

Le 26 avril 2011

M<sup>me</sup> Marie Malavoy  
Présidente de la Commission de l'aménagement  
du territoire  
Édifice Pamphile-Le May  
1035, rue des Parlementaires  
3<sup>e</sup> étage, bureau 3.15  
Québec (Québec) G1A 1A3

Objet : **Avant-projet de loi de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme***

---

Madame la Présidente,

Le Barreau du Québec a pris connaissance de l'avant-projet de loi qui a été déposé à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2010 et qui s'intitule *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*. Trente ans après son adoption, le Barreau du Québec convient que le temps est venu de procéder à une révision en profondeur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* à la lumière des enjeux actuels, tels que le développement durable.

Ce texte législatif vise à instituer le régime juridique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme au Québec et confirme les responsabilités, à cet égard, du gouvernement, des communautés métropolitaines, des municipalités régionales de comté et des municipalités locales. Comme l'a souligné le ministre<sup>1</sup> :

*« Les actions et les décisions en aménagement du territoire et en urbanisme ont des répercussions réelles sur le quotidien de l'ensemble des citoyens du Québec. »*

---

<sup>1</sup> Communiqué - Gouvernement du Québec, 9 décembre 2010, [En ligne].  
<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Decembre2010/09/c4053.html>

Nous soulignons que le Barreau du Québec a été consulté par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire dans le cadre des travaux concernant la révision de *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. En outre, le dépôt de l'avant-projet de loi permet aux citoyens et aux organismes intéressés, dont le Barreau du Québec, de suggérer des améliorations aux mesures législatives proposées.

Les observations du Barreau du Québec sont donc effectuées en regard de l'impact des modifications sur l'ensemble des citoyens, mais ses observations visent également à garantir que la loi assure une sécurité juridique et une prévisibilité de la règle de droit.

Nous constatons que les modifications proposées visent à réaffirmer le rôle du gouvernement dans l'aménagement et le développement du territoire. En effet, le gouvernement est identifié, à l'article 1 al. 2, comme l'une des autorités chargées de définir les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire. De plus, nous constatons que l'avant-projet de loi confie dorénavant au gouvernement la responsabilité de déterminer lesquelles de ses interventions sur le territoire, y compris celles de ses mandataires, doivent faire l'objet d'un examen préalable de leur conformité aux objectifs des plans métropolitains et des schémas.

Le Barreau du Québec ne formule pas de commentaire en ce qui concerne le partage des pouvoirs, rôles et compétences entre les fonctions provinciales, régionales et locales dans l'aménagement et l'urbanisme. Toutefois, nous nous permettons de faire ces quelques observations qui concernent la règle de droit, le débat démocratique et le maintien de la sécurité juridique.

### **La primauté du droit et le débat démocratique**

À la lumière des modifications proposées, le gouvernement détermine les éléments de contenu du plan métropolitain d'aménagement et de développement ainsi que du schéma d'aménagement et de développement qui sont assujettis à une obligation de conformité aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et met en place les mécanismes propres à cette fin. Or, une « orientation gouvernementale » en matière d'aménagement n'est, juridiquement, ni une loi ni un règlement, mais pourtant, elle constitue une « quasi-règle » qui produit des effets juridiques indéniables puisque les plans et schémas des organismes municipaux devront s'y conformer sous peine de ne pas être approuvés par le ministre.

De plus, les « orientations gouvernementales » relèvent de la discrétion du ministre et de ses fonctionnaires et la procédure de vérification de la conformité comporte aussi une grande part de discrétion. La prévisibilité et la sécurité juridique en sont amoindries, voire compromises, pour un organisme municipal ou supramunicipal dans l'exercice de ses pouvoirs et compétences.

Cette constatation est d'autant plus inquiétante du fait que le gouvernement impose des obligations et objectifs stricts à l'égard des autorités municipales sans pour autant avoir prévu des consultations préalables avec ceux-ci sur la réalisation de ces orientations gouvernementales<sup>2</sup>.

Or, le préambule de l'avant-projet de loi prévoit que le gouvernement est responsable de la définition des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire, en consultation avec le milieu municipal et la population<sup>3</sup>. Ni les modalités de la consultation des municipalités, ni celles du public ne sont précisées en matière d'orientations gouvernementales.

Afin de respecter le principe de la participation de la population à la vie démocratique de la société, le Barreau souhaite que le gouvernement établisse un mécanisme de publicité et de consultation publique relativement aux orientations du gouvernement en aménagement qui pourrait s'inspirer du mécanisme de consultation qui s'applique aux plans et schémas d'aménagement des instances supramunicipales. Ces orientations, souvent méconnues du public, ne devraient pas échapper aux formalités de publication, de consultation et de débats parlementaires<sup>4</sup>.

En outre, le Barreau considère que le gouvernement devrait davantage favoriser l'élaboration du contenu des orientations dans la loi ou dans un règlement pour assurer une meilleure sécurité juridique et une prévisibilité de la règle de droit.

---

<sup>2</sup> L'article 1 al. 1 de l'avant-projet de loi prévoit que le régime institué par la loi vise à « assurer une gestion axée [...] sur l'atteinte de résultats ». L'article 2 al. 1 indique que les autorités chargées de l'aménagement du territoire « s'emploient à favoriser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du territoire québécois ». [Nos soulignés] D'ailleurs, à cet effet, le Barreau propose de reprendre respectivement la formulation susmentionnée par des termes comme « l'atteinte des objectifs » et « propre à viser un développement harmonieux ».

<sup>3</sup> Notons également que la participation du public dans l'élaboration de règles d'aménagement du territoire des collectivités locales et régionales constitue un élément essentiel du concept de « développement durable » dans une société démocratique qui fait partie des principes reconnus à l'article 6 de la *Loi sur le développement durable* adoptée par l'Assemblée nationale en 2006.

<sup>4</sup> Les lois et les règlements sont publiés systématiquement dans la *Gazette officielle* et sont facilement accessibles. Aussi, la *Loi sur les règlements* prévoit une obligation pour le gouvernement et ses organismes de prépublier les projets de règlements. Une période minimale de 45 jours est prévue pour permettre aux personnes intéressées de formuler des commentaires et de proposer des amendements. Les projets de loi sont par ailleurs soumis à un processus public d'adoption en commission parlementaire à l'Assemblée nationale.

Enfin, le Barreau s'interroge sur les motifs pour lesquels les documents de planification (plan métropolitain, schéma des MRC et plans d'urbanisme) sont soustraits aux principes fondamentaux de la *Loi sur les compétences municipales*, puisque l'article 104 de l'avant-projet de loi ne vise que les dispositions réglementaires.

### La sécurité juridique

#### a) Pour les instances régionales et locales

Notre analyse démontre que les articles 32 et 101 de la loi actuelle seraient abolis. Ces dispositions prévoient que le plan métropolitain et le schéma d'aménagement ne créent aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévus.

Compte tenu des exigences imposées pour assurer la réalisation des objectifs poursuivis et des dispositions qui prévoient que l'organisme compétent doit s'assurer du suivi de la mise en œuvre de son plan métropolitain ou de son schéma d'aménagement ou de son plan d'urbanisme<sup>5</sup>, l'omission de reprendre dans la nouvelle loi le contenu des articles 32 et 101 pourrait entraîner des conséquences juridiques pour les municipalités sur le plan de la responsabilité, notamment au niveau des obligations et attentes qui auront été créées par cette planification en matière d'urbanisme et d'aménagement.

Par ailleurs, bien que le Barreau du Québec accueille toute disposition visant à favoriser la prise en considération de l'impact et des incidences environnementales de toute action ou intervention, nous ne pouvons ignorer la responsabilité à laquelle les instances municipales ainsi que leurs élus et dirigeants, à titre personnel également, s'exposent. L'article 39 de l'avant-projet, tel que rédigé, suscite des préoccupations quant aux conséquences juridiques des « diagnostics » posés par les instances visées.

En outre, les exigences procédurales et documentaires sont très contraignantes pour les autorités chargées de l'aménagement (en coûts et en charge administrative notamment) et sont de nature à alimenter des contestations juridiques et affaiblir la sécurité juridique en matière d'aménagement du territoire<sup>6</sup>. De plus, la complexité des dispositions prévues à l'article 218 en matière d'approbation des personnes habiles à voter constitue une autre

---

<sup>5</sup> Voir notamment les articles 78 et 102.

<sup>6</sup> À titre d'exemple, les précisions demandées à l'article 26 dans la production d'un rapport de consultation en matière de modification au plan métropolitain ou au schéma d'aménagement, et l'article 39 en matière de données requises dans l'adoption d'un diagnostic.

insécurité à l'égard des décisions rendues en raison de contestations qui seraient liées à des inobservances de certaines formalités procédurales. L'article 328 prévoit que l'inobservation d'une formalité prévue dans la loi ne permet d'invalider un acte que s'il est possible de mettre en preuve un préjudice sérieux, mais il n'offre pas une sécurité juridique suffisante. Le Barreau du Québec vous invite donc à revoir l'augmentation des exigences procédurales afin de favoriser non seulement la transparence, mais également l'efficacité du processus.

#### b) L'État et ses mandataires

La modification apportée à la loi en ce qui concerne l'assujettissement de l'intervention de l'État ou ses organismes et mandataires à tout schéma ou tout plan métropolitain applicables sur le territoire visé par l'intervention prévoit que, dorénavant, le gouvernement déterminera, par règlement, les interventions qui doivent faire l'objet d'un examen préalable de conformité à un schéma ou un plan métropolitain applicable.

Le gouvernement et ses mandataires, n'étaient liés par les dispositions du schéma et du plan métropolitain que dans la mesure prévue aux articles 150 à 157 de la loi actuelle laquelle prévoyait les démarches à entreprendre auprès du conseil de l'autorité compétente et de la Commission municipale du Québec pour exiger des modifications aux documents d'aménagement du territoire.

Le Barreau du Québec estime que les dispositions de la nouvelle loi doivent plutôt lier l'État et ses mandataires, et ces derniers ne devraient plus pouvoir invoquer leur statut de mandataire de la Couronne pour s'exclure de l'application de la réglementation en matière d'urbanisme, notamment celle édictée par les autorités locales.

En effet, la décision d'appliquer la réglementation ne devrait pas être une prérogative politique, mais plutôt une fonction administrative et reposer sur une analyse technique en regard des orientations que le gouvernement aura approuvées publiquement. En outre, l'analyse technique doit être effectuée par les autorités locales qui disposent déjà de l'infrastructure et des ressources nécessaires ainsi que l'expertise dans le domaine.

Des raisons d'efficacité évidentes imposent que les mandataires de l'État soient soumis au contrôle administratif en matière d'aménagement et d'urbanisme que l'État aura délégué, quant à son élaboration et son application, aux instances municipales. Force est de constater que le partage et la délégation des pouvoirs en structure de contrôle agissent directement au bénéfice d'un

contrôle de l'État par les citoyens, soit en assurant à ceux-ci un comportement optimal de la part de leurs institutions.

Finalement, le Barreau du Québec salue toute démarche visant à amener les différentes instances ainsi que la population à prendre part au processus décisionnel concernant l'aménagement du territoire et l'adoption des règlements qui en découlent, notamment en matière de zonage.

Les commentaires qui sont formulés par la présente sont de nature préliminaire. Le Barreau se réserve le droit de formuler des commentaires plus détaillés en regard de diverses dispositions de l'avant-projet de loi, afin de bonifier le projet de législation.

Veillez recevoir, Madame la Présidente, l'expression de nos respectueuses salutations.

Le directeur général,



Claude Provencher, LL.B., MBA

CP/jm

/0066