

La FQM
Voix des municipalités
et des régions du Québec



**Mémoire présenté à la Commission de
l'aménagement du territoire concernant
l'avant-projet de loi sur l'aménagement
durable du territoire et l'urbanisme**



**Mémoire présenté à la Commission de
l'aménagement du territoire concernant
l'avant-projet de loi sur l'aménagement
durable du territoire et l'urbanisme**



LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Fondée en 1944, la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses cinq commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

MISSION

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

VISION

- La Fédération Québécoise des Municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

VALEURS

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services

TABLE DES MATIÈRES

MISE EN CONTEXTE	1
1 LES DISPOSITIONS DE LA LADTU TRADUISENT-ELLES LES QUATRE GRANDS PRINCIPES DE BASE CONTENUS DANS SON PRÉAMBULE?	3
1.1 La responsabilité politique en aménagement.....	3
1.2 La subsidiarité et les domaines propres d'intervention	4
1.3 La concertation des actions gouvernementales et municipales.....	9
1.4 La participation active des citoyens au processus consultatif d'aménagement... 11	
2 L'ANALYSE DES IMPACTS DE L'AVANT-PROJET DE LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE ET L'URBANISME POUR LES MRC ET LES MUNICIPALITÉS	13
2.1 La MRC.....	13
2.1.1 <i>Le schéma d'aménagement et de développement</i>	14
2.1.2 <i>L'obligation de conformité</i>	15
2.1.3 <i>Les règlements régionaux</i>	17
2.1.4 <i>Le contrôle intérimaire</i>	18
2.2 La municipalité locale	19
2.2.1 <i>Le règlement d'urbanisme</i>	19
2.2.2 <i>Le référendum décisionnel</i>	21
2.3 Les dispositions particulières d'aménagement en matières agricole et minière ..23	
2.3.1 <i>L'agriculture</i>	23
2.3.2 <i>Consultations en production porcine</i>	25
2.3.3 <i>Les mines</i>	26
3 L'ALLÈGEMENT DU SYSTÈME DE PLANIFICATION ET DES RÈGLES DE PROCÉDURES ADMINISTRATIVES	27
3.1 La MRC.....	27
3.1.1 <i>La modification d'un schéma</i>	27
3.1.2 <i>La révision d'un schéma</i>	30
3.2 Les municipalités locales.....	32
3.2.1 <i>Le plan d'urbanisme</i>	32
3.2.2 <i>La réglementation d'urbanisme</i>	35
CONCLUSION	39
SOMMAIRE DES OBSERVATIONS	40
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	43
BIBLIOGRAPHIE	46

MISE EN CONTEXTE

La Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) remercie la Commission de l'aménagement du territoire de recevoir ses commentaires sur l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme (LADTU).

Cet avant-projet de loi, déposé par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) le 9 décembre dernier, s'inscrit dans la foulée des discussions qui ont eu lieu entre le ministère, les associations municipales, les mandataires du gouvernement et les professionnels sur la modernisation de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Ainsi, au nom de ses membres et des 7 000 élus municipaux qu'elle représente, la FQM est heureuse de présenter son analyse de cet avant-projet de loi, le fruit d'un travail important effectué au cours des derniers mois.

Nous tenons également à remercier Me Pierre Laurin du cabinet d'avocats Tremblay Bois Mignault Lemay pour sa collaboration dans l'analyse juridique de cet avant-projet de loi.

La refonte majeure de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme adoptée en 1979 interpelle directement la FQM et les 1 000 municipalités et MRC qui en sont membres sont concernées. Aussi, l'avant-projet de loi redéfinit l'encadrement de l'action municipale en matière d'aménagement et d'urbanisme et prévoit des dispositions de manière à faciliter la mise en œuvre des principes de développement durable.

Il est utile de rappeler que la LAU a été adoptée dans le contexte de la décentralisation de l'aménagement du territoire vers les municipalités et les MRC. Elle a été établie sur des principes fondamentaux, clairement énoncés dans le troisième fascicule du livre vert sur la décentralisation de 1977. Le premier de ces principes indique que l'aménagement est d'abord une responsabilité politique qui relève des élus. **Ainsi, de l'avis de la FQM, cette réforme de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme devrait être une opportunité pour le gouvernement de renforcer son partenariat avec les municipalités et les MRC en matière d'aménagement et de développement. Le gouvernement et le milieu municipal sont donc à un carrefour important. Par conséquent, la LADTU doit édicter les nouvelles règles permettant aux communautés de développer pleinement leur potentiel sur la base des forces et des spécificités locales et régionales. En somme, il est impératif pour la FQM que la LADTU constitue un « New Deal » entre le milieu municipal et le gouvernement du Québec, si l'on souhaite réellement assurer une occupation dynamique du territoire québécois.**

D'emblée, mentionnons que les élus municipaux sont favorables à un aménagement planifié, responsable et respectueux des principes de développement durable. Pour la FQM, la planification territoriale et les plans d'action qui en découlent sont des instruments importants devant désormais servir de cadre de référence pour assurer le développement des communautés. Cette idée s'inscrit d'ailleurs en droite ligne avec les conclusions que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) publiait en 2010 dans son examen des politiques rurales au Québec. Pour l'OCDE, « Il faut optimiser les instruments existants pour promouvoir le développement régional et rural et les intégrer dans un cadre commun¹. » L'OCDE insiste également sur l'importance de diversifier la base économique, notamment en réduisant les contraintes liées à l'utilisation des sols. L'organisme identifie également *l'implication des collectivités locales dans la prise de décisions stratégiques comme facteur de réussite* pour assurer la vitalité des territoires.

¹ Organisation de coopération et de développement économiques. *Examens de l'OCDE des politiques rurales: Québec, Canada*, 343 p., p. 18.



La LADTU est sans contredit une loi fondamentale pour assurer la vitalité des territoires. Le préambule de la loi traduit de manière éloquente ce que souhaite le milieu municipal, soit « 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. » Il est important pour la FQM que cette intention se traduise réellement dans la loi.

En regard de ce qui précède, la FQM a analysé la LADTU et présente son mémoire qui est divisé en trois parties.

En premier lieu, nous tenterons de déterminer si les dispositions de la LADTU traduisent les quatre grands principes de base contenus dans son préambule. En deuxième lieu, nous procéderons à une analyse des impacts de la LADTU sur l'exercice de la responsabilité de l'aménagement du territoire des MRC et des municipalités. En troisième lieu, nous évaluerons dans quelle mesure les objectifs d'allègement du système de planification et des règles de procédures administratives sont atteints.

La FQM espère donc que ces commentaires sauront enrichir les travaux en cours et que l'avant-projet de loi puisse être modifié en fonction de ses propositions. La FQM assure d'ailleurs les membres de la Commission et le gouvernement du Québec de toute sa collaboration en ce sens.

1 LES DISPOSITIONS DE LA LADTU TRADUISENT-ELLES LES QUATRE GRANDS PRINCIPES DE BASE CONTENUS DANS SON PRÉAMBULE?

La Loi d'interprétation² stipule que le préambule d'une loi en fait partie et sert à en expliquer l'objet et la portée. Un préambule, toutefois, ne crée ni droits ni obligations. C'est ainsi qu'il faut comprendre celui de la LADTU, de sorte qu'il est important de s'assurer que les dispositions de la loi elle-même traduisent bien son contenu.

Observation 1

Dans le préambule de l'avant-projet de loi, le gouvernement réaffirme et maintient les quatre grands principes de base : la responsabilité politique en aménagement, la subsidiarité ou les domaines propres d'intervention, la concertation des choix et des actions des paliers d'intervention et la participation active des citoyens à la prise de décision et à la gestion de l'aménagement, comme assises de tout aménagement du territoire.

À cet égard, la FQM se réjouit que les quatre grands principes de base énumérés ci-dessus aient guidé la réforme de LAU. C'est d'ailleurs à sa demande qu'un préambule a été ajouté à l'avant-projet de loi.

Toutefois, la traduction de ces principes dans le projet de loi ne nous apparaît pas toujours évidente, et c'est pourquoi nous examinerons chacun d'eux dans cette section.

1.1 La responsabilité politique en aménagement

Ce principe est plus particulièrement énoncé dans les deux premiers « considérant » du préambule :

« CONSIDÉRANT que le territoire du Québec, patrimoine commun de l'ensemble des Québécois, doit faire l'objet, sous la responsabilité conjointe du gouvernement et des élus municipaux et en consultation avec la population, d'un aménagement planifié et responsable, respectueux des principes du développement durable;

« 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; » (C'est nous qui soulignons.)

Ce principe imprègne la LADTU puisqu'elle maintient, tout en les modifiant, les outils de planification et de réglementation de la LAU et les répartit entre les divers paliers politiques québécois :

- Gouvernement du Québec
 - Orientations ministérielles (art. 28);
 - Interventions gouvernementales sur le territoire (art. 292–304);
 - Zones d'intervention spéciale (art. 305–310);

² L.R.Q., c. I-16, a. 40.

- Pouvoirs ministériels en matière de modification ou de révision d'un plan métropolitain, d'un schéma ou d'un règlement d'urbanisme (art. 311–316);
- Recours judiciaires (art. 319).
- MRC et communautés métropolitaines
 - Énoncé de vision stratégique (art. 5–14);
 - Plan métropolitain d'aménagement et de développement (art. 15–17) ou schéma d'aménagement et de développement (art. 18–21);
 - Réglementation régionale d'urbanisme (MRC) (art. 198–202);
 - Recours judiciaires (art. 319).
- Municipalités locales
 - Plan d'urbanisme (art. 80–82);
 - Réglementation d'urbanisme (art. 105–197);
 - Recours judiciaires (art. 319–321).

Observation 2

La responsabilité de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme est donc distribuée entre les acteurs politiques des scènes gouvernementale et municipale. Toutefois, la LADTU maintient une hiérarchie entre ces acteurs et, par conséquent, entre les outils à leur disposition.

Le second « considérant » énonce plus particulièrement que l'aménagement du territoire québécois est une responsabilité politique. Il ajoute :

« [...] 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; »

Observation 3

À cet égard, la LADTU n'apporte aucun changement fondamental par rapport à la LAU. Comme nous le verrons, la responsabilité politique municipale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire demeure assujettie à la panoplie d'outils gouvernementaux décrits précédemment.

1.2 La subsidiarité et les domaines propres d'intervention

Le Grand dictionnaire terminologique de l'Office québécois de la langue française définit comme suit le principe de subsidiarité :

« Principe de développement durable selon lequel les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité, en ayant le souci d'une répartition adéquate des lieux de décision afin de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernées. »

Pour savoir si la LADTU respecte ce principe, il faut d'abord identifier le contenu de chacun des principaux outils d'aménagement et d'urbanisme confiés aux différents acteurs politiques. D'entrée de jeu, soulignons qu'il n'y a pas, à cet égard, de différences notables avec la LAU.

- Le gouvernement du Québec

- Orientations gouvernementales

C'est principalement par les orientations gouvernementales que le gouvernement du Québec joue un rôle en aménagement et en urbanisme. En effet, comme nous aurons l'occasion de le préciser plus loin, les outils de planification et d'urbanisme régionaux et locaux doivent être conformes à ces orientations pour entrer en vigueur.

Que sont les orientations gouvernementales? Le troisième alinéa de l'article 28 les décrit :

« Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire s'entendent des objectifs et des orientations que poursuivent le gouvernement, ses ministres, les mandataires de l'État et les organismes publics en cette matière, y compris le plan d'affectation des terres prévu à l'article 21 de la Loi sur les terres du domaine de l'État (L.R.Q., chapitre T 8.1), et des projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement qu'ils entendent réaliser sur le territoire d'un organisme compétent³. »

La gamme des orientations gouvernementales est donc très vaste, et peut passer du très général (ex. : la densification d'un territoire urbain) au très particulier (ex. : la construction d'un poste de distribution par Hydro-Québec).

- Interventions gouvernementales

Un règlement gouvernemental détermine les cas dans lesquels une intervention projetée du gouvernement, de l'un de ses ministres ou de l'un de ses organismes ou d'un mandataire de l'État sur le territoire d'une communauté métropolitaine ou d'une municipalité régionale de comté doit faire l'objet d'un examen préalable de sa conformité aux objectifs de tout plan métropolitain ou tout schéma applicable sur le territoire visé par l'intervention. (art. 292)

Si le résultat de cet examen est négatif, le gouvernement peut, ultimement, obliger l'autorité régionale à modifier le plan métropolitain ou le schéma de façon à ce que l'intervention y soit réputée conforme. (art. 294–302)

- Zones d'interventions spéciales

La définition, par décret gouvernemental, d'une zone d'intervention spéciale a pour but d'y édicter des règles d'urbanisme de nature à prévenir ou à résoudre un problème dont l'urgence ou la gravité justifie, de l'avis du gouvernement, son intervention dans l'intérêt public. (art. 305)

³ Au sens de la LADTU (4), un organisme compétent est, selon le cas, une communauté métropolitaine ou une municipalité régionale de comté.

- Les communautés métropolitaines
 - Plan métropolitain d'aménagement et de développement

Le plan métropolitain, dans une perspective de développement durable, définit des orientations, des objectifs et des critères aux fins d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire de la communauté métropolitaine.

Les objets sur lesquels portent les orientations, les objectifs et les critères sont les suivants :

1. La planification du transport terrestre;
2. La protection et la mise en valeur du milieu naturel bâti ainsi que des paysages;
3. L'identification de toute partie du territoire de la communauté qui doit faire l'objet d'une planification intégrée de l'aménagement et du transport;
4. La définition de seuils minimaux de densité selon les caractéristiques du milieu;
5. La mise en valeur des activités agricoles;
6. La définition des territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace;
7. L'identification de toute partie de territoire de la communauté qui, chevauchant le territoire de plusieurs municipalités régionales de comté, est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général;
8. L'identification de toute installation qui présente un intérêt métropolitain et la détermination, pour toute nouvelle installation, du lieu de son implantation, de sa vocation et de sa capacité. Le plan délimite tout périmètre métropolitain. (art. 16)

Dans le but d'assurer l'atteinte de ses orientations et de ses objectifs ou le respect des critères qu'il énonce, le plan métropolitain peut rendre obligatoire l'inclusion de tout élément qu'il précise, parmi ceux qu'un schéma peut prévoir, dans un schéma applicable sur le territoire de la communauté métropolitaine.

- Les municipalités régionales de comté (MRC)
 - Schéma d'aménagement et de développement du territoire

Le schéma planifie l'aménagement et le développement du territoire de la MRC. Il tient compte de l'énoncé de vision stratégique et de l'évolution des enjeux sociaux, économiques et environnementaux sur ce territoire.

Il a principalement pour vocation :

1. De contribuer aux efforts en matière d'efficacité énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre;
2. D'assurer une répartition optimale des espaces urbains et de ceux à urbaniser;
3. De soutenir des modes d'urbanisation qui contribuent à diminuer le recours à l'automobile et à modifier les habitudes de déplacement;

4. D'assurer la protection, la mise en valeur et la pérennité du territoire et des activités agricoles et l'utilisation prioritaire de ce territoire à des fins agricoles;
5. De prévenir et de diminuer les dangers, les risques ou les nuisances susceptibles d'affecter la sécurité publique et la santé publique;
6. De contribuer à la conservation, à la protection et à la mise en valeur du patrimoine naturel, du patrimoine bâti et des paysages;
7. De contribuer à la protection et à la mise en valeur des ressources naturelles telles que l'eau et la forêt et de favoriser la biodiversité. (art. 19)

Le schéma définit des objectifs, des stratégies et des cibles et contient toute mesure propre à assurer ou à favoriser sa mise en œuvre.

Notamment, le schéma :

1. Détermine les grandes affectations du territoire et les principales caractéristiques de son occupation;
2. Délimite tout périmètre d'urbanisation;
3. Décrit et planifie l'organisation du transport terrestre;
4. Délimite toute partie de territoire soumise à des contraintes, naturelles ou liées à l'activité humaine, devant être prises en considération pour des raisons de santé, de sécurité ou de protection de l'environnement;
5. Délimite toute partie de 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;
6. Énumère et définit les grands projets d'équipements ou d'infrastructures et les services utiles ou nécessaires à la poursuite des objectifs, stratégies et cibles définis;
7. Contient des mesures de prévention ou d'atténuation des incidences significatives anticipées de sa mise en œuvre sur l'environnement. (art. 20)

Le schéma prévoit des règles, des critères ou des obligations quant au contenu de tout règlement d'urbanisme qu'une municipalité peut adopter en vertu de la présente loi, notamment quant au fait qu'un tel règlement doit contenir des dispositions au moins aussi contraignantes que celles prévues au schéma. (art. 21)

– La réglementation régionale

La loi confère aux MRC le pouvoir de réglementer la plantation et l'abattage d'arbres; d'établir des distances séparatrices aux fins d'atténuer les inconvénients liés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles ou d'assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau; d'établir toute norme en matière de zonage ou de lotissement destinée à tenir compte de tout facteur, propre à la nature du lieu, lié à la santé publique, à la sécurité publique ou à la protection des rives, du littoral, des plaines inondables et des milieux hydriques et humides, ainsi que de toute contrainte anthropique reliée à la sécurité publique ou à la santé publique. (art. 198–200)

De tels règlements entraînent la caducité de toute disposition réglementaire locale portant sur le même objet ainsi que du pouvoir de la municipalité locale d'adopter une telle disposition. (art. 202)

- Les municipalités locales

- Plan d'urbanisme

Le plan d'urbanisme guide l'exercice, par le conseil de la municipalité locale, de ses pouvoirs en matière de réglementation d'urbanisme. Il a pour but, eu égard à l'évolution des enjeux sociaux, économiques et environnementaux et aux objectifs, stratégies et cibles qu'il définit, de favoriser l'aménagement et le développement cohérents et rationnels du territoire de la municipalité.

Il contient toute mesure propre à assurer ou à favoriser sa mise en œuvre. (art. 81)

Le plan d'urbanisme peut délimiter toute partie de son territoire qu'il juge devoir prioritairement faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification, qu'il définit en tant que zone franche d'approbation référendaire et à l'intérieur de laquelle aucune modification réglementaire ne sera sujette à l'approbation référendaire.

Il définit des objectifs, stratégies et cibles spécifiques à cette fin. (art. 82)

Le plan d'urbanisme peut comprendre, pour toute partie du territoire de la municipalité locale qu'il délimite, un plan particulier d'urbanisme. (art. 83)

- Réglementation d'urbanisme

La LADTU répète les pouvoirs conférés aux municipalités locales en matière de réglementation d'urbanisme normative (zonage, lotissement, construction, permis et certificats, etc.) ou attributive de pouvoirs discrétionnaires de portée individuelle (usages conditionnels, plans d'implantation et d'intégration architecturale, dérogations mineures, etc.) (art. 118–197). Certains outils ou modalités réglementaires sont ajoutés (réglementation à caractère incitatif (art. 129–132), logement abordable (art. 183–186), etc.)

Cette description des outils propres à chaque palier politique laisse voir que, de façon générale, plus on descend dans l'échelle hiérarchique, plus leur contenu est précis. Toutefois, à cause de cette hiérarchie, le palier gouvernemental, qui est le plus élevé, contrôle le niveau de précision des outils régionaux et locaux.

Observation 4

Parler de subsidiarité avec une telle description est donc tout à fait relatif. Certains des documents gouvernementaux qui constituent les orientations actuelles sont effectivement des énoncés généraux de politique (*Pour un aménagement concerté du territoire*, 1994, 1995) alors que d'autres sont beaucoup plus précis (détermination, par le ministère de la Sécurité publique, de zones de contraintes naturelles et imposition de normes précises d'implantation à leur égard).

Les instances régionales, pour leur part, contrôlent le niveau de précision des outils locaux. Rappelons, à cet égard, l'article 21 qui remplace les articles de la LAU relatifs au document complémentaire :

« Le schéma prévoit des règles, des critères ou des obligations quant au contenu de tout règlement d'urbanisme qu'une municipalité peut adopter en vertu de la présente loi, notamment quant au fait

qu'un tel règlement doit contenir des dispositions au moins aussi contraignantes que celles prévues au schéma. »

Une MRC peut donc contrôler en détail le contenu des règlements d'urbanisme locaux.

Par conséquent, plus le palier politique est près du citoyen, plus nombreuses peuvent être les règles précises qu'il est contraint d'inclure dans ses outils d'aménagement et d'urbanisme en raison de son obligation de conformité à l'égard des outils des paliers supérieurs. D'où une perte d'autonomie dont l'importance variera en fonction de la précision du contenu des outils supérieurs.

Malgré ce qui précède, il est important de mentionner que les maires des municipalités siègent à la MRC et qu'ils pourront exercer un contrôle sur les décisions prises à cet égard.

En somme, le principe de subsidiarité, dans la LADTU tout comme dans la LAU, repose sur la bonne foi des acteurs politiques gouvernemental et régionaux impliqués dans l'aménagement du territoire. Ces derniers doivent avoir le souci de limiter au strict nécessaire la précision des mesures qu'ils adoptent. Ces mesures ne doivent porter que sur des objets – et avoir un degré de précision – les plus appropriés à leur niveau d'autorité.

1.3 La concertation des actions gouvernementales et municipales

Le préambule mentionne explicitement cette concertation :

« CONSIDÉRANT que le territoire du Québec [...] doit faire l'objet, sous la responsabilité conjointe du gouvernement et des élus municipaux [...] d'un aménagement planifié et responsable, respectueux des principes du développement durable;

« CONSIDÉRANT que l'aménagement du territoire québécois requiert la concertation entre les diverses instances compétentes afin d'assurer l'harmonisation et la cohérence de leurs interventions et de favoriser une occupation dynamique et durable du territoire; »

Le dernier « considérant » atténue toutefois la portée de ce qui précède :

« CONSIDÉRANT que le gouvernement est responsable, en consultation avec le milieu municipal, de la définition des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire. » (C'est nous qui soulignons.)

Nous tenons à souligner que consultation et concertation ne sont pas des synonymes.

Pour sa part, l'article 2 de la loi mentionne :

« Les autorités chargées de l'aménagement du territoire coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et elles s'emploient à favoriser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du territoire québécois. » (C'est nous qui soulignons.)

Dans le corps de la loi, la concertation et la consultation font donc place à la coordination.

Les deux premières pages de la LADTU réfèrent donc explicitement à la *concertation*, à la *consultation* et à la *coordination* entre les autorités politiques. Or, comme nous avons eu l'occasion de le mentionner, la

hiérarchie politique entre les acteurs se reflète dans la hiérarchie des outils que la loi met à leur disposition. Peut-on parler de *concertation* ou *coordination* dans une structure hiérarchisée? N'est-ce pas antinomique?

Même la *consultation* n'est que partiellement assurée par la LADTU. Les autorités régionales (communautés et MRC) doivent en effet consulter le gouvernement (art. 22) et les municipalités locales (art. 23) avant de modifier ou réviser un plan métropolitain ou un schéma. Toutefois, rien n'oblige le gouvernement à consulter les municipalités avant d'adopter une orientation qui, pourtant, s'imposera à ces dernières.

Il faut donc conclure que toute concertation ou coordination doit être le fruit d'une volonté politique puisque, sur le plan juridique, ces concepts sont absents des dispositions substantives de la LADTU. (art. 292–310)

Recommandation 1

Pour qu'il y ait coordination des actions, la FQM recommande d'ajouter un article de loi qui précise clairement que les orientations gouvernementales seront définies en consultation avec le milieu municipal afin que celles-ci puissent être modulées en fonction des spécificités territoriales. Cette consultation pourrait se faire via un mécanisme simple et déjà existant, soit la Table Québec-municipalités.

Par ailleurs, l'aménagement du territoire est une responsabilité décentralisée essentielle au milieu municipal pour qu'il assure un véritable développement de son territoire. Par conséquent, le gouvernement doit exercer un rôle d'accompagnateur auprès des élus plutôt que d'imposer sa volonté à travers des échanges administratifs qui sont parfois improductifs.

En outre, nous avons assisté, depuis quelques années, à la prolifération d'organismes ou d'entités dont les activités ont un impact important en matière de planification du territoire. On n'a qu'à penser aux conférences régionales des élus (CRÉ) et à leurs commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) et aux organismes de bassins versants (OBV). Si plusieurs de ces organismes ont leur utilité et sont même essentiels, **il n'en demeure pas moins qu'il en résulte bien souvent une confusion quant à la responsabilité qui incombe à chaque instance et à la prépondérance d'une planification par rapport à l'autre.** De plus, il est primordial de s'assurer que les planifications régionales des autres organisations ne deviennent pas des orientations gouvernementales déguisées.

À cet égard, la FQM appréhende qu'à moyen et long terme, cette approche soit génératrice de conflits et d'immobilisme, considérant d'une part les mandats impartis par le gouvernement à des organismes *ad hoc* créés par décret et, d'autre part, les responsabilités légales dévolues aux MRC quant à l'aménagement du territoire, au regard de l'application de la LADTU.

Rappelant que le développement durable exige l'équilibre entre l'acceptabilité sociale, la viabilité économique et la qualité du milieu de vie des collectivités, nous croyons que celui-ci ne pourra être atteint que si l'on donne des pouvoirs adéquats aux élus locaux.

La FQM est persuadée que la révision de la LAU ne pourra garantir la cohérence de l'aménagement du territoire au Québec qu'en déclarant que le schéma a préséance sur tout élément contenu dans un autre plan ou schéma régional en matière d'aménagement et d'urbanisme sur le territoire d'une MRC. Ainsi, on éliminerait le flou existant et l'on donnerait un sens réel au principe de subsidiarité.

Recommandation 2

Afin de conférer aux documents de planification (schéma d'aménagement, plan d'urbanisme et plans d'action qui en découlent) un impact réel sur le développement et s'assurer de leur réalisation, la FQM recommande que la LADTU précise que ces documents de planification, une fois adoptés, doivent guider l'action de l'ensemble des partenaires pouvant soutenir leur réalisation. La FQM fait cette proposition pour assurer l'efficacité, la cohérence et une utilisation optimale des ressources en lien avec cet imposant travail de planification territoriale.

En d'autres mots, la FQM souhaite que le gouvernement intègre dans la LADTU la notion de prépondérance des outils de planification des municipalités et des MRC.

La précédente recommandation est importante et permettrait de respecter le consensus établi entre l'État et le milieu municipal inscrit dans les documents de planification.

À défaut d'apporter cette modification, le préambule n'aura qu'un impact marginal dans les faits puisque le reste du texte de loi maintient une hiérarchie entre les outils de planification. L'État se réserve également le droit de juger de l'atteinte des résultats sans se contraindre à participer à la réalisation des plans d'action. **La nouvelle loi doit nous assurer un maximum de garanties à l'effet que l'État et les communautés travaillent dans la même direction et contribuent ensemble à l'atteinte des résultats.**

1.4 La participation active des citoyens au processus consultatif d'aménagement

Nous croyons que la LADTU réaffirme le principe de la participation active des citoyens au processus consultatif d'aménagement. Aux paliers régionaux et local, le processus d'adoption ou de modification des outils d'aménagement et d'urbanisme rend obligatoire la consultation des citoyens. La procédure de consultation, qui existe déjà en vertu de la LAU, est raffinée. Ainsi :

- La loi oblige une municipalité locale à adopter, en même temps qu'un projet de règlement relatif à son plan d'urbanisme, un document expliquant la nature et les objectifs du projet. (art. 89) De même, en adoptant un projet de règlement d'urbanisme, le conseil doit en expliquer le contenu et les objectifs et les mettre en relation avec les objectifs, stratégies et cibles définis au plan d'urbanisme. De plus, lorsqu'une disposition du projet de règlement a pour objet de permettre la réalisation d'un projet immobilier, elle explique la nature de ce dernier. (art. 206) Si le projet de règlement contient une disposition sujette à l'approbation référendaire, ces informations doivent être consignées dans un document pouvant être obtenu par les citoyens.
- La procédure de consultation à l'égard d'un règlement contenant une disposition sujette à l'approbation référendaire est scindée : dorénavant, l'assemblée de consultation est précédée d'au moins sept jours par une assemblée d'information. (art. 211–214)
- Au terme du processus de consultation publique, aussi bien aux paliers régionaux que local, un rapport de consultation doit être préparé. Ce rapport rend compte de l'information fournie par la municipalité et fait état des préoccupations exprimées, des questions soulevées, des commentaires et suggestions reçues ainsi que des réponses et explications données durant la consultation. (art. 26, 91, 216)
- Tant aux niveaux régionaux que local, un rapport biennal doit être adopté afin d'évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs exprimés et la réalisation des actions proposées par le plan métropolitain, le schéma ou le plan d'urbanisme. (art. 78, 102)

En somme, la loi promeut la diffusion la plus complète d'informations quant aux projets des autorités politiques à l'égard des outils d'aménagement et d'urbanisme mis à leur disposition. Elle vise également à ce que la voix des citoyens soit bien entendue. Une fois adoptés, les rapports biennaux assurent l'imputabilité des autorités politiques face aux citoyens. Nous y reviendrons.

Observation 5

Sur le plan procédural, la LADTU est moins contraignante que la LAU en ce qu'elle respecte une certaine autonomie des autorités régionales et locales dans la détermination du mode de consultation des citoyens. À cet effet, la LADTU prévoit que ces autorités adoptent, par règlement, une politique d'information et de consultation publique. Cette politique est toutefois encadrée : elle doit prévoir la tenue d'au moins une assemblée publique de consultation. Elle précise également les informations que les mesures prévues à la politique doivent permettre de communiquer efficacement aux personnes concernées. Enfin, elle prévoit que la politique doit contenir des mesures visant à favoriser un débat public et ouvert sur l'objet de la consultation. (art. 11, 25, 90, 215)

Au palier régional, la LAU prévoit la possibilité, lors de la consultation publique sur une modification ou une révision du schéma, qu'une municipalité locale exige la tenue, sur son territoire, d'une assemblée publique de consultation. (LAU, art. 53, 56.12.8) La LADTU, dans une volonté apparente d'alléger les dispositions législatives d'ordre procédural, n'impose plus de telles obligations. Les autorités régionales ont dorénavant la compétence pour adopter une politique d'information et de consultation publique devant prévoir la tenue « d'au moins une assemblée publique de consultation » (art. 25); libres à elles d'en prévoir davantage. Il faut quand même noter que la loi précise que la politique

« [...] doit contenir des mesures visant à favoriser, dans le cadre d'une ou de plusieurs assemblées de consultation, la participation publique et la discussion ouverte sur l'objet de la consultation et à permettre au public de faire tout commentaire ou toute suggestion, oralement ou par écrit, lors des assemblées ou par écrit dans un délai raisonnable après la tenue de la dernière d'entre elles. »
(C'est nous qui soulignons.)

La possibilité de présenter des commentaires par écrit est nouvelle et a pour effet de faciliter l'intervention citoyenne. Par ailleurs, notamment dans les MRC ayant un vaste territoire, l'esprit de cette disposition législative devrait les inciter à prévoir des assemblées de consultation à divers endroits, du moins pour les modifications les plus importantes.

Au palier local, une modification procédurale notable apportée par la LADTU doit être soulignée. En vertu de la LAU, presque tous les règlements d'urbanisme doivent être précédés de l'adoption d'un projet soumis à la consultation publique au moyen d'une assemblée publique. (LAU, 123) La LADTU fait, à cet égard, une distinction entre les règlements d'urbanisme selon qu'ils contiennent ou non une disposition sujette à l'approbation référendaire. Dans le premier cas, la tenue d'une assemblée publique est obligatoire. (art. 214) Dans le second cas toutefois, le conseil municipal a le pouvoir d'adopter un règlement déterminant les modalités d'information et de consultation des citoyens. (art. 217) Or, ce règlement ne doit pas obligatoirement prévoir la tenue d'une assemblée de consultation publique. (art. 208)

Il est donc possible qu'il n'y ait pas d'assemblée de consultation publique pour la plupart des projets de règlement adoptant ou modifiant un règlement d'urbanisme. Les citoyens seraient néanmoins consultés, mais suivant une autre procédure.

En conclusion, la LADTU :

- **maintient, de façon générale, l'obligation de consulter les citoyens lors de la modification de la révision des outils d'aménagement et d'urbanisme;**
- **augmente sensiblement l'information documentaire que les autorités régionales ou locales doivent mettre à la disposition des citoyens;**
- **accorde aux autorités régionales et locales une plus grande souplesse procédurale en matière de consultation.**

Nous traiterons plus loin du processus d'approbation référendaire par les citoyens.

2 L'ANALYSE DES IMPACTS DE L'AVANT-PROJET DE LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE ET L'URBANISME POUR LES MRC ET LES MUNICIPALITÉS

Comme mentionné précédemment, la FQM a travaillé, dans le cadre de son analyse, sur la base de six objectifs qu'elle poursuit à l'égard de la LADTU. En somme, la FQM souhaite que l'avant-projet de loi introduise des mesures qui :

- réaffirment clairement que l'aménagement du territoire est un acte politique et qu'il relève de la mission fondamentale du gouvernement, de la MRC et de la municipalité;
- accordent une plus grande autonomie et une plus grande discrétion à la MRC et à la municipalité;
- renforcent la MRC dans ses compétences en matière d'aménagement et de développement du territoire;
- allègent l'examen de conformité des schémas d'aménagement et de développement aux orientations gouvernementales;
- confient aux municipalités locales certains pouvoirs permettant d'atténuer la rigidité inhérente à l'application et à l'administration des règlements d'urbanisme ainsi que de s'affranchir du référendum décisionnel afin de laisser une grande place à l'initiative municipale;
- redonnent aux municipalités les pouvoirs de planification et de réglementation à l'égard des activités agricoles exercées en zone agricole.

C'est en fonction de ces six objectifs que nous avons analysé les dispositions de l'avant-projet de loi, et c'est en regard de ces éléments que nous formulerons des recommandations.

2.1 La MRC

L'autonomie de la MRC dépend d'abord de la nature précise de la compétence qui lui est conférée en matière d'aménagement et d'urbanisme. Elle dépend également de la portée de l'obligation de conformité à l'égard des outils gouvernementaux.

2.1.1 *Le schéma d'aménagement et de développement*

Le principal outil à la disposition de la MRC est le schéma d'aménagement et de développement.

La LADTU précise que le schéma planifie l'aménagement et le développement du territoire de la MRC. Il tient compte de l'énoncé de vision stratégique et de l'évolution des enjeux sociaux, économiques et environnementaux sur ce territoire. Le contenu de cet énoncé est très général :

« Afin de favoriser l'exercice cohérent de ses compétences en vertu de toute loi, tout organisme compétent est tenu de maintenir en vigueur, en tout temps, un énoncé de sa vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social de son territoire. » (art. 5 1er al.)

Depuis 2010, la LAU oblige les MRC à adopter un tel énoncé. Contrairement à la LADTU, il n'y a toutefois pas de référence spécifique dans les dispositions relatives au schéma à l'énoncé de vision stratégique. (LAU, a. 3 ss)

Comme mentionné précédemment, la LADTU énumère à l'article 19 sept objectifs qui sont la principale (et donc pas nécessairement la seule) vocation d'un schéma :

1. de contribuer aux efforts en matière d'efficacité énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre;
2. d'assurer une répartition optimale des espaces urbains et de ceux à urbaniser;
3. de soutenir des modes d'urbanisation qui contribuent à diminuer le recours à l'automobile et à modifier les habitudes de déplacement;
4. d'assurer la protection, la mise en valeur et la pérennité du territoire et des activités agricoles et l'utilisation prioritaire de ce territoire à des fins agricoles;
5. de prévenir et de diminuer les dangers, les risques ou les nuisances susceptibles d'affecter la sécurité publique et la santé publique;
6. de contribuer à la conservation, à la protection et à la mise en valeur du patrimoine naturel, du patrimoine bâti et des paysages;
7. de contribuer à la protection et à la mise en valeur des ressources naturelles telles que l'eau et la forêt et de favoriser la biodiversité.

De toute évidence, le développement durable sous-tend les objectifs 1, 2, 3, 6 et 7. Nous nous interrogeons plus particulièrement, dans le cas des municipalités rurales ou semi-rurales, sur le troisième objectif qui doit « (...) soutenir des modes d'urbanisation qui contribuent à diminuer le recours à l'automobile et à modifier les habitudes de déplacement ». Malgré le fait que nous adhérons complètement à l'objectif de limiter l'étalement urbain, il faut songer qu'elle n'a pas la même portée dans un milieu de faible densité. En outre, la croissance en matière de construction résidentielle étant beaucoup plus faible en milieu rural, l'impact en matière de gaz à effet de serre (GES) sera d'autant moindre.

Enfin, jusqu'à quel point ces sept objectifs principaux, attribués à un schéma, sont-ils bien arrimés avec les deux objectifs généraux suivants, en matière d'aménagement et de développement du territoire, décrits à l'article 2 :

« [les autorités compétentes] soutiennent, par des mesures d'aménagement et de développement du territoire, les efforts qui sont entrepris notamment aux fins : (...) »

« 2° de créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé, sécuritaire et favorable à l'habitat, à la santé publique et à l'exercice des activités économiques;

« 3° de favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du Québec ».

Observation 6

Il n'est aucunement fait mention, à l'article 19, de la vie économique de la région, alors que c'est un pilier du développement durable qui doit guider, dans une perspective de long terme, l'élaboration du schéma (cinq des sept objectifs du schéma touchent la composante environnementale). De surcroît, le développement économique est à la base de l'occupation dynamique du territoire, qui constitue un des éléments du préambule.

Observation 7

Le deuxième paragraphe du second alinéa réfère à la création et au maintien d'un milieu bâti sécuritaire. Effectivement, les outils d'aménagement tiennent de plus en plus compte, notamment, des contraintes naturelles que sont les zones sensibles aux inondations, aux écroulements rocheux, aux glissements de terrain, à l'érosion, etc. Nous craignons toutefois que cette référence spécifique à la sécurité du milieu bâti ne donne des munitions additionnelles aux citoyens qui tiennent une municipalité responsable des dommages subis par leur immeuble à l'occasion d'une catastrophe naturelle. Ainsi, une immunité à l'encontre des recours civils ne devrait-elle pas être accordée aux instances municipales lorsque ces activités sont exercées conformément aux normes réglementaires gouvernementales?

Enfin, la LADTU précise que le schéma définit des objectifs, des stratégies et des cibles et contient toute mesure propre à assurer ou à favoriser sa mise en œuvre. Le schéma doit notamment inclure sept mesures telles que précisées à l'article 20 et présentées à la page 8 du présent mémoire.

On notera que cette énumération de mesures n'est pas exhaustive (« notamment »). La LAU, pour sa part, décrit le contenu obligatoire et facultatif du schéma sous forme d'une énumération de sujets précis (ex. : « déterminer les grandes orientations d'aménagement du territoire »).

Observation 8

Sans qu'il y ait de changement radical par rapport à la LAU, nous croyons que la LADTU donne plus de souplesse aux MRC quant au contenu de leur schéma. Cette conclusion découle de la référence à l'énoncé de vision stratégique, de l'ajout d'objectifs décrivant la principale vocation d'un schéma et de l'énumération non exhaustive du contenu de ce dernier. Toutefois, il conviendra de s'assurer que les MRC auront la marge de manœuvre nécessaire pour déterminer leurs priorités territoriales et assumer leurs responsabilités.

2.1.2 L'obligation de conformité

La marge de manœuvre des MRC dépend également de l'obligation de conformité ou, plus précisément, de la nature des documents auxquels le schéma doit être conforme. Comme nous l'avons vu plus haut, cette conformité doit exister par rapport aux « orientations gouvernementales ». Or, il n'y a pas de différence fondamentale, quant à la nature de ces orientations, entre la LADTU et la LAU. Toutefois, la LADTU contient, quant à l'appréciation de la conformité, une innovation qui peut être intéressante mais dont nous ne pouvons pas, pour l'instant, mesurer la véritable portée.

Un règlement gouvernemental doit en effet définir les éléments propres à faire l'objet d'un examen de conformité aux orientations gouvernementales lors de la modification ou de la révision d'un schéma (art. 28, 50). Dans le document d'information publié sur la LADTU⁴, cette nouvelle approche est décrite comme suit :

« Mieux cibler la conformité aux orientations gouvernementales

« Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire doit donner un avis quant à la conformité aux orientations gouvernementales de toute modification d'un plan métropolitain ou d'un schéma. Cet avis serait dorénavant limité à certains enjeux stratégiques définis par règlement gouvernemental. À titre d'exemple, le gouvernement continuerait de se prononcer sur toute modification apportée à la cartographie des plaines inondables, les zones exposées aux glissements de terrains et des zones d'érosion. Cette modification allégerait le processus tout en favorisant une plus grande coopération fondée sur l'accompagnement du milieu municipal par les ministères et organismes⁵. »

Ce n'est que lorsque le projet de règlement sera publié que nous pourrons apprécier la portée de cet allègement. Le MAMROT annonce qu'il sera soumis à l'approbation gouvernementale en même temps que le projet de loi⁶. Nous saurons alors jusqu'à quel point le processus de vérification de la conformité est allégé et, plus particulièrement, dans quelle mesure des éléments du schéma qui, jusqu'ici faisaient l'objet d'un tel examen, en seront dorénavant exemptés.

Recommandation 3

La FQM recommande que le gouvernement rende public le processus entourant l'examen de la conformité quant aux orientations gouvernementales auxquelles il compte assujettir les schémas et qu'il en précise la nature avant le dépôt de la nouvelle mouture de la LADTU.

Recommandation 4

La FQM recommande au gouvernement qu'il énonce clairement la portée des orientations gouvernementales afin qu'elles soient de nature générale et permettent une plus grande autonomie municipale en matière d'aménagement du territoire et une modulation en fonction des spécificités territoriales.

Malgré un examen de conformité plus ciblé, l'article 311 de la LADTU confère au ministre le pouvoir d'exiger la modification de tout plan métropolitain ou de tout schéma qu'il estime comme ne respectant pas une orientation gouvernementale en matière d'aménagement du territoire.

Ainsi, il n'est pas clair si seul l'examen sera plus ciblé ou s'il y a une volonté de restreindre l'obligation de conformité à certaines orientations. Le projet de loi devrait être plus explicite à cet égard.

⁴ Bâtissons ensemble les municipalités de demain, MAMROT, www.mamrot.gouv.qc.ca, 2011.

⁵ P. 8.

⁶ Muni-Express, n° 12, 14 décembre 2010.

Recommandation 5

Que la LADTU encadre davantage le pouvoir du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire d'exiger la modification de tout plan métropolitain ou de tout schéma qu'il estime comme ne respectant pas une orientation gouvernementale en matière d'aménagement du territoire.

En somme, l'allègement administratif de la vérification de la conformité demeure pour l'instant théorique. De plus, la LADTU ne restreint en rien la portée des orientations gouvernementales. Rappelons qu'en vertu de l'article 28, il s'agit :

« [...] des objectifs et des orientations que poursuivent le gouvernement, ses ministres, les mandataires de l'État et les organismes publics [en matière d'aménagement du territoire], y compris le plan d'affectation des terres prévu à l'article 21 de la Loi sur les terres du domaine de l'État (L.R.Q., chapitre T 8.1), et des projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagements qu'ils entendent réaliser sur le territoire d'un organisme compétent. »

2.1.3 Les règlements régionaux

La LADTU accorde des pouvoirs accrus aux MRC en matière de règlements régionaux d'urbanisme. Nous en avons fait mention plus haut.

En vertu de la LAU, une MRC peut réglementer la plantation et l'abattage d'arbres dans le but d'assurer la protection de la forêt privée et son aménagement dans le respect des principes de développement durable (LAU, 79.1). Ce pouvoir est répété dans la LADTU (art. 198). De plus, d'autres pouvoirs réglementaires sont ajoutés :

- En zone agricole ou à proximité d'une telle zone, établir des distances séparatrices aux fins d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles ou d'assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau. (art. 199)
- Établir toute norme, en matière de zonage ou de lotissement, destinée à tenir compte de tout facteur, propre à la nature d'un lieu, qu'elle estime devoir prendre en considération pour des motifs reliés à la santé publique, à la sécurité publique ou à la protection des rives, du littoral, des plaines inondables et des milieux hydriques et humides. (art. 200)
- Établir toute norme, en matière de zonage ou de lotissement, destinée à tenir compte de la proximité, réelle ou éventuelle, d'un immeuble ou d'une activité qui soumet l'occupation du sol à des contraintes majeures reliées à la sécurité publique ou à la santé publique. (art. 200)

Il faut toutefois comprendre que l'exercice de ces pouvoirs, par la MRC, entraîne la caducité de toute disposition réglementaire locale portant sur le même objet ainsi que du pouvoir de la municipalité locale d'adopter une telle disposition. (art. 202) Cependant, il est important de mentionner que, tel que signalé précédemment, l'ensemble des maires siègent à la MRC, ce qui leur permet d'exercer un contrôle politique à cet égard.

Observation 9

La réglementation régionale peut être une avenue intéressante pour renforcer les MRC.

2.1.4 *Le contrôle intérimaire*

La LADTU, tout comme la LAU, accorde à une communauté ou à une MRC le pouvoir d'imposer un contrôle intérimaire pendant le processus de modification ou de révision du plan ou du schéma.

La LAU prévoit que le contrôle intérimaire peut être exercé au moyen d'une résolution ou d'un règlement. La résolution permet d'interdire les nouvelles utilisations du sol, les nouvelles constructions, les demandes d'opération cadastrale et les morcellements de lot faits par aliénation. Elle ne peut toutefois viser un certain nombre d'activités comme, par exemple, une nouvelle utilisation du sol à des fins agricoles sur des terres en culture. Le règlement de contrôle intérimaire, quant à lui, est plus précis ; il peut prévoir des règles particulières en matière de zonage, de lotissement ou de construction et de délivrance de permis ou de certificats. Sur le plan procédural, ce règlement ne peut entrer en vigueur avant que le ministre ait eu l'occasion de vérifier sa conformité. Le règlement peut être adopté en tout temps après le début du processus de modification (c'est-à-dire l'adoption d'un projet de règlement à cet effet) ou du début de la période de révision du plan ou du schéma. Rappelons que cette période commence à la date du cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur du plan ou du schéma courant. (LAU, a. 55)

On note trois différences importantes entre le régime de contrôle intérimaire de la LAU et celui de la LADTU. Ces différences semblent inspirées par la volonté gouvernementale d'éviter qu'un règlement de contrôle intérimaire ne devienne, dans les faits, quasi permanent.

Premièrement, la LADTU ne prévoit qu'un seul outil de contrôle intérimaire : la résolution. Elle peut être adoptée dès que la communauté ou la MRC a adopté un projet de modification ou de révision du schéma ou a exprimé l'intention de le faire « prochainement ». (art. 68) Son effet est semblable à une résolution de contrôle intérimaire adoptée en vertu de la LAU.

La deuxième différence concerne le contenu du régime de contrôle intérimaire. Comme il est souligné plus haut, la LAU permet l'adoption d'un règlement de contrôle intérimaire qui pourra s'apparenter à un règlement d'urbanisme, avec des règles en matière de zonage, de lotissement ou de construction et de délivrance de permis ou de certificats. Le régime de la LADTU, quant à lui, vise uniquement à interdire certaines activités (nouvelle utilisation du sol, construction ou modification cadastrale). La résolution ne peut les encadrer avec des normes, à l'instar d'un règlement d'urbanisme.

La troisième différence concerne la durée du régime de contrôle intérimaire imposée en période de révision du plan ou du schéma.

Nous avons vu que la LAU permet d'imposer un tel contrôle à compter du début d'une période de révision, c'est-à-dire du cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur du plan ou du schéma courant. Or, l'expérience démontre que la période de révision d'un schéma est fort longue; elle dure de nombreuses années. De plus, le contrôle intérimaire ne se termine, sur le territoire d'une municipalité locale, que lors de l'entrée en vigueur du dernier règlement de concordance adopté à la suite de l'entrée en vigueur du schéma révisé (LAU, a. 712). C'est ainsi qu'un règlement de contrôle intérimaire peut être quasi permanent.

La LADTU, quant à elle, limite la durée du contrôle intérimaire. S'il est imposé préalablement à l'adoption d'un projet de modification ou de révision du plan ou du schéma, il cesse d'avoir effet le 90^e jour suivant

celui de l'adoption de la résolution qui l'impose si le projet de modification ou de révision n'est pas adopté à cette date (art. 73). Dans le cas contraire, le processus de révision ou de modification suivra son cours et le contrôle intérimaire cesse d'avoir effet, sur le territoire d'une municipalité locale, le jour où les règlements d'urbanisme sont harmonisés au plan ou au schéma modifié ou révisé. (art. 74–76)

En conclusion, la LADTU n'accorde pas beaucoup plus d'autonomie et de discrétion aux MRC. La loi est généreuse quant au contenu des outils de planification (énoncé de vision stratégique et schéma) et augmente les pouvoirs de réglementation régionaux. Toutefois, le principe de la conformité aux orientations gouvernementales demeure. La vérification de cette conformité devrait être allégée mais le ministre peut, néanmoins, exiger en tout temps une modification au schéma pour rendre ce dernier conforme aux orientations. Si l'intention gouvernementale est non seulement d'alléger la procédure de vérification de la conformité, mais également de diminuer la portée de cette dernière, elle devrait être exprimée de façon plus explicite.

Observation 10

D'ailleurs, dans son rapport intitulé Examen des politiques rurales, l'OCDE affirme : « Il serait pertinent de mieux intégrer les objectifs de développement territorial, collectif, économique et entrepreneurial et de renforcer davantage encore l'échelon supralocal (MRC) dans la gouvernance territoriale.⁷ » La FQM croit que le gouvernement devrait faire sienne cette orientation.

2.2 La municipalité locale

L'exercice des pouvoirs locaux en aménagement (plan d'urbanisme) et en urbanisme (réglementation) demeure assujéti au principe de conformité. Cet exercice doit nécessairement tenir compte du contenu d'un document de planification régionale (le schéma) qui, lui-même, doit tenir compte des orientations gouvernementales ainsi que, quant au territoire des communautés métropolitaines, du plan métropolitain d'aménagement et de développement.

Le principe de la hiérarchie gouvernement / municipalité régionale / municipalité locale est donc maintenu. L'autorité locale constituant l'échelon bas de cette hiérarchie, son autonomie en est affectée d'autant. Malgré tout, l'autonomie locale aurait pu être renforcée si le contenu des outils de planification des paliers régional et gouvernemental avait été restreint. Or, nous avons vu qu'il n'en est rien. Au contraire, la compétence régionale en matière de réglementation a été élargie (sécurité publique, contraintes anthropiques, etc.), ce qui restreindra d'autant la marge de manœuvre des municipalités locales si elle est exercée.

2.2.1 Le règlement d'urbanisme

La rigidité quant à l'application et à l'administration d'un règlement d'urbanisme, au niveau local, peut être examinée sous deux angles : la procédure requise pour adopter ou modifier cette réglementation et la rigidité inhérente à l'application de certaines catégories de règlement. Nous traiterons plus loin des règles de procédure.

L'épine dorsale du *corpus* réglementaire local est constituée de trois règlements : zonage, lotissement et construction. Ces règlements sont de type normatif ; ils contiennent une panoplie de règles précises devant obligatoirement être observées lors de la réalisation d'un projet de lotissement, de construction ou relatif à

⁷ OCDE, op.cit., p. 18.

un nouvel usage dans un immeuble. Ils ont l'avantage d'être clairs et précis. Ils ont le désavantage d'être rigides.

Soucieux de donner plus de souplesse aux administrations municipales en matière de gestion réglementaire, le législateur a modifié à plusieurs reprises la LAU afin d'y introduire de nouveaux outils qui permettent d'atténuer la rigidité des règlements de base : dérogation mineure, plans d'implantation et d'intégration architecturale, usages conditionnels, projet particulier de construction, de modification, de démolition ou d'occupation d'un immeuble, restrictions à la délivrance de permis ou de certificats en raison de certaines contraintes.

La LADTU permet également aux conseils municipaux d'avoir recours à ces outils.

La LADTU impose toutefois l'obligation de motiver toute décision prise en vertu de ces règlements « attributifs de pouvoirs discrétionnaires de portée individuelle ». (art. 126) Cette obligation est même précisée dans le cas de l'octroi d'une dérogation mineure.

Dans ce cas, les motifs énoncés à la résolution doivent, « de manière explicite », se baser sur les critères d'analyse prévus à la loi. (art. 137) En vertu de la LAU, seules certaines décisions devaient être motivées, comme par exemple le refus d'approuver les plans soumis en vertu d'un règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale. (LAU, a. 145.20)

Les pouvoirs réglementaires de nature discrétionnaire conférés par la LAU sont reconduits dans la LADTU. On y trouve, de plus, certains outils réglementaires additionnels.

Observation 11

La LADTU ajoute le pouvoir d'adopter une réglementation à caractère incitatif : la réglementation sur le zonage peut prévoir qu'en remplacement d'une norme qu'elle contient, à l'exception de toute norme portant sur les usages, s'appliquera une autre norme, prévue au règlement, conditionnellement à l'engagement du demandeur de tout permis de réaliser, sur le site visé par la demande, certains aménagements ou équipements d'intérêt général. Ce type de réglementation ouvre donc la porte à une négociation avec le demandeur quant aux engagements précis qu'il réalisera. Cette nouvelle disposition est intéressante car elle apporte un élément de flexibilité intéressant dans le développement de certains projets.

Enfin, soulignons une modification qui nous semble toutefois mineure. Le dernier-né des règlements à caractère discrétionnaire, dans la LAU, est celui relatif aux restrictions à la délivrance de permis ou de certificats en raison de certaines contraintes. (LAU, 145.42, 145.43) Avec ce type de règlement, le conseil peut assujettir la délivrance de tout permis de construction ou de lotissement ou de tout certificat d'autorisation à la production d'une expertise par le demandeur, ceci dans le but de renseigner le conseil sur la pertinence de délivrer le permis ou le certificat et sur les conditions auxquelles devrait, le cas échéant, être assujettie cette délivrance compte tenu de ces contraintes. À la lumière de l'expertise produite, le conseil décide d'autoriser ou non la délivrance du permis ou du certificat et, le cas échéant, d'assujettir cette délivrance au respect de toute condition visant notamment la réalisation de travaux.

La LADTU (art. 160) prévoit un pouvoir semblable. Toutefois, ce règlement n'impliquera aucune intervention de la part du conseil. Il exigera, pour certains secteurs de la municipalité, la production préalable d'un rapport d'expert établissant si le permis peut être délivré et, le cas échéant, les conditions et prescriptions devant être respectées dans le cadre de l'exécution des travaux envisagés. Si ces travaux sont préalables à

la délivrance du permis, cette dernière peut avoir lieu sur réception d'un certificat d'expert établissant que les travaux ont été réalisés.

La LADTU fait donc porter sur les épaules de l'expert la responsabilité de la délivrance du permis et de l'identification des conditions et prescriptions auxquelles elle doit être assujettie.

Cette nouvelle procédure semble plus simple autant pour la municipalité que pour le demandeur. Elle a également l'avantage de diminuer les risques d'engager la responsabilité de la municipalité à la suite d'une décision de son conseil à l'égard de travaux devant être exécutés en zone de contraintes.

En conclusion, la LADTU maintient l'éventail de pouvoirs réglementaires discrétionnaires à portée individuelle de la LAU tout en renforçant l'obligation de motiver les décisions prises en vertu de ceux-ci. La LADTU augmente même légèrement ces pouvoirs (réglementation à caractère incitatif).

Observation 12

La Fédération accueille favorablement la reconduction, dans la LADTU, des outils qui permettent d'atténuer la rigidité des règlements de base : dérogation mineure, plans d'implantation et d'intégration architecturale, usages conditionnels, projet particulier de construction, de modification, de démolition ou d'occupation d'un immeuble, restrictions à la délivrance de permis ou de certificats en raison de certaines contraintes. La FQM croit que ces pouvoirs permettront un meilleur contrôle des usages et qu'ils offrent une plus grande souplesse dans l'implantation des bâtiments et des usages en fonction des particularités du milieu.

2.2.2 Le référendum décisionnel

Il s'agit sans doute de l'enjeu le plus important, au niveau local, de la réforme de la LAU.

En vertu de la LAU, sont sujettes à l'approbation référendaire :

1. Les modifications à un règlement de zonage touchant une vingtaine de catégories de dispositions (division du territoire en zones, détermination des constructions et des usages autorisés dans chaque zone, gabarits des bâtiments, normes de stationnement, contraintes anthropiques, etc.)
2. Certaines catégories de dispositions du règlement de lotissement (superficie et dimension des lots, notamment dans les secteurs de contraintes, etc.).
3. L'adoption ou la modification d'un règlement sur les usages conditionnels. (LAU, a. 123)

Il n'y a toutefois aucune approbation référendaire lors de modifications réglementaires rendues nécessaires par l'obligation de concordance au plan d'urbanisme ou au schéma.

La catégorie de sujets de réglementation à laquelle s'applique la procédure d'approbation référendaire est grandement réduite dans la LADTU. Il s'agit des dispositions modifiant, 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. (art. 204)

Observation 13

La catégorie de sujets de réglementation à laquelle s'applique la procédure d'approbation référendaire est grandement réduite dans la LADTU. C'est un allègement de l'obligation d'avoir recours au processus référendaire dont la FQM se réjouit.

De plus, la LADTU ajoute que n'est pas sujette à l'approbation référendaire :

1. Toute disposition en tant qu'elle est applicable à une zone franche d'approbation référendaire délimitée au plan d'urbanisme;
2. Toute disposition ayant pour but d'assurer la sécurité publique, la santé publique ou la protection de l'environnement. (art. 205)

Observation 14

Le pouvoir de créer des « zones franches d'approbation référendaire » est une innovation. Elle constitue la réponse gouvernementale aux représentations qui lui ont été faites, notamment par la FQM, relativement aux difficultés inhérentes au processus référendaire.

Le plan d'urbanisme peut délimiter toute partie de son territoire qu'il juge devoir prioritairement faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification, qu'il définit en tant que zone franche d'approbation référendaire et à l'intérieur de laquelle aucune modification réglementaire ne sera sujette à l'approbation référendaire (art. 82).

Ce pouvoir est relativement généreux :

- Il peut être exercé sur toute partie du territoire municipal;
- Son exercice suppose toutefois que les secteurs identifiés font l'objet d'un développement ou d'un redéveloppement prioritaire;
- Ces secteurs doivent faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification. Ces trois mots ou expressions nous semblent couvrir la plupart des interventions municipales d'importance en matière d'urbanisme. La notion de densification, en particulier, pourrait s'appliquer tout aussi bien en milieu bâti qu'en milieu à développer.

Demeure toutefois sujet à l'approbation référendaire un projet de construction qui nécessite une modification, par exemple, des usages autorisés dans une zone et qui peut difficilement justifier, à lui seul, la création d'une zone franche d'approbation référendaire.

En soi, la notion de « zone franche d'approbation référendaire » est nouvelle. La LAU contient toutefois un concept analogue, ayant pour effet de supprimer l'obligation d'avoir recours au processus référendaire. La loi actuelle permet en effet aux municipalités d'adopter un programme particulier d'urbanisme, lequel fait partie du plan d'urbanisme. (LAU, a. 85) Un tel programme peut notamment comprendre l'affectation détaillée du sol ainsi que les règles de zonage, de lotissement et de construction proposées.

On sait que la LAU exige la conformité locale, c'est-à-dire que toute modification ou révision du plan d'urbanisme doit être suivie de l'adoption de règlements d'urbanisme de concordance afin d'assurer leur conformité au plan. (LAU, a. 110.4 ss)

Une municipalité locale peut donc intégrer dans son plan d'urbanisme un programme particulier relatif à une partie de son territoire et, à la suite de l'entrée en vigueur de ce programme, les dispositions réglementaires relatives au zonage, au lotissement, etc. devront être modifiées par concordance. Or, de telles modifications de concordance ne sont pas soumises à l'approbation référendaire. (LAU, a. 123)⁸

La LADTU maintient la notion de programme particulier d'urbanisme (sous l'appellation « plan particulier d'urbanisme ») (art. 83 – 86). Toutefois, elle fait disparaître la notion de conformité locale : les municipalités ne sont plus contraintes d'harmoniser leur réglementation d'urbanisme au contenu de leur plan d'urbanisme. L'introduction du principe de zones franches d'approbation référendaire permet donc, de façon plus ouverte et même en l'absence de conformité locale, de ne pas assujettir à l'approbation des personnes habiles à voter des modifications réglementaires que le conseil municipal juge importantes pour des fins de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification. Soulignons, toutefois, que lors de la modification des règlements d'urbanisme dans une zone franche, le conseil aura l'obligation d'expliquer par écrit les motifs de cette affranchissement en regard des objectifs, stratégies et cibles définis dans le plan d'urbanisme lors de la création de la zone. (art. 211) Nous aborderons cet élément dans la section 3 du mémoire.

En conclusion, la LADTU propose un compromis à l'égard du processus référendaire, soit la possibilité d'affranchir des secteurs du territoire dans le cadre de projets de rénovation, redéveloppement ou densification.

2.3 Les dispositions particulières d'aménagement en matières agricole et minière

Il faut souligner que deux limites très importantes à la portée d'un schéma ont été reconduites dans la LADTU : les MRC (ainsi que les municipalités locales) n'ont aucun contrôle réel sur leur territoire agricole (art. 248–291) ainsi que sur les activités d'exploration et d'exploitation minière. (art. 327) Les MRC sont donc impuissantes à l'égard de ce qui constitue très souvent la majeure partie de leur territoire (dans le sud du Québec) et à l'égard d'activités d'exploration et d'exploitation dont l'impact sur les diverses facettes de l'activité humaine, dans les secteurs concernés, est indéniable.

Nous avons souligné, ci-dessus, la portée que devait avoir l'énoncé de la vision stratégique de la MRC : développement culturel, économique, environnemental et social de son territoire. En l'absence de tout contrôle sur les activités agricoles ou minières, la valeur de cet énoncé n'est-elle pas singulièrement diminuée?

2.3.1 L'agriculture

La FQM et ses membres sont toujours mus par une même vision : laisser les instances municipales décider de l'aménagement de leur territoire. En raison des modalités d'application dépassant largement le secteur agricole, la LPTAA doit être administrée en concordance avec la LADTU.

Ainsi, la FQM réclame plus de latitude pour les MRC et les municipalités locales pour leur permettre d'aménager le territoire agricole de manière à assurer une cohabitation harmonieuse des usages, spécialement en regard de la production porcine, et pour leur permettre de contribuer plus efficacement au développement durable de l'agriculture. À cet égard, la FQM réitère certaines recommandations qu'elle a formulées dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et l'agroalimentaire du Québec (CAAAQ).

⁸ *Montréal c. Saint-Georges, C.A.M.*, 500-09-008989-998, 1^{er} octobre 2002.

Rappelons la situation actuelle. La Loi sur la protection du territoire agricole⁹ stipule :

« La présente loi prévaut sur toute disposition inconciliable d'une loi générale ou spéciale applicable à une communauté ou à une municipalité.

« Elle prévaut également sur toute disposition incompatible d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement, d'un schéma d'aménagement et de développement, d'un plan directeur ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction.

« Une personne qui obtient une autorisation ou un permis conformément à la présente loi, ou qui exerce un droit que celle-ci lui confère ou lui reconnaît, n'est pas dispensée de demander un permis par ailleurs exigé en vertu d'une loi, d'un règlement du gouvernement ou d'un règlement municipal. »

Observation 15

En somme, la protection du territoire et des activités agricoles, assurée par la LPTAA, est immunisée contre toute disposition incompatible d'un outil de planification ou de réglementation municipale. La LADTU ne change pas cette situation. Elle n'apporte aucune modification à l'article 98.

La prévalence de la LPTAA sur la législation en matière d'aménagement et d'urbanisme est donc maintenue.

Dans le document d'information présentant la LADTU¹⁰, il est écrit : « Il est proposé de reconduire les pouvoirs municipaux actuels en zone agricole en modifiant certaines dispositions, en corrigeant des irritants ou en supprimant des dispositions inutiles. » La LADTU répète donc les dispositions de la LAU, en matière agricole, en les regroupant. (art. 248–291) Elles ne sont pas substantiellement modifiées.

Non seulement la LPTAA¹¹ met-elle la zone verte à l'abri des interventions municipales¹², mais la LADTU fait de la protection, la mise en valeur et la pérennité du territoire et des activités agricoles, et de l'utilisation prioritaire de ce territoire à des fins agricoles, une des principales vocations du schéma. (art. 19)

Recommandation 6

La FQM recommande au gouvernement de donner aux MRC et aux municipalités locales plus de latitude pour aménager le territoire agricole afin de leur permettre de contribuer plus efficacement au développement durable de l'agriculture.

Un changement a toutefois retenu notre attention : la composition du comité consultatif agricole. (art. 249–261)

En vertu de la LAU, la MRC ou la communauté métropolitaine détermine, par règlement, le nombre des membres du comité. Ils sont nommés parmi l'ensemble des personnes suivantes :

- les membres du conseil de la MRC ou de la communauté;

⁹ A. 98.

¹⁰ Voir note 6.

¹¹ L.R.Q., c. P-41.1.

¹² A. 98. Sous réserve d'un certain pouvoir en matière de zonage de production

- les producteurs agricoles, au sens de la Loi sur les producteurs agricoles (L.R.Q., c. P 28), qui ne sont pas visés au premier paragraphe, qui résident sur le territoire de la MRC ou de la communauté et qui sont inscrits sur une liste dressée par l'association accréditée au sens de cette loi;
- les personnes qui ne sont visées à aucun paragraphe et qui résident sur le territoire de l'organisme compétent. (LAU, a. 148.3)

Au moins la moitié des membres du comité doivent être choisis parmi les producteurs agricoles visés au deuxième paragraphe. Sous cette réserve, la MRC ou la communauté peut déterminer le nombre de membres du comité qui doivent être choisis parmi les personnes visées à un paragraphe particulier. (LAU, a. 148.3) Selon la décision de la MRC ou de la communauté, les producteurs agricoles représenteront donc la moitié ou la majorité des membres du comité.

La LADTU ajoute une catégorie de personnes formant le bassin des citoyens éligibles : les membres du conseil de toute municipalité dont le territoire est compris dans celui de la MRC ou de la communauté. Par ailleurs, le comité doit être constitué d'une majorité de producteurs agricoles. Contrairement à la LAU, toutefois, ces derniers n'ont pas à être choisis dans la catégorie des producteurs agricoles identifiés par l'association accréditée. Ils pourraient, par exemple, provenir de la catégorie « membres du conseil d'une municipalité locale » ou « résidants de la MRC ou de la communauté qui ne font pas partie d'une autre catégorie ».

Observation 16

En vertu de la LADTU, donc, les producteurs agricoles seront nécessairement majoritaires au comité consultatif agricole, mais ils ne feront pas obligatoirement partie de la liste dressée par l'association accréditée. La FQM est en accord avec cette modification.

2.3.2 Consultations en production porcine

La FQM constate que la démarche choisie par le gouvernement pour tenir une consultation publique pour certains projets porcins a très peu changé.

Les élus municipaux sont disposés à servir la cause du développement durable, à tenir les consultations publiques et à répondre aux craintes raisonnables exprimées par la collectivité. Malheureusement, le plan d'action gouvernemental ne permet la consultation publique qu'après l'émission du certificat d'autorisation par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Il ne laisse plus que la possibilité aux municipalités d'imposer certaines mesures de mitigation au projet de production porcine prévues par l'article 271.

Pour palier à cette problématique, la FQM recommande au gouvernement du Québec de modifier l'actuel processus d'autorisation des projets de production porcine afin que le certificat d'autorisation du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs soit délivré après la consultation publique tenue par la municipalité. De cette façon, la décision ministérielle considérerait véritablement les conclusions du rapport de la consultation publique tenue par la municipalité. De plus, la FQM souhaite que les municipalités aient plus de latitude quant à la tenue ou non de la consultation publique.

Recommandation 7

La FQM recommande au gouvernement du Québec de modifier l'actuel processus d'autorisation des projets de production porcine afin que le certificat d'autorisation du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs soit délivré après la consultation publique tenue par la municipalité.

Recommandation 8

La FQM recommande également de laisser à la municipalité plus de latitude quant à la tenue ou non de la consultation publique.

2.3.3 Les mines

Dans le cadre de la révision de la Loi sur les mines, la question de l'aménagement du territoire est au centre des préoccupations de la FQM. Présentement, l'exploration et l'exploitation minière ou gazière échappent à pratiquement toutes les prérogatives municipales en matière d'aménagement du territoire.

Le premier alinéa de l'article 246 de la LAU confirme le fait que les municipalités et les MRC ne disposent que d'un pouvoir minimal en ce qui a trait au secteur minier :

« Aucune disposition de la présente loi, d'un schéma d'aménagement et de développement, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains, faits conformément à la Loi sur les mines (chapitre M-13.1). »

Concrètement, cela signifie que l'exclusion de certaines parties du territoire à la prospection, l'exploration ou l'exploitation d'une substance minérale ou gazière échappe complètement à la planification territoriale des municipalités et des MRC exercée par l'entremise du zonage et des schémas d'aménagement. Face à la préséance des droits miniers et gaziers, les municipalités et les MRC se retrouvent dépourvues de pouvoirs réels leur permettant d'orienter l'aménagement du territoire et le développement de leur région selon leurs priorités, par exemple selon des axes de développement à caractère récréotouristique ou concentrés sur d'autres types de ressources telles que les forêts et l'eau.

De l'avis de la FQM, ceci contrevient explicitement au concept de développement durable qui implique une planification à long terme ainsi qu'une cohabitation harmonieuse des usages et des différents secteurs économiques. Conséquemment, la Fédération recommande l'élimination de la préséance des droits miniers et gaziers et le renforcement des prérogatives municipales par l'arrimage de la planification minière et gazière aux schémas d'aménagement et de développement du territoire.

Malheureusement, notre Fédération constate qu'un article de la LADTU (art. 327) a pour effet de soustraire de la compétence municipale en matière d'aménagement, l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains faits conformément à la Loi sur les mines.

Recommandation 9

La FQM recommande au gouvernement de retirer l'article 327 de l'avant-projet de loi et ainsi donner aux municipalités le pouvoir d'interdire l'exploration et l'exploitation minière et gazière sur les territoires urbanisés.

Recommandation 10

La FQM recommande au gouvernement de donner plus de latitude et de souplesse au milieu municipal afin qu'il puisse identifier des zones à restreindre ou à interdire, notamment les parcs nationaux et les aires protégées et permettre ainsi d'éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire municipal non urbanisé.

3 L'ALLÈGEMENT DU SYSTÈME DE PLANIFICATION ET DES RÈGLES DE PROCÉDURES ADMINISTRATIVES

Les principes qui sous-tendent la LAU sont relativement simples, mais les mécanismes de contrôle et d'application sont fort complexes. La LADTU a-t-elle réussi à simplifier ces derniers?

Le premier alinéa de l'article 1 LADTU en indique les lignes de force : « La présente loi institue un régime visant à favoriser un aménagement, une occupation et un développement durable du territoire québécois et à en assurer une gestion axée sur la formulation d'objectifs clairs et cohérents et sur l'atteinte de résultats. »

Le second objectif annoncé par ce texte laisse transparaître l'intention du gouvernement de favoriser, tout au long du processus de planification et de réglementation prévu à la loi, l'imputabilité politique des autorités régionales et locales. Cette imputabilité est assurée par la production d'une série de documents publics permettant aux citoyens de bien comprendre les enjeux des décisions politiques. D'autres documents visent à renseigner les citoyens sur l'atteinte des objectifs énoncés dans les documents de planification.

3.1 La MRC

3.1.1 La modification d'un schéma

Le tableau ci-dessous compare les procédures de modification d'un schéma, telles que prévues dans la LAU et la LADTU. Nous avons omis certaines procédures d'ordre mineur, ainsi que les particularités propres à la modification d'un schéma dans le territoire d'une communauté. De plus, nous avons présumé de la conformité de la modification aux orientations gouvernementales.

	LAU	LADTU
1	Adoption d'un projet de règlement ainsi que d'un document indiquant les modifications réglementaires qu'une municipalité locale devra apporter, advenant la modification du schéma.	Adoption d'un projet de modification ainsi que d'un document indiquant si des modifications devront être apportées à la réglementation d'urbanisme locale (art. 22).

	LAU	LADTU
2	Transmission au ministre, aux municipalités de la MRC et aux MRC contiguës	Transmission au ministre, aux municipalités de la MRC et aux MRC contiguës. Transmission au ministre d'une déclaration du secrétaire-trésorier établissant si le projet de modification contient un élément propre à faire l'objet d'un examen sur la conformité aux orientations gouvernementales. (art. 22, 23)
3	Avis du ministre sur la conformité (facultatif)	Avis du ministre (facultatif) (art. 22)
4	Consultation publique	Préparation d'un document expliquant la nature et les objectifs des dispositions du projet de modification et identifiant les parties de territoire visées (art. 24).
5	Adoption du règlement modificatif.	Consultation publique (art. 25)
6	Transmission du règlement au ministre, aux municipalités de la MRC ainsi qu'aux MRC contiguës	Préparation d'un rapport détaillé de consultation (art. 26)
7	Avis du ministre sur la conformité	Adoption de la modification et d'un diagnostic faisant état des données factuelles et prévisionnelles prises en considération dans l'établissement du contenu de la modification, et d'une analyse des incidences significatives anticipées de sa mise en œuvre sur l'environnement (art. 39).
8	Entrée en vigueur	Transmission de la modification au ministre, aux municipalités de la MRC ainsi qu'aux MRC contiguës Transmission au ministre d'une déclaration du secrétaire-trésorier établissant si la modification contient un élément propre à faire l'objet d'un examen sur la conformité aux orientations gouvernementales. (art. 27, 28)
9	Adoption d'un document indiquant la nature des modifications réglementaires qu'une municipalité locale devra effectivement apporter pour tenir compte de la modification du schéma.	Entrée en vigueur (art. 33, 34)
10	Adoption dans les six mois, par les municipalités locales, des modifications de concordance	Adoption d'un document indiquant si des modifications doivent effectivement, en concordance avec la modification du schéma, être apportées à la réglementation d'urbanisme locale (art. 38).
11		Adoption dans les six mois, par les municipalités locales, des modifications de concordance (art. 54).

On constate donc une grande similitude entre les étapes prévues aux deux lois. Il ne faut pas se surprendre que la LADTU n'ait pas diminué le nombre de ces étapes. Elles sont minimales dans l'optique où le principe

de conformité aux orientations gouvernementales exige une vérification ministérielle de la modification, et celui de la participation citoyenne exige une consultation publique.

On constate également – et nous verrons que c'est une constante – la concrétisation d'un des deux objectifs de la LADTU, annoncés à l'article 1 : « [...] et à assurer une gestion axée sur la formulation d'objectifs clairs et cohérents et sur l'atteinte de résultats ».

Cette concrétisation s'exprime par la multiplication de documents ayant comme objectif, outre l'information des citoyens, de permettre le *monitoring* des décisions politiques municipales. Dans le cas d'une modification au schéma, nous avons indiqué ces documents en caractère gras dans le tableau ci-haut :

- document expliquant la nature et les objectifs des dispositions du projet de modification et identifiant les parties de territoire visées;
- rapport détaillé de consultation;
- diagnostic faisant état des données factuelles et prévisionnelles prises en considération dans l'établissement du contenu de la modification;
- analyse des incidences significatives anticipées de sa mise en œuvre sur l'environnement.

La LADTU n'ajoute donc pas d'étape procédurale au sens strict. Elle augmente toutefois le nombre de documents devant être préparés par la municipalité et, ainsi, le travail nécessaire à une modification. Certains de ces documents méritent quelques commentaires.

L'assemblée de consultation publique doit être suivie de la préparation d'un rapport décrit comme suit :

« Le rapport rend compte de l'information fournie par l'organisme compétent et fait état des préoccupations exprimées, des questions soulevées, des commentaires et des suggestions reçus ainsi que des réponses et des explications données durant la consultation. »

Ce rapport est déposé au conseil et la modification au schéma ne peut être adoptée, au plus tôt, que le lendemain du jour du dépôt du rapport. Après l'assemblée de consultation, deux réunions du conseil seront donc nécessaires pour adopter la modification : une réunion au cours de laquelle le rapport sera déposé et une autre pour le vote d'adoption. Le temps de préparation du rapport allongera le processus d'autant.

À cet égard, nous nous interrogeons sur le niveau de précision exigé de ce rapport. Dans le cas de modifications importantes, sa rédaction nécessitera certainement un travail considérable. Soulignons immédiatement qu'un rapport semblable est exigé à l'égard des diverses assemblées de consultation publique prévues à la loi : révision du schéma (50), modification ou remplacement du plan d'urbanisme (91), projet de règlement d'urbanisme contenant une disposition sujette à l'approbation référendaire (216).

Recommandation 11

La FQM recommande de circonscrire davantage le rapport détaillé de consultation relatif à la modification du schéma considérant le fardeau qu'il pourrait représenter.

D'autre part, **la résolution adoptant une modification au schéma doit être accompagnée d'un diagnostic** faisant état des données factuelles et prévisionnelles prises en considération dans

l'établissement de son contenu et d'une analyse des incidences significatives anticipées de sa mise en œuvre sur l'environnement. (39) Nous nous interrogeons sur la nécessité de ce document et l'importance du fardeau qu'il impose aux MRC, notamment en ce qui concerne l'analyse des incidences environnementales. Il nous semble en effet qu'un rapport crédible sur ce dernier sujet ne peut être rédigé qu'après une analyse technique et scientifique complexe. Ce type d'analyse peut requérir la mise en œuvre de moyens importants.

Recommandation 12

La FQM recommande que, dans le cas d'une modification au schéma, la LADTU précise la portée du diagnostic faisant état des données factuelles et prévisionnelles prises en considération dans l'établissement de son contenu et de l'analyse des incidences significatives anticipées de sa mise en œuvre sur l'environnement car elle peut représenter un fardeau considérable.

3.1.2 La révision d'un schéma

Comparons maintenant les étapes de révision d'un schéma. Rappelons que la LADTU n'impose plus une révision périodique des schémas. En vertu de la LAU, la période de révision débute obligatoirement cinq ans après l'entrée en vigueur d'un schéma.

	LAU	LADTU
1	Adoption d'un premier projet de schéma et transmission au ministre ainsi qu'aux municipalités locales, aux MRC contiguës et aux commissions scolaires du territoire.	Les étapes sont généralement les mêmes que pour la modification du schéma. Toutefois, le schéma révisé doit être accompagné, en plus du diagnostic et de l'analyse susmentionnée, d'un programme de mise en œuvre des différentes actions à entreprendre par les différents pouvoirs publics ou organismes privés et d'un document décrivant les mesures d'évaluation des résultats et de suivi que la MRC s'engage à mettre en place (49 – 52). Par ailleurs, les municipalités locales doivent adopter les règlements de concordance dans les 12 mois suivant l'entrée en vigueur du schéma (55).
2	Avis du ministre indiquant les orientations gouvernementales touchant le territoire et, facultativement, quant à la conformité à ces orientations.	
3	Adoption d'un second projet de schéma.	
4	Consultation publique.	
5	Adoption du schéma révisé.	
6	Transmission du schéma révisé au ministre et aux organismes partenaires susmentionnés.	
7	Avis de conformité.	
8	Entrée en vigueur.	
9	Adoption, dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur, de tout règlement de concordance par les municipalités locales.	

Observation 17

La LAU prévoit l'adoption successive de deux projets de schéma. Un seul projet est nécessaire en vertu de la LADTU. Le processus est donc simplifié. La FQM est en accord avec cette orientation.

Sur le plan documentaire, la MRC n'a pas à adopter un document indiquant si des modifications devront, en concordance avec la révision du schéma, être apportées à tout plan ou règlement d'urbanisme d'une

municipalité locale, et indiquant la nature de ces modifications (38). Le secrétaire-trésorier n'a pas, non plus, à adopter une déclaration établissant si le projet de révision contient un élément propre à faire l'objet d'un examen de sa conformité aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (28). Rappelons que ces deux documents sont nécessaires dans le cas d'un projet de modification du schéma.

Toutefois, la MRC devra adopter un programme de mise en œuvre des différentes actions à entreprendre par les différents pouvoirs publics ou organismes privés et d'un document décrivant les mesures d'évaluation des résultats et de suivi que la MRC s'engage à mettre en place (50 4°). Il s'agit là d'une autre expression de l'objectif de monitoring annoncé à l'article 1.

Il est vrai que la LAU prévoit qu'un schéma doit obligatoirement être accompagné d'un plan d'action mentionnant notamment les étapes de sa mise en œuvre, les personnes (en particulier organismes publics) susceptibles d'y participer, les moyens prévus pour favoriser la coordination de leurs actions. Le programme de mise en œuvre auquel la LADTU réfère est semblable. **Ce qui est nouveau, toutefois, c'est l'obligation d'adopter un document décrivant des mesures d'évaluation et de suivi que la MRC s'engage à mettre en place.**

Le projet de loi n° 58¹³, qui a modifié la LAU pour y introduire la notion de « plan métropolitain », a obligé toute communauté métropolitaine à se doter d'outils visant à assurer le suivi et la mise en œuvre du plan et à évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs exprimés et la réalisation des actions proposées. Les MRC n'ont toutefois pas cette obligation à l'égard du schéma. Alors que le plan d'action de la LAU peut n'être qu'un vœu pieux, la volonté, dans la LADTU, que le programme de mise en œuvre soit opérationnalisé est évidente. Nous nous questionnons toutefois sur le réalisme de ce programme. En effet, les MRC et les communautés n'ont aucune prise sur les décisions des autres pouvoirs publics (gouvernements, commissions scolaires, sociétés d'État, etc.) Quant aux organismes privés, elles n'ont pas de pouvoir direct sur eux.

D'autre part, la LADTU oblige les MRC à se doter d'indicateurs visant à assurer le suivi et la mise en œuvre de son plan métropolitain ou de son schéma et à évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs qui y sont exprimés et la réalisation des actions qui y sont proposées; son conseil doit adopter un rapport biennal sur ces sujets (78). Le ministre peut, à l'égard de tout organisme compétent, établir des indicateurs et prescrire les conditions et modalités suivant lesquelles ces indicateurs doivent être implantés. (79) Compte tenu de cette obligation, nous nous interrogeons sur l'opportunité de prévoir, dans le document accompagnant obligatoirement le schéma, des mesures d'évaluation et de suivi. N'y a-t-il pas un doublement avec l'obligation de se doter d'indicateurs et d'adopter un rapport biennal sur le suivi et la mise en œuvre du schéma?

Quant à la conformité faisant suite à la révision d'un schéma, elle doit présentement être réalisée dans les 24 mois. La LADTU raccourcit cette échéance à douze mois. (55) En pratique, les municipalités locales profitent généralement de l'obligation de conformité imposée à la suite de la révision d'un schéma pour refondre complètement leur plan d'urbanisme et l'ensemble de leur réglementation d'urbanisme. Cette opération peut facilement prendre plus que douze mois.

¹³ Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines, 2010, c. 10.

Observation 18

Compte tenu que la révision du schéma n'est pas nécessairement faite en profondeur, le délai de douze mois peut être acceptable.

Sur un plan plus technique, et comme nous l'avons souligné pour la modification au schéma, la loi ne prévoit pas la situation où la MRC et la municipalité locale ne s'entendent qu'en partie sur les modifications devant être apportées à des fins de conformité. Il ne semble pas y avoir de mécanisme pour régler un différend à ce sujet.

Recommandation 13

La FQM recommande que la loi prévoie un mécanisme dans le cas où la municipalité et la MRC ne s'entendent pas sur les modifications devant être apportées à des fins de conformité.

Nous avons fait état, plus haut, des modifications apportées au contrôle intérimaire régional. Comme nous l'avons souligné, les MRC n'auront plus le pouvoir d'adopter un règlement de contrôle intérimaire. Il semble que plusieurs de ces règlements étaient, dans les faits, permanents.

En restreignant ainsi le pouvoir de la MRC en matière de contrôle intérimaire, le gouvernement ne retient que l'outil résolution, le plus simple à utiliser sur le plan procédural.

En conclusion, la LADTU rend facultatif et raccourcit le processus de révision d'un schéma. Par contre, nous retrouvons la lourdeur documentaire que nous avons décrite concernant la modification d'un schéma. À cet égard, on peut s'interroger sur le réalisme du programme de mise en œuvre puisqu'il décrit les actions de pouvoirs publics ou d'organismes privés sur lesquels la MRC n'a pas de prise. De plus, les documents décrivant des mesures d'évaluation et de suivi nous semblent faire double emploi avec l'obligation faite à la MRC de se doter d'indicateurs à cet égard.

Recommandation 14

La FQM recommande au gouvernement de diminuer le nombre de documents exigés à la suite de la révision du schéma, c'est-à-dire d'abolir l'obligation de fournir à la fois les outils d'évaluation et de suivi et les indicateurs. Ces documents étant de nature semblable, cela éviterait la duplication du travail de la MRC.

3.2 Les municipalités locales

Il y a lieu de considérer successivement la procédure relative au plan d'urbanisme et celle relative à la réglementation d'urbanisme.

3.2.1 Le plan d'urbanisme

Le plan d'urbanisme est l'outil de planification d'aménagement du territoire dont disposent les municipalités locales. Voyons d'abord comment se comparent les procédures de modification prévues à la LAU et à la LADTU.

	LAU	LADTU
1	Adoption d'un projet de règlement.	Adoption d'un projet de modification et d'un document indiquant la nature des modifications significatives qui pourraient être apportées à la réglementation d'urbanisme dans le but de mettre en œuvre la modification du plan (87).
2	Transmission aux municipalités contiguës et à la MRC.	Transmission aux municipalités contiguës et à la MRC (88).
3	Assemblée publique de consultation.	Publication d'un document expliquant la nature et les objectifs du projet et qui permet d'identifier les parties du territoire de la municipalité qu'il vise (89).
4	Adoption du règlement.	Consultation publique (90).
5	Transmission à la MRC.	Rédaction d'un rapport de consultation (91).
6	Vérification de la conformité par la MRC.	Adoption de la modification et d'un diagnostic faisant état des données factuelles et prévisionnelles prises en considération dans l'établissement de son contenu et d'une analyse des incidences significatives anticipées de sa mise en œuvre sur l'environnement (92).
7	Entrée en vigueur.	Vérification de la conformité au schéma par la MRC (94 – 101).
8	Publication d'un résumé.	Entrée en vigueur (101).
9	Adoption de tout règlement de concordance nécessaire pour assurer la conformité des règlements d'urbanisme au plan modifié.	

On notera d'abord que la LADTU ne prévoit pas l'adoption de règlements de concordance, après l'entrée en vigueur de la modification au plan. Cette situation s'explique par l'absence de la notion de conformité locale (c'est-à-dire la conformité entre le plan d'urbanisme et les règlements d'urbanisme) dans l'avant projet de loi. En effet, la notion de conformité locale n'apparaît pas dans l'avant-projet de loi. Les municipalités n'auront donc pas l'obligation, lorsqu'elles modifient ou révisent leur plan d'urbanisme, d'harmoniser leur réglementation.

Quant aux autres étapes, la LAU et la LADTU se ressemblent. La procédure prévue à la première n'était en effet pas très complexe. **Toutefois, l'objectif de monitoring de la LADTU entraîne la multiplication de documents devant être préparés par les autorités municipales :**

- Nature des modifications significatives qui pourraient être apportées à la réglementation d'urbanisme (87);
- Nature et objectifs du projet (89);
- Rapport détaillé de consultation (91);
- Diagnostic faisant état des données factuelles et prévisionnelles prises en considération dans l'établissement du contenu du projet (93).

De plus, toute municipalité locale a l'obligation de se doter d'indicateurs visant à assurer le suivi et la mise en œuvre de son plan d'urbanisme et à évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs qui y sont exprimés et la réalisation des actions qui y sont proposées; son conseil doit adopter un rapport biennal sur ces sujets (102). Le parallèle avec le palier régional est, à cet égard, clair.

Observation 19

La vaste majorité des municipalités locales sont de petite taille, soit 751 sur 1 126 ont moins de 2 000 habitants. Est-il raisonnable d'exiger une telle panoplie de documents pour la moindre modification à leur plan d'urbanisme? Vu l'absence d'obligation de conformité locale, on peut se demander si ce fardeau documentaire n'aura pas un effet pervers : les conseils municipaux hésiteront beaucoup avant de modifier leur plan d'urbanisme. Ce dernier, qui se veut la pierre d'assise de l'aménagement territorial au niveau local, risque d'être figé dans le temps.

En somme, le problème, en particulier quant à la modification – et, comme nous le verrons, de la révision – du plan d'urbanisme, n'est pas dans la complexité des étapes procédurales, mais plutôt dans le fardeau documentaire que la loi impose aux municipalités.

Recommandation 15

La FQM recommande de circonscrire davantage le rapport détaillé de consultation relativement à la modification du plan d'urbanisme considérant le fardeau qu'il pourrait représenter.

Recommandation 16

La FQM recommande que, dans le cas d'une modification au plan, la LADTU précise la portée du diagnostic faisant état des données factuelles et prévisionnelles prises en considération dans l'établissement de son contenu et de l'analyse des incidences significatives anticipées de sa mise en œuvre sur l'environnement car elle peut représenter un fardeau considérable.

Voyons maintenant la procédure de révision du plan d'urbanisme. La procédure prévue à la LAU est semblable à celle du processus de modification. Il en va de même pour la LADTU. Toutefois, cette dernière ajoute deux documents à ceux que nous avons énumérés plus haut et qui doivent accompagner une modification au plan : il s'agit d'un programme de mise en œuvre des différentes actions à entreprendre par les différents pouvoirs publics ou organismes privés et d'un document décrivant les mesures d'évaluation des résultats et de suivi que la municipalité s'engage à mettre en place.

Nos commentaires relatifs au fardeau documentaire qui accompagnerait une modification du schéma sont donc encore plus pertinents. D'autant plus que, comme nous l'avons mentionné, la municipalité locale devra se doter d'indicateurs visant à assurer le suivi et la mise en œuvre de son plan d'urbanisme et à évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs qui y sont exprimés et la réalisation des actions qui y sont proposées. Son conseil devra adopter un rapport biennal sur ces sujets. **Il nous semble donc qu'il y a double emploi (tout comme c'était le cas pour le schéma régional) entre ces derniers documents et celui décrivant les mesures d'évaluation des résultats et de suivi que la municipalité s'engage à mettre en place.**

Concernant des outils de planification (schéma et plan d'urbanisme), il faut reconnaître qu'il était difficile de réduire de façon significative l'étape procédurale de modification ou de remplacement. Toutefois, l'ajout d'obligations documentaires rendra cette procédure plus lourde.

Recommandation 17

La FQM recommande au gouvernement de diminuer le nombre de documents exigés à la suite de la révision du plan d'urbanisme, c'est-à-dire d'abolir l'obligation de fournir à la fois les outils d'évaluation et de suivi et les indicateurs. Ces documents étant de nature semblable, cela éviterait la duplication du travail de la municipalité locale.

3.2.2 La réglementation d'urbanisme

Avant d'aborder les aspects procéduraux, soulignons une très grande innovation de la LADTU : la description, de façon très générale et très concise, du contenu potentiel d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction. Ainsi, le règlement de zonage, pierre d'assise de la réglementation d'urbanisme de la municipalité locale, est décrit comme suit : « Par son règlement de zonage, la municipalité locale régit l'occupation et l'aménagement de l'ensemble de son territoire, y répartit les divers usages, activités, constructions et ouvrages et les soumet à des normes. » (119, 1er al.)

Ce texte remplace les sept alinéas (dont un de 22 paragraphes) de l'article 113 de la LAU.

Il est certain que cette approche, inspirée de la Loi sur les compétences municipales, facilitera beaucoup la rédaction de ces règlements qui, à l'heure actuelle, risquent d'être déclarés ultra vires parce qu'ils ne respectent pas les descriptions très précises de la LAU relativement à leur contenu.

Le tableau suivant illustre les étapes prévues à la LAU et à la LADTU pour l'adoption d'un règlement qui n'est pas soumis à l'approbation référendaire.

	LAU	LADTU
1	Avis de motion.	Adoption d'un projet de règlement : La résolution explique le contenu et les objectifs du projet de règlement et les met en relation avec les objectifs, stratégies et cibles définis au plan d'urbanisme; lorsqu'une disposition du projet de règlement a pour objet de permettre la réalisation d'un projet immobilier, elle explique la nature de ce dernier. (206)
2	Adoption d'un projet de règlement.	Consultation publique : La municipalité peut adopter un règlement qui détermine les modalités d'information et de consultation. Un tel règlement ne doit pas obligatoirement prévoir la tenue d'une assemblée de consultation publique. (207 – 209)
3	Assemblée de consultation publique.	Adoption du règlement (217).
4	Adoption du règlement.	Examen de la conformité régionale (224–230).
5	Vérification de la conformité régionale et locale (le cas échéant).	Entrée en vigueur (233, 234).
6	Entrée en vigueur.	

La LADTU allège la procédure puisqu'il n'est pas nécessaire de donner un avis de motion ni de tenir une assemblée de consultation publique, si le conseil en décide ainsi. De plus, il n'y a plus d'examen de la conformité locale (c'est-à-dire entre le règlement et le plan d'urbanisme) puisque cette dernière n'est plus exigée.

Par contre, on constate à nouveau une certaine obsession documentaire puisque la résolution qui adopte le projet de règlement doit également expliquer le contenu et les objectifs du projet de règlement et les mettre en relation avec les objectifs, stratégies et cibles définis au plan d'urbanisme. De plus, lorsqu'une disposition du projet de règlement a pour objet de permettre la réalisation d'un projet immobilier, elle explique la nature de ce dernier. Si une municipalité choisit de ne pas tenir d'assemblée de consultation, on peut toutefois voir là le maintien d'un certain équilibre entre l'information du public et une efficacité procédurale.

Dans le cas d'un règlement soumis à l'approbation référendaire, les étapes prévues par la LAU et la LADTU sont les suivantes. La procédure prévue à la LAU peut varier considérablement en fonction du contenu du règlement (amendement unique ou multiple) et du niveau d'opposition qu'il suscite. Le tableau illustre la situation où un projet de règlement ne contient qu'un seul amendement qui est contesté par les personnes habiles à voter.

	LAU	LADTU
1	Avis de motion.	Adoption d'un projet de règlement : La résolution explique le contenu et les objectifs du projet de règlement et les met en relation avec les objectifs, stratégies et cibles définis au plan d'urbanisme; lorsqu'une disposition du projet de règlement a pour objet de permettre la réalisation d'un projet immobilier, elle explique la nature de ce dernier (206).
2	Adoption d'un projet de règlement.	Préparation d'un document qui explique la nature et les objectifs des dispositions du projet de règlement et leur contribution à l'atteinte des objectifs, stratégies et cibles définis au plan d'urbanisme et permettant d'identifier les parties du territoire de la municipalité qu'elles visent. Le cas échéant, le document identifie les dispositions du projet de règlement qui sont affranchies de l'approbation référendaire et explique les motifs de cet affranchissement en regard des objectifs, stratégies et cibles visés à cet article. Si le projet de règlement a pour but de permettre la réalisation d'un projet immobilier, le document exprime les motifs qui, de l'avis du conseil, soutiennent la recevabilité de ce dernier, notamment en regard de l'atteinte des objectifs, stratégies et cibles définis au plan d'urbanisme. Il décrit également, de la manière la plus complète possible, le projet incluant les impacts notables de sa réalisation éventuelle sur son environnement immédiat. Ce document est rendu disponible pour consultation. (211, 212)
3	Assemblée publique de consultation.	Assemblée d' <u>information</u> (213).
4	Adoption d'un second projet de règlement.	Assemblée de <u>consultation</u> (214).

	LAU	LADTU
5	Avis aux personnes ayant le droit de signer une demande de soumission d'une disposition à l'approbation des personnes habiles à voter.	Préparation d'un rapport détaillé de consultation (216).
6	Demande de soumission d'une disposition à l'approbation des personnes habiles à voter.	Adoption du règlement (217).
7	Adoption du règlement.	Vérification de la conformité (231).
8	Vérification de la conformité.	Avis aux personnes habiles à voter de la tenue d'une procédure d'enregistrement (LERM, a. 539).
9	Avis aux personnes habiles à voter de la tenue d'une procédure d'enregistrement.	Procédure d'enregistrement (LERM, a. 533 à 538 et 540 à 559).
10	Procédure d'enregistrement.	Avis de scrutin référendaire (LERM, a. 572).
11	Avis de scrutin référendaire.	Scrutin référendaire (LERM, a. 566 à 579).
12	Scrutin référendaire.	Entrée en vigueur (233).
13	Entrée en vigueur (hypothèse où le scrutin référendaire donne un résultat positif).	

Sur le plan procédural, la LAU ne prévoit qu'une assemblée de consultation. Par contre, en vertu de la LADTU, il doit nécessairement y avoir deux assemblées publiques : une d'information et une de consultation. Ce processus, semblable à celui qui est adopté, par exemple, par le Bureau d'audiences publiques en environnement (généralement pour des projets de grande envergure) nous semble inutilement lourd dans plusieurs cas. L'assemblée d'information a pour objet de donner aux personnes présentes l'information nécessaire à la compréhension des dispositions du projet de règlement et de répondre à leurs questions (213). Nous croyons que dans la plupart des cas, cet objectif pourrait être atteint par la diffusion de l'information appropriée, notamment par Internet. De plus, il ne faut pas oublier que l'ajout d'une assemblée allonge le processus de modification. L'assemblée de consultation doit être tenue, en effet, au moins sept jours après la tenue de l'assemblée d'information (214).

D'autre part, on constate que la LADTU élimine l'étape du « second règlement ». La LAU prévoit cette étape afin d'éviter d'enclencher le processus référendaire lorsque les personnes habiles à voter ne le réclament pas en nombre suffisant avant l'adoption du règlement. Par contre, la LADTU prévoit que la procédure d'enregistrement prévue à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités s'appliquera dans tous les cas. Ceci obligera les secrétaires-trésoriers et les greffiers à ouvrir un registre pendant au moins une journée, et ce, à toutes les fois qu'une modification visera une disposition susceptible d'approbation référendaire.

Quant aux documents devant être préparés par la municipalité, ils sont nombreux :

1. La résolution explicative, lors de l'adoption du projet de règlement.
2. Un document expliquant la nature et les objectifs des dispositions du projet de règlement et leur contribution à l'atteinte des objectifs, stratégies et cibles définis au plan d'urbanisme et permettant d'identifier les parties du territoire de la municipalité qu'elle vise. Ce document devra également, le cas échéant, identifier les dispositions du projet de règlement qui sont affranchies de l'approbation référendaire et expliquer les motifs de cet affranchissement en regard des objectifs, stratégies et cibles visés à cet article.
3. Si la modification réglementaire a pour but de permettre la réalisation d'un projet immobilier, un document exprimant les motifs qui, de l'avis du conseil, soutiennent la recevabilité de ce dernier,

notamment en regard de l'atteinte des objectifs, stratégies et cibles définis au plan d'urbanisme. Le document devra également décrire le projet de la manière la plus complète possible compte tenu des renseignements disponibles à ce moment, incluant les impacts notables de sa réalisation éventuelle dans son environnement immédiat.

4. Un rapport détaillé de consultation.

Nous croyons que cette panoplie de documents est, dans beaucoup de cas, inutile puisque les modifications n'ont pas l'envergure qui le justifie. De plus, la distribution des copies aux citoyens par les municipalités pourrait représenter des frais non négligeables. La loi pourrait, à tout le moins, prévoir que les municipalités n'ont pas à remettre de copie si le document est disponible électroniquement.

En conclusion, la LADTU n'ajoute donc pas d'étape procédurale au sens strict. Elle augmente toutefois le nombre et le coût de documents devant être préparés par la municipalité et, ainsi, le travail nécessaire à une modification.

Recommandation 18

La FQM recommande de prévoir une seule assemblée publique destinée à informer et à consulter les citoyens lors de la modification d'un règlement d'urbanisme soumis à l'approbation référendaire.

Recommandation 19

La FQM recommande au gouvernement de laisser au milieu municipal plus de latitude quant aux moyens utilisés pour rendre disponible aux citoyens les documents d'information et de consultations, notamment via Internet, lors de la modification d'un règlement d'urbanisme soumis à l'approbation référendaire.

CONCLUSION

L'avant-projet de loi institue le régime juridique de l'aménagement du territoire et l'urbanisme au Québec. Il touche à de nombreux enjeux et il aura un impact direct sur la manière d'aménager et de développer le territoire durant les prochaines décennies. Notons par ailleurs que la révision de la LAU se déroule en parallèle avec la réflexion pour l'élaboration d'une loi-cadre sur l'occupation du territoire. Ces deux dossiers étant étroitement liés, la réflexion devant conduire à leur mise en œuvre doit être conduite de façon intégrée. Le gouvernement et le milieu municipal sont donc à un carrefour important et il est primordial de saisir cette opportunité de revoir les façons de faire, et ce, au bénéfice des citoyens de toutes les régions du Québec.

La Fédération Québécoise des Municipalités considère que, si des efforts ont été faits pour simplifier la loi et alléger certains processus, il n'en demeure pas moins que plusieurs amendements seront nécessaires si l'on souhaite atteindre l'objectif de renforcer l'autonomie et la capacité d'action des municipalités et des MRC. La FQM tient à rappeler que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme a été adoptée dans le contexte de la décentralisation de l'aménagement du territoire vers les municipalités et les MRC et que l'aménagement est d'abord une responsabilité politique. Ainsi, il appartient d'abord aux élus, représentant leurs citoyens, de marquer leur volonté et, par la suite, d'effectuer des choix et de prendre toutes les décisions qui s'imposent relativement à toute intervention ayant une incidence sur l'aménagement et le développement d'un territoire donné. À cet égard, le gouvernement doit énoncer clairement la portée des orientations gouvernementales afin qu'elles soient de nature générale et permettent une plus grande autonomie municipale en matière d'aménagement du territoire. Les recommandations formulées dans le présent mémoire vont d'ailleurs en ce sens.

Aussi, il faut savoir qu'au fil des ans les MRC et les municipalités ont développé une connaissance de leur milieu et une expertise de la gestion du territoire. Par souci d'efficacité et de cohérence, la FQM considère que le gouvernement devrait ancrer la notion de prépondérance des outils de planification des MRC et des municipalités dans la loi.

Il nous apparaît que, sans modifications importantes dans la vérification de la conformité aux orientations gouvernementales, les quelques allègements amenés par la LADTU seraient effacés par la nécessaire mise en place de mécanismes de suivis et de mise en œuvre des outils de planifications locaux et régionaux.

Enfin, l'aménagement et le développement du territoire sont des enjeux de premier ordre pour les élus municipaux. Les modifications qui seront apportées à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme influenceront l'avenir de nos municipalités et de nos régions. Aussi, la LADTU devra permettre d'assurer la vitalité et le développement durable de tous les territoires.

En terminant, la FQM souhaite que le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et la Commission parlementaire sur l'aménagement du territoire tiennent compte de ses recommandations et elle offre sa collaboration tout au long du processus d'élaboration et de mise en œuvre de la future loi.

SOMMAIRE DES OBSERVATIONS

Observation 1

Dans le préambule de l'avant-projet de loi, le gouvernement réaffirme et maintient les quatre grands principes de base : la responsabilité politique en aménagement, la subsidiarité ou les domaines propres d'intervention, la concertation des choix et des actions des paliers d'intervention et la participation active des citoyens à la prise de décision et à la gestion de l'aménagement, comme assises de tout aménagement du territoire.

Observation 2

La responsabilité de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme est donc distribuée entre les acteurs politiques des scènes gouvernementale et municipale. Toutefois, la LADTU maintient une hiérarchie entre ces acteurs et, par conséquent, entre les outils à leur disposition.

Observation 3

À cet égard, la LADTU n'apporte aucun changement fondamental par rapport à la LAU. Comme nous le verrons, la responsabilité politique municipale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire demeure assujettie à la panoplie d'outils gouvernementaux décrits précédemment.

Observation 4

Parler de subsidiarité avec une telle description est donc tout à fait relatif. Certains des documents gouvernementaux qui constituent les orientations actuelles sont effectivement des énoncés généraux de politique (Pour un aménagement concerté du territoire, 1994, 1995) alors que d'autres sont beaucoup plus précis (détermination, par le ministère de la Sécurité publique, de zones de contraintes naturelles et imposition de normes précises d'implantation à leur égard).

Observation 5

Sur le plan procédural, la LADTU est moins contraignante que la LAU en ce qu'elle respecte une certaine autonomie des autorités régionales et locales dans la détermination du mode de consultation des citoyens. À cet effet, la LADTU prévoit que ces autorités adoptent, par règlement, une politique d'information et de consultation publique. Cette politique est toutefois encadrée : elle doit prévoir la tenue d'au moins une assemblée publique de consultation. Elle précise également les informations que les mesures prévues à la politique doivent permettre de communiquer efficacement aux personnes concernées. Enfin, elle prévoit que la politique doit contenir des mesures visant à favoriser un débat public et ouvert sur l'objet de la consultation. (art. 11, 25, 90, 215)

Observation 6

Il n'est aucunement fait mention, à l'article 19, de la vie économique de la région, alors que c'est un pilier du développement durable qui doit guider, dans une perspective de long terme, l'élaboration du schéma (cinq des sept objectifs du schéma touchent la composante environnementale). De surcroît, le développement économique est à la base de l'occupation dynamique du territoire, qui constitue un des éléments du préambule.

Observation 7

Le deuxième paragraphe du second alinéa réfère à la création et au maintien d'un milieu bâti sécuritaire. Effectivement, les outils d'aménagement tiennent de plus en plus compte, notamment, des contraintes naturelles que sont les zones sensibles aux inondations, aux écroulements rocheux, aux glissements de terrain, à l'érosion, etc. Nous craignons toutefois que cette référence spécifique à la sécurité du milieu bâti ne donne des munitions additionnelles aux citoyens qui tiennent une municipalité responsable des dommages subis par leur immeuble à l'occasion d'une catastrophe naturelle. Ainsi, une immunité à l'encontre des recours civils ne devrait-elle pas être accordée aux instances municipales lorsque ces activités sont exercées conformément aux normes réglementaires gouvernementales?

Observation 8

Sans qu'il y ait de changement radical par rapport à la LAU, nous croyons que la LADTU donne plus de souplesse aux MRC quant au contenu de leur schéma. Cette conclusion découle de la référence à l'énoncé de vision stratégique, de l'ajout d'objectifs décrivant la principale vocation d'un schéma et de l'énumération non exhaustive du contenu de ce dernier. Toutefois, il conviendra de s'assurer que les MRC auront la marge de manœuvre nécessaire pour déterminer leurs priorités territoriales et assumer leurs responsabilités.

Observation 9

La réglementation régionale peut être une avenue intéressante pour renforcer les MRC.

Observation 10

D'ailleurs, dans son rapport intitulé Examen des politiques rurales, l'OCDE affirme : « Il serait pertinent de mieux intégrer les objectifs de développement territorial, collectif, économique et entrepreneurial et de renforcer davantage encore l'échelon supralocal (MRC) dans la gouvernance territoriale. » La FQM croit que le gouvernement devrait faire sienne cette orientation.

Observation 11

La LADTU ajoute le pouvoir d'adopter une réglementation à caractère incitatif : la réglementation sur le zonage peut prévoir qu'en remplacement d'une norme qu'elle contient, à l'exception de toute norme portant sur les usages, s'appliquera une autre norme, prévue au règlement, conditionnellement à l'engagement du demandeur de tout permis de réaliser, sur le site visé par la demande, certains aménagements ou équipements d'intérêt général. Ce type de réglementation ouvre donc la porte à une négociation avec le demandeur quant aux engagements précis qu'il réalisera. Cette nouvelle disposition est intéressante car elle apporte un élément de flexibilité intéressant dans le développement de certains projets.

Observation 12

La Fédération accueille favorablement la reconduction, dans la LADTU, des outils qui permettent d'atténuer la rigidité des règlements de base : dérogation mineure, plans d'implantation et d'intégration architecturale, usages conditionnels, projet particulier de construction, de modification, de démolition ou d'occupation d'un immeuble, restrictions à la délivrance de permis ou de certificats en raison de certaines contraintes. La FQM croit que ces pouvoirs permettront un meilleur contrôle des usages et qu'ils offrent une plus grande souplesse dans l'implantation des bâtiments et des usages en fonction des particularités du milieu.

Observation 13

La catégorie de sujets de réglementation à laquelle s'applique la procédure d'approbation référendaire est grandement réduite dans la LADTU. C'est un allègement de l'obligation d'avoir recours au processus référendaire dont la FQM se réjouit.

Observation 14

Le pouvoir de créer des « zones franches d'approbation référendaire » est une innovation. Elle constitue la réponse gouvernementale aux représentations qui lui ont été faites, notamment par la FQM, relativement aux difficultés inhérentes au processus référendaire.

Observation 15

En somme, la protection du territoire et des activités agricoles, assurée par la LPTAA, est immunisée contre toute disposition incompatible d'un outil de planification ou de réglementation municipale. La LADTU ne change pas cette situation. Elle n'apporte aucune modification à l'article 98.

Observation 16

En vertu de la LADTU, donc, les producteurs agricoles seront nécessairement majoritaires au comité consultatif agricole, mais ils ne feront pas obligatoirement partie de la liste dressée par l'association accréditée. La FQM est en accord avec cette modification.

Observation 17

La LAU prévoit l'adoption successive de deux projets de schéma. Un seul projet est nécessaire en vertu de la LADTU. Le processus est donc simplifié. La FQM est en accord avec cette orientation.

Observation 18

Compte tenu que la révision du schéma n'est pas nécessairement faite en profondeur, le délai de douze mois peut être acceptable.

Observation 19

La vaste majorité des municipalités locales sont de petite taille, soit 751 sur 1 126 ont moins de 2 000 habitants. Est-il raisonnable d'exiger une telle panoplie de documents pour la moindre modification à leur plan d'urbanisme? Vu l'absence d'obligation de conformité locale, on peut se demander si ce fardeau documentaire n'aura pas un effet pervers : les conseils municipaux hésiteront beaucoup avant de modifier leur plan d'urbanisme. Ce dernier, qui se veut la pierre d'assise de l'aménagement territorial au niveau local, risque d'être figé dans le temps.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Pour qu'il y ait coordination des actions, la FQM recommande d'ajouter un article de loi qui précise clairement que les orientations gouvernementales seront définies en consultation avec le milieu municipal afin que celles-ci puissent être modulées en fonction des spécificités territoriales. Cette consultation pourrait se faire via un mécanisme simple et déjà existant, soit la Table Québec-municipalités.

Recommandation 2

Afin de conférer aux documents de planification (schéma d'aménagement, plan d'urbanisme et plans d'action qui en découlent) un impact réel sur le développement et s'assurer de leur réalisation, la FQM recommande que la LADTU précise que ces documents de planification, une fois adoptés, doivent guider l'action de l'ensemble des partenaires pouvant soutenir leur réalisation. La FQM fait cette proposition pour assurer l'efficacité, la cohérence et une utilisation optimale des ressources en lien avec cet imposant travail de planification territoriale.

En d'autres mots, la FQM souhaite que le gouvernement intègre dans la LADTU la notion de prépondérance des outils de planification des municipalités et des MRC.

Recommandation 3

La FQM recommande que le gouvernement rende public le processus entourant l'examen de la conformité quant aux orientations gouvernementales auxquelles il compte assujettir les schémas et qu'il en précise la nature avant le dépôt de la nouvelle mouture de la LADTU.

Recommandation 4

La FQM recommande au gouvernement qu'il énonce clairement la portée des orientations gouvernementales afin qu'elles soient de nature générale et permettent une plus grande autonomie municipale en matière d'aménagement du territoire et une modulation en fonction des spécificités territoriales.

Recommandation 5

Que la LADTU encadre davantage le pouvoir du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire d'exiger la modification de tout plan métropolitain ou de tout schéma qu'il estime comme ne respectant pas une orientation gouvernementale en matière d'aménagement du territoire.

Recommandation 6

La FQM recommande au gouvernement de donner aux MRC et aux municipalités locales plus de latitude pour aménager le territoire agricole afin de leur permettre de contribuer plus efficacement au développement durable de l'agriculture.

Recommandation 7

La FQM recommande au gouvernement du Québec de modifier l'actuel processus d'autorisation des projets de production porcine afin que le certificat d'autorisation du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs soit délivré après la consultation publique tenue par la municipalité.

Recommandation 8

La FQM recommande également de laisser à la municipalité plus de latitude quant à la tenue ou non de la consultation publique.

Recommandation 9

La FQM recommande au gouvernement de retirer l'article 327 de l'avant-projet de loi et ainsi donner aux municipalités le pouvoir d'interdire l'exploration et l'exploitation minière et gazière sur les territoires urbanisés.

Recommandation 10

La FQM recommande au gouvernement de donner plus de latitude et de souplesse au milieu municipal afin qu'il puisse identifier des zones à restreindre ou à interdire, notamment les parcs nationaux et les aires protégées et permettre ainsi d'éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire municipal non urbanisé.

Recommandation 11

La FQM recommande de circonscrire davantage le rapport détaillé de consultation relatif à la modification du schéma considérant le fardeau qu'il pourrait représenter.

Recommandation 12

La FQM recommande que, dans le cas d'une modification au schéma, la LADTU précise la portée du diagnostic faisant état des données factuelles et prévisionnelles prises en considération dans l'établissement de son contenu et de l'analyse des incidences significatives anticipées de sa mise en œuvre sur l'environnement car elle peut représenter un fardeau considérable.

Recommandation 13

La FQM recommande que la loi prévoie un mécanisme dans le cas où la municipalité et la MRC ne s'entendent pas sur les modifications devant être apportées à des fins de conformité.

Recommandation 14

La FQM recommande au gouvernement de diminuer le nombre de documents exigés à la suite de la révision du schéma, c'est-à-dire d'abolir l'obligation de fournir à la fois les outils d'évaluation et de suivi et les indicateurs. Ces documents étant de nature semblable, cela éviterait la duplication du travail de la MRC.

Recommandation 15

La FQM recommande de circonscrire davantage le rapport détaillé de consultation relativement à la modification du plan d'urbanisme considérant le fardeau qu'il pourrait représenter.

Recommandation 16

La FQM recommande que, dans le cas d'une modification au plan, la LADTU précise la portée du diagnostic faisant état des données factuelles et prévisionnelles prises en considération dans l'établissement de son contenu et de l'analyse des incidences significatives anticipées de sa mise en œuvre sur l'environnement car elle peut représenter un fardeau considérable.

Recommandation 17

La FQM recommande au gouvernement de diminuer le nombre de documents exigés à la suite de la révision du plan d'urbanisme, c'est-à-dire d'abolir l'obligation de fournir à la fois les outils d'évaluation et de suivi et les indicateurs. Ces documents étant de nature semblable, cela éviterait la duplication du travail de la municipalité locale.

Recommandation 18

La FQM recommande de prévoir une seule assemblée publique destinée à informer et à consulter les citoyens lors de la modification d'un règlement d'urbanisme soumis à l'approbation référendaire.

Recommandation 19

La FQM recommande au gouvernement de laisser au milieu municipal plus de latitude quant aux moyens utilisés pour rendre disponible aux citoyens les documents d'information et de consultations, notamment via Internet, lors de la modification d'un règlement d'urbanisme soumis à l'approbation référendaire.

BIBLIOGRAPHIE

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Bâtissons ensemble les municipalités de demain*, [en ligne], www.mamrot.gouv.qc.ca, 2011

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Muni-Express no 12*, [en ligne], www.mamrot.gouv.qc.ca, 14 décembre 2010

Montréal c. Saint-Georges, C.A.M., 500-09-008989-998, 1^{er} octobre 2002.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Examens de l'OCDE des politiques rurales : Québec, Canada*, 2010, 348 p.

QUÉBEC. *Lois refondues du Québec*, [Québec], Éditeur officiel du Québec, c1978, I-16, a. 40

QUÉBEC. *Lois refondues du Québec*, [Québec], Éditeur officiel du Québec, c1978, P-41.1.

QUÉBEC. *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines*, [Québec], Éditeur officiel du Québec, 2010, chapitre 10.

QUÉBEC. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme : L.R.Q., chapitre A-19.1, à jour au 1^{er} avril 2011*, [Québec], Éditeur officiel du Québec, [en ligne], 2011, [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_19_1/A19_1.html]]

QUÉBEC. *Avant-projet de loi, Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, 1^{re} session, 39^e législature*, [Québec], Éditeur officiel du Québec, [en ligne], 2010, [<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/revision-de-la-loi-sur-lamenagement-et-lurbanisme/>]]