la modification au conseil de la municipalité régionale de comté, ainsi qu'à la Commission pour enregistrement, dans les vingt-quatre mois de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement.*

35. L'approbation prévue aux articles 131 à 145 n'est pas requise dans le cas d'un règlement de zonage, d'un règlement de lotissement ou d'un règlement de construction adopté conformément aux articles 33 et 34.

commentaires

- les mesures de contrôle intérimaire demeurent en vigueur (art. 44), de même que celles sur les règlements d'emprunt (art. 74).

b) élaboration et entrée en vigueur de règlements locaux suite à l'entrée en vigueur d'un schéma

i) le plan d'urbanisme

étapes

1° le conseil municipal adopte une résolution à cet effet (art. 81)

effets

- les mesures de contrôle intérimaire sont maintenues (art. 111, par interprétation)

2° le conseil peut adopter une proposition préliminaire de ce plan, la soumettre pour avis au conseil de la mrc et à une assemblée de citoyens, la transmettre pour information aux municipalités voisines et pour enregistrement à la cna (arts 88-93).

- ou élaborer son plan d'urbanisme *proprio motu* et le soumettre à une consultation publique après en avoir distribué un résumé à ses citoyens, obtenu l'avis de la mrc, transmis copie aux municipalités voisines et à la cna; lors de cette consultation, il peut joindre pour examen public les projets de règlements d'urbanisme qu'il entend adopter ultérieurement (arts 95, 96); il a avantage à le faire pour épargner du temps (art. 123)

3° le conseil municipal, après avis de motion, adopte par règlement son plan d'urbanisme; il entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité du secrétaire-trésorier de la mrc (arts 97, 98 al. 1).

commentaires

- il relève de la mrc de se prononcer en priorité sur la conformité; à son défaut, la cna entre en fonction (arts 36-43).
- évidemment, à cause de l'effet de l'article 44, l'effet du contenu des articles 99 et 100 serait reporté à plus tard, ou peut-être, ne sont-ils pas appliqués; toutefois il ne faudrait pas les mettre de côté trop facilement, car l'un des principes de cette loi, c'est l'information du citoyen; d'une façon ou d'une autre, il est important qu'il soit avisé du contenu de son plan local et de ses conséquences; il subsiste cependant une certaine ambiguïté quant à l'effet de ces articles, car ils sont inclus dans un autre chapitre sans référence ou renvoi; avis au législateur.

effets

45. À compter de la date de la délivrance du certificat de conformité, le plan d'urbanisme, le règlement de zonage, le règlement de lotissement ou le règlement de construction est *réputé conforme* aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire.

46. À compter de la date de la délivrance du certificat de conformité à l'égard du plan d'urbanisme, tout règlement d'emprunt d'une municipalité ayant pour objet l'exécution de travaux publics autres que de travaux de réfection, de correction ou de réparation d'immeubles en place doit, lorsqu'il est transmis au ministre et à la Commission municipale du Québec pour approbation, être accompagné d'un avis du conseil de la municipalité régionale de comté.

Cet avis doit porter sur l'opportunité du règlement d'emprunt compte tenu du schéma d'aménagement.

Le conseil de la municipalité régionale de comté doit transmettre cet avis à la municipalité dans les trente jours de l'adoption du règlement d'emprunt; à défaut par le conseil de la municipalité régionale de comté de respecter ce délai, la municipalité est soustraite à l'obligation qui lui est faite au premier alinéa.

101. L'entrée en vigueur du plan d'urbanisme ne crée aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévus.

ii) les règlements d'urbanisme

étapes

1° le conseil municipal adopte par résolution un projet de règlement à soumettre à la consultation publique sous réserve de les avoir présentés en même temps que son plan (arts 123, 124, 95)

commentaires

- malgré l'ambiguïté du 3° alinéa de l'article 102 qui énonce ce qui suit: "Les premier et deuxième alinéas ne s'appliquent pas à une municipalité qui fait partie du territoire d'une municipalité régionale de comté où est en vigueur une résolution prévue à l'article 4 ou un schéma d'aménagement (.)" et du contenu de l'article 33, la municipalité doit adopter des règlements d'urbanisme; c'est le délai qui semble abrogé, non l'obligation de faire, ou de faire conformément; de plus, ici, la conformité relève de la mrc (arts 36-45), non des articles 103 à 105;

- il existe un certain flottement dans la loi; tant qu'une mrc n'a pas commencé d'opérer, les étapes d'élaboration et d'adoption de règles locales d'urbanisme sont très précises; toutefois, une fois le schéma en vigueur, il n'apparaît pas aussi clairement dans la loi comment ces dernières s'adoptent, par rapport à quel chapitre ou section de la loi; ainsi, les articles 33 et 34 renvoient nécessairement aux articles 81 à 145; mais la marche à suivre pour l'adoption des règlements d'urbanisme n'est plus aussi simple à cause du troisième alinéa de l'article 102;

35. L'approbation prévue aux articles 131 à 145 n'est pas requise dans le cas d'un règlement de zonage, d'un règlement de lotissement ou d'un règlement de construction adopté conformément aux articles 33 ou 34.

2° le conseil municipal adopte les règlements avec ou sans modification (art. 130) après avis de motion

3° l'entrée en vigueur est opérée conformément aux articles 36 à 44.

effets

- voir les articles 45 et 46
- fin des mesures de contrôle intérimaire (arts 61, 62 ou 63)

commentaires

- noter la différence entre les articles 46 et 74 concernant l'objet qui détermine la fin du contrôle sur l'opportunité de certains règlements d'emprunt

2. Pour un plan ou des règlements d'urbanisme avant la constitution d'une mrc

a) le plan d'urbanisme

commentaires

- il n'y a pas d'obligation d'adopter celui-là avant d'adopter des règlements d'urbanisme
- il y a envoi d'information aux mrc et aux municipalités voisines si elles existent

étapes

1° le conseil municipal adopte une résolution à cet effet (art. 81)

effets

les mesures de contrôle intérimaire s'appliquent *mutatis mutandis* jusqu'à l'entrée en vigueur des règlements d'urbanisme (art. 111)

2° le conseil peut adopter une proposition préliminaire de ce plan et la soumettre à une assemblée de citoyens (arts 88-93)

- ou élaborer son plan d'urbanisme *proprio motu* et le soumettre à une consultation publique après en avoir distribué un résumé à ses citoyens; lors de cette consultation, il peut joindre pour examen public les projets de règlements d'urbanisme qu'il entend adopter ultérieurement (arts 95, 96); il a avantage à le faire (art. 123)

3° le conseil municipal, après avis de motion, adopte son plan d'urbanisme; il doit être accompagné d'une description des travaux triennaux impliqués et une approximation de leur coût (arts 97, 87)

4° l'entrée en vigueur du plan se fait conformément aux lois qui régissent les municipalités concernées (art. 98)

5° dans les 90 jours de la prise d'effet, les citoyens sont avisés du contenu du plan soit sur réception d'un résumé ou par la publication de ce dernier dans un journal (art. 100)

effets

101. L'entrée en vigueur du plan d'urbanisme ne crée aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévus.

102. Le conseil d'une municipalité doit, *dans les quatre-vingt-dix jours* suivant l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme, adopter pour l'ensemble de son territoire un règlement de zonage, un règlement de lotissement et un règlement de construction conformes au plan d'urbanisme et en transmettre une copie au conseil de la municipalité régionale de comté, s'il y a lieu, et à la Commission pour enregistrement.

Cependant, si un règlement de zonage, un règlement de lotissement ou un règlement de construction est en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme ou de sa modification, le conseil est, le cas échéant, tenu dans le même délai, de modifier ce règlement de zonage, ce règlement de lotissement ou ce règlement de construction pour le rendre conforme au plan d'urbanisme, et d'en transmettre une copie à la municipalité régionale de comté, s'il y a lieu, et à la Commission pour enregistrement; l'approbation prévue aux articles 131 à 145 n'est pas requise dans le présent cas.

(...)

Un règlement adopté ou modifié conformément au présent article doit, à moins qu'il n'ait fait l'objet de la consultation prévue à l'article 95, être soumis à la consultation prévue à l'article 124 à 130.

b) les règlements d'urbanisme

1° le conseil municipal adopte par résolution un projet de règlement à soumettre à la consultation publique, sous réserve de les avoir présentés en même temps que son plan (arts 123, 124, 95)

2° suite à l'assemblée publique, s'il y a lieu, après avis de motion, le conseil adopte les règlements d'urbanisme (art. 130)

3° dans les 45 jours de l'adoption des règlements d'urbanisme, cinq propriétaires ou locataires d'un immeuble situé sur le territoire de la municipalité locale peuvent demander à la cna un avis de conformité entre le plan et les règlements (art. 103)

4° 105. Le règlement de zonage, de lotissement ou de construction visé à l'article 102 entre en vigueur:

1° quarante-cinq jours après son adoption, lorsqu'aucun avis n'a été demandé à la Commission ou

2° quinze jours après l'avis favorable de la Commission.

Avis de son entrée en vigueur est publié dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité et affiché au bureau de la municipalité.

À compter de la date de son entrée en vigueur, le règlement est réputé conforme au plan d'urbanisme.

- l'entrée en vigueur a lieu conformément aux lois qui régissent les

municipalités lorsque seuls les règlements d'urbanisme sont adoptés

effets

fin des mesures de contrôle intérimaires (art. 111)

c) modifications

i) modification d'un plan directeur d'urbanisme

le plan directeur d'urbanisme n'a plus d'existence juridique en ce qui a trait à sa modification sous l'empire de la nouvelle loi; pour le modifier maintenant, la procédure à suivre, c'est celle de l'adoption d'un plan d'urbanisme (arts 71-108)

ii) modification d'un plan d'urbanisme

commentaires

la modification du plan d'urbanisme entraîne nécessairement des ajustements consécutifs du côté des règlements d'urbanisme en accord avec le principe de la conformité

étapes

les étapes sont analogues à celles de l'adoption du plan, l'article 109 y référant; la conformité des règlements est de rigueur; dans ce cas, si l'assemblée consultative est obligatoire, ces modifications sont exemptées des modalités de procédure (art. 102)

iii) modification des règlements d'urbanisme

commentaires

la modification des règlements d'urbanisme peut s'opérer indépendamment de la présence d'un plan; les modifications doivent comme tout autre faire l'objet d'une assemblée consultative, mais certains changements à des dispositions sur le zonage ou le lotissement sont obligatoirement soumis à l'approbation des voteurs (art. 123); le contrôle intérimaire s'applique (art. 112)

L'examen des tableaux préparés par le ministère des Affaires municipales permet donc de suivre adéquatement le déroulement du processus de la loi. Ces guides ont bien cerné les étapes conduisant à l'entrée en vigueur des instruments municipaux d'urbanisme. Je vous les recommande.

CONCLUSION

Ce bref survol de la chronologie des étapes d'adoption des divers instruments d'urbanisme laisse entrevoir, même si mention de tous les délais et avis n'a pas été faite, un fonctionnement lourd en procédure et un déroulement assez lent. Avis aux juristes et

fonctionnaires procédant à des adoptions ou des modifications aux instruments d'urbanisme municipaux: l'établissement d'un échéancier semblerait utile. Toutefois, c'est au moment où les conseils des municipalités régionales auront entrepris le schéma que ces modalités prendront toute leur acuité. Outre l'échéancier, les juristes et fonctionnaires devront aussi considérer le coût des étapes du processus pour opérer un choix judicieux entre une assemblée facultative ou une consultation obligatoire selon les enjeux politiques, ces considérations s'appliquant aussi à la distribution de l'information écrite.

Pour ceux qui douteraient du respect de l'autonomie municipale et qui s'inquièteraient du ralentissement des activités locales et du décalage des effets de leurs décisions, pourquoi ne pas envisager dès maintenant l'adoption de plan et de règles d'urbanisme. La présence de ces municipalités au conseil de la mrc sera d'autant plus solide que le territoire qu'elles représentent auront leurs orientations et, peut-être déjà, des affectations.

En dépit de ces contingences, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* constitue un pari audacieux. Responsabilité politique partagée entre trois paliers de décision, le local, le régional et le provincial, processus auquel participe activement le citoyen, l'aménagement du territoire résultera en des projets négociés plutôt qu'imposés, si on accorde le bénéfice du doute à cette législation nouvelle.