

Aménagement du territoire et urbanisme

Michèle Dagenais et Marisha Pauzé

Volume 25, numéro 2, 2019

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/91992ac>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Les Éditions Histoire Québec
La Fédération Histoire Québec

ISSN

1201-4710 (imprimé)
1923-2101 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Dagenais, M. & Pauzé, M. (2019). Aménagement du territoire et urbanisme. *Histoire Québec*, 25(2), 15–17.

par Michèle Dagenais et Marisha Pauzé

Michèle Dagenais est professeure titulaire au Département d'histoire de l'Université de Montréal. Spécialiste d'histoire politique et urbaine du Québec et du Canada, elle a publié divers ouvrages dont Des pouvoirs et des hommes : l'administration municipale de Montréal, 1900-1950 (2000), Faire et fuir la ville. Espaces publics de loisirs et de culture à Montréal et Toronto (2006) et Montréal et l'eau. Une histoire environnementale (2011). Elle a aussi codirigé avec Irene Maver et Pierre-Yves Saunier, Municipal Services and Employees in the Modern City : New Historic Approaches (2003).

Marisha Pauzé est candidate au doctorat en histoire à l'Université du Québec à Montréal. Elle s'intéresse à l'histoire culturelle du Québec et du Canada. Son mémoire de maîtrise, intitulé La bonne cuisine : discours alimentaires et goûts populaires au Québec des années 1920 à 1949 examine la formation du goût à travers les pratiques alimentaires de la population québécoise dans la première moitié du 20^e siècle.

Le présent article a été rédigé dans le cadre d'un contrat de recherche effectué pour le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation à l'occasion de son centième anniversaire.

Dans les années 1960, l'aménagement du territoire et l'urbanisme deviennent des préoccupations centrales dans un contexte marqué par la poursuite de l'étalement urbain et les difficultés qu'éprouvent le milieu rural ainsi que certaines localités et régions. La création de la Commission provinciale d'urbanisme en 1963, sous la direction de l'urbaniste Jean-Claude La Haye, donne lieu à une longue période de réflexion qui se prolonge sur plus d'une dizaine d'années et conduit à l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en 1979.

Le présent article offre une rétrospective des étapes marquantes au cours desquelles le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation a contribué à la gestion et à l'organisation du territoire québécois en rationalisant les pratiques urbanistiques et aménagistes et en renforçant le pouvoir des municipalités et des municipalités régionales de comté (MRC) en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Voyez comment.

L'essor des pratiques urbanistiques

Dès l'adoption du *Code municipal* en 1870 puis de l'*Acte des clauses générales des corporations de villes* en 1876, des pouvoirs réglementaires à caractère urbanistique ont conféré aux municipalités un certain droit de regard sur l'aménagement et l'entretien des infrastructures urbaines tels les rues, les places publiques, les trottoirs, etc.¹ Cependant, c'est la *Loi des cités et des villes* de 1903 qui allait leur accorder les premiers pouvoirs d'urbanisme tels qu'on les connaît aujourd'hui, dont un contrôle sur la subdivision des rues, la construction des bâtiments et la disposition du bâti et des infrastructures sur leur territoire². Les municipalités régies par cette loi pouvaient dès lors procéder à des inspections et exiger que les propriétaires fonciers respectent des normes de sécurité et d'esthétique, en plus de disposer du pouvoir d'empêcher la construction ou de permettre la démolition des immeubles qui ne s'y conformaient pas³.

Avec l'amendement du *Code municipal* en 1930, on voit apparaître dans la législation les débuts d'une politique de zonage. Cet outil urbanistique permet aux municipalités de régir la manière dont est occupé, aménagé et divisé leur territoire et leur accorde le pouvoir d'y répartir les divers usages, activités, constructions et ouvrages en les soumettant à des normes et à une réglementation. Alors qu'en 1930 son application a été limitée à certaines corporations locales⁴, cette disposition du zonage sera étendue à toutes les municipalités en 1945⁵.

Le développement urbain

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, la forte croissance démographique fait pression sur l'aménagement des zones urbaines. Les villes font alors face aux enjeux de la mobilité, de l'étalement et de la réorganisation de l'espace urbain. C'est en partie pour répondre aux problèmes liés à l'étalement urbain que le ministère des Affaires municipales met en branle un processus de fusion de municipalités et crée, en 1969, les communautés urbaines de Montréal et de Québec, et la communauté régionale de l'Outaouais. L'avènement de ces instances supralocales vise à corriger les problèmes relatifs à la répartition inégale des coûts des services municipaux, de même que celle des ressources à l'intérieur des grandes régions urbanisées. Le Ministère crée la même année la Direction générale de l'urbanisme⁶. Cette nouvelle direction exerce une fonction d'assistance et d'aide technique destinée à sensibiliser les municipalités à l'importance d'une organisation cohérente de l'espace urbain⁷.

Les réflexions sur la planification

Au début des années 1960, l'existence de fortes disparités économiques à l'échelle régionale incite le gouvernement à s'engager sur la voie de politiques aménagistes. C'est ainsi qu'est créé en 1963 le Bureau d'aménagement de l'Est-du-Québec, dont le mandat est de préparer un plan directeur d'aménagement pour les régions du

Bas-Saint-Laurent, de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine. La même année, la Commission provinciale d'urbanisme voit le jour afin d'établir les objectifs généraux de l'action de l'État en matière d'urbanisme et de définir la portée d'une éventuelle législation en la matière. La Commission dépose au gouvernement son rapport en 1968, rapport mieux connu sous le nom de «rapport La Haye», du nom du président de la Commission. Le rapport recommande l'adoption d'une loi-cadre d'urbanisme pour concilier les politiques gouvernementales d'aménagement du territoire avec les actions municipales d'urbanisme, mais cette proposition ne sera pas prise en compte immédiatement.

Au cours des années 1970, un vent de changement se fait sentir dans la conception de l'aménagement du territoire, ce dont rendent compte les travaux du Groupe de travail sur l'urbanisation du gouvernement du Québec, dirigé par Claude Castonguay. Son rapport, présenté en 1976, insiste sur l'importance de reconnaître les responsabilités du palier local dans l'aménagement du territoire.

L'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

En 1979, l'adoption du projet de loi 125, intitulé *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)*, représente une étape majeure dans la mise en place du cadre d'aménagement au Québec, qui s'inscrit dans le prolongement du processus en faveur des principes de la décentralisation, de la revitalisation et de l'autonomie du pouvoir local.

La LAU institue un palier intermédiaire de gouvernance, la MRC, afin de remplacer les anciennes corporations de comté. S'occupant principalement d'aménagement du territoire, la MRC se voit confier le mandat de produire un schéma d'aménagement⁸, document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation physique de son territoire et qui permet de coordonner les choix et les décisions qui touchent l'ensemble des municipalités concernées, le gouvernement, ses ministères et ses mandataires. La LAU introduit la règle de conformité qui permet d'assurer la concordance des objectifs et des projets des divers paliers décisionnels à travers les différents outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme prévus par celle-ci.

La LAU prévoit aussi que le gouvernement adopte les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT) et évalue la conformité à celles-ci des documents de planification des MRC. Les MRC doivent pour leur part évaluer la conformité des plans et des règlements d'urbanisme produits par les municipalités sur leur territoire au regard des objectifs du schéma d'aménagement.

Vers une plus grande autonomie

Progressivement, les pouvoirs des municipalités en matière d'aménagement et d'urbanisme ont été élargis et diversifiés pour s'adapter à leurs besoins nouveaux et

particuliers. Des outils urbanistiques ont été mis à la disposition du monde municipal pour lui accorder une plus grande flexibilité dans la pratique urbanistique, tels les dérogations mineures en 1985, les plans d'aménagement d'ensemble en 1987, les plans d'intégration et d'implantation architecturale en 1989, ainsi que le contingentement des usages, les usages conditionnels et le zonage par projet en 2002.

Les pouvoirs urbanistiques des municipalités sont vastes et ne se trouvent pas uniquement dans la LAU. En effet, certains d'entre eux sont spécifiés dans les chartes de certaines villes, dans la *Loi des cités et des villes* ou dans le *Code municipal*, tel celui de créer des réserves foncières ou encore celui d'octroyer une aide financière pour la revitalisation du bâti⁹.

Depuis les années 1990, le Ministère publie le guide *La prise de décision en urbanisme*, réédité de nombreuses fois depuis. Ce guide regroupe en un seul document différentes informations sur les responsabilités des municipalités en urbanisme et en aménagement du territoire et les outils qui s'offrent à elles, notamment à travers différentes fiches sur la planification, la réglementation, la protection de l'environnement, le financement et la maîtrise foncière, les interventions ainsi que les acteurs et les processus¹⁰. Ce guide facilite ainsi la tâche des élus municipaux, des officiers municipaux, des urbanistes, des aménagistes et des citoyens.

La transformation des structures supralocales urbaines, lors de la réorganisation municipale en 2000, a aussi modifié le rôle et les responsabilités des instances municipales en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. La création de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) en 2000 et de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) en 2002 est venue élargir les échelles de planification en aménagement et en urbanisme. En 2002, la LAU a été modifiée afin d'obliger les MRC à maintenir en vigueur un énoncé de leur vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social de leur territoire. Les communautés métropolitaines avaient déjà une telle obligation en vertu de leurs lois constitutives. Cela a permis d'encourager des actions qui vont au-delà du seul aspect physique de l'urbain.

La sanction de la *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines*, en 2010, redéfinit le partage des compétences en matière d'aménagement du territoire entre les communautés métropolitaines et les MRC qui y sont incluses. Cette loi détermine la compétence des communautés métropolitaines à l'égard d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement afin d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire, dans une perspective de développement durable.

Modifications législatives récentes

Au cours de la quarantaine d'années qui a suivi son adoption, la LAU a connu plusieurs modifications pour tenir compte des réalités changeantes de la société québécoise. Sa révision a fait l'objet de premiers travaux entre 2007 et 2010 qui ont consolidé l'effort de concertation entre le gouvernement, le public et les acteurs du milieu municipal.

Dans les dernières années, le ministère des Affaires municipales a consolidé la tendance à la décentralisation de la gestion de l'aménagement et au respect de l'autonomie des régions par l'adoption de nouvelles mesures. Ainsi, la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* de 2012 affirme la volonté de l'État d'aligner ses actions avec les priorités établies par les régions afin de garantir des interventions mieux adaptées à leurs besoins et leur réalité.

Conformément à l'Accord de partenariat entre Québec et les municipalités de 2016-2019, le gouvernement s'est engagé, dans son Plan d'action pour alléger le fardeau administratif des municipalités, à renouveler ses orientations en matière d'aménagement dans une perspective de développement durable et à renforcer l'accompagnement offert aux MRC dans leur démarche de planification.

L'Assemblée nationale a aussi adopté trois lois qui ont une incidence sur l'urbanisme et veillent à élargir les pouvoirs des municipalités en la matière afin d'accroître leur autonomie. Ont ainsi été sanctionnées, le 9 décembre 2016, la *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs*; le 21 septembre 2017, la *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*; et le 16 juin 2017, la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*.

Cette dernière loi modifie la LAU afin d'accorder une plus grande flexibilité aux municipalités en aménagement du territoire et en urbanisme, notamment en ce qui a trait au choix des mécanismes de participation les mieux adaptés à la participation des citoyens aux processus décisionnels. À cette fin, un nouveau chapitre sur la participation publique a été ajouté à la LAU. Il élargit également le contenu facultatif des documents de planification et les pouvoirs réglementaires en urbanisme. Il y est notamment affirmé l'obligation formelle du gouvernement de consulter le monde municipal et toute autre instance qu'il juge pertinente lors de l'élaboration de ses orientations en aménagement du territoire.

Conclusion

Au cours de son histoire, et plus particulièrement depuis la fin des années 1960, le Ministère a appuyé les municipalités et les MRC dans l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Il a concrétisé cet appui en mettant à leur disposition des outils pour faciliter leurs pratiques et en promouvant leur autonomie dans ce domaine afin de mieux prendre en compte la réalité complexe des diverses municipalités urbaines et rurales qui composent le territoire québécois.

NOTES

- 1 Jacques Léveillé *et al.*, « Évolution de la législation relative à l'espace urbain au Québec », dans Centre de recherche en droit public de la Faculté de droit de l'Université de Montréal, *Droit et société urbaine au Québec*, Éd. Thémis, 1982, p. 62.
- 2 *Ibid.*
- 3 *Ibid.*, p. 61.
- 4 Il s'agit des corporations locales régies par le Code municipal dont le territoire est adjacent à une cité de 20 000 habitants ou plus.
- 5 Loi modifiant le code municipal, S.Q. 1945, c. 70.
- 6 Cette entité est fondée à la suite d'une des recommandations du rapport La Haye : James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal et Institut d'administration publique du Canada, 1986, p. 179.
- 7 Gérard Beudet, « L'institut et l'urbanisme au Québec : 1961/62-2001/02 », dans Gérard Beudet dir., *L'Institut d'urbanisme : Un urbanisme ouvert sur le monde*, Montréal, Éd. Trames, 2004, p. 23.
- 8 Le schéma d'aménagement devient le schéma d'aménagement et de développement avec l'entrée en vigueur de la Loi modifiant diverses dispositions législatives relativement aux municipalités régionales de comté en 2002.
- 9 Jacques Léveillé *et al.*, « Évolution de la législation relative à l'espace urbain au Québec », dans Centre de recherche en droit public de la Faculté de droit de l'Université de Montréal, *Droit et société urbaine au Québec*, Éd. Thémis, 1982, p. 68.
- 10 Direction générale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, *La prise de décision en urbanisme*, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire [en ligne], <https://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/>