

MÉMOIRE
DE LA CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC
SUR
L'AVANT-PROJET DE *LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU*
TERRITOIRE ET L'URBANISME

Présenté le 19 avril 2011
dans le cadre de la consultation générale et auditions publiques
tenues par la Commission de l'aménagement du territoire

© Chambre des notaires du Québec, 2011
600 – 1801, avenue McGill College
Montréal QC H3A 0A7
Tél. : 514 879-1793 / 1 800 263-1793
Télec. : 514 879-1923
Site internet : www.cdnq.org

Toute reproduction d'une partie quelconque de ce volume par quelque procédé que ce soit est strictement interdite sans l'autorisation écrite de l'éditeur.

Dépôt légal: Bibliothèque et Archives nationale du Québec, avril 2011
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-920028-16-6

Table des matières

I - Introduction.....	4
II - Observations sur le régime juridique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme institué par l'Avant-projet de loi.....	5
1- La centralisation excessive de l'autorité	5
2- La participation inachevée de la population.....	8
III - Commentaires sur certaines dispositions du régime juridique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme institué par l'Avant-projet de loi.....	10
1- La publication des droits et des limites à leur exercice.....	10
2- La disparition graduelle des droits acquis	11
3- L'expropriation sans compensation	12
4- Les assemblées publiques.....	13
5- La protection et la mise en valeur des paysages	13
6- L'urbanisme sous-terrain.....	14
7- La recherche du beau	14
8- La promotion des activités culturelles	15
9- Le sens et l'usage des mots	15
IV- Conclusion	16

I - Introduction

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹ (ci-après « **L.A.U.** ») a été modifiée près de 70 fois depuis son adoption en novembre 1979. Ses dispositions, considérées dans leur ensemble ou prises séparément, ont de plus fait l'objet de centaines d'écrits savants et d'arrêts de justice au cours de ces 32 dernières années. La nécessité de consolider les textes et de prendre acte de l'état du droit positif ne pouvait plus être retardée. L'avant-projet de loi intitulé *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* (ci-après « **l'Avant-projet de loi** ») représente précisément l'aboutissement du travail de mise à jour qui, en fin de course, conduira à l'abrogation de la L.A.U.

La Chambre des notaires du Québec (ci-après « **CNQ** ») choisit d'intervenir à cette étape de l'appréciation du texte de l'Avant-projet de loi pour deux raisons. D'une part, le rôle qui lui est dévolu en vertu du *Code des professions*², soit celui d'assurer la protection du public en matière de droit, lui commande de prendre une part active dans l'évolution et la formulation de toute loi ayant d'indéniables répercussions sur la conduite des citoyens et la jouissance de leurs biens. D'autre part, l'application que les membres de son Ordre devront faire des articles de cette loi et des décisions prises par les autorités municipales en application de tels articles l'oblige à veiller à ce que l'expression des normes édictées soit à la fois exacte et pratique.

Cela étant, la CNQ s'exprimera d'abord sur ce qu'elle lit en filigrane du texte de l'Avant-projet de loi. Elle s'attardera par la suite à un certain nombre d'articles de l'Avant-projet de loi qui, pris collectivement ou individuellement, invitent au commentaire.

¹ L. Q. 1979, c. 51.

² L.R.Q., c. C-26, a. 12.

II - Observations sur le régime juridique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme institué par l'Avant-projet de loi

L'Avant-projet de loi, à l'instar de la L.A.U., ne porte pas sur la science, voire l'art de disposer méthodiquement dans l'espace régional, urbain et rural toutes les formes possibles d'établissement humain. Il a une fonction plus prosaïque, mais tout aussi utile et nécessaire, qui est celle d'établir l'ensemble des règles qui permettront aux pouvoirs publics d'organiser harmonieusement le territoire en vue de son occupation et de son développement dans le meilleur intérêt des besoins et de la satisfaction des besoins des populations qui y résident.

Bien que «simple» mécanique juridique au service d'une science, l'Avant-projet de loi obéit à une dynamique qui sous-tend le choix et le fonctionnement des techniques d'aménagement mises de l'avant. À cet égard, l'Avant-projet de loi diffère peu ou pas de la L.A.U. et demeure marqué au coin, d'une part, d'une centralisation excessive de l'autorité et, d'autre part, d'une participation incomplète de la population. Ces traits portent atteinte au respect des institutions locales et à l'intelligence des citoyens.

1- La centralisation excessive de l'autorité

La tendance à la centralisation qui marque l'Avant-projet de loi se manifeste à la fois par l'étendue des pouvoirs dévolue au ministre responsable de l'application de la loi et par la hiérarchisation des instances décisionnelles.

Le gouvernement a la responsabilité de définir les orientations de l'État en matière d'aménagement du territoire³. De cette tâche qui lui incombe, il tire le droit de soumettre les plan métropolitain et schéma d'aménagement à un examen de conformité aux orientations gouvernementales⁴, de contester une déclaration de conformité produite par une communauté

³ Avant-projet de loi, art. 1 (1).

⁴ Avant-projet de loi, art. 28.

métropolitaine (ci-après « **C.M.** ») ou une municipalité régionale de comté (ci-après « **M.R.C.** »)⁵ et, enfin, d'exiger et d'obtenir une modification du plan métropolitain et du schéma d'aménagement qui soit conforme à la demande ministérielle⁶. Le gouvernement a par ailleurs la faculté de déterminer lui-même les cas où ses interventions projetées sur le territoire d'une C.M. ou d'une M.R.C. doivent faire l'objet d'un examen de conformité aux objectifs du plan métropolitain ou du schéma d'aménagement applicable⁷. Si d'aventure l'intervention projetée était jugée non-conforme par la C.M. ou la M.R.C., le ministre responsable a le pouvoir non seulement de demander une modification audits plan et schéma, mais également de se substituer au besoin au conseil de la C.M. ou de la M.R.C. pour modifier par décret les plan et schéma afin de rendre conforme l'intervention projetée⁸.

Le gouvernement se réserve également la possibilité de délimiter par décret une zone d'intervention spéciale en vue « d'édicter des règles d'urbanisme de nature à prévenir ou à résoudre un problème dont l'urgence ou la gravité justifie son intervention dans l'intérêt du public. »⁹ À l'intérieur de cette zone, la réglementation d'urbanisme décrétée par le gouvernement supplante celle de la municipalité locale¹⁰.

Enfin, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire qui est responsable de l'application de la loi¹¹ a la liberté de demander tant la révision de tout plan métropolitain ou schéma d'aménagement que la modification, pour raison de santé, de sécurité publique ou de protection de l'environnement, de toute règle d'urbanisme d'une M.R.C. ou d'une municipalité locale¹².

⁵ Avant-projet de loi, art. 29.

⁶ Avant-projet de loi, arts 31-32 et 311.

⁷ Avant-projet de loi, art. 292.

⁸ Avant-projet de loi, arts 296 et 298.

⁹ Avant-projet de loi, art. 305.

¹⁰ Avant-projet de loi, art. 306.

¹¹ Avant-projet de loi, art. 332.

¹² Avant-projet de loi, art. 315.

Force est de constater de ce qui précède que le gouvernement dispose, par l'entremise du ministre responsable de la loi, d'une marge de manœuvre lui permettant d'assujettir *de facto* le fonctionnement du régime à sa volonté. Sans prétendre que l'autorité gouvernementale est actuellement ou sera éventuellement exercée à mauvais escient, il y a là, en raison de la concentration des pouvoirs une prise de risque inutile selon la CNQ. La voix du « milieu municipal »¹³ peut être trop facilement ignorée, étouffée et le passage du bon ordonnancement des techniques d'urbanisme et d'aménagement prévues en loi à leur prise en main plus ou moins complète par le gouvernement est trop aisé. Pour obvier à pareilles éventualités, l'Avant-projet de loi doit envisager des assouplissements à l'obligation de concordance et réduire à des cas d'intérêt public avérés les occasions d'un recours par le gouvernement à son pouvoir réglementaire. C'est la recommandation de la CNQ.

L'inféodation organisée des différentes instances municipales est plutôt évidente dans le texte de l'Avant-projet de loi. La municipalité locale est, pour son plan d'urbanisme et sa réglementation¹⁴, subordonnée à la M.R.C., qui est, pour son énoncé de vision stratégique, son schéma et sa propre réglementation¹⁵, sous la coupe de la C.M. qui, pour son plan métropolitain, doit, à l'instar du schéma d'aménagement, être conforme aux orientations gouvernementales¹⁶.

Imaginé en fonction d'un exercice cohérent des compétences, le système tolère peu ou pas les écarts et la réduction en servitude est admise. C'est là que le bât blesse. Comme toute forme d'asymétrie n'est pas nécessairement synonyme d'incohérence et que la concordance dans et par la contrainte est généralement source de discorde, la CNQ estime qu'un palier de gouvernement à l'échelon municipal ne devrait pas pouvoir intervenir directement dans la réglementation d'un palier de gouvernement qui lui est subordonné parce qu'un élément de cette réglementation le

¹³ Avant-projet de loi, 4^e considérant : «Considérant que le gouvernement est responsable, **en consultation avec le milieu municipal**, de la définition des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire».

¹⁴ Avant-projet de loi, art. 21.

¹⁵ Avant-projet de loi, arts 5 et 17.

¹⁶ Avant-projet de loi, art. 16.

contraire. Les articles 47, 56, 100 et 298 de l'Avant-projet de loi devraient donc, selon la CNQ, être amendés pour interdire ce genre d'immixtion¹⁷.

2- La participation inachevée de la population

En vertu de l'Avant-projet de loi, la population a, bien entendu, un rôle à jouer dans l'élaboration des différents documents d'aménagement du territoire et dans l'adoption des mesures d'application afférentes¹⁸. Ce rôle est toutefois restreint et ne peut être aucunement qualifié de participation pleine et entière.

C'est par la voie d'une consultation publique que les citoyens sont d'abord et surtout conviés à intervenir. Cette consultation est prévue pour le projet d'énoncé de vision d'une C.M. et d'une M.R.C., pour le projet de modification d'un plan métropolitain et d'un schéma d'aménagement et, enfin pour la modification ou le remplacement d'un plan d'urbanisme ainsi que pour l'adoption de certains règlements d'urbanisme. Le déroulement de la consultation publique doit alors se faire dans le respect d'une politique d'information et de consultation encadrée par un règlement, dont le contenu minimal est prévu aux articles 11, 25, 90 et 215 de l'Avant-projet de loi, qui permet normalement de croire au succès de son déroulement. L'efficacité de la consultation serait toutefois accrue, de l'avis de la CNQ, si elle était précédée d'un mécanisme d'information¹⁹ permettant aux citoyens non pas simplement de connaître, mais également de mesurer l'impact financier à leur égard des mesures envisagées par les projets soumis à leur attention. Comme consulter ne se réduit pas à une simple demande d'être du même avis, il

¹⁷ Ces articles de l'Avant projet de loi permettent, notamment, au conseil de la communauté métropolitaine d'adopter une résolution ou un règlement en lieu et place du conseil de la municipalité régionale de comté qui, pour sa part, peut faire de même et se substituer au conseil de la municipalité locale.

¹⁸ Avant projet de loi, 2^e considérant : «Considérant que l'aménagement du territoire québécois est une responsabilité politique et qu'il convient de reconnaître et de confirmer le rôle assumé par le milieu municipal en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et, pour l'avenir, de lui procurer les outils souples et propres à lui permettre de définir, **en collaboration avec les citoyens**, le type d'aménagement auquel aspire la communauté et de jouer son rôle de manière efficace dans le contexte d'un état moderne.»

¹⁹ Comme celui prévu à l'article 212 de l'Avant-projet de loi.

importerait aussi, insiste la CNQ, que les suggestions et recommandations issues de la consultation soient obligatoirement prises en compte dans la version finale du projet de document ouvertement discuté en assemblée publique. Ces suggestions et recommandations font simplement l'objet d'un rapport.

Invités à prendre connaissance de documents relatifs à l'aménagement projeté de leur territoire, les citoyens participant à l'exercice d'une consultation publique ne décident pas du sort de ces documents. Ils sont alors simplement appelés à s'exprimer sur leur contenu, car la décision de les adopter, avec ou sans changement, appartient entièrement au conseil de l'organisme municipal compétent.

En fait, la population dispose très peu souvent d'une voix décisionnelle. C'est obligatoirement le cas pour les projets de règlement d'urbanisme prévus par l'article 204 de l'Avant projet de loi et dont l'adoption est susceptible « de modifier, dans un lieu donné 1) la liste des usages autorisés, y compris les usages conditionnels, 2) une norme relative à la dimension, au volume ou au type des bâtiments autorisés et, enfin, 3) la disposition à caractère incitatif remplaçant une norme ayant trait à la dimension, au volume ou au type des bâtiments autorisés ». Les projets de règlement visant à assurer la sécurité publique, la santé publique ou la protection de l'environnement ne sont pas, quant à eux, sujets à approbation référendaire. Hormis l'hypothèse de dérives sous le couvert de l'étiquette « protection de l'environnement » pour ces derniers projets, il est sans doute normal qu'il en soit ainsi. Il se trouve cependant, ce qui est moins normal, que le plan d'urbanisme peut définir comme zone franche d'approbation référendaire toute partie du territoire municipal vouée prioritairement à la rénovation, la réhabilitation ou la densification et à l'intérieur de laquelle aucune modification réglementaire, sauf celles prévues à l'article 204 de l'Avant projet de loi, ne sera sujette à l'approbation des citoyens de la municipalité.

Il y a là une négation flagrante et outrancière du droit des membres d'une collectivité locale à définir le cadre et les conditions de leur milieu de vie. L'approbation référendaire des règlements d'urbanisme intervient déjà tardivement dans le régime juridique de l'aménagement de l'espace

parce que l'exercice porte sur la concrétisation de choix déjà fait en amont. Autoriser son élimination ne peut que favoriser des manœuvres souterraines, ouvrir la porte à des abus. La CNQ s'y oppose. Bien qu'exprimée tardivement, la voix décisionnelle des citoyens doit toujours, hormis circonstance grave, être entendue et le débat public encouragé.

III - Commentaires sur certaines dispositions du régime juridique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme institué par l'Avant-projet de loi

Il est inévitable que, dans un Avant-projet de loi comportant autant de dispositions, certaines d'entre elles soulèvent un questionnement ou paraissent soit incomplètes, soit trop vagues. Sans prétendre à l'exhaustivité, il y a tout le moins lieu de signaler les cas suivants.

1- La publication des droits et des limites à leur exercice

Sauf erreur, l'article 185 est la seule disposition de l'Avant-projet de loi qui prescrit une inscription au bureau de la publicité des droits en vue d'assurer une opposabilité certaine à l'égard des tiers. L'inscription obligatoire concerne les ententes portant sur l'inclusion, dans un ensemble domiciliaire, d'un nombre déterminé de logements abordables. Les droits personnels véhiculés par ces ententes ne pouvaient évidemment pas être soumis à la publicité et, partant, bénéficier de ses effets sans un texte de loi l'ordonnant²⁰. Le même avantage n'a pourtant pas été prévu pour ce qui a trait aux ententes relatives aux travaux municipaux. Ne serait-il pas plus logique que la même règle s'applique? La CNQ le croit. Ne serait-il pas également plus logique, et c'est là une question d'un autre ordre en fait, que les limitations de droit public qui grèvent un ou plusieurs immeubles cessent d'échapper à la publicité foncière au simple motif que nul n'est censé ignorer la loi?

²⁰ Art. 2938, 3e al. C.c.Q.

Les limitations de droit public qui grèvent un immeuble surpassent aujourd'hui en nombre celles du droit commun de la propriété immobilière visées notamment par les articles 976 à 1008²¹ et 1177 à 1194²² C.c.Q. Qui plus est, il est souvent long et malaisé d'en vérifier l'existence et de découvrir si elles sont à jour en raison d'une tenue aléatoire et décentralisée des archives. Sans exiger que l'énoncé de vision stratégique, le plan métropolitain, le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme fassent l'objet d'une inscription au registre foncier, la CNQ croit qu'il est d'intérêt public que tous les règlements d'urbanisme en matière de zonage, de lotissement et de construction, ainsi que les résolutions accordant une dérogation mineure soient assujettis à publicité. L'inscription de leur existence au registre foncier devrait comprendre la référence à un hyperlien permettant d'en vérifier leur teneur. L'article 1725 C.c.Q. *in fine* envisage déjà que ces limitations de droit public puissent faire l'objet d'une publicité et la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*²³ ainsi que le projet de loi no 82 intitulé *Loi sur le patrimoine culturel* contiennent de nombreux exemples à cet effet. Il s'agit, somme toute et sans égard à une opposabilité relevant d'un autre principe, uniquement de faciliter l'accès à la masse d'information et de règles qui régit les conditions de vie et les biens des occupants d'un territoire.

2- La disparition graduelle des droits acquis

L'Avant-projet de loi, à l'instar de l'article 113 (18) de la L.A.U., reconnaît l'existence des droits acquis²⁴. Il s'agit essentiellement d'immunités relatives à des structures et des usages qui cessent d'être conformes suite aux exigences d'une nouvelle réglementation. Fondée sur le principe de la non-rétroactivité des lois sans disposition législative expresse à cet effet, la subsistance des droits acquis est généralement considérée par une municipalité locale comme un irritant à l'atteinte de ses objectifs de planification. Cela est souvent vrai, ce qui explique le droit de la municipalité locale d'orchestrer leur extinction par le biais de la prescription. Sans être en désaccord avec cette

²¹ Articles portant sur les règles particulières à la propriété immobilière : limites du fonds et bornage, les eaux, les arbres, l'accès au fonds d'autrui et sa protection, les vues, le droit de passage, les clôtures et ouvrages mitoyens.

²² Articles portant sur les servitudes « réelles ».

²³ L.R.Q., c. C-61.01.

²⁴ Avant-projet de loi, arts 151-152.

règle, la CNQ juge que la perte d'un droit acquis après seulement six (6) mois de non-usage intervient de façon précipitée. Il s'agit souvent d'une période beaucoup trop courte pour tirer des conséquences aussi déterminantes d'une situation qui n'est pas toujours facile à évaluer. Aussi, la durée minimale stipulée à l'article de l'Avant-projet de loi ne devrait pas être inférieure à un (1) an.

3- L'expropriation sans compensation

L'article 161 de l'Avant-projet de loi permet au conseil municipal local d'assujettir la délivrance des permis de lotissement et des permis de construction à l'engagement, par le demandeur, de céder gratuitement à la municipalité la propriété d'un immeuble. La noblesse du but poursuivi, soit celui de « favoriser l'établissement, le maintien et l'amélioration des parcs et des terrains de jeux et la préservation des espaces naturels », ne suffit pas, selon la CNQ, à justifier une violation aussi directe du principe énoncé à l'article 952 du Code civil du Québec²⁵. L'exercice du droit de propriété peut évidemment être limité dans l'intérêt de la collectivité et cet intérêt peut même commander qu'il y ait perte du droit²⁶. Cette perte, cette expropriation pour le bénéfice de la communauté ne peut toutefois avoir lieu au détriment d'un seul de ses membres. Si une municipalité locale n'a pas les ressources de ses besoins, elle doit soit s'abstenir temporairement de les satisfaire, soit trouver d'autres moyens que l'expropriation sans compensation.

²⁵ Art. 952 C.c.Q. : « Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et **moyennant une juste et préalable indemnité.** »

²⁶ Art. 947, 1^{er} al. C.c.Q. : « La propriété est le droit d'user, de jouir et de disposer librement d'un bien, sous réserve des limites et des **conditions d'exercice** fixées par la loi. »

4- Les assemblées publiques

Les consultations publiques prévues aux articles 11, 25, 90 et 125 de l'Avant-projet de loi doivent se dérouler conformément aux dispositions d'un règlement sur la politique d'information et de consultation de l'autorité municipale compétente. Rien n'oblige que ce règlement prévoit plus d'une (1) assemblée publique dans le cadre du processus de consultation. Considérant le caractère hermétique des documents qui sont présentés aux citoyens ainsi que la distanciation fréquente des enjeux à leur égard au moment d'une première rencontre, la CNQ demande qu'il y ait toujours au moins deux (2) assemblées publiques de prévues dans les règlements sur la politique d'information et de consultation.

5- La protection et la mise en valeur des paysages

Valeur longtemps située au bas de l'échelle, pour ne pas dire ignorée, en matière d'aménagement et de développement du territoire, le paysage est devenu depuis relativement peu un sujet tendance. Pour les différents paliers de gouvernement, il s'agit d'une nouvelle ressource estimée à haut prix sur papier à tout le moins, d'une ressource qu'il faut tout autant valoriser que protéger. Suivant le libellé des articles 2 (1), 16 (2) et 19 (2) de l'Avant-projet de loi, il semble que c'est le « paysage humanisé »²⁷ qui soit visé et non pas le « paysage culturel patrimonial » pouvant, selon les articles 17-18 du Projet de loi no 82 intitulé *Loi sur le patrimoine culturel*, faire l'objet d'une désignation à la demande de plusieurs municipalités. Considérant les remarques faites ci-après au sujet de la promotion des activités culturelles, la CNQ croit, d'une part, que l'Avant-projet de loi doit, aux articles susmentionnés, carrément appréhender le paysage comme étant porteur d'une double valeur, écologique et culturelle, et, d'autre part, que les articles 198 à 200 de l'Avant-projet de loi doivent être modifiés pour traduire cette réalité.

²⁷ Visé dans la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, L.R.Q. c. C-61.01.

6- L'urbanisme sous-terrain

Le texte de l'Avant-projet de loi traduit et trahit dans son ensemble une vision de l'aménagement et du développement du territoire sur le plan horizontal. Sans être totalement exclu, le plan vertical n'est pas ouvertement évoqué. Comme le développement du sous-sol des grandes villes est aujourd'hui chose courante et que la superposition des diverses fonctions urbaines pose des problèmes complexes à résoudre en matière de coordination et de construction, il serait à tout le moins indiqué que l'Avant-projet de loi fasse état d'une planification incorporant toutes les dimensions de l'espace à aménager.

7- La recherche du beau

L'embellissement de l'espace habité n'apparaît pas dans l'Avant-projet de loi comme un des principes directeurs de l'action des autorités municipales compétentes. Il est tout au plus prévu, au 2^e paragraphe du 2^e alinéa de l'article 2, que ces autorités doivent soutenir, par des mesures d'aménagement et de développement du territoire, les efforts entrepris pour « créer et maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé ». L'article 20 de l'Avant-projet de loi se contente pour sa part d'indiquer que le schéma d'aménagement et de développement de la M.R.C. « délimite toute partie du territoire présentant un intérêt particulier d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique et à l'égard de laquelle des mesures de conservation ou de mise en valeur sont indiquées ». Enfin, l'article 320 de l'Avant-projet de loi ne porte que sur le pouvoir d'une municipalité locale de remédier au « préjudice esthétique grave » que pourrait causer une construction inachevée, abandonnée, délabrée ou partiellement détruite au point de constituer un danger. C'est malheureusement faire très peu de place à la recherche du beau dans l'occupation du territoire par des personnes qui, par delà la satisfaction de besoins primaires, aspirent souvent à davantage. Aussi la CNQ demande-t-elle que l'esthétisme dans l'aménagement soit une préoccupation sous-jacente à la réalisation de toute mesure à caractère utilitaire et fonctionnel envisagée à la fois à l'énoncé de vision stratégique, au plan métropolitain, au schéma et au plan d'urbanisme.

8- La promotion des activités culturelles

Les autorités municipales compétentes ont la responsabilité de soutenir, par des mesures d'aménagement et de développement du territoire, les efforts entrepris pour favoriser, notamment, la vie culturelle des diverses régions du Québec. Cette responsabilité, énoncée au 3^e paragraphe du 2^e alinéa de l'article 2 de l'Avant-projet de loi, correspond de toute évidence à un vœu pieu. En effet, les *activités agricoles* sont les seules dont la mise en valeur est prônée au contenu du plan métropolitain et dans la vocation du schéma d'aménagement²⁸. Il y a lieu, ne serait-ce que par souci d'assurer la cohérence des textes, que la promotion des activités culturelles figure en bonne place dans les documents métropolitains et régionaux de planification en matière d'aménagement du territoire. La CNQ y tient.

9- Le sens et l'usage des mots

Les dispositions liminaires de l'Avant-projet de loi ne comportent aucune définition. C'est un tort, bien que la CNQ reconnaisse qu'il s'agit d'un exercice extrêmement difficile. À défaut de définitions, il est normalement requis que le sens donné à un mot soit constant à travers l'ensemble des articles composant une loi. À cet égard, il reste un effort important à consentir pour ce qui a trait au moins aux mots immeuble, sol, terrain, construction, bâtiment, espace et volume.

²⁸ Avant projet de loi, arts 16 et 19.

IV-Conclusion

Tout en louant les efforts du gouvernement pour assurer la mise à jour de la L.A.U., la CNQ croit que l'Avant-projet de loi peut subir avantageusement un certain nombre de retouches. Des gages de décentralisation doivent être donnés et les municipalités locales doivent cesser d'être traitées en mineures. La participation des citoyens aux fondements de l'aménagement de leur territoire doit être activement recherchée et leur acquiescement aux mesures d'application bien instruit. Enfin, l'Avant-projet de loi doit chercher à embrasser, par le biais du régime juridique instauré, toutes les dimensions de l'espace à aménager et développer en fonction de besoins qui dépassent l'hygiène, la circulation, l'habitat et l'industrie. L'Avant-projet de loi pourrait-il ou devrait-il favoriser l'émergence d'un urbanisme intelligent? Sans l'exclure, il faut reconnaître que ce n'est peut-être pas son premier rôle.