

Par **Louis Massicotte**.

Avec la collaboration de **Frédiane Agostini**  
et d'**Alain Caron**

Septembre 2008

978-2-550-57140-7 (PDF seulement)

# La gestion de l'urbanisation dans la révision des schémas d'aménagement et de développement



## ►► Une mise en contexte

La LAU et les orientations gouvernementales en aménagement

En 1979, le Québec a adopté la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), laquelle a présidé à la création des municipalités régionales de comté (MRC) et a notamment obligé ces dernières à élaborer et à adopter un schéma d'aménagement (SA) applicable à l'ensemble de leur territoire. La Loi prévoyait des contenus obligatoires et facultatifs à inclure dans le schéma et définissait le processus de mise en vigueur de ce dernier par le gouvernement.

Dans le document intitulé *Aménager l'avenir*<sup>1</sup>, publié en 1983, le gouvernement a fait part de ses orientations en matière d'aménagement du territoire. Il y regroupait des orientations générales qui concernaient les interventions sectorielles de ses ministères et organismes. En matière de gestion de l'urbanisation, des considérations d'économie de coûts et de services aux citoyens y étaient très présentes.

Par la suite, le gouvernement allait préciser ses orientations et ses projets d'équipements pour chaque MRC, dans ses avis émis sur les documents de planification, conformément à la LAU (art. 11, 16 et 27 maintenant abrogés).

---

1. SECRÉTARIAT À L'AMÉNAGEMENT ET À LA DÉCENTRALISATION. *Aménager l'avenir : les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire*, Gouvernement du Québec, 1983, 126 p.

## Les premiers contrôles intérimaires

Un contrôle intérimaire automatique s'appliquait dès que le conseil d'une MRC adoptait la résolution visant à entreprendre l'élaboration de son schéma d'aménagement. Cela empêchait que des interventions sur son territoire ne viennent compromettre des éléments de la planification amorcée, en gelant en quelque sorte le développement sur le territoire, sauf dans certaines conditions.

Les interdictions du contrôle intérimaire automatique pouvaient être levées, en totalité ou en partie, si une MRC adoptait un règlement de contrôle intérimaire (RCI) comportant un contrôle mieux adapté à sa situation particulière. Ce règlement était mis en vigueur au nom du gouvernement par le ministre des Affaires municipales s'il contenait des règles de base comme l'autorisation de construire à condition : que le terrain concerné forme un ou plusieurs lots distincts, que le terrain à construire soit adjacent à une rue publique ou privée conforme aux exigences de lotissement de la municipalité, et que certaines règles minimales de lotissement (superficie et largeur avant du lot) et d'implantation soient suffisantes pour éviter la détérioration du milieu et pour assurer la protection des constructions et de leurs occupants.

Parmi ces règles minimales, on retrouvait : la superficie minimale de 3 000 mètres carrés exigée pour construire sur des terrains non desservis ou de 4 000 mètres carrés quand ces terrains sont situés près d'un lac ou d'un cours d'eau, des interdictions à la construction dans les zones comportant des risques connus d'inondation de récurrence 0 à 20 ans et 20 à 100 ans; ainsi que des règles de sécurité dans les zones comportant des risques de mouvements de terrain. La plupart de ces dispositions se sont ensuite retrouvées dans les SA.

## Les premiers schémas

La première génération de schémas a notamment permis la participation des municipalités de chaque MRC à une planification commune du territoire à l'échelle régionale. Des préoccupations gouvernementales, reliées entre autres à la mise en valeur des ressources, à l'environnement et à la sécurité publique, ont été transmises aux MRC à l'aide des avis du gouvernement. Elles ont également été prises en compte dans le mécanisme de mise en vigueur des schémas élaborés par les MRC.

Au chapitre de la gestion de l'urbanisation, le gouvernement a formulé des demandes aux MRC dans ses avis sur les versions successives des SA de première génération et les échanges techniques qui ont suivi ont favorisé une prise en compte de ces demandes dans les schémas. Ces demandes concernaient principalement les éléments évoqués précédemment quant au contenu des RCI.

Selon un document produit en février 1992 par le Ministère des Affaires municipales et intitulé *La révision des schémas d'aménagement : Bilan des schémas d'aménagement et perspectives de révision*<sup>2</sup> :

« La délimitation des périmètres d'urbanisation a été un des principaux enjeux considérés lors de l'élaboration des schémas d'aménagement. À cet effet, presque tous les schémas d'aménagement (80 sur 98) énoncent des orientations qui favorisent la concentration du développement urbain [...]. De divers points de vue cependant, ce contrôle de l'urbanisation à l'intérieur des schémas apparaît incomplet : malgré une volonté de concentration, dans la majorité des schémas, on a multiplié le nombre de périmètres d'urbanisation et on leur a attribué des superficies généralement deux fois supérieures à l'espace construit. »

Pour appuyer les demandes gouvernementales et susciter un traitement adéquat des contenus des schémas demandés dans la LAU, le ministère des Affaires municipales a produit et diffusé des guides techniques aux MRC. Des inventaires, des données de base et des conseils techniques ont également été communiqués par les représentants des ministères, notamment à l'occasion de rencontres de travail consécutives aux avis gouvernementaux formulés sur les documents d'aménagement adoptés par les MRC.

Ce soutien technique visait à inciter plutôt qu'à obliger les MRC à inclure certains contenus dans les différents dossiers de leur schéma. La première génération des schémas a constitué le début d'un processus systématique de planification intermunicipale.

C'est ainsi que le gouvernement a fourni une aide technique et financière à la mise en place et au fonctionnement des MRC, ainsi qu'à la réalisation des documents correspondant à leur mission principale qui était d'élaborer un SA.

La grande majorité des schémas de première génération sont entrés en vigueur entre 1985 et 1990, suivis dans les deux ans de l'adoption ou de la mise en concordance par les municipalités de plans et règlements d'urbanisme conformes à ces schémas. L'ensemble de ces documents ont constitué un résultat significatif de l'application de la LAU.

Comme l'indique le document de 1992 cité précédemment : « En somme, on peut conclure qu'un premier pas a été fait en matière de contrôle de l'urbanisation. La majeure partie des municipalités régionales de comté n'a cependant pas utilisé le schéma d'aménagement pour s'assurer d'une concentration réelle et d'une harmonisation intermunicipale de l'urbanisation<sup>3</sup>. »

---

2. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. *La révision des schémas d'aménagement. Bilan des schémas d'aménagement et perspectives de révision*, Gouvernement du Québec, 1992, p. 26-27.

3. *Ibid.*, p. 28.

## Les nouvelles orientations gouvernementales

En 1994, le gouvernement a adopté et fait connaître ses orientations en matière d'aménagement du territoire, en vue de leur prise en compte par les MRC dans la production de leur schéma d'aménagement et de développement révisé<sup>4</sup>. Ces orientations, qui ont été précisées en 1995, 1997, 2001, 2005 et 2007 et dont le nombre a augmenté, doivent aussi servir de référence pour l'élaboration des avis gouvernementaux concernant les documents de planification (modifications au schéma et révision de ce dernier) adoptés par les MRC.

Dans le domaine de la gestion de l'urbanisation, les orientations gouvernementales visent à :

- privilégier la consolidation des zones urbaines existantes et donner la priorité à la revitalisation des centres-villes et des secteurs anciens;
- orienter l'extension urbaine dans les parties du territoire pouvant accueillir le développement de façon économique et dans le respect de l'environnement;
- favoriser une approche intégrée du développement pour l'ensemble d'une agglomération urbaine;
- maintenir et améliorer les équipements et les services collectifs en maximisant leurs retombées sur le milieu urbanisé;
- améliorer les conditions de l'habitat et les adapter au contexte socioéconomique;
- protéger, réhabiliter et mettre en valeur le cadre bâti, les espaces publics et les éléments du milieu naturel en milieu urbanisé;
- contribuer à la santé, à la sécurité et au bien-être public ainsi qu'à la protection de l'environnement par une meilleure harmonisation des usages;
- optimiser, par la planification des espaces industriels et commerciaux, les retombées des investissements publics et privés consentis;
- arrimer aux objectifs d'aménagement et de protection de l'environnement la planification des infrastructures et des équipements à caractère public et assurer leur viabilité.

---

4. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement. Pour un aménagement concerté du territoire*, Gouvernement du Québec, 1994, p. 18-49.

## Les schémas de deuxième génération

La révision en cours des schémas par les MRC prend en compte les orientations gouvernementales en aménagement de 1994 et les compléments qui y ont été apportés par la suite, notamment en ce qui concerne les agglomérations urbaines, l'agriculture et les parcs éoliens. De plus, des modifications apportées dans la LAU doivent être considérées, notamment quant au contenu obligatoire des schémas, pour tenir compte des odeurs inhérentes à certaines activités agricoles. Quant au contenu facultatif du document complémentaire, ces modifications concernent la possibilité pour les MRC d'établir des règles et des critères dont doivent tenir compte les municipalités dans leurs règlements discrétionnaires d'urbanisme.

### ►► **Une analyse des schémas révisés<sup>5</sup>**

Bien que la révision des schémas ne soit pas terminée dans toutes les MRC, un bilan du contenu de 48 schémas révisés entrés en vigueur avant août 2007 a été réalisé afin de faire le point sur la question de la gestion de l'urbanisation<sup>6</sup>. Il en ressort notamment que les moyens et contenus peuvent varier en fonction de la problématique d'aménagement qui caractérise les territoires concernés et des choix effectués par les décideurs des MRC. D'où l'intérêt d'analyser les différentes façons dont les MRC s'y sont prises et les choix de moyens qu'elles ont employés pour gérer l'urbanisation sur leur territoire respectif.

## Les éléments recherchés

Les principaux éléments de contenu recherchés dans les schémas révisés concernaient :

- L'extérieur des périmètres d'urbanisation (PU) :
  - les usages autorisés, notamment ceux reliés aux fonctions urbaines;
  - les densités prévues, les normes de lotissement;
  - la gestion de la villégiature;
  - des restrictions à l'ouverture de nouvelles rues;
  - les planifications particulières;
  - les exigences relatives à la délivrance d'un permis de construction.
- L'intérieur des PU :

---

5. Cette section du texte a fait l'objet d'un article dans le numéro de l'été 2009 de la revue *Urbanité*.

6. La présente analyse s'appuie sur les relevés réalisés par Pierre Cambon, Samuel Patenaude, Étienne Pelletier et Benoît Fillion.

- une analyse du phénomène de l'urbanisation et des besoins de territoire qui y sont reliés;
  - le recours à la notion de phasage ou de zone prioritaire;
  - l'exigence de réseaux d'aqueduc et d'égout;
  - la planification des activités commerciales;
  - la revitalisation et la préservation des centres-villes et des secteurs anciens;
  - la localisation des équipements et des infrastructures importants.
- L'ensemble du territoire :
- un concept d'organisation spatiale;
  - un plan d'action.

#### Les mesures prévues à l'extérieur des périmètres d'urbanisation

Toutes les MRC contrôlent l'implantation des usages urbains à l'extérieur des PU, en y limitant ou en y interdisant, par exemple, les commerces, les industries, les services et les équipements publics importants. Bien que certains usages industriels ou commerciaux intimement reliés à la forêt, à l'agriculture ou à la villégiature soient parfois autorisés en-dehors des noyaux urbains, on peut noter un resserrement dans les contenus des schémas de deuxième génération à ce chapitre.

Toutes les MRC étudiées ont des affectations où la construction résidentielle est autorisée en-dehors des PU. Toutefois, 33 % seulement des MRC autorisent la résidence de moyenne ou forte densité, dans une ou plusieurs parties de leur territoire, en-dehors des PU, principalement dans des affectations de villégiature ou de récréation et sous forme de projets d'ensemble ou intégrés près de lacs ou de centres de ski. Dans 41% des schémas analysés, on retrouve des normes minimales de lotissement supérieures aux standards généraux reconnus dans certaines affectations (ex. : plus de 3000 mètres carrés pour les terrains à bâtir non desservis en réseaux d'aqueduc et d'égout, largeurs de terrains accrues pour les terrains en bordure de routes importantes). Ces mesures visent notamment à favoriser le maintien des caractéristiques de milieux ruraux.

Le développement de la villégiature dans différentes affectations est abordé dans 75 % des schémas analysés. Plusieurs MRC ont une affectation spécifique pour la villégiature. En cette matière, plusieurs MRC présentent une analyse de l'évolution des populations, des usages et des milieux, introduisent des éléments de planification particulière qui tiennent compte des possibilités et des limites des territoires et rationalisent le développement futur de ceux-ci au moyen de règles et de normes.

La grande majorité des MRC élaborent des planifications particulières et des réglementations à caractère discrétionnaires qui ont à être utilisées par les municipalités

pour atteindre divers objectifs des schémas révisés, sur des sujets comme la protection des paysages ou le maintien du caractère naturel prédominant des lieux de villégiature. Ainsi, certains schémas imposent des critères ou des normes aux municipalités et renvoient aux plans d'aménagement d'ensemble (PAE), aux plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) ou aux programmes particuliers d'urbanisme (PPU). Les MRC y prescrivent des mesures qui peuvent concerner le maintien d'un couvert forestier dominant, les restrictions à la construction sur les sommets ou dans les pentes fortes, l'identification et la protection des paysages et corridors panoramiques, la densité et la disposition des constructions dans les projets d'ensemble récréotouristiques ou de villégiature près des centres de ski ou des terrains de golf, les normes d'affichage, etc.

L'ouverture d'une nouvelle rue constitue habituellement le premier geste concret amorçant le développement d'une portion de territoire. Dans les schémas de deuxième génération, 44 % des MRC considérées indiquent clairement leur intention d'interdire ou de limiter l'ouverture de nouvelles rues dans une ou plusieurs affectations à l'extérieur des PU. Elles indiquent par le fait même qu'elles limitent la construction aux seules rues existantes de leur territoire.

Les mesures prévues à l'intérieur des périmètres d'urbanisation

Un ensemble de 75 % des schémas examinés comprennent une analyse du phénomène de l'urbanisation, laquelle aide à comprendre le développement passé et prévu du territoire, en termes de demande et d'offre d'espaces résidentiels. Ce contenu des schémas révisés est à mettre en lien avec les orientations gouvernementales qui concernent la consolidation de l'urbanisation, en évaluant si les terrains disponibles dans les PU permettent de répondre à la demande prévue de territoires à urbaniser.

Plusieurs PU étant beaucoup plus grands que les besoins de croissance anticipés à l'horizon du schéma révisé, plus de 60 % des MRC considérées ont utilisé une forme de séquence pour déterminer des zones prioritaires d'aménagement, des zones de réserve ou encore des zones d'aménagement différé. Cette mesure permet d'intégrer la notion de consolidation des zones urbaines existantes, laquelle fait partie des orientations gouvernementales sur la gestion de l'urbanisation.

L'exigence de réseaux d'aqueduc et d'égout uniquement dans les PU y favorise une plus forte densité, surtout quand cette exigence est accompagnée d'une volonté de rentabiliser ces infrastructures. Plus de 38 % des MRC proposent des mesures de restriction relatives à l'extension des réseaux d'aqueduc et d'égout à l'extérieur des PU. Lorsque ces derniers comportent une zone prioritaire, certaines MRC interdisent la mise en place de réseaux dans la zone de réserve du PU. Une telle mesure est de nature à attirer les établissements et les entreprises qui requièrent ces infrastructures dans le PU

ou la zone prioritaire, le cas échéant. Elle limite aussi les densités permises en dehors des PU, vu les dimensions de terrains exigées en l'absence d'infrastructures.

Un ensemble de 89 % des MRC abordent la localisation des implantations commerciales dans les différentes parties de leur territoire. Elles désignent des pôles et des centres urbains régionaux, intermédiaires et locaux et favorisent la concentration des activités commerciales de grand rayonnement ou de grand gabarit dans le pôle régional par exemple, en prenant en compte leurs impacts sur la circulation.

La revitalisation et la préservation des centres-villes et des secteurs anciens fait l'objet de mesures ou d'objectifs dans 85 % des schémas révisés. Le recours aux programmes particuliers d'urbanisme (PPU) et aux plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) dans les centres-villes et les secteurs anciens des municipalités est privilégié dans plusieurs schémas. Certaines MRC précisent même des critères d'implantation et d'intégration.

Une autre intervention, présente dans 77 % des schémas analysés, consiste à orienter la localisation des infrastructures et équipements importants vers les pôles urbains principaux ou les zones urbaines centrales qui ont une vocation axée sur les services. Les équipements gouvernementaux sont notamment visés par cette orientation dans les schémas. De plus, 30 % des MRC favorisent la desserte par transport en commun des nouveaux services et équipements publics importants pour les rendre plus facilement accessibles à tous.

Les mesures prévues pour l'ensemble du territoire de la MRC

La gestion de l'urbanisation dans l'ensemble du territoire d'une MRC peut être illustrée par un concept d'organisation spatiale, c'est-à-dire une carte sur laquelle sont notamment indiquées les vocations des différentes parties du territoire, la présence des pôles ou axes linéaires et les liens entre eux. On retrouve un tel concept dans 77 % des schémas analysés. Cette carte illustre des éléments structurants de l'aménagement comme la hiérarchie des pôles urbains et villageois ainsi que corridors récréatifs et touristiques. Ce concept, qui n'est pas exigé par la LAU, s'avère souvent utile pour illustrer la vision d'aménagement et de développement de la MRC.

Un plan d'action accompagne chaque schéma et renferme des éléments de sa mise en œuvre. Ce document, qui n'était pas requis par la LAU dans les schémas de première génération, donne au schéma révisé un caractère qui le rapproche de la planification stratégique et du plan de développement. Le plan d'action favorise également la cohérence entre le schéma et les autres planifications et interventions reliées au territoire de la MRC.



## » Un processus en évolution

À travers la grande diversité de traitement de la gestion de l'urbanisation dans les schémas, on peut relever que les MRC ne manquent pas de moyens. Les schémas de deuxième génération contiennent mêmes plusieurs mesures qui n'étaient pas présentes ni demandées dans les schémas de première génération et qui sont conformes aux orientations gouvernementales de 1994.

Des enjeux émergents, comme les algues bleu-vert dans les lacs de villégiature, les éoliennes dans les régions touristiques, la crise du pétrole dans les transports, la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et une couverture médiatique plus large du développement durable en général, entraîneront probablement l'adoption de nouvelles mesures par les MRC dans les années qui viennent.

[www.mamrot.gouv.qc.ca](http://www.mamrot.gouv.qc.ca)