

Université de Montréal

Le périmètre métropolitain du Grand Montréal,  
son évolution, son encadrement et ses potentialités :  
le cas de la Couronne Nord

par

Benjamin Gillis

Institut d'urbanisme

Faculté de l'aménagement

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures  
en vue de l'obtention du grade de Maîtrise en urbanisme (M.Urb.)

Mai, 2013

© Benjamin Gillis, 2013

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

Le périmètre métropolitain du Grand Montréal,  
son évolution, son encadrement et ses potentialités :  
le cas de la Couronne Nord

Présenté par :

Benjamin Gillis

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

M. Gérard Beaudet, président rapporteur

Mme. Marie-Odile Trépanier, directrice de recherche

Mme. Suzy Peate, membre du jury

## Résumé

Le nouveau contexte de planification du Grand Montréal engendré par la Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines (L.Q. 2010, c. 10) soulève un grand nombre de questions en matière d'aménagement, notamment par rapport à la gestion de l'urbanisation et plus spécifiquement en ce qui a trait à la notion de périmètre d'urbanisation. Ce nouveau contexte de planification est donc l'élément déclencheur de la présente recherche qui vise à examiner la conception du périmètre métropolitain définie dans le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) adopté par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) et qui est entré en vigueur le 12 mars 2012, suite à l'avis favorable du gouvernement du Québec. Cette recherche vise également à examiner l'encadrement du périmètre métropolitain en fonction du contenu des schémas d'aménagement et de développement (SAD) en vigueur des cinq municipalités régionales de comté (MRC) de la Couronne Nord. Plus précisément, il s'agit d'examiner ces documents en ce qui a trait à quatre outils de planification complémentaires, soit les seuils minimaux de densité, les programmes de phasage, les plans de développement de la zone agricole et les demandes à portée collective, ceci afin d'évaluer leur présence et leur contribution à l'atteinte des objectifs poursuivis par le concept de périmètre d'urbanisation. La présente recherche a permis de conclure qu'en matière de conception, le périmètre métropolitain est un outil nettement plus stratégique, comparativement au rôle attribué à cette notion au préalable dans les schémas régionaux, et ce, même considérant le peu de complémentarité entre les périmètres régionaux et ce dernier. En matière d'encadrement, il est possible de conclure que le contexte de planification révèle une situation régionale hautement variable qui illustre le besoin d'une approche de planification commune afin d'atteindre les objectifs du périmètre métropolitain.

**Mots-clés** : Périmètre métropolitain, Périmètre d'urbanisation, Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), Municipalité régionale de comté (MRC), Schéma d'aménagement et de développement (SAD).

## Abstract

The new planning framework created by *The Act to amend the Act respecting land use planning and development and other legislative provisions concerning metropolitan communities* (S.Q. 2010, c. 10) raises a number of questions about land use issues, notably with regards to growth management and more specifically with the concept of urban growth boundaries. In light of the new planning framework, the aim of this research is to assess the design of Greater Montreal's Metropolitan Growth Boundary as defined in The Metropolitan Land Use and Development Plan (PMAD) adopted by the Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) and which came into effect on March 12, 2012, following approval of the Québec government. This paper will also look at the management of the Metropolitan Growth Boundary within the new planning framework by focusing on the content of The Land Use and Development Plan (SAD) in force in the five Regional County Municipalities (RCM) of Greater Montreal's North Shore. The regional planning documents will be examined with regards to four complementary planning tools (Minimum Density Thresholds, Phased Growth Programs, Agricultural Development Plans and Demands of Collective Scope) in order to ascertain whether the tools were used and if so, whether they contribute to supporting the Metropolitan Growth Boundary objectives. This research finds that, in terms of its design, even considering the lack of synchronization between regional growth boundaries and the Metropolitan Growth Boundary, the Metropolitan Growth Boundary is now a much more strategic tool than the previous regional incarnations within the regional Land Use and Development Plans. As well, in terms of the management of the Metropolitan Growth Boundary, it is possible to conclude that due to a highly variable planning situation, the regional planning framework highlights the need for a common planning approach in order to achieve the objectives of the Metropolitan Growth Boundary.

**Key words:** Metropolitan Growth Boundary, Urban Growth Boundary, Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), Metropolitan Land Use and Development Plan (PMAD), Regional County Municipality (RCM), Land Use and Development Plan (SAD).

## Table des matières

Résumé .....	iii
Abstract.....	iv
Table des matières .....	v
Liste des figures .....	viii
Liste des acronymes .....	ix
Remerciements .....	x
Citation.....	xi

## Sommaire

Introduction.....	1
Chapitre I : Mise en contexte.....	5
Problématique de recherche.....	5
La création de la Communauté métropolitaine de Montréal.....	5
Proposition d'un nouveau partage des compétences en aménagement .....	8
La Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines .....	8
Questions générales de recherche .....	10
Objectifs de recherche .....	11
Chapitre II : Le périmètre d'urbanisation, un outil rationnel classique .....	13
Qu'est-ce qu'un périmètre d'urbanisation ? .....	13
Définitions du périmètre d'urbanisation .....	13
Objectifs du périmètre d'urbanisation.....	17

Délimitation et modification du périmètre d'urbanisation.....	18
Les limites et difficultés d'application.....	22
Impacts liés à la conciliation des affectations urbaines et rurales.....	22
Impacts liés à l'acceptabilité de l'outil.....	23
Impacts liés à la forme urbaine du territoire d'intervention.....	26
Raffinement du concept et démarches complémentaires.....	28
Seuils minimaux de densité.....	30
Programmes de phasage.....	31
Plans de développement de la zone agricole.....	33
Demandes à portée collective.....	36
 Chapitre III : Expérience québécoise en matière de périmètre d'urbanisation.....	 40
Formalisation des pratiques de planification territoriale.....	40
La Loi sur la protection du territoire agricole (LPTA) et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU).....	40
Bilan des schémas de première génération.....	43
Constat d'un échec.....	45
Vers une planification d'ensemble à l'échelle métropolitaine.....	50
Une première tentative de périmètre d'urbanisation métropolitain.....	52
Questions spécifiques de recherche.....	57
 Chapitre IV : Cadre opératoire de la présente recherche.....	 60
Terrain d'étude.....	60
Méthodologie et stratégie de recherche.....	67
La nature des données collectées.....	74
Le traitement des données collectées.....	75
 Chapitre V : Le périmètre métropolitain.....	 77
Le périmètre métropolitain, tel que défini dans le projet de PMAD.....	78
Une approche fructueuse de concertation entre les MRC de la Couronne Nord et la CMM ?.....	81
Un périmètre métropolitain non immuable.....	85
Le périmètre métropolitain tel que défini dans le PMAD.....	89

Démonstration de l'adéquation entre l'offre et la demande de terrain.....	92
Procédure de modification .....	95
Chapitre VI : La conception du périmètre métropolitain .....	102
La notion de besoins en espace .....	103
Les enjeux de complémentarité.....	107
Chapitre VII : Contexte de planification de la Couronne Nord.....	112
L'analyse du territoire à l'intérieur du périmètre métropolitain .....	112
Contexte.....	112
Les deux outils de planification complémentaires.....	113
L'analyse du territoire à l'extérieur du périmètre métropolitain .....	136
Contexte.....	136
Les deux outils de planification complémentaires.....	140
Chapitre VIII : L'encadrement du périmètre métropolitain .....	163
L'apport des outils de planification complémentaires .....	163
L'apport du contexte de planification de la Couronne Nord .....	171
Conclusion.....	177
Bibliographie.....	186

## Liste des figures

Figure 1 : Périmètre d'urbanisation [ <i>Urban growth boundary</i> ].....	16
Figure 2 : Évolution de l'espace métropolitain (monocentrique-polycentrique).....	26
Figure 3 : Territoire du Grand Montréal .....	61
Figure 4 : Territoire de la Couronne Nord.....	62
Figure 5 : Schéma conceptuel.....	68
Figure 6 : Grille d'analyse.....	76
Figure 7 : Carte 12 du PMAD : Le périmètre métropolitain .....	92
Figure 8 : Carte 13 du PMAD : Les aires de marché.....	106
Figure 9 : Seuils minimaux de densité .....	114
Figure 10 : Seuils minimaux de densité modifiés .....	120
Figure 11 : Programmes de phasage.....	124
Figure 12 : Plans de développement de la zone agricole.....	141
Figure 13 : Demandes à portée collective .....	149
Figure 14 : Tableau de synthèse régionale .....	164
Figure 15 : Tableau synthèse métropolitain .....	166

## Liste des acronymes

**CMM** (Communauté métropolitaine de Montréal)

**CPTAQ** (Commission de protection du territoire agricole du Québec)

**LAU** (Loi sur l'aménagement et l'urbanisme)

**LCMM** (Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal)

**LPTA** (Loi sur la protection du territoire agricole)

**LPTAA** (Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles)

**MAMROT** (Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire)

**MAPAQ** (Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec)

**MRC** (Municipalité régionale de comté)

**PDZA** (Plan de développement de la zone agricole)

**PMAD** (Plan métropolitain d'aménagement et de développement)

**PPMAD** (Projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement)

**PSMAD** (Projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement)

**RCI** (Règlement de contrôle intérimaire)

**SAD** (Schéma d'aménagement et de développement)

**SMAD** (Schéma métropolitain d'aménagement et de développement)

## Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier ma directrice de recherche, Mme Marie Odile Trépanier pour les conseils judicieux, les suggestions pertinentes et particulièrement pour la confiance accordée tout au long de l'élaboration de ce mémoire.

Mes remerciements vont également à Mme Suzy Peate, conseillère en aménagement à la Communauté métropolitaine de Montréal, membre du jury et collègue. Nos nombreux échanges m'ont permis de créer un document juste, précis et dont je suis très fier.

Merci à M. Gérald Beaudet qui, à titre de président et rapporteur du jury, m'a accordé de son temps et de son aide dans l'accomplissement de ce travail.

Je souhaite remercier la Communauté métropolitaine de Montréal pour une expérience professionnelle qui m'a permis de mettre en pratique mes habiletés en analyse et en planification. Il m'importe de souligner que l'ensemble des propos et opinions tenus dans ce mémoire n'engagent nul autre que moi-même et sont le fruit de l'étude de documents publics.

Merci à mes collègues étudiant(e)s et ami(e)s qui m'ont encouragé et soutenu au cours de la rédaction de ce mémoire.

Finalement, je tiens à remercier ma famille pour leur patience et leur appui. Sans vous, je n'aurais jamais pu atteindre les objectifs que je m'étais fixés, et même plus encore. Je vous serai toujours reconnaissant.

If you draw a line in the sand,  
you establish a limit beyond which things will be unacceptable

## Introduction

Dans sa plus simple expression, une métropole désigne la :

« Ville maîtresse ou [la] capitale d'un espace régional. Le sens de ce mot d'origine grecque, celui de ville mère, ne s'est jamais tout à fait perdu : désigner une cité comme une métropole, c'est rappeler en même temps qu'elle domine et organise un espace alentour. »

(Merlin et Choay, 2005. p.469)

S'inscrivant dans un contexte hautement dynamique, la métropole est sans cesse en train de se transformer et de se redéfinir. Le concept s'élargit à l'échelle de la région métropolitaine. Ce n'est plus la ville qui domine son hinterland, ni même la ville métropole comme pôle économique principal; c'est un ensemble complexe de lieux diversifiés en interrelation entre eux de façon complémentaire, quoiqu'en tension.

Parallèlement, on peut constater l'émergence d'un courant de pensée autour du concept de « ville-région » selon lequel les régions métropolitaines sont perçues comme des instruments par excellence pour promouvoir la compétitivité ainsi que le développement économique (Sancton, 2008, Broadbent, 2006). À cet effet, les caractéristiques économiques, sociales, culturelles et environnementales inhérentes aux régions métropolitaines exigent une attention particulière en vue d'assurer un positionnement stratégique non seulement à l'échelle nationale, mais également à l'échelle internationale.

Agglomération d'entités plus petites, la région métropolitaine requiert ainsi un degré de coordination élevé afin d'assurer une légitimité à cet espace, et ce, afin de soutenir un développement durable du territoire. Par conséquent, la compréhension de ses composantes et des interactions qui unissent ces dernières devient centrale.

On assiste alors à un intérêt croissant pour l'échelle métropolitaine en tant que palier opérationnel de changement.

« (...) l'échelle métropolitaine est perçue comme étant non seulement plus efficace pour faire face aux enjeux urbains, mais aussi plus juste en raison du degré d'interdépendance entre les populations qui forment la métropole. »

(Sénécal et Bherer, 2008. p.XV)

La complexité entourant ces concepts nous amène à réfléchir, dans le cadre de ce travail de recherche, sur la nature de l'espace métropolitain et surtout sur la définition de ses limites.

À cet égard, la croissance, parfois désordonnée, des régions métropolitaines continue de soulever un grand nombre de questions, notamment en matière d'étalement urbain et de fragmentation spatiale. Une croissance non contrôlée engendre des externalités négatives importantes, non seulement pour les habitants de ces régions métropolitaines (qualité de vie), mais également pour le rayonnement de celles-ci (attractivité et compétitivité).

Les enjeux de croissance désordonnée impliquent donc une nouvelle logique territoriale intimement liée à la cohérence de la région en tant qu'unité fonctionnelle. La connaissance, de plus en plus accrue, de l'articulation inséparable des éléments structurants (d'ordre administratif, politique, économique, démographique, social, environnemental et culturel) a mené à une volonté de gérer l'urbanisation afin de guider la croissance diffuse et désordonnée vers une entité fonctionnelle.

Ainsi, les fondements modernes de la gestion de l'urbanisation [*growth management*] découlent d'une prise de conscience concernant les externalités négatives d'une croissance non contrôlée. Dans une perspective d'aménagement

durable du territoire, les planificateurs et urbanistes tentent depuis un certain temps d'aborder ces enjeux et d'en contrôler les impacts négatifs à l'aide de différents outils.

Ces outils peuvent prendre plusieurs formes, mais l'une des plus communes est certainement le périmètre d'urbanisation. Cet outil constitue ainsi un exemple intéressant visant à contenir l'urbanisation à l'intérieur d'un territoire donné. Le développement, dans l'aire urbaine concernée, est ciblé et prescrit par un périmètre circonscrit et connu (Nelson, 2004, Nelson et Sanchez, 2005).

Au Québec, nous utilisons cet outil depuis la fin des années 1970, mais quel sens lui donne-t-on ? Comment fonctionne-t-il ? Est-il efficace ? Donne-t-il de bons résultats ? Est-il adéquat ou suffisant ?

C'est à de telles questions que le présent mémoire tente de répondre, plus particulièrement dans le cas du Grand Montréal. À l'échelle du Grand Montréal, dont la réalité de région métropolitaine est plus complexe, impliquant un grand nombre d'acteurs institutionnels, le périmètre d'urbanisation est-il aussi performant qu'on pourrait le croire ?

Le présent travail de recherche comprend sept grandes sections :

- Le premier chapitre propose une mise en contexte du sujet de recherche incluant la problématique, les questions de recherche ainsi que les objectifs poursuivis;
- Le second chapitre fait un survol théorique du concept de périmètre d'urbanisation afin de le situer dans la littérature;
- Le troisième chapitre dépeint l'évolution de la notion de périmètre d'urbanisation dans le contexte québécois;
- Le quatrième chapitre expose les modalités de recherche incluant le terrain d'étude, c'est-à-dire le territoire examiné, la méthodologie, la stratégie de recherche et la nature des données collectées;
- Le cinquième et sixième chapitre présentent, analysent et interprètent les résultats de la présente recherche en regard de la conception du périmètre métropolitain tel que défini tant dans le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PPMAD) ainsi que dans la version finale du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) qui a été adopté le 8 décembre 2011 et qui est entrée en vigueur le 12 mars 2012;
- Le septième et huitième chapitre présentent, analysent et interprètent les résultats de la présente recherche en regard du contexte de planification et de l'encadrement du périmètre métropolitain en examinant le contenu des schémas d'aménagement et de développement (SAD) en vigueur des cinq municipalités régionales de comté (MRC) de la Couronne Nord;
- Enfin, le neuvième chapitre conclut le travail de recherche sur le concept de périmètre d'urbanisation.

## Chapitre I : Mise en contexte

Ce chapitre présente les détails de ce travail de recherche. Il énonce succinctement la problématique ainsi que ses enjeux, les questions générales de recherche entourant l'encadrement du périmètre métropolitain et en dernier lieu les objectifs poursuivis.

### Problématique de recherche

#### La création de la Communauté métropolitaine de Montréal

Le Grand Montréal a été, en 2001, le terrain d'une importante réforme institutionnelle afin de mieux assumer ces enjeux de planification, et ce, en créant une instance métropolitaine couvrant la zone fonctionnelle de Montréal, y compris sa périphérie urbaine. Le mandat : se doter d'une :

« vision commune du devenir des collectivités, instaurer des conditions optimales de développement économique, tenir compte des objectifs gouvernementaux de développement durable et d'aménagement (notamment l'étalement urbain), créer un secteur municipal plus efficace permettant des économies pour les citoyens et assurer une répartition plus équitable du fardeau fiscal entre les contribuables »

(MAMM, 2002)

Celle-ci, appelée la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), est constituée en 2009 d'une population de 3.6 millions d'habitants, soit le double de l'île de Montréal et la moitié de la province de Québec (CMM, 2009). Son territoire, réparti sur 4360 km<sup>2</sup>, est découpé en 14 municipalités régionales de comté (MRC) et agglomérations dont six partiellement comprises, cinq régions administratives, dont

trois partiellement comprises, et sept conférences régionales des élus (CRÉ), dont quatre partiellement comprises (CMM, 2009). Elle est composée de 82 municipalités de taille variée, dont l'une de plus de 1.6 million d'habitants, deux entre 200 000 et 400 000 habitants et plus de la moitié (44 sur les 82) de moins de 15 000 habitants (CMM, 2009). Enfin, la CMM est composée à 58 % de zones agricoles, ce qui pose, comme dans plusieurs métropoles de l'Amérique du Nord, un problème en matière d'arrimage territorial (CMM, 2009)<sup>1</sup>.

Depuis sa création, la CMM est la cible de nombreuses critiques. En effet, on constate que la réforme tarde à produire les résultats escomptés. Un examen territorial de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) publié en 2004 concluait que la région de Montréal souffre de ce qu'elle identifie comme « les 3 plaies de l'ingouvernabilité métropolitaine »: la fragmentation des compétences, l'inégalité fiscale et l'absence de vision commune d'aménagement, c'est-à-dire un manque de coordination des dossiers d'aménagement.

D'après Douay, la CMM n'a pas été en mesure de s'imposer sur le territoire montréalais, particulièrement en matière d'aménagement (2007). L'exemple le plus frappant a été l'incapacité d'adopter un schéma métropolitain d'aménagement et de développement (SMAD), provoquant ainsi un retard dans l'établissement de mesures concrètes afin de gérer l'urbanisation du Grand Montréal, dont la délimitation d'un périmètre d'urbanisation métropolitain prévue par le SMAD (Douay, 2007).

En effet, selon la législation d'alors, la CMM avait l'obligation d'élaborer et de maintenir en vigueur un schéma métropolitain d'aménagement et de développement,

---

<sup>1</sup> Toutefois, cet arrimage ne se pose plus dans le même sens qu'avant, c'est-à-dire entre les tenants du développement et les tenants de la protection. Ainsi, avec l'essor de l'agriculture urbaine, les dynamiques d'arrimage changent et deviennent possiblement plus complexes encore.

l'outil à l'échelle supra-locale qui devait encadrer l'aménagement du territoire. Il comprenait une série de mesures d'ordre normatif, dont notamment un périmètre d'urbanisation métropolitain afin de mener à bien cet encadrement (CMM, 2005a).

De plus, cette législation prévoyait qu'avec l'adoption prévue du schéma métropolitain d'aménagement et de développement, les MRC comprises dans la région métropolitaine perdraient leur compétence d'élaborer elles-mêmes un schéma d'aménagement et de développement (SAD). Le législateur prévoyait ainsi que la CMM se substituerait aux MRC en matière d'aménagement et assurerait à elle seule cette compétence sur son territoire. Cela posait un problème particulier pour les six MRC comprises en partie dans la CMM, car ces dernières perdraient leurs compétences en aménagement seulement sur une partie de leur territoire, créant ainsi une situation d'une complexité sans précédent.

Toutefois, le SMAD, qui aurait dû être adopté en 2005, ne l'a jamais été, principalement en raison de fortes tensions entre les MRC et la CMM. Selon le rapport de consultation publique menée en 2005 par la Commission de l'aménagement de la CMM sur le projet de SMAD, plusieurs enjeux stratégiques étaient à l'origine de tensions entre les MRC et la CMM, parmi lesquels la rationalisation du développement urbain à travers une consolidation de l'espace contenue à l'intérieur du périmètre d'urbanisation ainsi que l'établissement de cibles normatives plus sévères en termes de densité dans le but de densifier les milieux résidentiels des couronnes (CMM, 2005b). Ces enjeux territoriaux ont été alors vus comme un frein à la croissance des municipalités des couronnes.

Toutefois, bien que les MRC, surtout des couronnes nord et sud de la région, s'y soient opposées, le projet de SMAD a eu l'avantage de provoquer un débat de fond sur les enjeux stratégiques, en particulier sur le partage des compétences en matière d'aménagement du territoire (CMM, 2005b).

## **Proposition d'un nouveau partage des compétences en aménagement**

Suite à l'échec de mener à terme l'adoption d'un SMAD, la CMM a alors entrepris une démarche visant à trouver une solution aux impasses engendrées par le cadre de planification en vigueur. Cette démarche a finalement abouti en 2008 à l'adoption par le conseil de la CMM d'une proposition sur un nouveau partage des compétences pour la planification du développement du territoire métropolitain entre cette dernière et les municipalités régionales de comté ainsi que les agglomérations (CMM, 2008). Cette volonté de réforme a ultimement amené le conseil de la CMM à demander au gouvernement du Québec des amendements à sa loi constitutive en vue de changer le cadre institutionnel de l'aménagement métropolitain.

## **La Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines**

En juin 2009, le projet de Loi 58 (Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines) est déposé. Résultat de longues négociations entre les MRC, les agglomérations et la CMM, ce projet de loi reflète ce nouveau consensus en redéfinissant le partage des compétences en matière d'aménagement du territoire (P.L.58).

Finalement sanctionnée un an plus tard, en juin 2010, la Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines comporte deux éléments principaux (L.Q. 2010, c. 10, ci-après Loi 58). D'abord, les MRC et agglomérations comprises dans la région métropolitaine conservent leurs compétences en matière d'aménagement régional, grâce au maintien des schémas d'aménagement et de développement (L.Q. 2010, c. 10). Le rôle des MRC et des agglomérations en matière d'aménagement régional est donc maintenu.

Deuxièmement, la Loi prévoit que la CMM doit élaborer et maintenir en vigueur un Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), un outil de planification stratégique qui s'applique à la région métropolitaine et qui est conçu comme distinct, mais complémentaire aux SAD des MRC et agglomérations (L.Q. 2010, c. 10). En effet, il est distinct, dans le sens où il ne se substitue pas aux schémas des MRC.

Le nouvel article 2.24 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme prescrit que l'élaboration du PMAD doit porter sur huit objets de contenus obligatoires et d'intérêts métropolitains (L.Q. 2010, c. 10). En appui au 6<sup>e</sup> objet, la CMM doit délimiter un périmètre métropolitain, un élément central du plan métropolitain qui vise à gérer la croissance urbaine du Grand Montréal selon un aménagement durable du territoire (L.Q. 2010, c. 10).

Le PMAD est également complémentaire aux SAD des MRC puisque le plan définit des orientations, des objectifs et des critères afin d'encadrer les enjeux stratégiques de la planification territoriale dans la région du Grand Montréal dans une perspective de développement durable. Ainsi, la Loi reconnaît le rôle joué par les MRC en matière d'aménagement tout en attribuant à la CMM un rôle important de planification et de coordination des enjeux essentiels au renforcement de la compétitivité et de l'attractivité du Grand Montréal. L'aménagement du territoire devient alors une responsabilité partagée entre le gouvernement du Québec, la Communauté métropolitaine de Montréal, les 14 MRC/agglomérations et les 82 municipalités.

Afin d'assurer une cohérence des interventions du PMAD et des divers autres documents encadrant l'aménagement du Grand Montréal, la Loi prévoit un nouveau mécanisme de double conformité entre le gouvernement provincial, la CMM et les instances régionales concernées. Ainsi, la Loi impose à la CMM de s'assurer que les SAD sont conformes à son plan. De la même façon, le gouvernement doit s'assurer que les SAD ainsi que le Plan métropolitain sont, à leur tour, conformes à ses

orientations en matière d'aménagement. Or, comme le principe fondamental de l'aménagement et de l'urbanisme repose sur la conformité des décisions stratégiques de chaque palier, ce nouveau partage des compétences donne lieu à une complexité particulière du fait que les SAD des MRC et agglomérations devront être conformes non seulement aux orientations gouvernementales, mais également au Plan métropolitain d'aménagement et de développement.

### Questions générales de recherche

En somme, cette nouvelle entente propose un compromis intéressant, mais qui comporte des risques. Le maintien, voire le renforcement du rôle des MRC et agglomérations en matière d'aménagement, engendre une multiplication des acteurs, ce qui risque d'augmenter les points de vue et les divergences. Considérant les tensions préalables entre celles-ci et la CMM ainsi que l'absence de vision commune d'aménagement jusqu'à présent, la multiplicité des acteurs devient alors un enjeu important pouvant potentiellement être source de controverses. Vu que le maintien des deux paliers risque de susciter beaucoup d'interrogations sur le chevauchement et la répartition des compétences en aménagement, verra-t-on le manque de coordination des dossiers d'aménagement se poursuivre sous ce nouveau cadre de planification ?

De plus, étant donné l'incapacité de s'entendre, jusqu'à ce jour, sur les enjeux d'aménagement du Grand Montréal, on peut également se demander si la volonté de la CMM de voir adopter la Loi 58 constitue une réponse adéquate afin de gérer toutes ces tensions potentielles.

Tout cela soulève une question très importante. Vaut-il mieux un pouvoir unifié et fort, mais qui risque de susciter le mécontentement des membres, voire même la paralysie, ou un pouvoir plus conciliant et plus partagé, mais au risque d'une efficacité moindre et d'une dispersion des énergies ?

La notion de périmètre d'urbanisation devient ainsi un exemple d'objet pouvant susciter des tensions dans ce nouvel arrangement du partage des compétences, tout comme il l'a été en 2005 durant le projet de SMAD.

Comme la Loi 58 implique la conservation des périmètres d'urbanisation des 14 MRC et agglomérations en plus de l'établissement du périmètre métropolitain de la CMM, nous pouvons conclure que cet outil engendrera une gestion complexe et particulière. À cet effet, les questions quant à la différence entre un périmètre métropolitain et un périmètre d'urbanisation régional deviennent très importantes. Quelles précisions chacun doit-il apporter ? Jusqu'où aller dans ces précisions ? Comment doivent-ils se compléter ? Quels seront les dangers et les obstacles à circonvenir ?

### **Objectifs de recherche**

La présente recherche vise à examiner comment la Loi 58 tente d'établir un cadre de fonctionnement adéquat ou non à la mise en place d'un périmètre métropolitain. Cette recherche, qui se décline en trois objectifs, constitue ainsi une occasion d'approfondir et d'analyser les difficultés que peut poser une approche plus souple ou conciliante comme celle adoptée dans la Loi 58.

Premièrement, nous examinerons comment la littérature théorique alimente le concept de périmètre d'urbanisation, à savoir quels éléments clés, ces écrits peuvent apporter à la présente analyse. De plus, nous examinerons l'évolution de l'approche gouvernementale en matière de périmètre d'urbanisation au travers des différentes lois et orientations gouvernementales introduites afin d'encadrer l'outil ainsi que les diverses études produites sur l'application des schémas et des outils de gestion de l'urbanisation.

Deuxièmement, nous nous pencherons sur les documents de planification en vigueur soit, d'une part, le plan métropolitain d'aménagement et de développement en vigueur de la CMM en date de mars 2012, en s'appuyant également sur le projet de Plan datant d'avril 2011 et, d'autre part, le contenu des schémas d'aménagement et de développement en vigueur des cinq MRC de la Couronne Nord en date de l'entrée en vigueur du PMAD. Cela permettra de documenter la conception ainsi que l'encadrement du périmètre métropolitain dans le nouveau contexte de planification du Grand Montréal.

Enfin, nous tenterons d'examiner en quoi ce nouvel arrangement issu de la Loi 58 constitue une réponse aux tensions persistantes qui affligent le Grand Montréal, dont notamment en ce qui a trait à la gestion de l'urbanisation et particulièrement au concept de périmètre d'urbanisation. Pour ce faire, nous examinerons, tout au long de la présente recherche, comment ce nouvel arrangement gère toutes les tensions potentielles liées à cet outil.

Le nouveau contexte de planification du Grand Montréal est donc le point de départ de la présente recherche qui tentera de démontrer en quoi ce contexte constitue une plateforme, adéquate ou non pour faire face aux enjeux liés au périmètre métropolitain.

## Chapitre II : Le périmètre d'urbanisation, un outil rationnel classique

Le présent chapitre abordera la notion de périmètre d'urbanisation sous différents angles théoriques, tous ayant comme objectif de situer l'outil dans la littérature. Le chapitre sera divisé en trois grandes sections, soit une première qui définira la notion de périmètre d'urbanisation en proposant à la fois une caractérisation historique et technique, une deuxième section qui éclaircira les impacts potentiels tant positifs que négatifs de l'outil et finalement, une troisième section qui abordera la notion d'outils de planification complémentaires permettant de raffiner certaines des lacunes de la notion de périmètre d'urbanisation, tout en contribuant à atteindre ces objectifs.

### Qu'est-ce qu'un périmètre d'urbanisation ?

#### Définitions du périmètre d'urbanisation

Les fondements théoriques de la notion de périmètre d'urbanisation remontent en grande partie aux théories de planification émanant du mouvement de Cité-jardin développé par Ebenezer Howard en Angleterre à la fin du 19<sup>e</sup> siècle. Ebenezer Howard est certainement le plus célèbre visionnaire de ville durable et un des précurseurs en ce qui a trait à la gestion de l'urbanisation. Ancré dans des théories socialistes anglaises, il aborde la problématique de la ville industrielle d'un nouvel angle par lequel il tente de briser la dichotomie entre la ville et la campagne.

À cet égard, Howard conçoit l'approche de cité jardin qui, à travers un réseau de petites villes décentralisées entourées d'espaces agricoles ou de zones tampons naturelles, répond aux problèmes de pollution et de salubrité de la ville industrielle du 19<sup>e</sup> siècle. Cette approche sera ensuite reprise par Raymond Unwin qui définira plus précisément le concept de ceinture de verdure [*greenbelt*]. Ce dernier enchâssera ce concept au sein du « *Green Belt (London and the Home Counties)*

*Act 1938* » qui permettait aux autorités de planification de diriger la croissance urbaine au sein de zone bien circonscrite par le concept.

Ainsi, de manière toute simple, le concept de ceinture de verdure se définit dans la littérature moderne comme suit :

*« A greenbelt refers to a physical area of open space—farmland or other green space—that surrounds a city or metropolitan area and is intended to be a permanent barrier to urban expansion. »*

(Bengston et al., 2003. p.276)

Même si au départ la notion de ceinture de verdure a été conçue afin de répondre à des problématiques d'ordre hygiénique, le rapprochement des objectifs visant à circonscrire l'urbanisation afin de la contenir permet à cette notion d'être considérée comme un précurseur historique à la notion de périmètre d'urbanisation. Cela dit, malgré leur utilisation répandue en Angleterre et en Corée, il existe un nombre restreint d'exemples en Amérique du Nord, les plus connus étant Boulder, Toronto et même Ottawa. À l'inverse, l'expérience nord-américaine démontre une tout autre approche, fondée davantage sur la notion de périmètre d'urbanisation. S'inscrivant dans le courant de gestion de la croissance urbaine [*growth management*], ses fondements modernes en Amérique du Nord remontent au milieu du vingtième siècle et découlent d'une prise de conscience concernant les externalités négatives d'une croissance non contrôlée.

Il n'y a pas à se cacher que la croissance urbaine de l'après-guerre a mené à l'étalement urbain. L'utilisation accrue de la voiture et la nécessité de nouvelles infrastructures, tant en termes de transport que de services publics divers, s'associeront à une dédensification du centre au profit de l'aire périurbaine. Le concept de périmètre d'urbanisation, également connu sous le nom de « *urban growth boundary* », devient ainsi un des outils de prédilection pour guider le déploiement de l'urbanisation des métropoles. C'est alors à partir des années 1970

que la notion de périmètre d'urbanisation fait son apparition en Amérique du Nord, mais tarde toutefois à s'imposer comme un outil privilégié de gestion de l'urbanisation. Il faudra une vingtaine d'années avant de voir une utilisation plus répandue de l'outil.

La notion de périmètre d'urbanisation fait généralement consensus dans la littérature : celui-ci est un outil juridique qui détermine les endroits où la croissance est permise et, par opposition, ceux où elle ne l'est pas.

Selon Porter, la gestion de la croissance urbaine passe par plusieurs outils, incluant notamment le concept de périmètres d'urbanisation qu'il définit de la manière suivante :

*« Urban growth boundaries, which, through zoning and subdivision provisions, implement a policy to concentrate urban development within a specific area and discourage development in rural areas outside it; »*

(Porter, 2008. p.49)

Gale Easley, quant à elle, propose simplement la définition suivante :

*« The line on a map that is used to mark the separation of urbanizable land from rural land and within which urban growth should be contained for a period of time specified by a growth management program. »*

(Easley 1992. p.3)

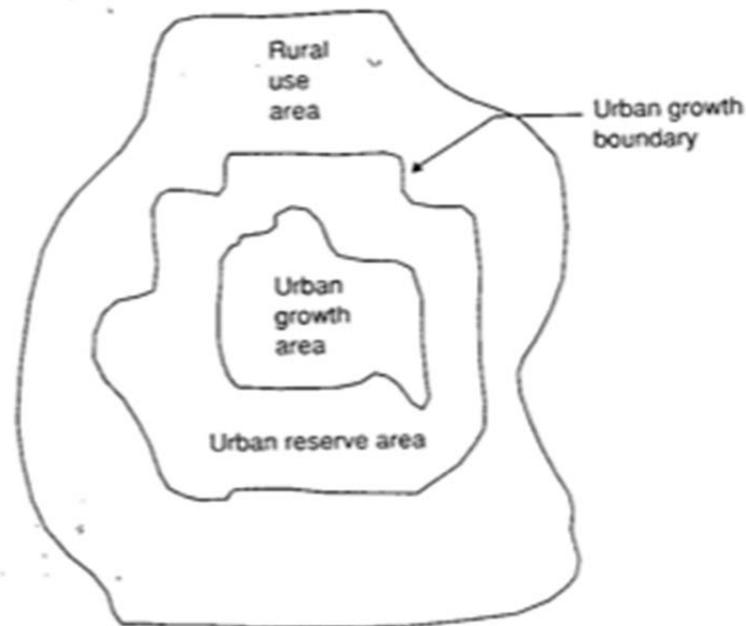
Selon le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) du Québec, un périmètre d'urbanisation est défini comme suit :

« Un périmètre d'urbanisation est la limite prévue de l'expansion future de l'habitat de type urbain, peu importe que les concentrations soient des villes ou des villages. »

(MAMROT, 2012a)

Les définitions ci-haut présentent des similitudes et sont indicatives de la manière dont le concept est défini dans les sphères académiques, pratiques et gouvernementales. La dualité du territoire d'intervention, à savoir l'espace intérieur [*urban*] et extérieur [*rural*] du périmètre d'urbanisation, tel qu'illustré à la figure I, est commune à toutes ces définitions et constitue un élément central au concept.

Figure I : Périmètre d'urbanisation [*Urban growth boundary*]



Source : Easley 1992

Quant à l'espace à l'intérieur du périmètre d'urbanisation, communément appelé la « zone blanche » au Québec, celui-ci est redivisé en deux soit la zone urbanisée [*urban growth area*] qui se définit comme étant l'espace déjà construit et la zone « urbanisable » [*urban reserve area*] qui se définit comme étant l'espace réservé aux déploiements de l'urbanisation future (Easley, 1992). À l'inverse, le développement urbain à l'extérieur du périmètre d'urbanisation, également appelé la « zone verte », est restreint, voire absent (Easley, 1992).

### Objectifs du périmètre d'urbanisation

Visant l'organisation et l'efficacité du déploiement de l'urbanisation, la notion de périmètre d'urbanisation représente de prime abord une approche d'intervention axée sur la rationalité. L'outil émane ainsi d'une volonté de répondre aux enjeux de désorganisation entourant la croissance urbaine, en circonscrivant son déploiement. Cela permet en fin de compte d'augmenter la prévisibilité de cette même croissance urbaine tout en diminuant sa pression sur certains espaces sensibles (Easley, 1992).

La dualité du territoire d'intervention, soit l'espace intérieur [*urban*] et extérieur [*rural*], tel qu'illustré à la figure 1, sert comme point de départ afin de définir les objectifs généraux poursuivis par le périmètre d'urbanisation. D'une part, le concept de périmètre d'urbanisation vise à canaliser la croissance urbaine à l'intérieur du périmètre (Easley, 1992). Les périmètres d'urbanisation constituent ainsi « des territoires auxquels se rattachent des notions de concentration, de croissance et de diversité des fonctions urbaines » (MAMROT, 2012a). Daniels renchérit en indiquant qu'il existe plusieurs objectifs associés au territoire compris à l'intérieur du périmètre, dont notamment de promouvoir une urbanisation continue et compacte ainsi que de soutenir un déploiement séquentiel de l'urbanisation compris à l'intérieur de ce dernier (Daniels, 1999). D'autre part, le concept de périmètre d'urbanisation joue un rôle important quant à la protection des espaces sensibles (terres agricoles, aires boisées, milieux humides, etc.) à l'extérieur de sa limite puisque ce dernier permet de limiter les effets de grignotement de ces territoires engendrés par une croissance urbaine non contrôlée (Daniels, 1999).

En somme, les objectifs visent d'une part à consolider et à densifier le territoire compris à l'intérieur du périmètre et d'autre part à restreindre les fuites de développement à l'extérieur de celui-ci afin de protéger les espaces sensibles dont notamment la zone agricole. Les périmètres d'urbanisation s'avèrent ainsi un outil très utile, mais seulement si la majorité de la croissance se retrouve circonscrite, et ce, selon des formes de déploiement soutenables.

### **Délimitation et modification du périmètre d'urbanisation**

Le processus de délimitation d'un périmètre d'urbanisation repose selon Porter sur une réflexion hautement contextualisée qui tente de trouver un juste milieu entre la croissance attendue du territoire et l'étendue ainsi que l'emplacement du périmètre d'urbanisation idéal (2008).

La délimitation classique d'un périmètre d'urbanisation repose ainsi sur une démarche technique guidée par une série de calculs portant d'une part sur la capacité d'accueil du territoire d'intervention et d'autre part sur la projection de croissance de ce même milieu. L'exercice de délimiter un périmètre d'urbanisation consiste d'abord à déterminer la capacité d'accueil du territoire d'intervention, également dénommée *build-out* (Easley, 1992).

La capacité d'accueil se définit comme étant la population maximale pouvant être accommodée par le territoire d'intervention, soit les zones urbanisées et les zones « urbanisables », selon les balises réglementaires déjà en place. Ensuite, les projections démographiques sont examinées afin de calculer l'étendue nécessaire pour accommoder la population anticipée, selon des scénarios de densité et de compacité. La combinaison des prévisions résidentielles et d'emplois produit ainsi la superficie totale requise pour une période donnée. Au final, la mise en relation de la capacité d'accueil et des projections démographiques permet d'estimer le territoire qui sera inclus dans le périmètre d'urbanisation.

Cela dit, vu l'importance de cet outil comme armature rationnelle du développement urbain, une attention supplémentaire doit être apportée à la délimitation finale du périmètre d'urbanisation en tenant compte de l'incertitude liée à la démarche technique. Ainsi, un ajout important au processus de délimitation est l'adoption de ce qu'Easley appelle l'effet de marché (1992). L'effet de marché se définit comme étant la bonification de la superficie nécessaire pour accommoder les projections de croissance par une superficie additionnelle émanant d'une approche subjective (vision de croissance) et non d'un processus standardisé (Easley, 1992). À cet égard, Easley soutient que le périmètre d'urbanisation devrait être augmenté selon un pourcentage prédéterminé (10 %, 15 %, ou plus) afin de permettre une flexibilité quant aux choix de localisation et de typologies d'habitation (1992). Le facteur de marché permet donc de soutenir le processus de délimitation en permettant d'apporter une latitude quant à l'offre et la demande en terrains constructibles, comme démontré dans la citation suivante :

*« A sufficient market factor allows flexibility in the siting of development, thereby helping ensure developers that they will be able to build on locations favored by the market. In turn, developers are not encouraged to look to areas outside the urban growth area to satisfy that market. An excess in developable land supply within an urban growth area also can have a positive effect on housing affordability by easing pressure on the price of land. »*

(Easley, 1992. p.10)

Ainsi, la flexibilité qu'offre cette approche s'avère indispensable afin de pallier les externalités négatives, dont celles liées notamment aux dynamiques immobilières que peut engendrer la délimitation d'un périmètre d'urbanisation. Malgré leur popularité, les périmètres d'urbanisation peuvent avoir des conséquences négatives d'un point de vue économique et social (Staley et Mildner, 1999). L'argument le plus couramment utilisé, entre autres par les opposants à cet outil, concerne la hausse potentielle des prix du logement et la diminution de l'accessibilité aux logements abordables (Staley et Mildner, 1999). Le raisonnement soutient que la restriction de l'offre de terrain développable conduit à une augmentation des prix du foncier, ce qui

par conséquent a un effet structurant sur les prix des logements tous types confondus ainsi que sur l'accessibilité à des logements abordables (Staley et Mildner, 1999). Ainsi, comme le souligne Easley, l'absence même d'un facteur de marché dans ce cas peut mettre en péril l'efficacité du périmètre d'urbanisation (1992).

Toutefois, Knaap et Hopkins considèrent que cet élément peut être contreproductif s'il est employé suite à la délimitation initiale, car il pourrait être un moyen de faciliter la modification du périmètre (2001). L'outil, d'après Knaap et Hopkins, doit seulement être employé durant le processus de délimitation et devrait seulement influencer l'étendue du périmètre avant son adoption (2001).

La délimitation du périmètre d'urbanisation permet ainsi une plus grande cohérence quant à la gestion de la croissance urbaine du fait qu'il augmente la stabilité et la prévisibilité du déploiement territorial (Daniels, 1999). Cette stabilité repose en grande partie sur la capacité du périmètre d'urbanisation à être perçu par les acteurs concernés comme immuable (Daniels, 1999). Parallèlement, étant sans cesse en train de se transformer et de se redéfinir, le territoire d'intervention nécessite une approche de gestion de l'urbanisation non seulement contextualisée, comme évoqué ci-haut dans la section sur la délimitation, mais également flexible afin de pouvoir répondre à l'évolution de ce dernier (Daniels, 1999).

Ceci étant dit, il n'en subsiste pas moins un paradoxe qui émane de l'outil. D'une part, il existe un besoin de permanence afin d'assurer une cohérence des objectifs de gestion de la croissance urbaine, soit la capacité de consolider et de densifier le territoire à l'intérieur du périmètre ainsi que la capacité de restreindre les fuites de développement afin de protéger les espaces à caractères sensibles, dont notamment la zone agricole à l'extérieur de ce dernier. D'autre part, l'outil nécessite une certaine flexibilité et souplesse afin de pouvoir répondre aux contextes hautement dynamiques des zones urbaines. Une gestion adéquate du périmètre d'urbanisation passe donc par un équilibre entre permanence et flexibilité.

À cet égard, la prise en compte de la notion temporelle du déploiement de l'urbanisation devient un élément fondamental afin d'atteindre cet équilibre. Daniels soutient que la notion de périmètre d'urbanisation repose trop souvent sur la délimitation initiale plutôt que sur la fréquence ainsi que sur les conditions dans lesquelles les modifications devraient se faire (1999). À cet égard, plus l'échelle de temps est courte, plus l'accent doit être placé sur la permanence du périmètre d'urbanisation (Daniels, 1999). À l'inverse, l'auteur soutient que plus la gestion du périmètre d'urbanisation est considérée sur le long terme, plus il est difficile d'établir des limites permanentes vu le dynamisme associé aux zones urbaines (Daniels, 1999).

Ainsi, au lieu de vouloir tout régler parfaitement dès le début, il est préférable d'établir un périmètre d'urbanisation fonctionnel le plus tôt possible, afin de procéder par la suite à des modifications, surtout si l'objectif primaire est de soutenir une utilisation rationnelle de l'espace en promouvant la continuité et la contiguïté du milieu bâti. Ainsi, dans l'optique de structurer la croissance urbaine, la vitesse de délimitation est alors un facteur de succès, car plus une urbanisation déstructurée et fragmentée persiste, moins l'outil parvient à la structurer (Daniels, 1999).

Considérant le besoin de flexibilité, la modification de l'outil devient ainsi un élément essentiel, permettant de corriger les erreurs de parcours et de s'ajuster en fonction de l'évolution du territoire d'intervention. Toutefois, considérant qu'un trop grand nombre de modifications peut diminuer le sérieux accordé au processus et ainsi limiter l'efficacité du périmètre d'urbanisation, une attention particulière doit être apportée aux conditions de modification (Daniels, 1999). La maîtrise d'un périmètre d'urbanisation implique, selon Easley, de pouvoir gérer les modifications lorsque celles-ci apparaissent, afin qu'elles soient cohérentes avec les objectifs initiaux poursuivis par ce dernier (1992). À ce sujet, Easley souligne l'importance d'établir, dès le début, un processus de modification clair et transparent, permettant à l'outil d'assurer la gestion des limites du périmètre, avec la plus grande cohérence possible (1992).

En somme, la notion de périmètre d'urbanisation peut de prime abord paraître assez simple. Toutefois, comme nous le verrons, l'évolution de cette notion a progressivement engendré une série d'externalités qui dorénavant doivent être prises en compte. Les sections qui suivent ont ainsi pour objectif d'aborder les considérations d'application de l'outil.

### **Les limites et difficultés d'application**

Plusieurs spécialistes estiment que, malgré une popularité grandissante, un périmètre d'urbanisation ne réussit pas toujours à atteindre les objectifs fixés en amont et peut au contraire être la source d'externalités négatives engendrant des tensions et des conflits de la part des diverses parties prenantes. Ainsi, la section qui suit a pour objectif d'aborder la notion de périmètre d'urbanisation via ses défis de mise en œuvre, liés notamment à la conciliation des affectations urbaines et rurales, à l'acceptabilité de l'outil ainsi qu'à la forme urbaine du territoire d'intervention.

### **Impacts liés à la conciliation des affectations urbaines et rurales**

La notion de périmètre d'urbanisation opère en établissant une dichotomie entre les affectations rurales et urbaines, en définissant l'espace compris à l'intérieur et à l'extérieur de ce dernier (MAM, 1985). Toutefois, cette démarcation peut laisser place à des exceptions. L'interrelation des espaces oblige ainsi une nouvelle lecture du territoire d'intervention en fonction de deux possibilités, soit des affectations rurales à l'intérieur du périmètre d'urbanisation et des affectations urbaines à l'extérieur du périmètre d'urbanisation.

Dans le premier cas, cette interrelation qui est caractérisée par des affectations rurales, particulièrement agricoles, à l'intérieur du périmètre d'urbanisation et à proximité d'affectations urbaines n'est problématique que si elle engendre des conflits avec le développement résidentiel (MAM, 1985). Ainsi, les activités agricoles

liées à l'élevage d'animaux qui sont sources de nuisances, dont notamment les porcheries, ont avantage à s'installer loin des zones résidentielles, voir à l'extérieur des périmètres d'urbanisation, en raison notamment des odeurs qui peuvent être sources de conflits. Cependant, les activités ne causant aucun problème de cohabitation peuvent exister à l'intérieur du périmètre d'urbanisation, le cas de la culture en serre par exemple (MAM, 1985).

À l'inverse, les affectations urbaines à l'extérieur du périmètre d'urbanisation sont quasi toujours problématiques, étant donnée la pression d'urbanisation (développement résidentiel dispersé et faible densité, zones industrielles et commerciales périurbaines, rurbanisation et villégiature, etc.) qu'elles engendrent sur les zones sensibles. De plus, la présence d'affectations urbaines à l'extérieur du périmètre d'urbanisation dans la plupart des cas présente plusieurs problèmes d'aménagement, particulièrement en matière de cohabitation.

Dans une optique de protection des zones sensibles, l'approche doit viser dans un premier temps l'intensification de l'utilisation du sol à l'intérieur du périmètre d'urbanisation et dans un deuxième temps, l'encadrement de l'espace propice au développement résidentiel à l'extérieur du périmètre d'urbanisation, en établissant une vision d'ensemble de ce potentiel résidentiel. Afin d'atteindre les objectifs de base de l'outil, l'encadrement du périmètre d'urbanisation nécessite ainsi la prise en compte des enjeux entourant l'interrelation des affectations urbaines et rurales, dont particulièrement en matière de cohabitation. La conciliation des affectations urbaines et rurales quant à elle soulève la question de l'acceptabilité de l'outil via certains éléments pouvant susciter des conflits et des tensions.

### **Impacts liés à l'acceptabilité de l'outil**

Les périmètres d'urbanisation sont souvent des aimants de controverses, représentant symboliquement les problématiques de croissance du territoire d'intervention en question.

*« Urban growth areas, by their nature, create windfalls for some and wipeouts for others by making certain land ineligible for development while making others prime development land. »*

(Easley, 1992. p.10)

La notion de périmètre d'urbanisation, en définissant les limites de l'expansion territoriale est à la base de ce que Porter nomme des « *wishing games* », soit un jeu de force entre ce qui est approprié versus ce qui est souhaité pour le territoire d'intervention (2008). La notion de périmètre d'urbanisation engendre ainsi une réflexion sur le type de croissance voulue et impose un jugement de valeur par rapport à ce qui est convenable ou non pour le territoire d'intervention en question.

En d'autres mots, cette réflexion cherche à déterminer ce qui est approprié pour le territoire d'intervention en tenant compte de l'influence externe des diverses parties prenantes (Easley, 1992). Dès lors, la question d'acceptabilité pour les diverses parties prenantes, sous-jacente à la notion de périmètre d'urbanisation, nécessite la prise en compte de certains éléments pouvant susciter conflits et tensions, le cas notamment de la consolidation et de la densification à l'intérieur du périmètre d'urbanisation ainsi que de la réduction de la croissance à l'extérieur du périmètre d'urbanisation.

Porter soutient à cet égard que certaines préférences socioculturelles, dont la popularité de la maison unifamiliale, ne concordent pas toujours avec les objectifs de l'outil soient de consolider et de densifier le territoire compris à l'intérieur du périmètre (2008). De plus, de tels objectifs comportent également le risque de susciter une opposition du style « *not in my backyard* » (NIMBY). Ainsi, les défis de stimuler la consolidation et la densification dans ces circonstances s'avèrent complexes, réduisant la capacité de susciter des changements en matière de croissance urbaine à l'intérieur du périmètre d'urbanisation.

Malgré cela, Porter souligne l'importance d'établir des cibles de développement afin d'encourager un développement urbain plus compact et contigu, étant donné que la notion de périmètre d'urbanisation ne permet pas autrement d'influencer la manière dont le territoire d'intervention se développe (2008).

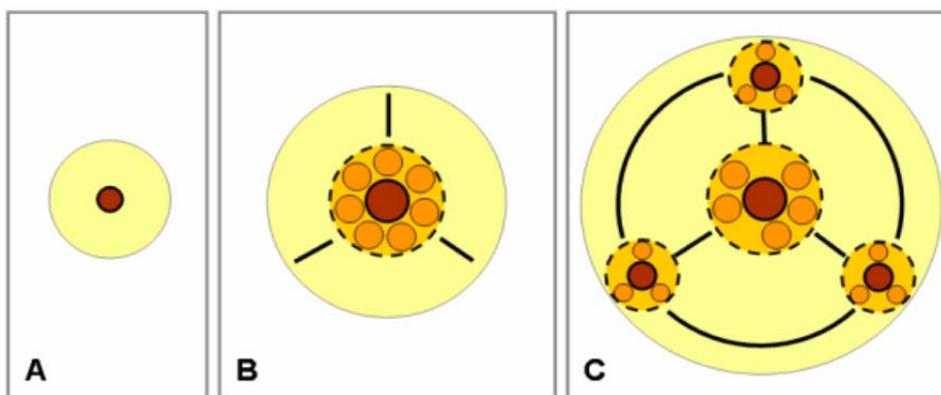
Parallèlement, un des éléments pouvant susciter tensions et mécontentement concerne l'objectif de réduire la croissance urbaine à l'extérieur du périmètre d'urbanisation (Porter, 2008). À cet égard, la volonté de protéger le territoire à l'extérieur du périmètre d'urbanisation en restreignant notamment les usages permis peut engendrer l'opposition de certains groupes (agriculteurs, promoteurs, etc.) puisque de telles mesures peuvent être perçues comme portant atteinte au potentiel fiscal de ce territoire (Porter, 2008). Les agriculteurs considèrent souvent ce potentiel fiscal comme une source de rente attrayante, permettant une certaine flexibilité en cas de crise ou de départ à la retraite (Porter, 2008). La perte de valeur résiduelle de leurs terres suscite souvent le mécontentement chez ces individus, augmentant ainsi leur opposition à des mesures de protection (Porter, 2008). Par ailleurs, les promoteurs s'opposent eux aussi quasi catégoriquement à toute mesure de protection, faute de pouvoir construire sans contrainte ou d'augmenter leur marge de manœuvre (Daniels, 1999). La réduction de l'offre de terrain est vue comme un frein au marché et aux profits potentiels que procure un territoire sans contrainte de développement (Daniels, 1999).

L'encadrement de la notion de périmètre d'urbanisation, via la prise en considération de ces défis de mise en œuvre, vise ainsi à assurer l'augmentation de la stabilité et la prévisibilité du déploiement territorial, nécessitant dans certains cas un changement de mentalité de la part des diverses parties prenantes. L'évolution de l'encadrement de la croissance urbaine passe ainsi non seulement par la prise en compte des éléments pouvant susciter l'acceptabilité de la notion de périmètre d'urbanisation, mais également par la forme urbaine du territoire d'intervention, le sujet de la prochaine sous-section.

### Impacts liés à la forme urbaine du territoire d'intervention

Le passage de l'époque industrielle à l'époque post-industrielle est caractérisé par de nouvelles configurations spatiales. À cet égard, la littérature évoque la transformation de l'espace métropolitain en des formes urbaines de plus en plus décentralisées, voire fragmentées, tel qu'illustré à la figure 2.

Figure 2 : Évolution de l'espace métropolitain (monocentrique-polycentrique)



Source : Kloosterman et Mustard, 2001

Cette évolution, marquée par une croissance démographique, une intensification de l'immigration, un changement dans la composition des ménages, une accélération de la suburbanisation et une décentralisation des activités économiques, a conduit à un éclatement de l'espace urbanisé et a, par conséquent, engendré une forte décentralisation, selon un modèle de plus en plus polycentrique (Collin et al., 2003). La dualité entre la concentration de l'espace autour de sous-centres d'activités économiques et résidentielles et la mise en réseau de ces sous-centres sur un territoire de plus en plus vaste a pour effet de diminuer la prédominance du concept monocentrique de la ville. Toutefois, la notion de périmètre d'urbanisation repose depuis ses débuts en Amérique du Nord sur le modèle monocentrique de croissance urbaine c'est-à-dire qui part d'un noyau puis s'étend progressivement. De plus, elle est intimement liée au concept de ville compacte, soit habituellement à l'image d'un

aménagement continu à densité moyenne ou élevée, à l'intérieur d'une aire urbaine bien définie permettant des avantages sur le plan social, économique et environnemental (Myers et Kitsuse 1999). La notion d'un noyau urbain unique entouré de son hinterland devient ainsi de plus en plus obsolète.

Porter convient que la présence d'une forme urbaine déjà déstructurée caractérisée par des vagues d'urbanisation diffuse et discontinue peut empêcher l'atteinte des objectifs poursuivis par cet outil (2008). En d'autres mots, la délimitation d'un périmètre d'urbanisation autour d'un territoire trop étalé, éclaté et fragmenté a pour conséquence potentielle de propager des formes de croissance non soutenables à l'intérieur des limites (Porter, 2008, Daniels, 1999). Les questions de formes urbaines occupent ainsi une place importante étant donné qu'un périmètre d'urbanisation peut être difficile à implanter ou même être inefficace une fois délimité lorsque le territoire est caractérisé par un niveau de fragmentation spatiale élevé. Ainsi, considérant l'incapacité des périmètres d'urbanisation à s'attaquer adéquatement à un territoire qui est caractérisé par une fragmentation spatiale élevée, la transformation de l'espace métropolitain en des formes urbaines de plus en plus décentralisées, voire fragmentées, remet-elle en question l'idée même d'un périmètre d'urbanisation ou oblige-t-elle à en revoir les modalités ?

En somme, aussi pertinent que cet outil puisse paraître, un périmètre d'urbanisation, à lui seul, ne suffit plus à soutenir une urbanisation durable du territoire. La question suivante se pose alors : comment établir un périmètre d'urbanisation qui répond aux objectifs énumérés ci-haut, tout en minimisant les impacts et difficultés d'application présentés dans la présente section ?

La réponse est loin d'être simple. Toutefois, selon plusieurs auteurs, dont Easley, afin d'assurer son succès au fil du temps, des outils de planification complémentaires au périmètre d'urbanisation doivent être établis dès le début (1992). Ainsi, l'atteinte des objectifs sous-jacents à la notion de périmètre d'urbanisation passe par un raffinement du concept via des outils de gestion de

l'urbanisation complémentaires, afin de prendre en compte les externalités potentielles de l'outil. Comme nous le verrons dans la section qui suit, la littérature propose une série d'outils de planification complémentaires afin d'encadrer le périmètre d'urbanisation et d'assurer l'atteinte des objectifs poursuivis par ce dernier.

### Raffinement du concept et démarches complémentaires

Avant de poursuivre, il y a lieu d'évoquer deux grands constats qui ont été soulignés jusqu'ici. De prime abord, il est important de se rappeler que les objectifs de cet outil se résument d'une part à consolider et à densifier le territoire compris à l'intérieur du périmètre et d'autre part à restreindre les fuites de développement afin de protéger les espaces sensibles, dont notamment la zone agricole à l'extérieur de celui-ci. Il faut également rappeler que la notion de périmètre d'urbanisation s'insère dans un plus grand concept soit la gestion de l'urbanisation. Ainsi, les périmètres d'urbanisation contribuent à la gestion de la croissance urbaine en augmentant la stabilité et la prévisibilité du déploiement territorial tout en demeurant assez flexibles afin de pouvoir répondre aux contextes hautement dynamiques des zones urbaines (Daniels, 1999). Une gestion adéquate du périmètre d'urbanisation passe donc par un équilibre entre permanence et flexibilité.

L'atteinte des objectifs du périmètre d'urbanisation, comme souligné ci-dessus, résulte avant tout de la capacité d'orienter la croissance urbaine à l'intérieur de ses limites, selon des formes urbaines durables. À défaut, l'urbanisation à l'intérieur du périmètre risque de se poursuivre selon des formes urbaines non soutenables. Toutefois, les limites et les difficultés d'application, dont notamment celles liées à la conciliation des affectations urbaines et rurales, à l'acceptabilité de l'outil ainsi qu'à la forme urbaine du territoire d'intervention, imposent de revoir le concept qui à lui seul ne suffit pas à soutenir une urbanisation durable du territoire. À cet égard, des approches plus récentes abordent la notion de périmètre d'urbanisation de pair avec des outils de planification complémentaires, afin de prendre en compte les externalités potentielles de l'outil présenté dans la section précédente.

*« Equally as important as process are the planning and implementation tools and techniques that will contribute to or ensure the success of the urban growth area. These are specific regulatory requirements that will make the urban growth area work. »*

(Easley, 1992. p.14)

Dans cette optique, plusieurs outils de gestion l'urbanisation permettent d'encadrer la notion de périmètre d'urbanisation en assurant une évolution cohérente et soutenable de la croissance urbaine comprise à l'intérieur de ce dernier; c'est le cas notamment des seuils minimaux de densité ainsi que des programmes de phasage. Il est également important de rappeler que les objectifs de gestion de l'urbanisation à l'intérieur du périmètre d'urbanisation sont intimement liés au niveau de contrôle exercé à l'extérieur de ce dernier. La gestion, dans ce cas, tente de restreindre les fuites de développement à l'extérieur des périmètres d'urbanisation afin de protéger les espaces à caractère sensible, dont la zone agricole. De plus, la gestion vise à encadrer les fuites de développement, particulièrement résidentielles, à l'extérieur des périmètres d'urbanisation. Dans le contexte québécois, la mise en place d'outils, dont notamment les plans de développement de la zone agricole et les demandes à portée collective, au sens de la Loi québécoise sur la protection du territoire et des activités agricoles, permettent l'atteinte de ces objectifs. Comme nous le verrons plus loin, ces deux outils contribuent non seulement à la protection du territoire à l'extérieur des périmètres d'urbanisation, mais également à la conciliation des affectations urbaines et rurales de ce même territoire, tout en diminuant les problèmes liés à l'acceptabilité du périmètre d'urbanisation.

Les sous-sections qui suivent définissent chacun des quatre outils de planification complémentaires en lien avec d'une part, les objectifs du périmètre métropolitain et d'autre part, les défis de mise en œuvre de ce dernier, tel qu'évoqué précédemment. Ainsi, une attention particulière sera accordée à la contribution de chacun des outils de planification complémentaire quant à la conciliation des affectations urbaines et

rurales, à l'acceptabilité de l'outil ainsi qu'à la forme urbaine du territoire d'intervention.

### Seuils minimaux de densité

La mise en place de seuils minimaux de densité est peut-être, selon Easley, l'étape la plus importante pour garantir l'atteinte des objectifs de consolidation et de densification du périmètre d'urbanisation et par conséquent le succès de ce dernier (1992).

*« It appears to a large degree, the success of an urban growth area depends upon achieving the minimum density targeted in planning for the area. »*

(Easley, 1992. p.14)

D'après Easley, les bienfaits de cet outil sont doubles. D'une part, les seuils permettent une concentration du développement territorial en exigeant le déploiement de l'urbanisation selon une densité requise (Easley, 1992). Pour rappel, les seuils minimaux de densité désignent un nombre minimum de personnes ou de logements par unité de superficie. Ainsi, cet outil de planification complémentaire, en imposant une limite minimale quant à la densification du territoire d'intervention, joue un rôle important en optimisant le territoire compris à l'intérieur du périmètre d'urbanisation. D'autre part, les seuils minimaux de densité permettent des économies spatiales grâce à une utilisation plus efficiente de l'espace à l'intérieur du périmètre d'urbanisation (Easley, 1992). En imposant une urbanisation plus économe en espaces, la pression sur les zones sensibles à l'extérieur du périmètre d'urbanisation est par le fait même diminuée, permettant ainsi une meilleure cohabitation des affectations urbaines et rurales.

De plus, comme le fait remarquer Easley, les seuils minimaux de densité ne doivent

pas nécessairement être très élevés partout sur le territoire (1992). Il est donc essentiel de maintenir via une modulation des seuils minimaux de densité un équilibre entre des zones à forte et à faible densité, afin de répondre aux objectifs globaux qui sont visés. Cette modulation s'avère très importante en matière d'acceptabilité sociale surtout considérant l'opposition potentielle que peut susciter cet outil au sein de certains milieux déjà établis.

L'importance du rôle joué par cet outil de planification complémentaire afin d'assurer l'efficacité du déploiement de l'urbanisation à l'intérieur du périmètre devrait être considérée comme un facteur indéniable de succès pouvant alors contribuer à guider le déploiement de l'urbanisation vers les objectifs poursuivis soit de consolidation et de densification.

### Programmes de phasage

Plusieurs auteurs suggèrent que la notion de périmètre d'urbanisation soit bonifiée par la présence d'un outil qui prend en compte la notion temporelle du déploiement de l'urbanisation. D'après Blais et Caron (1998), une gestion adéquate de l'urbanisation ne doit pas se limiter simplement à l'établissement de périmètres d'urbanisation, mais doit également envisager « une meilleure définition de la structuration de l'urbanisation à l'intérieur de ces périmètres, et ce, à travers des mesures de priorisation ». Les approches plus récentes abordent ainsi la notion de périmètre d'urbanisation de pair avec un programme de phasage de l'urbanisation (zones prioritaires d'aménagement, zones d'aménagement différé, zone de réserve, etc.) (Lassar et Porter, 1990; Blais et Caron, 1998; Knaap et Hopkins, 2001; Kelly, 2004).

Un programme de phasage est constitué d'une part, de zones prioritaires d'aménagement et de réaménagement, à savoir où le développement est souhaité et d'autre part, de zones de réserve, à savoir où l'urbanisation est différée. Un mécanisme de transfert permet ensuite de structurer le territoire compris à l'intérieur

du périmètre d'urbanisation en établissant une logique de développement entre ces deux zones, comme indiqué par la citation suivante :

« Une MRC peut établir des règles pour gérer le développement des zones prioritaires d'aménagement et de réaménagement. Par exemple, il serait envisageable d'indiquer les conditions à satisfaire avant d'amorcer le développement d'une zone de priorité d'aménagement second. On pourrait prévoir notamment que :

- 75 % de la superficie de la zone prioritaire « première » devrait être occupée avant d'amorcer le développement de la zone « seconde »;
- un certain nombre d'unités de logements devraient être construites par rapport au nombre d'unités de logements constructibles dans la zone prioritaire « première » avant d'amorcer le développement de la zone « seconde ». »

(MAMROT, 2012a)

Cet outil de planification complémentaire contribue ainsi à limiter la propagation de formes urbaines non soutenables à l'intérieur du périmètre d'urbanisation en structurant la croissance urbaine. À cet égard, l'encadrement offert par la présence d'un programme de phasage permet de pallier l'incapacité du périmètre d'urbanisation à s'attaquer adéquatement à la fragmentation spatiale. En tenant compte du caractère aléatoire de l'urbanisation, l'adoption d'un programme de phasage permet, comme le soulignent Blais et Caron, d'établir une vision d'aménagement claire axée sur la prévisibilité et la stabilité de la croissance urbaine à l'intérieur des périmètres d'urbanisation (1998). Cet outil de planification complémentaire vient soutenir l'atteinte des objectifs de consolidation et de densification du périmètre d'urbanisation en prévoyant les zones pouvant être développées.

Toutefois, connaissant le caractère aléatoire de l'urbanisation, ce programme doit également demeurer assez flexible afin de s'ajuster aux incertitudes entourant la

planification à long terme du territoire d'intervention. Lassar et Porter soutiennent cette idée en indiquant que :

*« (...) to devise a phasing sequence that is firm enough to provide predictability for long-range planning yet, sufficiently flexible to respond to changed conditions. »*

(Lassar et Porter, 1990. p.34)

La présence d'un programme de phasage permet ainsi d'encadrer le déploiement de l'urbanisation en identifiant un développement séquentiel, dans une perspective temporelle logique. La prévisibilité et la stabilité engendrées par cet outil de planification complémentaire lui confèrent donc un rôle important quant à la cohérence de la croissance urbaine à l'intérieur du périmètre d'urbanisation, notamment en réduisant la fragmentation spatiale à l'intérieur de ce dernier.

### **Plans de développement de la zone agricole**

Bernard Ouimet, dans un rapport intitulé *Protection du territoire agricole et développement rural : Une nouvelle dynamique mobilisatrice pour nos communautés* soutient qu'une meilleure protection des frontières de la zone agricole passe avant tout par une cohérence en matière de planification (2009). Il existe alors un besoin d'établir une vraie vision d'ensemble à l'échelle métropolitaine intégrant divers facteurs contribuant à dynamiser la zone agricole (Ouimet, 2009).

En lien avec le 3<sup>e</sup> objectif des orientations agricoles de 2001, à savoir « Planifier, en concertation avec le milieu, des actions de développement des activités et des exploitations agricoles en zone agricole », le gouvernement souhaite l'adoption de mesures favorisant le développement de la zone agricole, comme les plans de développement de la zone agricole (MAMM, 2001a). Le gouvernement reconnaît ainsi que cet outil permet aux MRC « de poser des gestes complémentaires afin de

stimuler le développement des activités et des entreprises agricoles en zone agricole » (MAMM, 2001a).

« La MRC pourrait constater ainsi plus facilement les forces et les faiblesses du développement de sa zone agricole. Elle pourrait déterminer les orientations et les objectifs de développement de même que les moyens nécessaires à leur réalisation. Elle pourrait enfin prévoir, dans le plan d'action qui accompagne son schéma, les actions qu'elle envisage et les collaborations qu'elle prévoit pour l'aider à atteindre les objectifs qu'elle se serait fixés. »

(MAMM, 2001a. p.30)

Ouimet souligne à cet égard l'importance des plans de développement de la zone agricole afin d'améliorer non seulement la mise en valeur de la zone agricole, mais également l'encadrement du périmètre d'urbanisation (2009). Cette approche présente un double avantage, soit de diminuer la pression d'urbanisation via une appropriation de la zone agricole, tout en promouvant l'occupation dynamique de cette zone.

En réalisant le potentiel de ce type d'outil, le Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) a mis sur pied huit projets pilotes afin d'élaborer des plans de développement de la zone agricole (PDZA). Les projets pilotes ont ensuite donné naissance à un guide d'élaboration qui met à profit l'expérience acquise lors des projets pilotes. Selon ce guide, cet outil de planification complémentaire se définit comme étant :

« (...) un document de planification qui vise à mettre en valeur la zone agricole d'une MRC en favorisant le développement durable des activités agricoles. Il repose sur un état de situation et sur la détermination des possibilités de développement des activités agricoles. Il est réalisé par une MRC, en concertation avec les acteurs du milieu, et fait état des actions que l'on choisit de réaliser. »

(MAPAQ, 2011. p.6)

En misant sur la concertation des diverses parties prenantes afin de développer une vision d'ensemble de la zone agricole, les plans de développement de la zone agricole du MAPAQ se démarquent d'autres outils de gestion de l'urbanisation de par leur nature complémentaire au cadre réglementaire actuel. Le MAPAQ précise à cet égard que cet outil est :

« (...) complémentaire et compatible aux diverses démarches de planification réalisées dans la MRC ou la région (ex. : schéma d'aménagement et de développement, plan d'action local pour l'économie et l'emploi, plan stratégique sectoriel en agriculture). »

(MAPAQ, 2011. p.6)

Cet outil vise ainsi à « acquérir une connaissance plus pointue du territoire et des activités agricoles permettant une meilleure appropriation de la zone agricole » (MAPAQ, 2011). Cela est soutenu par Ouimet qui souligne qu'une meilleure protection de la zone agricole passe avant tout par une appropriation de celle-ci. Les plans de développement de la zone agricole via l'appropriation du territoire compris à l'extérieur du périmètre d'urbanisation permettent ainsi de contrebalancer la pression exercée par le développement urbain.

De plus, ce type d'outil améliore l'acceptabilité à l'égard des mesures de protection, dont notamment la notion de périmètre d'urbanisation, qui peuvent être perçues comme portant atteinte au potentiel fiscal de ce territoire. Or, en créant une nouvelle plateforme d'échanges, les plans de développement de la zone agricole deviennent un outil de concertation privilégié afin de discuter d'enjeux pouvant susciter le mécontentement de certaines parties prenantes.

Les plans de développement de la zone agricole permettent en somme de palier certaines problématiques de cohabitation, dont notamment la pression d'urbanisation actuelle (développement résidentiel dispersé et faible densité, zones

industrielles et commerciales périurbaines, rurbanisation et villégiature, etc.) exercée sur le territoire à l'extérieur du périmètre (Ouimet, 2009). Ainsi, dans un contexte métropolitain, où les enjeux sont si complexes et si divers, cet outil de planification complémentaire permet d'appuyer les impératifs rattachés à la notion de périmètre d'urbanisation, soit une meilleure protection du territoire à l'extérieur de ce dernier, en créant une véritable vision d'ensemble de ce territoire.

### Demandes à portée collective

Afin de diminuer les problèmes liés à la cohabitation des affectations urbaines et rurales, plusieurs auteurs insistent sur la nécessité d'encadrer l'espace propice au développement résidentiel à l'extérieur des périmètres d'urbanisation (Easley, 1992, Ouimet, 2009). Selon Easley, il existe des territoires, dont entre autres certains petits centres ruraux, qui peuvent accueillir une croissance plus grande que permise normalement à l'extérieur du périmètre d'urbanisation, sans dénaturer la zone agricole. Ainsi, il est préférable d'après Ouimet d'adopter une approche d'ensemble, via notamment les demandes à portée collective, afin de prendre en compte la pression d'urbanisation engendrée par ce potentiel résidentiel (2009).

Une demande à portée collective se définit comme un outil encadrant la construction résidentielle en dehors d'un périmètre d'urbanisation.

« Une approche souple favorisant les échanges et l'interaction nécessaire à l'établissement d'un consensus entre les représentants du monde agricole, du milieu municipal et ceux de la Commission est préconisée. Cette approche d'ensemble, collée aux particularités de chacun des milieux et imprégnée d'une perspective à long terme, qui permet une occupation du territoire plus dynamique, vise à assurer une meilleure protection du territoire et des activités agricoles, une gestion plus éclairée et plus cohérente des nouveaux usages résidentiels en zone agricole. »

(CPTAQ, 2012c. p. 7)

Il est ainsi prévu en vertu de l'article 59 de la LPTAA qu'une MRC ou une communauté métropolitaine peut présenter à la CPTAQ une demande à portée collective. Les dispositions relatives aux demandes à portée collective, introduites à la LPTAA en 1997 et modifiées en 2001 ainsi qu'en 2010 par la Loi 58, visent à déterminer dans quels cas et à quelles conditions de nouvelles utilisations résidentielles peuvent être implantées soit à l'intérieur d'îlots déstructurés ou à l'intérieur de la zone agricole sur des lots d'une superficie suffisante pour ne pas déstructurer cette dernière.

« La demande porte :

1° sur un îlot déstructuré de la zone agricole ;

2° sur des lots d'une superficie suffisante pour ne pas déstructurer la zone agricole, situés dans des secteurs identifiés au schéma d'aménagement et de développement, au plan métropolitain d'aménagement et de développement ou à un projet de modification ou de révision d'un tel schéma ou plan. »

(LPTAA, a. 59 (3))

En ce qui a trait aux îlots déstructurés, le gouvernement, dans ces orientations, les définit comme étant :

« (...) présence d'entités ponctuelles de superficie restreinte, déstructurées par l'addition au fil du temps d'usages non agricoles et à l'intérieur desquelles subsistent de rares lots vacants enclavés et irrécupérables pour l'agriculture. Il s'agit alors d'îlots déstructurés. »

(MAMM, 2001a. p. 18)

L'approche permet ainsi de réduire le nombre de demandes d'autorisation à des fins autres qu'agricoles en adoptant une vision cohérente du potentiel résidentiel de la zone agricole. Il est important de mentionner à cet égard qu'une fois la demande à

portée collective introduite au schéma, le développement résidentiel en zone agricole devra se limiter aux zones préétablies à cet égard. Ainsi, toute demande d'autorisation afin de développer la zone agricole à des fins résidentielles est ainsi considérée comme non recevable de la part de la Commission (CPTAQ, 2006).

Tout comme les plans de développement de la zone agricole, la plus value de cet outil réside dans la création d'une vision d'ensemble du territoire à l'extérieur du périmètre d'urbanisation, partagée par les diverses parties prenantes.

« Contrairement au cas par cas, le traitement d'ensemble de la fonction résidentielle en zone agricole permet, au terme de l'exercice et dans une perspective à long terme, de créer un cadre de gestion de la zone agricole beaucoup plus cohérent et propice au développement des activités agricoles. »

(CPTAQ, 2006. p.2)

Les demandes à portée collective répondent ainsi à la nécessité de flexibilité inhérente à l'efficacité de la notion de périmètre d'urbanisation, en encadrant le développement résidentiel à l'extérieur de ce dernier. Les demandes à portée collective permettent d'encadrer l'évolution de l'espace propice au développement résidentiel à l'extérieur du périmètre d'urbanisation de manière à diminuer d'une part la pression de développement sur la zone agricole et à soutenir d'autre part une meilleure protection du territoire à l'extérieur du périmètre d'urbanisation.

En somme, le raffinement du concept de périmètre d'urbanisation via les outils de planification complémentaires permet non seulement de prendre en compte les externalités potentielles de ce concept, mais également de soutenir les objectifs de ce dernier. À cet égard, les seuils minimaux de densité et les programmes de phasage permettent d'influencer la consolidation et la densification ainsi que la structuration de l'urbanisation comprise à l'intérieur des périmètres d'urbanisation. De plus, les plans de développement de la zone agricole et les demandes à portée

collective permettent une meilleure protection de l'espace compris à l'extérieur du périmètre d'urbanisation, tout en encadrant le potentiel résidentiel de ce même territoire. En fin de compte, cet encadrement contribue à baliser la notion de périmètre d'urbanisation en augmentant la stabilité et la prévisibilité du déploiement territorial tout en demeurant assez flexible pour pouvoir répondre à l'évolution du territoire d'intervention.

Le prochain chapitre qui a comme départ ce survol théorique vise à brosser le portrait de l'évolution de la pensée québécoise en matière de périmètre d'urbanisation.

## **Chapitre III : Expérience québécoise en matière de périmètre d'urbanisation**

Afin de bien comprendre les enjeux d'aménagement et de développement entourant cette notion, il est important de rappeler l'expérience québécoise en matière de périmètre d'urbanisation. Nous examinerons donc cette évolution en commençant par l'adoption de la Loi sur la protection du territoire agricole (LPTA) en 1978 jusqu'au dernier dénouement entourant l'entrée en vigueur du Plan métropolitain d'aménagement et de développement en 2012.

### **Formalisation des pratiques de planification territoriale**

Les premières pratiques d'aménagement du territoire moderne au Québec remontent au tournant du 20<sup>e</sup> siècle avec l'apparition du zonage. Cette approche réglementaire qui s'insère davantage dans une logique d'intervention passive, pouvant difficilement conduire à un aménagement d'ensemble cohérent, contraste, comme le chapitre antérieur l'a démontré, avec la nature plutôt stratégique du périmètre d'urbanisation. Cette forme d'encadrement a ainsi caractérisé la pratique d'urbanisme, jusqu'à l'adoption de la Loi sur la protection du territoire agricole (LPTA) en 1978 et de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) en 1979.

### **La Loi sur la protection du territoire agricole (LPTA) et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)**

Malgré l'étendue de son territoire, le Québec est relativement pauvre de sols à haut potentiel agricole. Ceux-ci sont concentrés en grande majorité dans le sud de la province, ce qui correspond également à la localisation des grands bassins de population. Par conséquent, les activités agricoles sont souvent en concurrence avec d'autres activités économiques, dont le développement urbain.

En réaction à la fragilité du garde-manger québécois, l'adoption de la Loi sur la protection du territoire agricole (L.R.Q., c. P-41.1, ci-après LPTA) en 1978 qui, à la suite de nombreuses modifications, deviendra la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA), a été une des premières lois-cadres en matière d'aménagement. Elle a comme objectifs :

« d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement »

(LPTAA, a.1.1)

Pour veiller à l'application de la LPTAA, le gouvernement a créé la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). La CPTAQ a ainsi reçu comme premier mandat de préciser les limites de la zone agricole établie par décret gouvernemental et de déterminer la zone agricole permanente. La CPTAQ est la gestionnaire de ce territoire protégé, l'organisme qui traite, outre les demandes d'autorisation sur ce territoire, toutes les demandes de modification de ses limites.

En l'absence d'encadrement formel en matière d'aménagement du territoire, c'est-à-dire en l'absence d'une loi-cadre, ce sont les dispositions de la LPTAA qui ont en grande partie assuré la gestion de l'urbanisation au début des années 1980. En somme, la LPTAA, grâce à la définition de la zone agricole permanente, a eu pour effet de créer, par défaut, un périmètre d'urbanisation métropolitain pour la région du Grand Montréal.

Ensuite, adoptée en 1979, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c. A-19.1, ci-après LAU) propose en matière d'aménagement un modèle d'encadrement décentralisé reposant sur le partage des décisions entre divers paliers (gouvernement, municipalité régionale de comté, municipalité locale). Parallèlement,

le gouvernement met en place un système de conformité qui permet d'assurer la concordance entre les différents intervenants en matière d'aménagement.

De plus, la Loi offre plusieurs possibilités en matière de contrôle de la croissance urbaine en conférant, en vertu du schéma d'aménagement et de développement, un statut obligatoire aux périmètres d'urbanisation; l'article 5 de la loi en fait un élément distinctif du schéma.

« 5. Le schéma doit, à l'égard du territoire de la municipalité régionale de comté

3° déterminer tout périmètre d'urbanisation; »

(LAU, a.5.3)

À la suite de l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la mise sur pied des MRC, les premiers schémas d'aménagement de la région métropolitaine de Montréal ont été adoptés sur une période s'échelonnant de 1985 à 1990. Un des principaux enjeux lors de l'élaboration de ces schémas était la délimitation, par le biais des périmètres d'urbanisation, des zones pouvant accueillir un développement de type urbain. La délimitation était et demeure intimement liée aux limites de la zone agricole : dans la plupart des cas, les MRC ont proposé des périmètres qui correspondaient aux limites de la zone agricole délimitée peu avant l'élaboration des schémas. Ainsi, le concept de périmètre d'urbanisation est indissociable de la LPTA.

Les schémas peuvent alors être perçus comme des outils pour assurer le développement urbain et la protection du territoire agricole. Toutefois, comme le note Trépanier, malgré la prépondérance de la LPTA sur tout schéma, plusieurs MRC se sont servies de leur schéma d'aménagement pour opposer une résistance à la LPTA (2010).

« Elles (plusieurs MRC) ont tenté de déroger aux limites de la zone agricole dans leur schéma d'aménagement, en adoptant des périmètres d'urbanisation plus vastes que ne le permettait la zone agricole. »

(Trépanier, 2010. p.3)

Trépanier souligne également que même si le gouvernement a généralement refusé de telles initiatives, le mouvement était significatif et la pression était réelle (2010). Plus récemment, l'identification d'aires d'expansion urbaine dans les schémas constitue un exemple semblable qui impose une pression induite sur la zone agricole. Situées en dehors des périmètres d'urbanisation régionaux, les aires d'expansion urbaine ne constituent pas une modification des limites de ces derniers, mais reflètent tout de même une volonté d'urbanisation. D'après Ouimet, cela « constitue un chemin détourné (par une appellation différente) qui va à l'encontre de l'esprit de la LPTAA » (2009).

### **Bilan des schémas de première génération**

En vue de l'élaboration des schémas d'aménagement de deuxième génération, le gouvernement a produit en 1992 un bilan des schémas d'aménagement de première génération (MAM, 1992). Étant donné l'importance accordée à la délimitation des périmètres d'urbanisation dans la LAU, celle-ci a, par conséquent, été au centre de l'évaluation. Le rapport soutient à cet égard que la gestion de l'urbanisation à l'intérieur des schémas apparaît incomplète, surtout à l'intérieur des périmètres d'urbanisation, même si cet élément demeure un des principaux enjeux considérés lors de l'élaboration des schémas d'aménagement de première génération.

Lorsqu'on examine attentivement le rapport, on constate que deux éléments importants relatifs aux périmètres d'urbanisation régionaux suscitent un intérêt particulier, à savoir que les superficies contenues à l'intérieur de ces derniers étaient généralement deux fois supérieures à la superficie de la zone urbanisée et que, par

extension, les schémas confondaient dans la plupart des cas les notions de périmètre d'urbanisation et de zone blanche (MAM, 1992).

Il faut alors rappeler que la délimitation des périmètres d'urbanisation régionaux de première génération était intimement liée à la zone agricole; dans une grande majorité des cas, les MRC se sont servies des limites de la zone agricole afin de délimiter leurs périmètres d'urbanisation (MAM, 1992). Toutefois, selon Trépanier, les limites de la zone agricole ont été établies afin de répondre aux besoins d'urbanisation pour une période de 30 ans, à savoir que l'espace urbanisable qui est défini par opposition devait pouvoir accommoder les besoins de développement pour les 30 prochaines années. À l'inverse, l'horizon d'un schéma est normalement 15 ans, soit la moitié de ce qui était prévu par la délimitation de la zone agricole, quoique si la LAU ne précise aucun horizon de développement. En somme, on aurait pu supposer que les schémas d'aménagement établiraient des périmètres d'urbanisation régionaux plus restreints, à l'image de leur horizon de planification (Trépanier 2010, p.3).

Cela dit, on constate que la délimitation des périmètres d'urbanisation régionaux de première génération n'a pas suivi une démarche guidée par l'adéquation entre l'offre et la demande de terrains. De plus, considérant les vastes superficies d'espaces urbanisables, on aurait pu également supposer que les schémas d'aménagement auraient guidé la croissance urbaine afin de structurer le territoire à l'intérieur de leurs périmètres d'urbanisation. Toutefois, très peu de schémas d'aménagement (10 sur 98) ont obligé les municipalités locales à inscrire un phasage du développement urbain à l'intérieur de leur plan d'urbanisme (MAM, 1992). De plus, seulement 8 schémas sur 98 ont indiqué des densités approximatives à l'intérieur des périmètres (MAM, 1992). Ainsi, les périmètres d'urbanisation s'avèrent plutôt passifs face aux enjeux de croissance urbaine, se limitant simplement à délimiter les milieux ruraux et urbains au lieu de refléter les dynamiques de croissance et, par conséquent, de guider le déploiement de l'urbanisation.

À la lumière de ce qui précède, le bilan des schémas de première génération conclut que « les périmètres d'urbanisation devraient contenir un phasage du développement pour une planification adéquate de la croissance » (MAM, 1992). Ainsi, afin de mieux guider le déploiement de l'urbanisation à l'intérieur des périmètres d'urbanisation, le bilan insistait sur l'importance de doter ces derniers de « secteurs de développement prioritaires », tout en les pourvoyant de normes de « densité approximative » (MAM, 1992).

### Constat d'un échec

Suite aux constats du bilan des schémas d'aménagement de première génération et afin de corriger le tir en matière de gestion de l'urbanisation, le gouvernement a incité les MRC à revoir leurs périmètres d'urbanisation en fonction de l'offre et de la demande en espace, en s'inspirant davantage du guide technique qu'il avait publié en 1985. Intitulé *Prévisions de la croissance et délimitation des périmètres d'urbanisation*, ce guide avait comme objectif notamment de fournir « une méthode analytique et des outils de prospection » nécessaire à la gestion de leur croissance urbaine (1985). Toutefois, au lieu d'imposer aux MRC de revoir les limites de leurs périmètres d'urbanisation régionaux, le gouvernement a préféré tenter d'améliorer la gestion de l'urbanisation à l'intérieur de ceux-ci en modifiant la LAU afin d'introduire une notion facultative : les zones prioritaires d'aménagement et de réaménagement (LAU, a. 6(1)).

« 6. Le schéma peut, à l'égard du territoire de la municipalité régionale de comté:

- 1° déterminer toute zone, principalement à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation, susceptible de faire l'objet, de façon prioritaire, d'un aménagement ou d'un réaménagement, établir la priorité entre les zones ainsi déterminées et déterminer pour une telle zone ou pour les différentes parties de celle-ci les affectations du sol et la densité approximative d'occupation; »

(LAU, a. 6(1))

Ainsi, l'objectif poursuivi était de resserrer le développement des vastes espaces urbanisables compris à l'intérieur des périmètres régionaux par un phasage dans le temps et selon une vision d'ensemble de la zone blanche.

Suite aux modifications de la LAU, le gouvernement a également adopté en 1994 un document intitulé *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : pour un aménagement concerté du territoire*, qui a fait l'objet d'un document complémentaire en 1995 et en 1997. Ce document énonçait une série d'orientations afin de favoriser une meilleure gestion de l'urbanisation dans les schémas d'aménagement révisés. Les orientations gouvernementales énoncent également des attentes plus spécifiques quant aux contenus des schémas d'aménagement révisés, notamment en ce qui concerne la délimitation des périmètres d'urbanisation, ainsi que le choix de nouveaux secteurs d'extension urbaine.

À cet égard, le gouvernement appuie « la détermination des périmètres d'urbanisation sur des analyses de besoins en espaces, sur la capacité d'accueil des nouveaux secteurs, sur les coûts de viabilisation ainsi que sur le concept d'organisation spatiale » (MAM, 1994). Les orientations gouvernementales de 1994 concrétisent ainsi une volonté d'assurer une meilleure planification de l'extension urbaine. Le gouvernement souhaite à cet égard que les MRC assurent en plus des efforts déjà consentis en matière de consolidation et de revitalisation une meilleure gestion de « l'urbanisation de nouveaux territoires à l'intérieur des périmètres d'urbanisation » (MAM, 1994).

Dans une analyse subséquente des schémas révisés, produite en 2008, Massicotte brosse un portrait partiel de la gestion de l'urbanisation de 48 schémas révisés. Il en ressort qu'un grand nombre de MRC emploient une forme de développement séquentiel dans leur SAD.

« 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. »

(Massicotte et al., 2008. p.7)

Ce pourcentage élevé suppose que les efforts gouvernementaux visant une meilleure planification de l'extension urbaine ont porté fruit. Toutefois, les pressions d'urbanisation sur la zone agricole, surtout en zone périurbaine, demeurent encore un enjeu majeur, malgré le pourcentage élevé de MRC qui ont recours à une forme de développement séquentiel dans leur SAD.

En ce qui a trait aux pressions sur la zone agricole, les orientations gouvernementales de 1994, en plus de la planification de l'extension urbaine à l'intérieur des périmètres d'urbanisation, ont également incité les MRC, à l'occasion de la révision de leurs schémas de première génération, à considérer le déploiement de l'urbanisation selon les exigences de la LPTA.

« Elles devront assurer la concordance entre les affectations prévues dans leur schéma avec les zones agricoles révisées pour éviter, entre autres, l'empiétement des périmètres d'urbanisation sur la zone agricole et les limitations indues à la pratique des activités agricoles. »

(MAM, 1994. p.47)

À ce titre, le gouvernement souligne l'importance de la zone agricole en indiquant que « la détermination de périmètres d'urbanisation empiétant en zone agricole soit exceptionnelle et qu'elle s'inscrive dans une planification rigoureuse respectant plusieurs conditions » (MAM, 1994).

Parallèlement aux orientations du gouvernement en matière d'aménagement de 1994, le ministère des Affaires municipales a également émis, en collaboration avec le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) un document en 1997 intitulé *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : La protection du territoire et des activités agricoles* qui a ensuite été modifié en 2001 et en 2005. Ces orientations ont permis de réitérer l'importance de la zone agricole, tout en incitant les MRC à restreindre l'extension des périmètres d'urbanisation en zone agricole. À cet égard, l'objectif relié à la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture se décline en trois parties, soit :

- « Reconnaître la zone agricole comme la base territoriale pour la pratique et le développement des activités agricoles et y assurer l'utilisation prioritaire du sol à des fins agricoles
- Freiner l'empiétement et l'expansion de l'urbanisation en zone agricole, incluant une planification rigoureuse de l'extension exceptionnelle d'un périmètre d'urbanisation en zone agricole
- Planifier l'aménagement de la zone agricole et y contrôler les usages non agricoles afin de créer un cadre propice au maintien et au développement des activités et des exploitations agricoles »

(MAMM, 2001a. p.13)

Le gouvernement reconnaît toutefois que l'agrandissement d'un périmètre d'urbanisation peut s'avérer nécessaire, mais qualifie néanmoins ces situations d'exceptionnelles. En conséquence, les modifications apportées en 2001 ont eu pour objectif de notamment clarifier les attentes gouvernementales quant aux règles applicables à l'extension d'un périmètre d'urbanisation en zone agricole, en réitérant la nécessité de justifier toutes demandes d'ajustements (MAMM, 2001a).

Le gouvernement considère ainsi le schéma d'aménagement révisé comme le document de référence en vue de justifier une éventuelle extension d'un périmètre d'urbanisation. Les modifications de 2001 précisent à cet égard que le schéma d'aménagement révisé devra contenir toute information pertinente dont entre autres « des critères, des règles ou des politiques d'aménagement appropriés » (MAMM, 2001a). Le mandat des schémas révisés devient alors davantage stratégique afin non seulement d'assurer une planification adéquate de l'aménagement du territoire urbain, mais également de créer une vision d'ensemble de la MRC incluant la protection de sa zone agricole. Toutefois, comme le souligne Trépanier, le souhaitent-elles (2010, p.8) ?

À cet égard, les schémas tardent à concilier d'une part les enjeux d'aménagement, soit la planification rationnelle de l'organisation du territoire et d'autre part, les enjeux de développement, souvent source de croissance urbaine désordonnée et de pressions accrues sur les zones sensibles (agricoles et naturelles) (Douay et al., 2008).

De plus, les municipalités régionales de comté sont-elles toujours les mieux placées pour justifier des demandes d'agrandissement de périmètres d'urbanisation ? Les orientations agricoles de 2001 affirment clairement à cet égard que :

« dans le cas d'une municipalité située à l'intérieur d'une agglomération de recensement, d'une région métropolitaine ou d'une entité assimilable à un ensemble « village-paroisse », la démarche de planification de la MRC devra être réalisée à l'échelle de cet ensemble, c'est-à-dire en faisant abstraction des limites administratives »

(MAMM, 2001a. p.14)

Ainsi, considérant l'importance grandissante de l'échelle métropolitaine comme palier opérationnel intimement lié à la cohérence des interventions en matière

d'aménagement, comment la planification régionale des MRC qui font partie d'une région métropolitaine doit-elle tenir compte de l'échelle métropolitaine afin de contribuer à l'établissement d'une vision d'ensemble ?

Comme soutenu dans un rapport produit par le Groupe de travail sur Montréal et sa région en 1993, l'enjeu d'aménagement principal qui touchait la région métropolitaine concernait l'absence de vision d'ensemble. Ainsi, les années suivant la mise en place de la LPTAA et de la LAU ont été essentiellement caractérisées par une approche de gestion décentralisée de l'urbanisation à travers les MRC (GTMR, 1993). Toutefois, la somme des effets néfastes d'agrandissement des périmètres régionaux s'est vue amplifiée à l'échelle métropolitaine. Or, considérant le besoin d'une cohérence en matière de planification ainsi que la prise en compte de l'impact des demandes sectorielles d'agrandissement de périmètres d'urbanisation, l'échelle métropolitaine prend alors tout son sens.

### **Vers une planification d'ensemble à l'échelle métropolitaine**

En constatant les particularités, entre autres, au niveau de l'aménagement du Grand Montréal, la province de Québec a procédé à une importante réforme institutionnelle, en créant en 2001 une instance métropolitaine appelée la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM).

« La Communauté est un organisme de planification, de coordination et de financement, qui a notamment compétence en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, de transport, d'environnement, de logement social et d'équipements à caractère métropolitain. »

(CMM, 2011b. p.2)

À la lumière de la création de cette nouvelle entité institutionnelle, le gouvernement a, en 2001, également décidé de réviser ses orientations en matière d'aménagement et de les adapter à la région métropolitaine. Ainsi, le gouvernement a adopté le *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales pour la région métropolitaine de Montréal 2001-2021* qui vise le développement cohérent de la métropole (MAMM, 2001b).

En ce qui concerne la gestion de l'urbanisation, les attentes gouvernementales vis-à-vis de la Communauté métropolitaine de Montréal sont alors très claires, soit « d'exercer un contrôle restrictif de l'expansion urbaine et de l'urbanisation diffuse » (MAMM, 2001b). Le cadre de 2001 met également l'accent sur le caractère indissociable des périmètres d'urbanisation et de la zone agricole, en invitant la CMM à créer avant tout :

« (...) un cadre propice au maintien et au développement des activités agricoles en exerçant un contrôle très restrictif des usages non agricoles à l'extérieur des périmètres d'urbanisation et des îlots déstructurés. »

(MAMM, 2001b. p.97)

Ainsi, le cadre de 2001 ne déroge pas de la ligne directrice établie par les autres documents d'orientations, soit d'orienter le développement urbain à l'intérieur de ces derniers. On y retrouve d'ailleurs la notion de la rationalisation de l'espace à l'intérieur des périmètres d'urbanisation. De plus, les attentes du cadre de 2001 soulignent encore une fois le besoin de structurer le déploiement de l'urbanisation « à partir de critères tels que des séquences de développement favorisant l'utilisation optimale des terrains vacants et des infrastructures » (MAMM, 2001b).

Ces orientations sont toutefois novatrices quant à l'évolution du discours de gestion de l'urbanisation. Dans ce sens, le cadre de 2001, afin d'assurer une cohérence en ce qui a trait au déploiement du territoire à l'intérieur des périmètres d'urbanisation,

propose pour la première fois, des cibles de densité pour les aires d'influence directe des infrastructures métropolitaines de transport en commun, à raison de 25 à 200 logements à l'hectare (MAMM, 2001b). De plus, le gouvernement recommande à la CMM de prévoir des densités et des critères d'aménagement à l'extérieur de ces aires d'influence directe des réseaux métropolitains de transport en commun, sans toutefois proposer de cibles de densité (MAMM, 2001b).

Ces orientations sont également novatrices puisqu'elles invitent la CMM à revoir de manière plus serrée les périmètres d'urbanisation qui bénéficient d'une capacité d'accueil supérieure à la demande projetée. Afin de diminuer la pression de développement sur la zone agricole, le cadre de 2001 invite la CMM à :

« évaluer la possibilité de réduire la superficie des périmètres d'urbanisation lorsqu'elle n'est pas justifiée »

(MAMM, 2001b. p.97)

Le cadre de 2001 adopte ainsi une avancée en ce qui a trait à la notion de périmètre d'urbanisation démontrant une volonté de le rendre un outil davantage stratégique dans la gestion de la croissance urbaine.

### **Une première tentative de périmètre d'urbanisation métropolitain**

Une première tentative de planification supra-régionale a alors été entreprise par la CMM avec l'élaboration du projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement (PSMAD). Toutefois, même si PSMAD a été adopté et soumis à la consultation, la CMM n'a pas été en mesure de s'imposer en matière d'aménagement, ce en raison de son incapacité de mener à terme l'adoption du document.

Selon Guay (2009), le SMAD, qui aurait dû être adopté en 2005, ne l'a pas été principalement en raison de l'opposition presque unanime des municipalités de la périphérie, dont celles de la Couronne Nord. À son avis, plusieurs éléments, plus particulièrement liés à la gestion de l'urbanisation et au périmètre d'urbanisation métropolitain, caractérisent cette opposition. D'ailleurs, plusieurs y ont vu la volonté d'arrêter l'urbanisation des couronnes, « en confinant l'offre des terres constructibles à l'intérieur des périmètres urbains actuels » (Guay, 2009). Ainsi, malgré le fait que les périmètres d'urbanisation régionaux ont été reconnus par le gouvernement comme trop vastes, les municipalités se sentent coincées et ne comprennent pas les options réelles qui se présentent avec ce projet de schéma. De fait, il aurait peut-être fallu plus de travail en amont pour bien peser les implications du SMAD.

Selon Douay, ce sont plutôt les stratégies de développement et d'aménagement peu convaincantes qui ont mis en relief la polarité de la métropole (2007). D'après lui, la CMM n'a pas été en mesure de s'imposer sur le territoire du Grand Montréal, en particulier parce que l'approche retenue ne favorisait pas une réelle convergence des acteurs impliqués, notamment les MRC et municipalités périphériques. L'opposition entre la CMM et les instances régionales, particulièrement liée au périmètre d'urbanisation métropolitain, demeure à l'origine de tensions importantes qui ont nui en fin de compte à l'établissement d'une identité métropolitaine forte en matière d'aménagement (Douay, 2007).

Ainsi, l'incapacité d'adopter le SMAD provoque un retard dans la mise en place de stratégies de gestion de la croissance urbaine, dont l'établissement du périmètre d'urbanisation métropolitain. En ce qui concerne ce dernier, le projet de SMAD le définit comme étant « la limite de l'aire d'affectation urbaine, par différenciation de l'aire d'affectation agricole » (CMM, 2005a). Le périmètre d'urbanisation est alors délimité par opposition à la zone agricole.

« (...) la notion de périmètre d'urbanisation a pris une nouvelle dimension à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles du Québec où il se définit, en fait, par opposition à la limite de la zone agricole permanente décrétée par cette loi. »

(CMM, 2005a. p.45)

Il est alors indiqué que si le développement urbain se poursuit à l'intérieur du périmètre d'urbanisation métropolitain tel qu'élaboré par le projet de schéma métropolitain, l'espace disponible serait suffisant pour répondre aux besoins des vingt prochaines années (CMM, 2005a). Le projet de SMAD, considérant l'offre d'espaces disponibles suffisants pour répondre aux besoins des vingt prochaines années, définit un périmètre d'urbanisation métropolitain fixe qui ne comprend aucun mécanisme de modification (CMM, 2005a).

« Puisque l'espace disponible est largement suffisant, d'autant plus que le territoire est appelé à se densifier, la reconnaissance d'un périmètre fixe pour les prochaines décennies n'aura pas pour effet de créer un phénomène de rareté. »

(CMM, 2005a. p.50)

Toutefois, cette définition est loin de faire consensus. À cet égard, les consultations publiques sur le projet de SMAD ont alors révélé un degré de tension élevé entre les MRC périphériques et la CMM à propos de multiples enjeux, le plus important étant la rigidité du périmètre d'urbanisation métropolitain (CMM, 2005b).

D'après Guay, le périmètre d'urbanisation métropolitain proposé par le PSMAD, qui repose sur le zonage agricole provincial, constitue un outil de gestion trop rigide, puisque l'espace n'est pas structuré en fonction de son utilité optimale, mais plutôt en fonction d'une volonté de protection des terres agricoles (2009). Nous constatons encore une fois l'interrelation étroite entre la notion de périmètre d'urbanisation et de zonage agricole dans le contexte québécois.

De plus, le gouvernement, dans son avis sur le projet de SMAD, indique clairement que le périmètre d'urbanisation métropolitain « n'est pas conforme aux orientations et aux attentes du gouvernement » (MAMR, 2005b). Celui-ci s'oppose plus particulièrement à la délimitation des limites du périmètre métropolitain qui, d'après lui, ne sont pas un reflet des besoins de croissance de la métropole (MAMR, 2005b). De plus, il est d'avis que les limites qui incluent la zone blanche en dehors des périmètres d'urbanisation actuels, constituent un agrandissement du périmètre d'urbanisation (MAMR, 2005b).

À cet effet, le gouvernement demande, considérant le surplus d'espace à l'intérieur du périmètre d'urbanisation métropolitain, qu'un mécanisme de développement séquentiel soit employé afin de guider le déploiement de l'urbanisation (MAMR, 2005b).

« Si la Communauté souhaite conserver les limites du périmètre d'urbanisation déterminé au projet de schéma, elle devra soit déterminer des zones prioritaires d'aménagement sur la base de l'horizon du schéma, soit adopter d'autres mesures démontrant sa volonté d'orienter en priorité le développement vers des zones ciblées à l'intérieur de ces périmètres trop vastes. »

(MAMR, 2005b. p.10)

Cette condition permettrait alors de phaser la croissance telle qu'évoquée à multiples reprises à travers les divers documents d'orientations et les études spécifiques antérieures.

La Commission de l'aménagement qui a siégé lors des consultations publiques sur le projet de SMAD est toutefois d'avis que l'exigence des deux services (égouts et aqueducs) constitue une mesure plus efficace pour rationaliser le développement, alors que l'identification de phases de développement, telle que préconisée par le

gouvernement, apparaît davantage comme une intervention pouvant susciter la spéculation (CMM, 2005b).

On constate alors que ce premier exercice de planification métropolitaine s'insère davantage dans une tradition bien enracinée en matière de périmètre d'urbanisation. Comme indiqué plus tôt, la délimitation des périmètres d'urbanisation de première génération a été dans une grande majorité des cas calquée sur les limites de la zone agricole. Malgré les nombreuses critiques et tentatives de redressement, le projet de SMAD a reproduit cette même confusion qui entoure les notions de zone blanche et de périmètre d'urbanisation en calquant les limites du périmètre d'urbanisation métropolitain sur celles de la zone agricole. La relation entre la notion de périmètre d'urbanisation et la zone agricole a-t-elle pour effet de contribuer à l'image du périmètre comme d'un outil davantage qualitatif qui permet simplement « une meilleure différenciation entre les milieux ruraux et urbains », et ce, par une « démarcation entre les types d'activités et de développement de ces milieux » (MAMROT, 2012a)? Cela a-t-il également, par défaut, l'effet de négliger l'importance que peut jouer cet outil comme déterminant stratégique de gestion de l'urbanisation ?

En somme, cette première tentative de planification supra-régionale, à travers l'élaboration du PSMAD, ne constitue pas un véritable virage en matière de périmètre d'urbanisation métropolitain, mais s'insère plutôt dans une logique de continuité. Le périmètre d'urbanisation métropolitain demeure au cœur de multiples tensions; à cet égard, ce projet de schéma ne satisfait personne, ni les municipalités, qui se sentent menacées, ni le ministère, qui demande plus de mesures opérationnelles. Pourtant, les limites du périmètre n'ont pas changé; mais il requiert un travail majeur d'approfondissement.

## Questions spécifiques de recherche

L'expérience québécoise en matière de périmètre d'urbanisation démontre que ce dernier occupe une place centrale dans les documents de planification depuis l'adoption de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme en 1979. Toutefois, ce survol historique démontre également que l'outil tarde à s'imposer comme instrument stratégique de gestion de l'urbanisation. En ce sens, la notion de périmètre d'urbanisation se voit reléguée à départager les zones urbaines des zones rurales et joue davantage un rôle passif en matière de gestion de l'urbanisation.

De plus, les recommandations visant à corriger certaines lacunes, dont particulièrement la délimitation trop large des périmètres d'urbanisation de première génération, témoignent de résultats mitigés. Or, au lieu d'imposer aux MRC de revoir les limites de leurs périmètres d'urbanisation régionaux, le gouvernement a préféré tenter d'améliorer cette situation par l'introduction de mesures complémentaires. Le survol historique permet ainsi de conclure que la notion de périmètre d'urbanisation s'insère davantage dans une logique de continuité en ce qui a trait à l'opérationnalité de cet outil.

Toutefois, malgré les résultats mitigés du périmètre d'urbanisation comme outil de gestion de l'urbanisation, les mesures évoluent et deviennent de plus en plus importantes non seulement dans l'encadrement de la notion de périmètre d'urbanisation, mais en matière de gestion de l'urbanisation. Ces outils sont alors devenus des pièces pivots dans l'atteinte des objectifs ciblés par la notion de périmètre d'urbanisation, soit d'une part de consolider et de densifier le territoire compris à l'intérieur du périmètre et d'autre part de restreindre les fuites de développement afin de protéger les espaces à caractère sensible dont notamment la zone agricole à l'extérieur de celui-ci. Conséquemment, la réussite du périmètre d'urbanisation passe alors en grande partie par les outils de planification complémentaires qui permettent de soutenir le périmètre d'urbanisation dans

l'atteinte de ces objectifs et d'un développement urbain plus respectueux du milieu d'accueil, soit dans le cas présent de la région métropolitaine de Montréal.

De telles préoccupations sont ainsi en voie d'être prises en compte grâce au nouveau plan métropolitain d'aménagement et de développement qui a été adopté par une quasi-unanimité des membres du conseil de la CMM, incluant ceux de la Couronne Nord, en décembre 2011 et sanctionné par le gouvernement provincial en mars 2012. Ce document constitue le fruit d'une réflexion approfondie tant au MAMROT qu'à la CMM qu'aux 14 MRC de la région métropolitaine. Le contenu du PMAD établi par la Loi 58 a été façonné à travers les négociations préalables entourant le partage des compétences en aménagement qui ont porté notamment sur la notion de périmètre d'urbanisation ainsi que sur la délimitation de ses limites.

Toutefois, considérant les tensions préalables au sein du Grand Montréal, particulièrement entre les MRC de la Couronne Nord et la CMM ainsi que l'absence de vision commune d'aménagement jusqu'à présent, comment dans le contenu de la Loi 58 a-t-on développé une plate-forme adéquate ou inadéquate relativement non seulement aux enjeux liés à cette tension, mais également aux enjeux entourant la délimitation et l'atteinte des objectifs d'un périmètre métropolitain ?

De plus, sachant les échecs antérieurs de planification métropolitaine, notamment en ce qui a trait au projet de SMAD ainsi que l'expérience québécoise en matière de périmètre d'urbanisation qui démontre que l'outil tarde à s'imposer comme outil stratégique de gestion de l'urbanisation, on se demande si le périmètre métropolitain, tel que défini dans le PMAD, sera l'aboutissement d'un changement de direction ou ne sera-t-il qu'une autre manifestation de la continuité des 30 dernières années ?

Enfin, considérant que la Loi 58 implique la conservation des compétences des MRC en matière d'aménagement, que pourrions-nous attendre des schémas régionaux de

la Couronne Nord quant à la planification de leur territoire et quant à leur contribution au respect des orientations, objectifs et critères du PMAD ? De plus, quels outils et plus particulièrement, quels outils de planification complémentaires possèdent-elles ou devront-elles développer afin d'encadrer le périmètre métropolitain ?

Ainsi, on se demande jusqu'à quel point les schémas de la Couronne Nord ont, d'une part, suivi les multiples recommandations qui ont été formulées à l'égard de la gestion de l'urbanisation, particulièrement de la notion de périmètre d'urbanisation, et ont, d'autre part, innové pour aller plus loin. Par ailleurs, on se demande également quelle est la part de ces mêmes outils de planification complémentaires à l'échelle métropolitaine dans l'encadrement du périmètre métropolitain ?

Compte tenu des particularités de planification qui prévalent sur le territoire de chaque MRC ainsi que l'âge variable de leur schéma d'aménagement et de développement, la présente recherche tentera d'évaluer la situation actuelle en examinant les acquis tant métropolitains que régionaux afin de broser un portrait du périmètre métropolitain, de son encadrement et de ses potentialités. Les sections qui suivent permettront de clarifier les moyens empruntés afin de répondre à ces questions, c'est-à-dire le terrain d'étude, la méthodologie et la stratégie de recherche ainsi que la nature et le traitement des données collectées.

## Chapitre IV : Cadre opératoire de la présente recherche

Après avoir présenté les fondements théoriques entourant la notion de périmètre d'urbanisation, le présent chapitre a pour objet de clarifier la démarche d'investigation que cette étude empruntera. À cet égard, les sections qui suivent clarifieront le terrain d'étude, c'est-à-dire le territoire examiné, la méthodologie et la stratégie de recherche, ainsi que la nature et le traitement des données collectées afin de répondre aux questions de recherche.

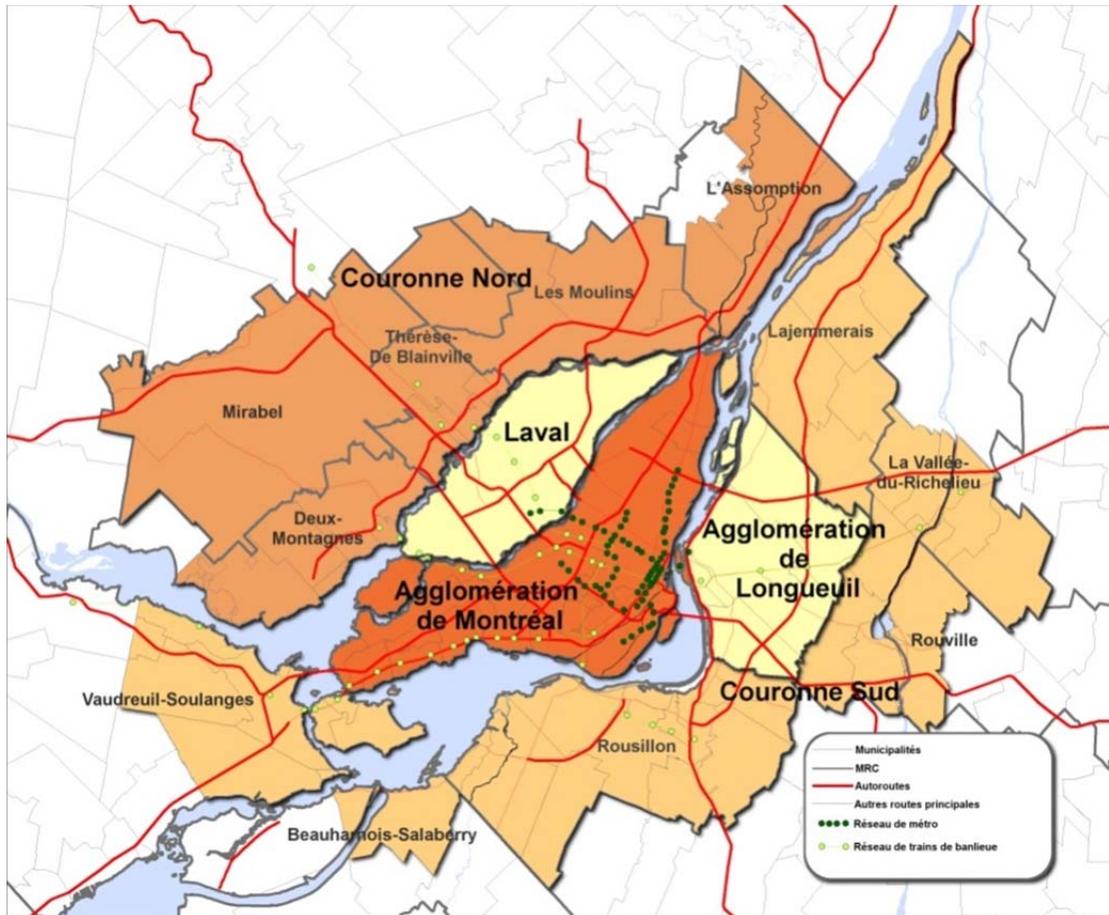
### Terrain d'étude

Le présent travail s'intéresse au territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal, tel qu'illustré à la figure 3. Ce territoire est défini à l'article 2 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal, c'est-à-dire à partir des limites de ses 82 municipalités constituantes (L.R.Q. c. C-37.01, ci-après LCMM).

Le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal comprend également, en partie ou en totalité, 14 administrations régionales, soit 10 MRC, les villes-MRC de Laval et de Mirabel et les deux agglomérations de Montréal et de Longueuil. De plus, le territoire peut être divisé en cinq grands secteurs géographiques, soit l'île de Montréal, Laval, Longueuil, ainsi que les couronnes sud et nord, comme stipulé par l'article 4 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (LCMM, a.4).

Le terrain retenu pour la présente recherche correspond à celui de la Couronne Nord, tel qu'illustré à la figure 4, soit un des cinq grands secteurs géographiques. Ce secteur est défini à l'annexe III de la loi sur la communauté métropolitaine de Montréal comme étant le regroupement de cinq instances régionales, soit les MRC de Mirabel, de Thérèse-De Blainville, Les Moulins, de Deux-Montagnes et de L'Assomption (LCMM, annexe III (a.4.5)). Il est à noter que les deux dernières instances énumérées ne font que partiellement partie de ce regroupement.

Figure 3 : Territoire du Grand Montréal



Source : CMM, 2010a

Situées au nord de la rivière des Mille Îles et réparties entre les régions des Laurentides et de Lanaudière, les MRC de la Couronne Nord rassemblent près de 530 000 habitants ou 186 000 ménages répartis sur une superficie d'environ 135 000 hectares (CMM, 2010a).

Figure 4 : Territoire de la Couronne Nord



Source : Synthèse personnelle © Benjamin Gillis

Grâce aux nombreux axes de transport routier, soit les autoroutes 50 et 640 (est-ouest) ainsi que les autoroutes 13, 15 et 25 (nord-sud), auxquels s'ajoutent deux importantes routes nationales soit la 117 et la 344, l'accessibilité des MRC de la Couronne Nord permet d'offrir un milieu attrayant tant au plan résidentiel que commercial et industriel.

Le territoire de la Couronne Nord exerce également un pouvoir d'attraction dû, entre autres, aux nombreux attraits tant naturels, touristiques, culturels et patrimoniaux. On peut penser aux collines et au Parc national d'Oka de la MRC de Deux-Montagnes, au Vieux-Terrebonne, au site historique de l'Île-des-Moulins ainsi qu'au Grand Coteau de la MRC Les Moulins. Le caractère agricole et rural de la MRC de Mirabel, la route verte menant à la piste du « P'tit Train du Nord » de la MRC de Thérèse-De Blainville, les nombreux noyaux villageois de la MRC de l'Assomption ou encore le parc de la rivière des Mille îles sont aussi d'autres aspects attrayants de cette région.

À cet égard, le choix de ce terrain d'étude se justifie notamment en raison des dynamiques de croissance, mais également à cause de la cohabitation entre les zones urbaines et agricoles, et plus particulièrement l'historique des tensions qui existent entre cette dernière et la CMM entourant la planification territoriale.

La croissance démographique des dernières années du Grand Montréal a été soutenue en grande partie par le développement des Couronnes Nord et Sud. En examinant de plus près les tendances démographiques, on observe que le marché de l'habitation des dernières années est particulièrement actif dans la Couronne Nord. À cet égard, cette dernière se situe au deuxième rang des mises en chantier derrière l'Agglomération de Montréal, aussi bien en nombre absolu (44 139) qu'en part relative (25.0 %) pour la période de 2002-2009 (CMM, 2010a. p.31).

Cette tendance risque de se maintenir considérant les projections démographiques pour la Couronne Nord à l'horizon 2031, selon les compilations de la CMM à partir des données l'Institut de statistiques du Québec (ISQ). Il est important de souligner à cet égard que parmi les cinq secteurs géographiques, la Couronne Nord arrive en deuxième position derrière l'Agglomération de Montréal en ce qui a trait à la croissance de la population, à savoir 196 000 habitants, ainsi qu'en terme de ménages, à savoir 99 000 (CMM, 2010a. p.13).

Pour ce qui est du taux de croissance, la Couronne Nord se voit attribuer la première place au niveau de la population avec 39.2 % ainsi qu'au niveau des ménages avec 53.3 % (CMM, 2010a. p.13). Les projections démographiques tant en nombre absolu qu'en taux relatif auront sans doute un effet sur l'évolution du territoire de la Couronne Nord et donc sur la nécessité de l'encadrer, même si ces chiffres demeurent hypothétiques. Le périmètre métropolitain devient ainsi un outil important permettant cet encadrement.

Considérant que le territoire de la Couronne Nord est composé à 70 % par la zone agricole, soit près de 43 % de la superficie agricole de la CMM, le choix de la Couronne Nord se justifie également par une cohabitation souvent problématique entre les zones urbaines et agricoles (CMM, 2010a). En examinant de plus près cette vaste étendue, la zone agricole comporte des spécificités régionales fortes, comme le mentionne l'extrait suivant :

« Dans la MRC Les Moulins, un peu plus de la moitié du territoire est situé dans la zone agricole permanente. On y vise essentiellement la consolidation des activités agricoles et la mise en valeur des terres en friche.

Dans la MRC de Mirabel, on retrouve une des meilleures terres arables du Québec, comme en font foi les nombreuses fermes laitières, les élevages bovins, les vergers, les érablières et la culture maraîchère.

Dans la MRC de Deux-Montagnes, plus de 65% du territoire est agricole. La culture maraîchère est dominante. La culture est intensive puisqu'elle se pratique à l'intérieur d'exploitations agricoles de petite taille en termes de superficie. L'agrotourisme et la transformation agroalimentaire font partie des préoccupations de ceux qui pratiquent l'agriculture. Par ailleurs, compte tenu des caractéristiques de l'occupation du territoire à l'intérieur de la zone agricole permanente, le défi de la cohabitation est aussi un enjeu très important.

Un peu plus de la moitié du territoire de la MRC de Thérèse-De Blainville, principalement concentré à Sainte-Anne-des-Plaines (où on retrouve le plus important producteur de fraises au Canada) et, dans une moindre mesure, à Boisbriand et Blainville. On y remarque surtout des cultures horticoles ou céréalières, ainsi que des fermes d'élevage pour la production laitière, avicole et bovine.

Près des  $\frac{3}{4}$  du territoire de la MRC de L'Assomption est agricole. Cette activité y est fort dynamique et est dominée par les productions végétales. »

(TÉPCN, 2011a. p.83)

Les caractéristiques régionales, même si très différentes d'une MRC à l'autre, démontrent les atouts non négligeables de la zone agricole de la Couronne Nord.

Toutefois, malgré ses atouts, la zone agricole et particulièrement les lots agricoles non cultivés demeurent sous forte pression de développement. Par conséquent, la prise en compte des enjeux entourant l'interrelation des affectations urbaines et rurales, dont particulièrement en matière de cohabitation, s'avère essentielle afin d'atteindre les objectifs du périmètre métropolitain.

Toutefois, l'intérêt de la Couronne Nord comme terrain d'étude émane particulièrement de l'historique de tensions et de conflits qui existent entre cette dernière et la CMM. Comme mentionné antérieurement, une tension a caractérisé la relation entre les MRC de la Couronne Nord et la CMM, ce depuis la création de la CMM. Ainsi, on peut penser au projet de SMAD, au partage de compétences et maintenant au processus d'élaboration et d'adoption du PMAD qui ont tous suscité des affrontements de visions souvent très différentes.

En ce qui concerne le PMAD, les enjeux majeurs concernent, d'une part, l'approche d'élaboration et, d'autre part, certains éléments de contenus, dont la notion de périmètre d'urbanisation. Ainsi, selon le mémoire de la Couronne Nord sur le PMAD, une partie de ces tensions prend ses racines dans l'approche retenue pour l'élaboration du plan, citant le manque de dialogue qui a nui à l'établissement d'une vision commune d'aménagement.

« Nous appuyons ces orientations, mais pas le processus d'élaboration qui nous a implicitement exclus de la démarche, ni la façon dont certaines de ces orientations ont été traduites. »

(TÉPCN, 2011b. p.3)

De plus, comme illustré par les titres d'articles de journaux parus lors des mois menant à l'adoption du PMAD, il y a eu un mécontentement palpable chez des MRC de la Couronne Nord concernant ce plan, dont le contenu est fort critiqué.

« Plan métropolitain: la révolte de la couronne nord fait mouche »

(Côté, 2011)

« PMAD : Une proposition irrecevable avec des conséquences dramatiques »

(Houle, 2011)

« La région se mobilise pour faire connaître son mécontentement face au PMAD »

(Marchand-Lamothe, 2011)

« Les élus locaux s'indignent et maintiennent leur opposition au plan d'aménagement de la CMM »

(Mainville, 2011)

« La banlieue nord rejette le plan d'aménagement de la CMM »

(Bisson, 2011)

Le PMAD a également suscité une vive opposition non seulement de la part des élus de la Couronne Nord, mais également des représentants de CLD et de chambres de commerce, du Cégep régional de Lanaudière et même de la société civile. En examinant de plus près ce mécontentement, il devient clair que l'enjeu central des tensions et des conflits entre la Couronne Nord et la CMM concerne la notion de périmètre d'urbanisation.

« En limitant l'offre de terrains disponibles avec la mise en place du moratoire sur le périmètre d'urbanisation, les prix des terrains augmenteront forcément. Les impacts de cette hausse sont nombreux : disparition de certains produits résidentiels, diminution de l'accessibilité à la propriété pour les familles et finalement, cette situation contribuera à favoriser le développement résidentiel à l'extérieur des limites de la CMM. »

(TÉPCN, 2011b. p.11)

Le périmètre métropolitain est ainsi considéré non seulement comme un frein au développement de la Couronne Nord, mais surtout comme un outil portant atteinte à l'autonomie régionale et municipale en matière de planification territoriale. Le choix de ce terrain d'étude est alors loin d'être neutre. Il s'appuie en grande partie sur le caractère réfractaire des MRC de la Couronne Nord à la planification métropolitaine, au PMAD et surtout à la notion de périmètre métropolitain.

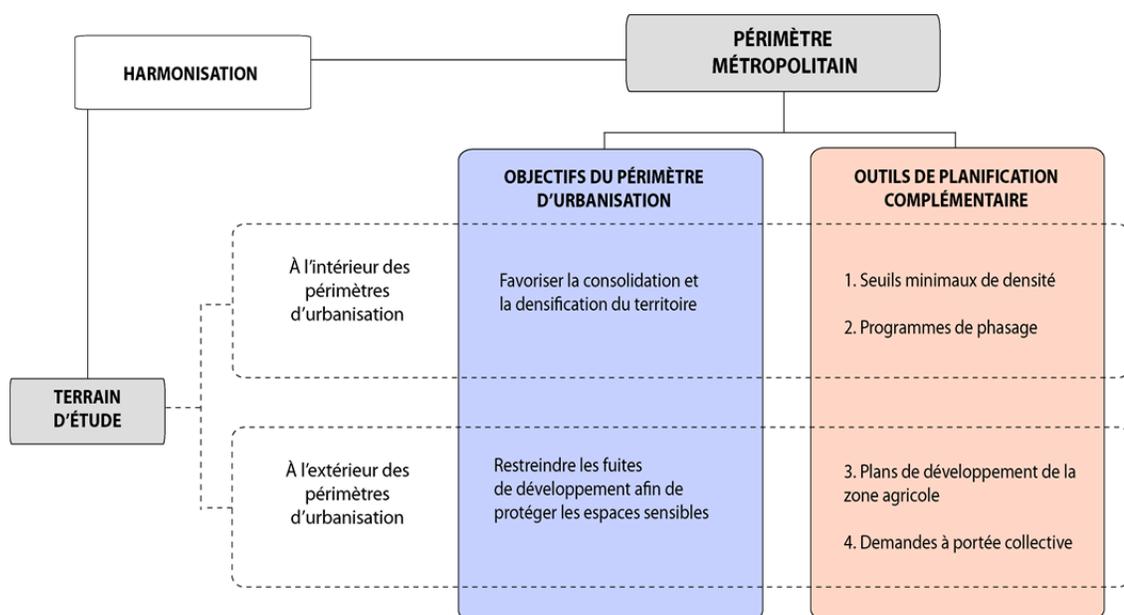
Ce terrain se révèle un cas d'étude fort intéressant en raison du dynamisme de sa croissance urbaine, de la cohabitation des affectations urbaines et agricoles ainsi que ce qui entoure l'acceptabilité de la notion de périmètre d'urbanisation. Comme mentionné dans le cadre théorique, l'atteinte des objectifs du périmètre métropolitain est liée à la prise en compte des limites et des difficultés d'application de l'outil. À cet égard, le contexte de planification de la Couronne Nord nécessite d'être examiné davantage en raison des défis de mise en œuvre qui le caractérisent.

### Méthodologie et stratégie de recherche

Cette section présente la méthodologie employée et indique les différentes stratégies utilisées afin de répondre aux questions de recherche. La démarche préconisée consiste, en relation avec les deux objectifs de la Loi 58, en l'élaboration d'un plan métropolitain ainsi que la conservation des compétences des MRC en matière d'aménagement. Elle consiste également à examiner le PMAD de la CMM et les SAD des cinq MRC de la Couronne Nord afin de mettre en évidence la conception et l'encadrement du périmètre métropolitain dans le nouveau contexte de planification du Grand Montréal. À partir de l'analyse du périmètre métropolitain, de l'évaluation des outils de planification complémentaires et de la prise en compte des enjeux d'harmonisation s'y rapportant, nous tenterons de dégager certaines pistes de réflexion. Le présent travail tente ainsi d'évaluer le contexte actuel de la Couronne Nord en examinant les acquis tant métropolitains que régionaux afin de brosser un portrait de la conception et de l'encadrement du périmètre métropolitain.

La démarche méthodologique est présentée dans le schéma conceptuel ci-dessous (figure 5), qui constitue une synthèse des éléments soulevés par le cadre théorique (Objectif du périmètre d'urbanisation, outils de planification complémentaires, territoire d'intervention, etc.) et sert de point de référence afin de répondre aux questions de recherche.

Figure 5 : Schéma conceptuel



Source : Synthèse personnelle © Benjamin Gillis

Le schéma conceptuel met en relation les objectifs du périmètre d'urbanisation (en bleu) et les outils de planification complémentaires (en rouge pâle) figurant dans deux colonnes distinctes avec le territoire d'intervention qui est divisé en deux, soit l'intérieur (rangée du haut) et l'extérieur (rangée du bas). Le schéma permet ainsi de visualiser l'information d'abord par objectif, puis par outil de planification complémentaires et finalement, par territoire d'intervention.

Enfin, cet agencement conceptuel permet également d'aborder indirectement le degré d'harmonisation des approches de gestion de l'urbanisation des instances gouvernementales affectées par le périmètre métropolitain, élément central de l'atteinte de ses objectifs de gestion de l'urbanisation (Daniels, 1999; Easley, 1992; Kelly, 2004; Knaap et Nelson, 1992; Porter, 2008). À cet égard, la nature même de l'outil qui, dans une majorité des cas, couvre un territoire qui nécessite l'intervention de plusieurs instances gouvernementales, le rend très sensible à un manque d'harmonisation (Daniels, 1999). Knaap et Nelson soulignent à cet effet que :

*« (...) from the beginning the UGB concept featured an intergovernmental approach to urban growth management. (...) intergovernmental participation remains a characteristic feature of the growth boundary system. »*

(Knaap et Nelson, 1992. p.40)

Ainsi, le degré d'harmonisation des approches de gestion de l'urbanisation des instances gouvernementales devient un enjeu de premier ordre afin de répondre aux défis de mise en œuvre du périmètre métropolitain. En examinant l'encadrement sectoriel, nous tenterons de tirer des conclusions concernant la cohérence, ou à l'inverse, la divergence des approches de gestion de l'urbanisation entre les cinq MRC de la Couronne Nord.

La stratégie de recherche se résume à une observation documentaire. Cette dernière se scinde en trois volets. Les divers volets documentaires apporteront trois perspectives différentes, mais une fois mises ensemble, permettront d'illustrer le contexte de planification de la Couronne Nord et ainsi de répondre aux questions de recherche du présent travail. Premièrement, l'analyse se concentre sur le Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la CMM afin d'examiner plus particulièrement la conception du périmètre métropolitain. Il est à noter que cette analyse porte tant sur le projet de PMAD que sur la version officielle qui est entrée en vigueur le 12 mars 2012 suite à l'avis favorable du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Cette analyse temporelle

permet de relativiser les choix qui caractérisent la définition ultime du périmètre métropolitain, tout en permettant une comparaison entre ces choix et l'évolution de la pensée québécoise en matière de périmètre d'urbanisation.

Deuxièmement, l'analyse s'intéresse au contexte de planification de la Couronne Nord et plus particulièrement à l'encadrement offert par les outils de planification complémentaires dans l'atteinte des objectifs du périmètre métropolitain. L'approche préconisée tire son inspiration de l'étude produite par Massicotte et al. intitulée : « *La gestion de l'urbanisation dans la révision des schémas d'aménagement et de développement* » (2008) qui consiste à recenser les outils de gestion de l'urbanisation de 48 schémas régionaux en vigueur afin de tirer des conclusions sur les diverses approches employées. Massicotte et al. a ensuite classifié l'information recueillie selon le type de territoire visé par l'outil de gestion de l'urbanisation, soit à l'intérieur des périmètres d'urbanisation, à l'extérieur des périmètres d'urbanisation ou bien l'ensemble du territoire de la MRC.

Le présent travail reprend, comme point de départ, l'approche d'inventaire, c'est-à-dire l'examen du contenu des schémas régionaux, ainsi que la méthode de classification par type de territoire, telles que proposées par Massicotte et al., mais s'en différencie en les adaptant au nouveau contexte de planification de la Couronne Nord en examinant seulement les documents de planification ayant trait à cette dernière et en se concentrant seulement sur quatre outils de planification complémentaires, à savoir deux à l'intérieur et deux à l'extérieur du périmètre métropolitain.

Il existe ainsi un certain décalage avec la recherche de Massicotte et al., puisque le présent travail ne prétend pas broser le portrait de toutes les initiatives en matière de gestion de l'urbanisation, mais s'intéresse plutôt à une sélection d'outils de gestion de l'urbanisation. Il existe d'ailleurs d'autres outils, toutefois, pour des raisons de simplicité, les outils de planification complémentaires retenus sont les plus récurrents ou bien les plus structurants, en fonction du cadre théorique retenu.

En ce qui a trait aux types de territoire examinés, à savoir à l'intérieur et à l'extérieur du périmètre métropolitain, ce choix repose sur les objectifs du périmètre d'urbanisation, tels que présentés dans le cadre théorique, qui se décortiquent en deux, soit de consolider et de densifier le territoire compris à l'intérieur du périmètre et de restreindre les fuites de développement afin de protéger les espaces à caractère sensible, dont notamment la zone agricole, à l'extérieur de celui-ci.

L'étude des outils de planification complémentaires est effectuée en examinant le contenu de la version officielle du PMAD, des schémas d'aménagement et de développement en vigueur des cinq MRC de la Couronne Nord ainsi que de tous les documents de planification pertinents (Règlements de contrôle intérimaire (RCI), guides de planification, etc.) en date de l'entrée en vigueur du plan métropolitain, à savoir le 12 mars 2012.

Les SAD suivants seront examinés :

- Mirabel<sup>2</sup> :
  - SAD de 2<sup>e</sup> génération
  - Date d'entrée en vigueur : 30 avril 1996
- Deux-Montagnes<sup>3</sup> :
  - SAD de 1<sup>re</sup> génération
  - Date d'entrée en vigueur : 13 octobre 1988

---

<sup>2</sup> La MRC de Mirabel a adopté un projet de SAD de 3<sup>e</sup> génération le 14 juillet 2005, mais son entrée en vigueur a été refusée par le MAMROT en raison du non respect des orientations gouvernementales.

<sup>3</sup> La MRC de Deux-Montagnes a adopté un projet de SAD de 2<sup>e</sup> génération le 30 janvier 2001, mais son entrée en vigueur a été refusée par le MAMROT en raison du non respect des orientations gouvernementales.

- Thérèse-De Blainville :
  - SAD de 2<sup>e</sup> génération
  - Date d'entrée en vigueur : 10 mars 2005
- Les Moulins :
  - SAD de 2<sup>e</sup> génération
  - Date d'entrée en vigueur : 22 novembre 2002
- L'Assomption<sup>4</sup> :
  - SAD de 2<sup>e</sup> génération
  - Date d'entrée en vigueur : 2 juin 2001

Ainsi, on examinera jusqu'à quel point les schémas de la Couronne Nord ont suivi les multiples recommandations gouvernementales qui ont été formulées concernant la gestion de l'urbanisation, particulièrement la notion de périmètre d'urbanisation tel que mentionné dans le chapitre III (Expérience québécoise en matière de périmètre d'urbanisation), et ont innové pour aller plus loin.

Il est important de mentionner que l'étude des schémas ne vise pas à évaluer les réponses apportées par ces documents au PMAD de la CMM, mais plutôt à examiner le contexte de planification en amont de l'entrée en vigueur du plan métropolitain, traduisant de ce fait un positionnement en contexte métropolitain dont la CMM a dû tenir compte. Il est également important de souligner que les dates d'entrée en vigueur des cinq schémas de la Couronne Nord couvrent une période de 1988 à 2005 et représentent par conséquent une combinaison de schémas de première et de deuxième génération. Cette variation temporelle a des conséquences

---

<sup>4</sup> La MRC de L'Assomption a adopté un projet de SAD de 3<sup>e</sup> génération le 24 novembre 2010, mais son entrée en vigueur a été refusée par le MAMROT en raison du non respect des orientations gouvernementales.

sur le contenu des divers schémas et particulièrement en ce qui a trait aux outils de gestion de l'urbanisation. Cela complique la comparaison entre eux et surtout avec des documents plus récents comme le PMAD qui est entré en vigueur en 2012. Afin de prendre en compte les particularités temporelles, les cinq schémas sont analysés en lien avec le contenu du troisième chapitre qui dépeint l'évolution de la notion de périmètre d'urbanisation dans le contexte québécois. Les nuances apportées par le troisième chapitre ainsi que les documents connexes qui seront présentés par la suite permettent au final de relativiser les nuances temporelles des schémas.

Ce deuxième volet permet ultimement de brosser un portrait plus précis de l'encadrement du périmètre métropolitain dans l'atteinte de ses objectifs de gestion de l'urbanisation. Ce volet permet également d'évaluer l'harmonisation des approches employées tant entre les cinq instances régionales de la Couronne Nord qu'entre ces derniers et la CMM. Enfin, ce volet permet d'évaluer le chemin que les MRC de Couronne Nord ont à parcourir pour se conformer au PMAD.

Troisièmement, l'analyse se penche sur les principales lois qui encadrent la planification territoriale, soit :

- La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c. A-19.1)
- La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (L.R.Q., chapitre P-41.1)
- La Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines (L.Q. 2010, c. 10)
- La Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (L.R.Q., c. C-37.01)

Ainsi, ce dernier volet soutient les éléments empiriques en les positionnant à l'intérieur du cadre juridique actuellement en place et en portant un regard particulier sur les modifications apportées par la Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines. Ce troisième volet comprend également une analyse de documents gouvernementaux s'appliquant au territoire de la CMM ainsi que de divers mémoires, études et recherches académiques, tous ayant pour objectif de clarifier le contexte de planification de la Couronne Nord et d'appuyer les résultats empiriques émanant des deux volets précédents.

En somme, l'approche méthodologique vise à examiner le PMAD de la CMM et les SAD des cinq MRC de la Couronne Nord afin de mettre en évidence la conception et l'encadrement du périmètre métropolitain dans le nouveau contexte de planification du Grand Montréal engendré par la Loi 58. Parallèlement, l'approche méthodologique vise également à porter un regard particulier et important sur l'impact du maintien des compétences des instances régionales sur l'encadrement du futur périmètre métropolitain considérant les échecs préalables qui ont été caractérisés par des tensions intra-métropolitaines entre la CMM et les MRC de la Couronne Nord. Cette tension qui caractérise encore à ce jour la relation entre les MRC de la Couronne Nord et la CMM peut nuire à la stabilité régionale et à l'implantation d'un périmètre métropolitain. Ainsi, comme mentionné précédemment, l'harmonisation inter-municipale et/ou inter-régionale est alors centrale au succès de l'outil. La démarche préconisée permet d'évaluer le degré d'harmonisation des outils de planification complémentaires, un élément clé qui contribue à l'atteinte des objectifs poursuivis par le périmètre métropolitain.

### La nature des données collectées

La nature des données collectées est influencée par la présente démarche méthodologique qui se scinde en deux volets, à savoir la conception et l'encadrement du périmètre métropolitain. La conception du périmètre métropolitain

fera l'objet d'un chapitre entier qui sera construit en examinant cet outil tel que défini par le projet de PMAD ainsi que par la version officielle du 12 mars 2012.

En ce qui a trait à l'encadrement du périmètre métropolitain, ce volet est axé sur les quatre outils de planification complémentaires définis au chapitre II (Le périmètre d'urbanisation, un outil rationnel classique), soit :

1. Seuils minimaux de densité
2. Programmes de phasage
3. Plans de développement de la zone agricole<sup>5</sup>
4. Demandes à portée collective

Il est important de rappeler que ces quatre outils constituent une sélection d'outils de gestion de l'urbanisation et que pour des raisons de simplicité, les outils de planification complémentaires retenus sont les plus récurrents ou bien les plus structurants, en fonction du cadre théorique retenu. Ces outils ont été choisis notamment en raison de leur lien avec les objectifs du périmètre métropolitain et les défis de mise en œuvre de ce dernier, tel qu'évoqué précédemment.

### **Le traitement des données collectées**

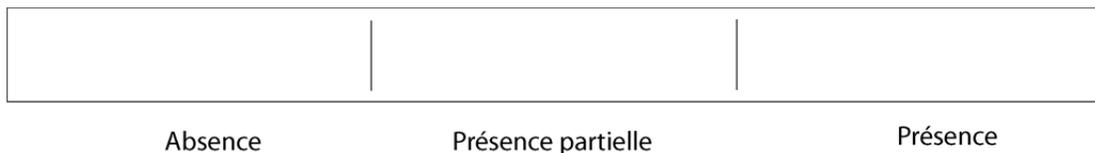
Une fois l'étude des divers documents accomplie, les données relatives aux quatre outils de planification complémentaires ont été recueillies afin de produire une série de figures illustrant le degré de prise en compte de chacun des outils par les MRC selon la grille d'analyse présentée à la figure 6. Ces figures, une pour chacun des

---

<sup>5</sup> L'emploi de ce terme réfère à la notion mise de l'avant par les orientations agricoles de 2001, à savoir une mesure favorisant le développement de la zone agricole et non l'appellation du MAPAQ et du contenu préciser dans son guide.

quatre outils de planification complémentaires, trient les MRC de la Couronne Nord en fonction de la présence, de la présence partielle ou de l'absence de l'outil de planification complémentaire. Ce classement permet de visualiser simultanément de quelle manière les cinq instances régionales abordent chacun des quatre outils de planification complémentaires.

Figure 6 : Grille d'analyse



Source : Synthèse personnelle © Benjamin Gillis

Les quatre figures seront ensuite regroupées afin de guider l'analyse des spécificités des deux territoires d'intervention, soit à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre métropolitain. Ainsi, un tableau synthèse rassemblera les quatre outils de planification complémentaires pour brosser un portrait global de la situation sur la Couronne Nord. De plus, un deuxième tableau synthèse sera constitué afin de prendre en compte l'apport du palier métropolitain. À cet égard, l'étude du PMAD sera ajoutée, ce qui donnera le portrait final du contexte de planification de la Couronne Nord en regard des outils de planification complémentaires.

En somme, les quatre figures constituent le point de départ afin d'approfondir l'étude de chacun des quatre outils de planification complémentaires, ce qui permet ensuite d'évaluer la portée de chacun de ces outils dans le contexte de la Loi 58 en ce qui a trait à l'encadrement du périmètre métropolitain.

## Chapitre V : Le périmètre métropolitain

La section qui suit a pour objectif de définir la notion de périmètre d'urbanisation à la lumière de l'exercice d'élaboration du projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement qui a été adopté par le conseil de la CMM en avril 2011 ainsi que de la version finale du Plan métropolitain d'aménagement et de développement qui a été adoptée par le conseil de la CMM en décembre 2011 et sanctionnée par le gouvernement provincial le 12 mars 2012.

Le cadre théorique démontre clairement que la notion de périmètre d'urbanisation est un élément central de la gestion de la croissance urbaine, concrétisant une volonté de gérer de manière rationnelle le déploiement de l'urbanisation tout en protégeant le territoire à l'extérieur de celui-ci. On constate également que le gouvernement continue à accorder une place importante à cette notion dans ses orientations, comme l'illustre l'Addenda modifiant le cadre d'aménagement et les orientations gouvernementales en matière d'aménagement produit en 2011 pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal en vue de l'élaboration du plan métropolitain d'aménagement et de développement.

« Par l'obligation de déterminer un périmètre métropolitain, le gouvernement considère que le PMAD représente un instrument privilégié pour assurer l'utilisation optimale des territoires voués à l'urbanisation et, par le fait même, la pérennité du territoire agricole à l'échelle métropolitaine. »

(MAMROT, 2011a. p.9)

Toutefois, le cadre théorique a également démontré que la notion de périmètre d'urbanisation tarde à s'imposer au Québec comme outil de gestion de l'urbanisation, malgré l'importance que le gouvernement lui accorde dans ses orientations. Si l'on considère que, depuis son introduction en 1979, la notion de périmètre d'urbanisation a joué un rôle plutôt passif, se bornant à délimiter les zones

rurales et urbaines, il est légitime de se demander si le périmètre métropolitain, tel que défini par le PMAD, deviendra davantage un outil stratégique. Les sections qui suivent aideront à clarifier la définition du périmètre métropolitain retenue par la CMM, en plus d'amorcer une réflexion sur sa capacité à devenir un outil stratégique de gestion de l'urbanisation dans une perspective métropolitaine.

### **Le périmètre métropolitain, tel que défini dans le projet de PMAD**

Le projet de PMAD définit le périmètre métropolitain au critère 1.6.1 (« Délimiter le périmètre métropolitain ») comme étant :

« (...) les périmètres d'urbanisation identifiés dans les schémas d'aménagement et de développement actuellement en vigueur des MRC, auquel s'ajoute, comme le demande la MRC Les Moulins, le territoire situé dans la zone blanche qui est actuellement à l'extérieur du périmètre d'urbanisation de cette MRC et qui devra faire l'objet d'un élargissement progressif, par phases, du périmètre d'urbanisation de la MRC selon les besoins. »

(CMM, 2011a. p.80)

De plus, le projet de PMAD reconnaît :

« (...) l'aire d'expansion urbaine identifiée dans le schéma d'aménagement et de développement de la MRC de Marguerite-D'Youville, tel qu'approuvé par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et entré en vigueur le 14 février 2006. »

(CMM, 2011a. p.80)

À la lecture de cette définition, plusieurs éléments demeurent flous, soulevant d'importantes questions. Ainsi, on se demande pourquoi la MRC Les Moulins demande l'inclusion de cette partie de son territoire ou encore quelle est la pertinence de reconnaître l'aire d'expansion de la MRC de Marguerite-D'Youville dans la définition du périmètre métropolitain. Or, aucun détail n'est donné quant aux choix relatifs à ces espaces en dehors des périmètres régionaux, ce qui n'aide en rien à clarifier les choses.

Ceci dit, l'élément majeur qui est absent de la délimitation du périmètre métropolitain concerne la justification de ses limites. Comme mentionné dans le cadre théorique, l'approche classique pour délimiter un périmètre d'urbanisation repose d'une part sur le potentiel d'accueil du milieu récepteur (offre), et d'autre part sur la projection de croissance de ce même milieu (demande). La mise en relation de ces deux éléments permet ainsi d'estimer le territoire qui sera inclus dans le périmètre d'urbanisation. Or, le projet de PMAD ne fournit aucune explication permettant de comprendre pourquoi le périmètre métropolitain est défini comme étant « les périmètres d'urbanisation identifiés dans les schémas d'aménagement et de développement actuellement en vigueur des MRC » (CMM, 2011a). En somme, la délimitation du périmètre métropolitain, telle que définie dans le projet de PMAD, semble reproduire l'erreur déjà constatée lors du bilan des schémas de première génération, soit l'absence d'une démarche guidée par l'adéquation entre l'offre et la demande en terrain.

L'avis gouvernemental sur le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement abonde dans ce sens lorsqu'il indique qu'aucune démonstration n'a été faite quant à l'adéquation entre l'offre et la demande de terrains relativement aux seuils de densité préconisés au projet de PMAD (MAMROT, 2011b). Le gouvernement demande, à cet égard, que le périmètre métropolitain soit cartographié, qu'un horizon de planification soit clairement déterminé et qu'enfin la relation entre le potentiel de développement de la région et la délimitation de ses limites soit clairement indiquée (MAMROT, 2011b).

De plus, étant donné l'absence d'une démonstration claire de l'adéquation entre l'offre et la demande de terrain selon les seuils de densité préconisés dans le document, le gouvernement estime qu'il serait ainsi prématuré de permettre l'empiétement en dehors des périmètres régionaux (MAMROT, 2011b). Il demande donc, dans son avis, que soient retirés les espaces à l'extérieur des périmètres régionaux existants, c'est-à-dire le territoire situé dans la zone blanche qui est actuellement à l'extérieur du périmètre d'urbanisation de la MRC Les Moulins ainsi que l'aire d'expansion urbaine identifiée dans le schéma d'aménagement et de développement de la MRC de Marguerite-D'Youville (MAMROT, 2011b).

Sans contredire le besoin d'une démonstration claire de l'adéquation entre l'offre et la demande en terrain, il est toutefois important de mentionner que l'article 164 des dispositions transitoires et finales de la Loi 58 stipule que le périmètre métropolitain doit minimalement tenir compte des périmètres d'urbanisation régionaux en vigueur.

« 164. Un périmètre métropolitain déterminé en vertu du troisième alinéa de l'article 2.24 de la Loi, édicté par l'article 3, ne peut exclure, à la date d'entrée en vigueur du premier plan métropolitain, une partie du territoire de la communauté métropolitaine comprise le 30 avril 2011 dans un périmètre d'urbanisation déterminé dans un schéma. »

(L.Q. 2010, c. 10)

En somme, la délimitation du périmètre métropolitain se voit grandement influencée par le contexte de planification engendré par la Loi 58, à savoir la présence de plusieurs organismes supra-locaux, dont notamment les MRC de la Couronne Nord, tous ayant compétence en aménagement, mais ayant parfois des intérêts divergents. Ainsi, le périmètre métropolitain, tel que défini dans le projet de PMAD, démontre une étroite interrelation avec les périmètres d'urbanisation régionaux, ce notamment en raison de l'article 164 des dispositions transitoires et finales de la Loi 58. Toutefois, cette interrelation a-t-elle été au profit d'une délimitation plus précise en fonction des besoins de croissance de la métropole ?

## Une approche fructueuse de concertation entre les MRC de la Couronne Nord et la CMM ?

Dans sa tentative de délimiter le périmètre métropolitain, le projet de PMAD a retenu une approche qui peut être qualifiée de sans précédent. En effet, les cinq grands secteurs géographiques de la région métropolitaine (Couronne Nord, Couronne Sud, Laval, Longueuil et Montréal) ont été invités à faire des propositions quant à la délimitation du périmètre métropolitain. Suite à la signature d'une convention avec la CMM, les grands secteurs, tels qu'illustrés par l'extrait de celle signée avec la table des préfets et des élus de la Couronne Nord, se sont engagés à :

« 1.1 Définir, pour l'ensemble de son territoire, dans une perspective de développement durable et en fonction d'un horizon de planification pour l'année 2031, des orientations, des objectifs et des critères portant sur la définition de seuils minimaux de densité selon les caractéristiques du milieu aux fins d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire et, le cas échéant, délimiter en appui à ces orientations, objectifs et critères, toute partie de territoire et délimiter toute localisation;

1.2 Définir, pour l'ensemble de son territoire, dans une perspective de développement durable et en fonction d'un horizon de planification pour l'année 2031, des orientations, des objectifs et des critères portant sur la définition de territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace aux fins d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire et délimiter, en appui à ces orientations, objectifs et critères, tout périmètre métropolitain. »

(TÉPCN, 2010. p.2)

La Couronne Nord a ainsi formulé une proposition en ce qui a trait aux seuils minimaux de densité et aux espaces d'urbanisation optimale afin de délimiter le périmètre métropolitain. Cette approche a permis à la CMM de gérer le territoire d'envergure métropolitaine en misant sur la coordination de la planification tout en respectant le partage des compétences entre les paliers régionaux et métropolitains ainsi que les diverses visions et spécificités régionales.

En examinant la proposition de la Couronne Nord, on constate que la délimitation s'est faite en deux étapes, soit d'abord l'établissement d'un « périmètre d'urbanisation métropolitain intérimaire » et ensuite, une révision de ce dernier, à la lumière d'études plus approfondies des « caractéristiques environnementales, écologiques, socioculturelles de leur territoire et des coûts de viabilisation et de mise en valeur des milieux concernés », tel que mentionné à la section 3.2.3 (Le nouveau périmètre d'urbanisation) (TÉPCN, 2011a). En ce qui a trait au « périmètre d'urbanisation métropolitain intérimaire », la proposition le définit comme étant la zone blanche inscrite dans les schémas d'aménagement en vigueur, à laquelle s'ajoutent les demandes de superficies résidentielles et économiques (commerciale et industrielle) présentées en annexe de la proposition, soit de 3500 à 3850 hectares (TÉPCN, 2011a).

Cette proposition offre deux éléments particulièrement intéressants : d'une part, elle vient circonscrire toute la zone blanche et, d'autre part, elle implique un agrandissement du périmètre métropolitain en tenant compte de l'estimation des besoins de développement pour les vingt prochaines années. Il s'agit essentiellement, comme mentionné dans la proposition, « d'une optimisation du périmètre pour tenir compte du milieu urbain et agricole » (TÉPCN, 2011a). Toutefois, la proposition de la Couronne Nord constitue une vision d'aménagement davantage influencée par un désir de développement urbain. En effet, la Couronne Nord juge que, pour répondre aux besoins de 74 000 nouveaux ménages entre 2011 et 2031, le périmètre métropolitain devra être délimité en fonction d'un besoin en espace chiffré entre 1866 et 2269 hectares, qui viennent s'ajouter aux 2740 hectares déjà viables à l'intérieur des périmètres d'urbanisation régionaux (TÉPCN, 2011a). Cette proposition constitue ainsi une augmentation considérable des limites du périmètre métropolitain, et ce, seulement pour les besoins résidentiels de la Couronne Nord.

À l'inverse, la Couronne Nord aurait très bien pu proposer de ne pas croître davantage à l'extérieur des périmètres d'urbanisation en vigueur. Ainsi, cette vision d'aménagement aurait pu être axée sur la densification, la consolidation et la qualité

de vie des zones déjà construites. À ce titre, l'Addenda de 2011 énumère une série d'attentes en matière de gestion de l'urbanisation du territoire de la CMM, dont la suivante :

« Consolider le tissu urbain existant et assurer en priorité la réutilisation des espaces disponibles à l'intérieur de celui-ci en favorisant :

- l'optimisation des infrastructures et des équipements collectifs existants, principalement en termes d'alimentation en eau et en matière de transport en commun;
- le redéveloppement et la requalification des terrains;
- l'augmentation de la densité et de l'intensité de l'occupation du sol selon les caractéristiques du milieu. La CMM pourrait également exiger un phasage du développement urbain établi en fonction des objectifs qui auront été définis. »

(MAMROT, 2011a. p.10)

Cette attente met en évidence deux éléments importants. D'une part, elle comporte une volonté de consolider et de densifier le territoire existant et d'autre part, elle soulève la question de la nécessité de rationaliser le déploiement de l'urbanisation par « un phasage du développement urbain » (MAMROT, 2011a). Ces deux éléments constituent non seulement la base de l'Addenda de 2011 en matière de gestion de l'urbanisation, mais s'insèrent très logiquement dans la ligne directrice des multiples documents d'orientations précédents.

Toutefois, la proposition de la Couronne Nord s'appuie seulement sur les espaces vacants des MRC comme potentiel de développement. Ainsi, certaines notions fondamentales à une vision d'aménagement axée sur la consolidation et l'optimisation du périmètre d'urbanisation, dont notamment les espaces à redévelopper ou à requalifier, ne se retrouvent pas dans l'approche mise de l'avant par la Couronne Nord. Or, dans une perspective de planification territoriale échelonnée sur vingt ans, le redéveloppement et la requalification du territoire, tout

comme la densification et la consolidation du territoire des espaces vacants, ne peuvent être écartés de la réflexion. En somme, la proposition de la Couronne Nord ne semble pas structurer ou rationaliser le déploiement de l'urbanisation à l'intérieur du « périmètre d'urbanisation métropolitain intérimaire », ni tenir compte des orientations gouvernementales à l'égard du territoire existant.

À l'inverse, pour ce qui est de la délimitation du périmètre métropolitain, la proposition, articulée à une vision d'aménagement qui vise l'agrandissement de ce dernier, est très différente de ce qui a été ultimement retenu comme définition du périmètre métropolitain. À ce niveau, le périmètre métropolitain, comme délimité dans le projet du PMAD, ne tient pas compte de cette demande, mais s'aligne davantage sur la vision du gouvernement. Ce refus d'intégrer l'estimation des besoins de développement identifiés dans cette proposition a ensuite été dénoncé par le mémoire de la Table des préfets et des élus de la Couronne Nord qui regroupe la MRC de Deux-Montagnes, la MRC de Thérèse-De Blainville, la MRC de Mirabel, la MRC Les Moulins et la MRC de l'Assomption. Ainsi, en réaction à la délimitation du périmètre métropolitain du projet de PMAD, les élus de la Couronne Nord :

« (...) considèrent irrecevable pour l'ensemble de la région et pour les Couronnes le gel du périmètre d'urbanisation pour une période de cinq ans ainsi que les conditions de révision du périmètre métropolitain, tels que décrits à la page 80 du projet de PMAD. »

(TÉPCN, 2011b. p.13-14)

En fin de compte, l'exercice de concertation mis en place par la CMM met en évidence encore une fois deux visions opposées du développement de la région, donnant lieu à des tensions entre les deux principaux groupes d'acteurs concernés. Les MRC de la Couronne Nord remettent en question ce qu'ils perçoivent comme étant un « gel » de leurs périmètres d'urbanisation, l'équivalent d'un « moratoire » sur l'agrandissement de ces derniers et ainsi, sur leurs recettes fiscales. Ils

souhaiteraient ainsi avoir plus de latitude quant à la délimitation et la modification du périmètre métropolitain afin de prendre en compte les espaces jugés nécessaires pour le développement de leur territoire d'ici 2031. À l'inverse, la CMM vise avant tout à contenir l'urbanisation à l'intérieur des périmètres régionaux existants, ce même si le périmètre métropolitain propose un compromis en incluant certains espaces en dehors des périmètres d'urbanisation régionaux ainsi qu'une souplesse quant à la modification de ce dernier.

### Un périmètre métropolitain non immuable

Le projet de PMAD prévoit une procédure de modification du périmètre métropolitain. Il est ainsi possible de réviser le périmètre métropolitain pour des besoins résidentiels et institutionnels afin « d'appuyer des projets situés dans les aires TOD » (*transit oriented development*) ainsi que pour répondre aux « besoins des MRC qui atteindront le point de rupture des espaces disponibles dans la mesure où des efforts en matière de densité auront été consentis » (CMM, 2011a). De plus, en ce qui a trait aux besoins en espaces économiques, le périmètre métropolitain pourra être modifié suite à la réalisation d'une « étude économique sur les tendances en matière d'investissements et de développement d'espaces industriels et sur les besoins futurs des secteurs du territoire » (CMM, 2011a).

Toutefois, pour être recevable, un délai de modification devra être respecté, au nom d'une notion abstraite de « période transitoire d'au plus cinq ans » (CMM, 2011a). On se demande toutefois pourquoi la durée a été fixée à cinq ans. De plus, le projet de PMAD stipule non seulement que la modification du périmètre métropolitain est envisageable, mais qu'avant de modifier le périmètre métropolitain, trois éléments devront précéder toute demande, soit:

- « des modifications au schéma d'aménagement et de développement et à la réglementation d'urbanisme assurant la conformité de ces outils au PMAD;

- de l'adoption de plans de développement de la zone agricole par les MRC, sous réserve que l'encadrement de ces plans par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation en aura permis la réalisation dans ce délai;
- des analyses pertinentes sur les coûts de l'urbanisation. »

(CMM, 2011a. p.80)

À ce sujet, le projet de PMAD définit sommairement les besoins ainsi que trois préalables sans toutefois apporter de précisions sur le raisonnement qui sous-tend ces choix. Ces flous constituent des éléments qui contribuent aux désaccords et aux tensions à propos du périmètre métropolitain. D'un côté, les MRC de la Couronne s'opposent à ce qu'ils perçoivent comme étant un « gel » du périmètre métropolitain.

De l'autre côté, le gouvernement ne perçoit pas les limites du périmètre métropolitain comme immuables, comme le font les MRC de la Couronne Nord. Il est particulièrement préoccupé par la possibilité de modifier le périmètre métropolitain et demande clairement à la CMM de retirer cette ouverture qui a été faite aux MRC. De plus, dans son avis, le gouvernement fait référence à un possible recours à « deux régimes de modification du périmètre métropolitain » (MAMROT, 2011b). Ainsi, la CMM, en permettant de répondre aux besoins des MRC en terme d'espaces, tout en ayant la possibilité de modifier elle-même son périmètre, risque de diluer l'importance d'un périmètre métropolitain, versus les périmètres régionaux. À cet effet, le gouvernement rappelle que l'analyse d'une demande de modification devra au minimum être faite dans l'optique d'une vision métropolitaine.

Toutefois, en ne considérant les besoins qu'en fonction d'une perspective métropolitaine, la CMM risque-t-elle de s'aliéner les MRC et de voir se multiplier les conflits ? La Loi 58 place la CMM dans une position délicate puisque cette dernière doit naviguer entre les demandes opposées du gouvernement et des MRC de la Couronne Nord, tout en développant une vision du périmètre métropolitain qui

reflète les besoins dits métropolitains sans qu'elle ne soit trop influencée par ces tensions.

En ce qui a trait à la procédure de modification, le gouvernement s'inquiète également de l'absence de critères d'aménagement pour évaluer les demandes particulières d'agrandissement. Cette demande a déjà été formulée dans les orientations gouvernementales révisées en matière de protection du territoire et des activités agricoles de 2001, en regard des SAD des MRC, à savoir :

« Le schéma révisé aurait de ce fait avantage à contenir des critères, des règles ou des politiques d'aménagement appropriés pour guider la municipalité dans sa démarche de planification en vue d'une éventuelle extension de son périmètre d'urbanisation. »

(MAMM, 2001a. p.15)

Toutefois, le projet de PMAD établit trois préalables afin que d'éventuelles demandes puissent être considérées comme recevables, sans toutefois préciser les critères de modification. Ainsi, dans le but d'assurer une plus grande cohérence quant au processus de modification du périmètre métropolitain, le gouvernement demande à la CMM de se doter de critères d'aménagement pour évaluer les demandes particulières d'agrandissement (MAMROT, 2011b).

On peut supposer toutefois que les MRC de la Couronne Nord, étant donné leur opposition au « gel » du périmètre métropolitain, accueilleraient plutôt favorablement une telle proposition, puisque celle-ci offre un compromis intéressant entre aménagement et développement. Ces critères apporteraient ainsi une sorte de légitimité aux demandes de modification ainsi qu'une certaine assurance que les « règles de l'art » soient respectées. À cet effet, ces critères permettraient de créer un mécanisme de gestion particulier par lequel tous les acteurs, tant publics (municipalités, MRC, etc.) que privés (promoteurs immobiliers, sociétés civiles, etc.)

connaîtraient les « règles du jeu », ajoutant ainsi plus d'équité au processus de modification du périmètre métropolitain.

En guise de rappel, le gouvernement réclame trois éléments en ce qui a trait au périmètre métropolitain, à savoir de démontrer l'adéquation entre l'offre et la demande de terrains selon les seuils de densité du projet de PMAD, de retirer les espaces à l'extérieur des périmètres régionaux existants et finalement d'éliminer la possibilité de le modifier, après une période transitoire de cinq ans.

La Couronne Nord, quant à elle, revendique l'établissement d'un « périmètre d'urbanisation métropolitain intérimaire » qui est défini comme étant la zone blanche inscrite dans les schémas d'aménagement en vigueur à laquelle se greffent les demandes d'ajout de superficie, présentées en annexe de la proposition, soit de 3500 à 3850 hectares ainsi que le retrait du gel du périmètre métropolitain.

On assiste dès lors à une dynamique très intéressante, caractérisée par deux visions complètement opposées, qui nécessitent un outil adapté à la complexité engendrée par la Loi 58. Tel qu'il est défini par le critère 1.6.1 du projet de PMAD, le périmètre métropolitain n'est ni un outil qui fait l'unanimité aux yeux du MAMROT et des MRC de la Couronne Nord, ni un outil assez solide pour tenir tête aux critiques et aux revendications de ces derniers. Ce nouvel arrangement de compétences permet de discerner les diverses positions que défendent les MRC de la Couronne Nord, la CMM ainsi que le gouvernement provincial. Les enjeux relatifs à la délimitation du périmètre métropolitain, soit entre maintenir, voire resserrer les limites de ce dernier versus l'extension de ces mêmes limites au risque d'affaiblir davantage la zone agricole, suscitent un vif débat.

Toutefois, les tensions entre ces trois groupes ne risquent-elles pas de diluer la version finale du périmètre métropolitain ?

## Le périmètre métropolitain tel que défini dans le PMAD

La définition du périmètre métropolitain figurant dans la version finale de PMAD et qui a été adoptée par le conseil de la CMM en décembre 2011, puis sanctionnée par le gouvernement provincial le 12 mars 2012, montre à plusieurs égards une évolution tant en ce qui a trait à la délimitation qu'à la procédure de modification, résultat d'une collaboration fructueuse entre le gouvernement provincial, la CMM et les MRC de la région métropolitaine.

Le périmètre métropolitain 2031, tel que présenté au critère 1.6.1 (« Délimitation du périmètre métropolitain ») dans la version finale du PMAD, est alors défini comme étant :

« (...) les périmètres d'urbanisation en vigueur à la date d'adoption du PMAD, identifiés dans les schémas d'aménagement et de développement des MRC et des agglomérations auquel s'ajoute une partie du territoire de la MRC Les Moulins qui est actuellement à l'extérieur du périmètre d'urbanisation de cette MRC mais qui n'est pas incluse dans la zone agricole permanente de cette MRC. »

(CMM, 2011b. p.98)

Il est à noter que les terrains périphériques de la MRC Les Moulins ne pourront être inclus au périmètre d'urbanisation régional de cette dernière qu'à moyen terme et sous réserve de disposer des services d'aqueducs et d'égouts. D'ici à leur inclusion, ces terrains devront conserver l'affectation actuelle, soit l'affectation périurbaine telle que définie au schéma d'aménagement en vigueur de la MRC Les Moulins au moment de l'adoption de PMAD.

De plus, le PMAD reconnaît toujours « les aires d'expansion urbaines identifiées dans le schéma de la MRC de Marguerite-D'Youville, telles qu'approuvées par le

ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et entrées en vigueur le 14 février 2006. » (CMM, 2011b)<sup>6</sup>.

Enfin, le PMAD énonce en note de bas de page certaines caractéristiques additionnelles, soit que le périmètre métropolitain 2031 comprend :

« (...) certains terrains ayant fait l'objet d'une réinclusion à la zone agricole permanente par une décision de la Commission de protection du territoire agricole du Québec. Par ailleurs, le périmètre métropolitain inclut également la partie du territoire de la MRC de L'Assomption ayant fait l'objet d'une décision favorable de la Commission de la protection du territoire agricole du Québec (décision de la CPTAQ no 348405, rendue le 4 juillet 2008). »

(CMM, 2011b. p.98)

On constate donc que, malgré l'avis formulé par le gouvernement à l'égard du projet de PMAD, la CMM n'a pas retiré les espaces à l'extérieur des périmètres régionaux existants, soit le territoire situé dans la zone blanche qui est actuellement à l'extérieur du périmètre d'urbanisation de la MRC Les Moulins ainsi que la reconnaissance de l'aire d'expansion urbaine identifiée dans le schéma d'aménagement et de développement de la MRC de Marguerite-D'Youville. Non seulement la CMM n'a-t-elle pas retiré les espaces à l'extérieur des périmètres régionaux existants, mais on y retrouve au contraire deux ajouts, soit les « terrains ayant fait l'objet d'une réinclusion à la zone agricole permanente » et les zones d'exclusion de la MRC de L'Assomption (CMM, 2011b).

---

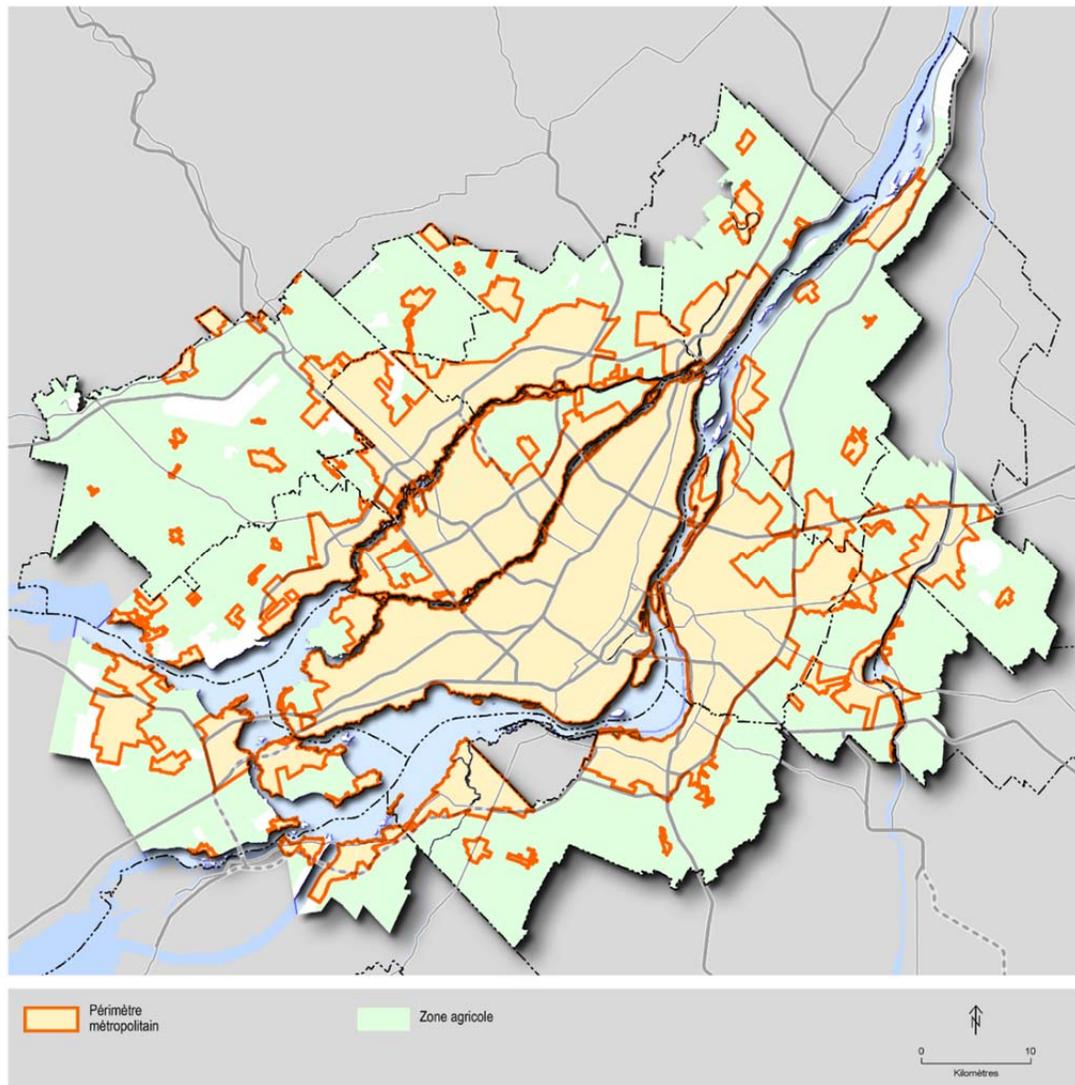
<sup>6</sup> Il est important de noter que les aires d'expansion urbaine sont reconnues, mais ne sont pas incluses dans le périmètre métropolitain, tel qu'illustré à la carte 12 de la page 99 du PMAD. Les aires d'expansion urbaine seront donc assujetties à la procédure de modification du périmètre métropolitain expliquée au critère 1.6.2 du PMAD.

Il faut toutefois préciser que ces deux ajouts n'ont pas tout à fait le même statut que les espaces ciblés dans l'avis gouvernemental puisque, dans le premier cas, la CPTAQ a tendance à autoriser quasi automatiquement l'exclusion de toute superficie ayant au préalable été réincluse en zone agricole. De plus, cela répond également à la mesure proposée par Ouimet afin que le processus de gestion et de traitement des demandes relatives à l'exclusion de lots ayant été réinclus soit allégé (2009). L'inclusion de ces espaces dans le périmètre métropolitain permet alors de ne pas alourdir le processus étant donné que la réinclusion de ces espaces ne nécessitera pas la modification du périmètre métropolitain. Dans le deuxième cas, ces espaces sont, comme le nom l'indique, exclus de la zone agricole. Indépendamment de leur statut, ces ajouts ont pour effet de bonifier la superficie à l'intérieur du périmètre métropolitain qui, comme énoncé dans la version du projet de PMAD, suffisait déjà à la demande pour les vingt prochaines années.

En somme, la délimitation finale du périmètre métropolitain a été légèrement modifiée si on la compare à la version du projet de PMAD. Suite aux demandes du gouvernement, la délimitation finale du périmètre métropolitain a également été cartographiée et se retrouve à la carte 12 de la page 99 du PMAD (figure 7). Comme illustré à la figure 7, le périmètre métropolitain est constitué de plusieurs périmètres non nécessairement contigus. La réalité géographique du Grand Montréal, à savoir un vaste territoire entrecoupé par un système hydrographique complexe et un zonage agricole très présent, impose un découpage urbain qui rend le périmètre métropolitain discontinu et irrégulier.

En ce qui a trait aux autres modifications, nous retrouvons entre autres dans la version finale de PMAD une démonstration de l'adéquation entre l'offre et la demande de terrains menant à la justification de la définition du périmètre métropolitain et une procédure de modification, le « 1.6.2 », qui prend en compte certains critères d'aménagement (CMM, 2011b). La CMM a ainsi tenu compte de plusieurs demandes contenues dans l'avis gouvernemental puisque ces deux éléments étaient des éléments importants dudit avis.

Figure 7 : Carte 12 du PMAD : Le périmètre métropolitain



(CMM, 2011b)

### Démonstration de l'adéquation entre l'offre et la demande de terrain

Le PMAD procède aux pages 96 et 97 à la mise en relation de la capacité d'accueil du territoire et des projections démographiques et conclut que l'espace disponible pour le développement résidentiel suffit à accueillir la croissance prévue de 320 000 ménages selon l'Institut de statistiques du Québec d'ici 2031 (CMM, 2011b). En ce qui a trait aux espaces économiques, le PMAD soutient que le territoire du Grand

Montréal est également en mesure de répondre à la demande projetée pour les vingt prochaines années. Le PMAD précise qu'en tenant compte de l'ajout du territoire de la MRC Les Moulins, qui est situé à l'extérieur du périmètre d'urbanisation de cette MRC mais qui n'est pas situé en zone agricole, la capacité d'accueil passe de 345 000 ménages à 370 000 ménages, soit 50 000 de plus que les projections de l'ISQ (CMM, 2011b).

« Ensuite, considérant l'importance d'éviter un effet de rareté, la partie du territoire de la MRC Les Moulins, qui n'est pas dans la zone agricole et qui n'est pas comprise dans le périmètre d'urbanisation de cette MRC, permet d'accueillir près de 25 000 ménages supplémentaires d'ici 2031 et porte la capacité d'accueil totale du territoire de la Communauté à environ 370 000 ménages. »

(CMM, 2011b. p.96)

Le périmètre métropolitain est ainsi défini en ayant un « facteur de marché » qui correspond à 8% si on tient compte seulement de l'espace à l'intérieur des périmètres d'urbanisation actuels et à 16% si on ajoute les espaces de la MRC Les Moulins qui se situent en dehors de son périmètre ainsi qu'en dehors de la zone agricole. Comme mentionné dans la sous-section (Délimitation et modification du périmètre d'urbanisation) du chapitre II (Le périmètre d'urbanisation, un outil rationnel classique), l'inclusion de cet espace permet « d'éviter un effet de rareté ». Dans une perspective purement économique, l'absence d'un « facteur de marché » peut, comme mentionné dans cette même sous-section, avoir un impact non négligeable sur les dynamiques immobilières de l'espace à l'intérieur du périmètre métropolitain. Ainsi, cette bonification permet une flexibilité quant aux choix de localisation et de typologies d'habitation et permet de pallier certaines externalités négatives, dont celles liées notamment à la hausse des prix des logements et à la diminution de l'accessibilité à des logements abordables que peut engendrer la délimitation d'un périmètre métropolitain.

Toutefois, sachant que la région métropolitaine contient suffisamment de terrains à développer et à redévelopper afin de répondre globalement à ses besoins pour les vingt prochaines années, même sans la zone blanche qui est actuellement à l'extérieur du périmètre d'urbanisation régional de la MRC Les Moulins, l'inclusion de cet espace soulève plusieurs questions quant à l'urbanisation optimale du territoire compris à l'intérieur du périmètre métropolitain.

Ainsi, comme démontré au chapitre III (Expérience québécoise en matière de périmètre d'urbanisation), l'historique québécois en matière de périmètre d'urbanisation a souligné deux éléments importants relatifs aux périmètres d'urbanisation régionaux, à savoir que les superficies contenues à l'intérieur de ces derniers étaient généralement deux fois supérieures à l'espace construit et que, par extension, les schémas confondaient dans la plupart des cas les notions de périmètre d'urbanisation et de zone blanche. De plus, le bilan des schémas de première génération a permis de conclure que l'inclusion d'une trop vaste quantité d'espaces à l'intérieur des périmètres d'urbanisation sans le recours à des outils de rationalisation permettant de gérer le développement de cet espace dans le temps dilue la capacité du périmètre à intervenir comme outil de gestion de l'urbanisation.

Dans le cas présent, l'adéquation entre l'offre et de la demande permet de conclure qu'à court terme, l'offre de terrains « urbanisables » compris à l'intérieur du périmètre demeure grandement supérieure à la demande, sans mécanismes de gestion temporelle de ces terrains. N'est-ce pas reproduire encore une fois l'erreur des schémas de première génération quant à l'inclusion de superficie fort supérieure à l'espace construit, ce sans outils de rationalisation permettant de gérer le développement de cet espace ?

De plus, en vertu de l'article 164 des dispositions transitoires et finales de la Loi 58, le périmètre métropolitain doit minimalement tenir compte des périmètres d'urbanisation régionaux en vigueur qui, comme démontré au chapitre III (Expérience québécoise en matière de périmètre d'urbanisation), tardent à s'imposer

comme réel outil stratégique de gestion de la croissance urbaine, en raison d'une adéquation trop simple entre les notions de zone blanche et de périmètre d'urbanisation. Cette confusion entre zone blanche et périmètre d'urbanisation semble malheureusement encore être un enjeu important, même presque 30 ans plus tard.

Enfin, même si la démonstration entre l'offre et la demande de terrains permet de constater que la région métropolitaine contient suffisamment de terrains à développer et à redévelopper afin de répondre globalement à ses besoins pour les vingt prochaines années, la version finale du PMAD crée tout de même une procédure qui permet de modifier le périmètre métropolitain. Ce mécanisme de modification, comme soulevé par le gouvernement dans son avis sur le projet de PMAD, est-il justifié dans le contexte présent ?

### **Procédure de modification**

Tel que décrit à la page 98 du PMAD, l'exercice de planification qui est au cœur de ce document demeure prospectif et sujet à des réajustements.

« Une planification à long terme sur une période de 20 ans demeure un exercice prospectif qui ne peut prévoir toutes les situations qui se présenteront. Ainsi, même si, globalement, l'offre de terrains est suffisante pour accueillir la croissance démographique et économique prévue d'ici 2031, certaines parties du territoire métropolitain pourraient connaître des situations particulières justifiant une modification du périmètre métropolitain. »

(CMM, 2011b. p.98)

Par conséquent, le PMAD, au critère 1.6.2 (« Modifications au périmètre métropolitain ») de la page 100, élabore une procédure de modification afin d'appuyer « la réalisation de projets situés dans les aires TOD identifiées au critère

1.1.1 » et de « répondre aux besoins particuliers en espaces résidentiels, institutionnels et économiques exprimés par une municipalité régionale de comté ou une agglomération » (CMM, 2011b).

Le « 1.6.2 » contient deux éléments importants. D'une part, toute demande de modification, pour être recevable par la CMM, doit être précédée des deux éléments suivants:

1. « des modifications aux schémas d'aménagement et de développement et, par voie de concordance au schéma, les plans et les règlements d'urbanisme assurant la conformité de ces outils au PMAD en vigueur »
2. « d'un outil régional de développement et de mise en valeur de la zone agricole de la MRC »

(CMM, 2011b. p.102)

D'autre part, toute demande doit être accompagnée d'un « document de présentation », répondant à une série de critères permettant d'apprécier l'impact de la demande sur le programme de gestion de l'urbanisation de la CMM (CMM, 2011b).

« Document de présentation d'une demande de modification du périmètre métropolitain

La demande de modification du périmètre métropolitain sera analysée sur la base d'un document de présentation fourni par la MRC ou l'agglomération. Ce document doit permettre à la Communauté d'analyser la demande sur la base des critères suivants :

- la contribution du projet de développement au respect et à l'atteinte des orientations, des objectifs et des critères du PMAD dont, notamment :
  - les seuils minimaux de densité prévus aux critères 1.1.2 et 1.2.1;

- la localisation à proximité des équipements de transport en commun, actuels et prévus, de grande capacité et de capacité intermédiaire, tels qu'identifiés au critère 2.1.1;
- l'accessibilité aux infrastructures de transport routier existantes ou projetées telles qu'identifiées au critère 2.3.1;
- la préservation des milieux naturels, bâtis et des paysages tels que définis à l'orientation 3;
- la continuité avec les zones urbaines existantes qui disposent déjà des infrastructures et des équipements urbains;
- l'impact du projet de développement sur les équipements et les infrastructures (réseau routier, transport en commun, aqueducs, égouts, usines d'épuration et de traitement des eaux usées, etc.);
- le marché visé par le projet de développement sur le territoire faisant l'objet de la demande;
- les effets induits du projet de développement sur les autres activités urbaines;
- la recherche de sites de moindre impact sur l'agriculture lorsque la demande vise le territoire agricole.

Pour les demandes de modification visant les projets à vocation économique et institutionnelle, la Communauté prendra aussi en considération :

- la nécessité d'agrandissement d'une entreprise ou d'une institution existante;
- la nécessité qu'une nouvelle entreprise ou une nouvelle institution soit localisée près d'autres entreprises ou institutions existantes;
- la nécessité de disposer de terrains de grandes superficies;
- la nécessité d'établir des services et des équipements gouvernementaux afin de répondre aux besoins de la population.

Pour les demandes concernant les milieux ruraux, la Communauté prendra en considération la problématique du

maintien de la population et des services au sein de ces milieux.

Les modifications au périmètre métropolitain nécessaires pour permettre les interventions municipales ponctuelles requises pour assurer, notamment, le bon fonctionnement du réseau d'approvisionnement en eau potable, le bon fonctionnement du réseau d'assainissement des eaux usées, la gestion des neiges usées ou le bouclage d'une rue devront être soumises à la Communauté qui pourra les soustraire des exigences prévues au critère 1.6.2 dans la mesure où l'échéancier de l'intervention l'exige. »

(CMM, 2011b. p.102-103)

Ce « document de présentation » est une réponse à l'avis gouvernemental sur le projet de PMAD ainsi qu'aux orientations agricoles de 2001 qui recommandaient l'utilisation de critères, de règles ou de politiques d'aménagement appropriés « pour guider la municipalité dans sa démarche de planification en vue d'une éventuelle extension de son périmètre d'urbanisation » (MAMM, 2001a).

Le critère « 1.6.2 » constitue ainsi une amélioration en termes d'équité et de transparence en ce qui a trait aux modifications du périmètre métropolitain en créant un processus standardisé, applicable à toutes les MRC et agglomérations. En établissant une procédure de modification en fonction d'une variété de critères, tant urbanistiques qu'agricoles, réglementaires que complémentaires, le « 1.6.2 » contribue à créer une vision d'ensemble du territoire qui, en fin de compte, permet un meilleur arbitrage entre les impératifs de développement urbain et de mise en valeur et de protection de la zone agricole.

Il est intéressant de noter que l'avis gouvernemental sur l'entrée en vigueur reprend une formule similaire à celle utilisée au « 1.6.2 », en exigeant deux critères avant toute demande d'agrandissement du périmètre métropolitain. En demandant (1) d'intégrer « le réseau artériel métropolitain » dans le PMAD et (2) de compléter « l'analyse des potentiels de développement liés au redéveloppement et à la

requalification de certains secteurs ainsi que celle ayant trait aux corridors de transport en commun métropolitain », le gouvernement bonifie le critère « 1.6.2 » du PMAD et assume une partie de la responsabilité à l'égard de la modification des limites du périmètre métropolitain (MAMROT, 2012b).

Toutefois, en examinant de plus près le « 1.6.2 », on réalise que la procédure de modification n'est pas une « check-list » permettant à une MRC ayant rempli tous les critères de recevoir automatiquement un avis favorable de la CMM. Notons que la seule « check-list » concerne la recevabilité de la demande de modification qui doit être précédée de la concordance du SAD de la MRC au PMAD de la CMM et d'un outil régional de développement et de mise en valeur de la zone agricole de la MRC; à défaut de ces deux éléments, la demande ne sera pas prise en considération. Une fois cette première étape franchie, la procédure de modification sera analysée, mais seulement dans le cas de réelles exceptions, telles que mentionnées dans l'extrait suivant :

« (...) les MRC et les agglomérations pourront soumettre à la Communauté des demandes de modification du périmètre métropolitain afin de reconnaître les besoins exceptionnels exprimés par certaines municipalités, pour les besoins résidentiels, institutionnels et économiques. »

(CMM, 2011b. p.98)

Ainsi, le PMAD laisse entrevoir qu'une demande de modification, même accompagnée des deux éléments de recevabilité ainsi que du document de présentation pourrait être refusée. En effet, la formulation du « 1.6.2 » démontre une certaine réserve par rapport à l'évaluation et la réponse finale. De par le choix et le temps du verbe (le futur ou le conditionnel), les deux extraits suivants : « Le périmètre métropolitain, identifié à la carte 12, pourrait être modifié (...) » ou bien « (...) la Communauté considérera la demande de modification au périmètre métropolitain (...) », sous-entend que l'analyse sera réservée seulement à des cas exceptionnels et ne garantit en rien la modification du périmètre métropolitain (CMM, 2011b).

De plus, l'évaluation de toute demande de modification du périmètre métropolitain sera dorénavant confiée à la Commission de l'aménagement et au Comité consultatif agricole pour les demandes qui concernent le territoire ou les activités agricoles, tel que stipulé par les résolutions CE12-040 (« MANDAT À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT CONCERNANT LES DEMANDES DE MODIFICATIONS DU PLAN MÉTROPOLITAIN D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT ») et CE 12-041 (« MANDAT AU COMITÉ CONSULTATIF AGRICOLE ») du Comité exécutif de la CMM.

Ainsi, en tenant compte des conditions stipulées dans le « 1.6.2 » (éléments de recevabilité et document de présentation de la MRC ou de l'agglomération) et appuyées par l'analyse du service technique de la CMM, les deux instances politiques de la CMM reçoivent deux mandats légèrement différents.

Le mandat confié à la Commission de l'aménagement se résume à :

« Consulter les municipalités régionales de comté et les agglomérations du territoire concernant les demandes de modifications du Plan métropolitain d'aménagement et de développement qui auront été déposées par une MRC ou une Agglomération. »

(CMM, 2012a)

De plus, la Commission de l'aménagement a le pouvoir de formuler des recommandations, mais celles-ci demeurent facultatives au mandat premier de tenir une consultation concernant toute modification et de faire état des conclusions survenant lors de cet exercice. Par contre, le mandat donné au Comité consultatif agricole est simplement de « formuler des recommandations », comme stipulé dans les citations suivantes :

« Formuler ses recommandations à l'égard des demandes de modification du Plan métropolitain d'aménagement et de développement qui auront été déposées par une MRC ou une Agglomération et qui concernent le territoire ou les activités agricoles.

Le Comité formule ses recommandations à l'égard de la demande en tenant compte des orientations et des objectifs du Plan métropolitain d'aménagement et de développement, de même qu'en tenant compte plus particulièrement des conditions énoncées au critère 1.6.2 du Plan si la demande concerne une modification du périmètre métropolitain. »

(CMM, 2012b)

Étant donné la nature politisée du périmètre métropolitain, cette approche permet au final d'engager la sphère politique dans toute demande de modification du périmètre métropolitain, en apportant une analyse supplémentaire. Toutefois, cette approche a également pour effet de risquer d'opposer la Commission d'aménagement et le Comité consultatif agricole au Conseil de la CMM, l'instance à qui revient la décision finale de l'entrée en vigueur de la modification.

Pour ces raisons, il sera intéressant de suivre cette approche. Une fois qu'un nombre suffisant de demandes de modification aura été déposé à la CMM, des conclusions plus précises pourront alors être tirées.

## Chapitre VI : La conception du périmètre métropolitain

Au début du chapitre V (Le périmètre métropolitain), une question a été soulevée, à savoir la capacité du périmètre métropolitain, telle que définie dans le PMAD, à devenir un outil stratégique de gestion de l'urbanisation sachant que, depuis son introduction en 1979, la notion de périmètre d'urbanisation a davantage un rôle passif, se bornant à délimiter les zones rurales et urbaines.

À la lumière des constats qui ont suivi ce questionnement, il est possible d'affirmer que la version finale du périmètre métropolitain, tel que défini dans le PMAD qui a été adopté par le conseil de la CMM en décembre 2011 et sanctionné par le gouvernement provincial le 12 mars 2012, peut être qualifiée de substantiellement améliorée par rapport à la version proposée dans le projet de PMAD. L'ajout d'une démonstration de l'adéquation entre l'offre et la demande de terrains ainsi qu'une procédure de modification (« 1.6.2 ») permet de mieux justifier les choix en matière de la délimitation et de bonifier la gestion du territoire métropolitain une fois délimité. Ces deux éléments répondent non seulement à certaines recommandations antérieures concernant la notion de périmètre d'urbanisation, mais également à certaines contraintes qui influencent le périmètre métropolitain, à savoir la délimitation initiale des périmètres d'urbanisation régionaux ainsi que la rigidité de la zone agricole.

Le chapitre précédent a également soulevé certains éléments problématiques directement liés au contexte de planification de la Loi 58. À cet égard, certaines décisions en ce qui a trait à la délimitation finale du périmètre métropolitain reflètent la nature politique de ce dernier, comme dans le cas de l'inclusion au périmètre métropolitain de certaines parties du territoire, dont les deux secteurs périphériques de la MRC Les Moulins situés aux limites de son territoire. À l'inverse, le refus de reconnaître certaines demandes exprimées dans la proposition de la Couronne Nord et réitérées dans le mémoire de la Couronne Nord a contribué aux tensions liées au partage des compétences qui existaient entre cette dernière et la CMM.

Or, même si une démonstration de l'adéquation entre l'offre et la demande de terrains établit clairement que le périmètre métropolitain répond au besoin en espaces pour les vingt prochaines années, ces décisions davantage politiques ont eu néanmoins pour effet de placer la CMM au milieu de visions différentes, soit le gouvernement provincial d'un côté et les MRC de la Couronne Nord de l'autre.

Afin de bien comprendre tous les enjeux entourant le périmètre métropolitain, les prochaines sections ont pour objectif de clarifier un des intrants fondamentaux quant à l'analyse de ce dernier, soit la notion de « besoin particulier en espaces résidentiels, institutionnels et économiques ». Cette analyse permettra ensuite d'examiner les enjeux de complémentarité entre le périmètre métropolitain et les périmètres d'urbanisation régionaux.

### La notion de besoins en espace

La notion de besoin se traduit dans le cas présent par la demande en terrains constructibles tant résidentiels qu'institutionnels et économiques. Cette notion est par conséquent indissociable de l'offre de terrains propices à l'urbanisation, dont la quantité, la concentration et la distribution sont figées spatialement.

Dans une perspective métropolitaine, l'offre de terrains urbanisables semble satisfaire les besoins de croissance du Grand Montréal. Le PMAD permet ainsi de conclure que globalement l'offre de terrains pour le développement résidentiel suffit à accueillir la croissance prévue de 320 000 ménages selon l'ISQ d'ici 2031. Toutefois, la démonstration entre l'offre et la demande métropolitaine de terrains ne permet pas de prendre en compte les spécificités régionales, c'est-à-dire les MRC qui bénéficient de trop ou de peu de superficies afin de répondre à leurs besoins pour les vingt prochaines années. Étant donné l'importance accordée par la Loi 58 au maintien des compétences régionales en matière d'aménagement, l'exercice de planification sur vingt ans ne peut se résumer simplement à une adéquation de l'offre et de la demande métropolitaine.

À cet égard, le palier régional, constitué de 14 entités distinctes, reflète des réalités fort différentes d'une MRC à l'autre, que ce soit au niveau de la demande ou de l'offre en espaces constructibles. Comme illustré dans la proposition de la Couronne Nord, la MRC Les Moulins comprend à elle seule près de 60 % de l'espace disponible à vocation résidentielle de la Couronne Nord. Étant distribué au sein des quatre MRC résultantes, l'autre 40 % a pour effet de déséquilibrer la distribution de l'offre de terrains et, par conséquent, la capacité d'accueil de la Couronne Nord.

La présence de deux échelles de planification ayant chacune une perspective différente de l'offre et de la demande risque d'avoir un effet direct sur la capacité du périmètre métropolitain d'agir comme outil stratégique de gestion de l'urbanisation. Ainsi, pour ce qui est de la possibilité de modifier le périmètre métropolitain, la distribution inégale de l'espace constructible permettra-t-elle aux MRC en rupture d'espaces disponibles au développement de procéder plus rapidement à des modifications dudit périmètre métropolitain, même si au niveau métropolitain l'offre d'espaces demeure suffisante ?

Afin de pallier à ce problème, la CMM, s'appuyant sur le critère 1.6.2., propose un mécanisme d'évaluation particulier pour les besoins tant résidentiels qu'institutionnels et économiques, offrant ainsi un compromis entre ces deux échelles. Ainsi, toute demande de modification sera évaluée selon une perspective métropolitaine de terrains disponibles à développer et à redévelopper sur l'ensemble du territoire, tout en la mettant en perspective avec l'offre de terrains à développer et à redévelopper dans le secteur visé, et plus précisément pour les espaces institutionnels et économiques, « avec les contraintes (insertion, techniques et de tenures) ainsi qu'avec l'échéancier du projet de développement motivant la demande de modification » (CMM, 2011b).

Afin d'analyser les besoins résidentiels, le PMAD introduit en plus la notion d'aires de marché.

« Pour les besoins en espaces résidentiels, la Communauté considérera la demande de modification au périmètre métropolitain dans le contexte de la disponibilité des terrains à développer et à redévelopper sur l'ensemble du territoire métropolitain tout en la mettant en perspective avec l'offre de terrains dans l'aire de marché du territoire visé. »

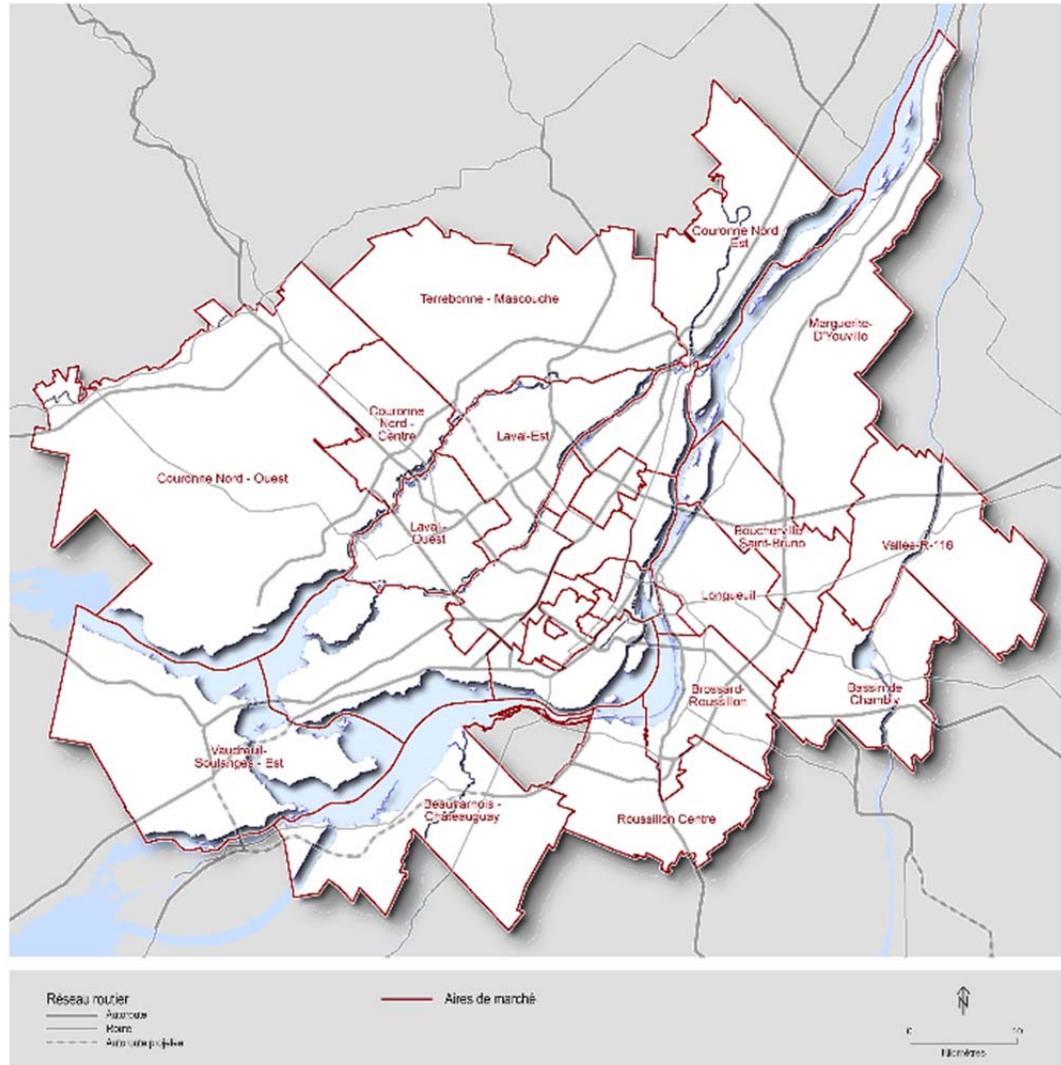
(CMM, 2011b. p.100)

La notion d'aires de marché, qui est illustrée à la carte 13 (figure 8) de la page 101 de PMAD, s'inspire des aires de marché définies par la chambre immobilière du Grand Montréal à laquelle des ajustements ont été apportés pour assurer la correspondance avec le territoire de la CMM.

Comme expliquées à la page 100 du PMAD, la notion d'aires de marché est délimitée « en tenant compte des critères suivants : marché, prix, typologie des propriétés, âge des propriétés, bassin des transactions, contiguïté territoriale. » (CMM, 2011b). Le tracé final redéfinit les limites géographiques traditionnelles imposées par les deux paliers de planification et se superpose au territoire en définissant de nouvelles zones géographiques. Ainsi, l'évaluation des demandes de modification du périmètre métropolitain en fonction de ces nouvelles zones géographiques qui deviennent des entre-deux permet de prendre en compte les besoins régionaux tout en respectant la nécessité d'une perspective supra-régionale, voire métropolitaine.

La notion d'aires de marché a également l'avantage de prendre en compte la distribution inégale de l'offre de terrains résidentiels en respectant encore une fois les deux perspectives de développement. Cet outil permet ainsi de nuancer la distribution inégale de l'offre de terrains constructibles, circonscrite par deux périmètres d'urbanisation, chacun géré par deux paliers distincts, en redistribuant l'offre de terrains urbanisables en fonction de nouvelles zones établies selon une série de critères indépendants des limites administratives et des perspectives des deux paliers de planification.

Figure 8 : Carte 13 du PMAD : Les aires de marché



(CMM, 2011b)

En somme, la présence de deux périmètres d'urbanisation, soit régional et métropolitain, engendre une complexité particulière quant à l'appréciation des espaces propices à l'urbanisation qui varient en fonction de l'échelle de planification retenue. Ainsi, l'existence de deux périmètres d'urbanisation, ayant chacun une perspective différente de l'offre et de la demande en espaces, peut avoir pour effet d'accentuer certains problèmes de cohabitation, tant techniques que politiques, qui au final nous amènent à nous demander s'il existe une réelle complémentarité entre le périmètre métropolitain et les périmètres d'urbanisation régionaux. La section qui

suit vise ainsi à explorer les enjeux de complémentarité afin d'établir clairement l'interrelation entre le périmètre métropolitain et les périmètres d'urbanisation régionaux.

### Les enjeux de complémentarité

À la lumière de ce qui précède, les nuances entourant l'offre et la demande de terrains constructibles soulèvent une toute autre problématique, soit la complémentarité entre les périmètres d'urbanisation régionaux et le périmètre métropolitain. Étant donné l'approche plus souple et conciliante de la Loi 58 qui redéfinit le partage des compétences en aménagement entre la CMM et les MRC du Grand Montréal en prônant la complémentarité de ces paliers, on aurait pu s'attendre à un énoncé plus clair de la part du PMAD quant à l'interrelation des périmètres d'urbanisation régionaux et métropolitains. À défaut, la présente section a pour objectif d'examiner les enjeux de complémentarité entre les périmètres des deux paliers afin d'établir un portrait plus clair de leur interrelation.

Les enjeux de complémentarité émanent de la délimitation du périmètre métropolitain, à savoir que ce dernier représente essentiellement une agrégation des périmètres d'urbanisation régionaux, sans toutefois refléter les besoins de croissance de chacun. À cet égard, il est important de rappeler que les périmètres d'urbanisation régionaux de première génération, comme signalé dans le chapitre sur l'expérience québécoise, ont été délimités de manière trop large, voire dans la majorité des cas collés aux limites de la zone agricole. Ainsi, la délimitation du périmètre métropolitain se retrouve dans plusieurs cas collée aux périmètres régionaux afin de ne pas empiéter sur la zone agricole. En fin de compte, la limite de la zone urbaine peut alors être caractérisée par la cohabitation de trois entités, soit les périmètres d'urbanisation régionaux, le périmètre métropolitain ainsi que la zone agricole.

Cette situation est problématique puisque dans quatre des cinq MRC de la Couronne Nord, les périmètres d'urbanisation régionaux définissent la croissance ultime du territoire sans empiéter en zone agricole, le rôle que devrait jouer normalement le périmètre métropolitain.

La délimitation du périmètre métropolitain semble ainsi engendrer deux types de situations d'interrelation, à savoir d'une part, où l'offre de terrains apparaît suffisante quant aux besoins des deux paliers comme dans le cas unique de la MRC Les Moulins. Cela s'explique en raison d'une importante superficie en zone blanche, située en dehors du périmètre d'urbanisation régional. En d'autres mots, le périmètre d'urbanisation régional et le périmètre métropolitain ne sont pas juxtaposés. D'autre part, l'interrelation est caractérisée par une situation où l'offre de terrains répond seulement au besoin du palier métropolitain, pouvant laisser le palier régional déficitaire. Dans cette situation le périmètre d'urbanisation régional et le périmètre métropolitain sont juxtaposés et donc représentent, comme mentionné ci-haut, la croissance ultime du territoire sans empiéter en zone agricole.

Cela soulève donc un questionnement à savoir si la perspective métropolitaine dans le contexte du Grand Montréal doit être un tout distinct, à savoir un périmètre métropolitain reposant sur une vision de l'offre et de la demande propre à son échelle, ou bien si elle doit être une addition de l'offre et de la demande des 14 périmètres d'urbanisation régionaux qui constituent la CMM.

Dans le cas présent, on retrouve de multiples périmètres d'urbanisation régionaux ayant tous des horizons de développement différents circonscrits par un périmètre métropolitain ayant également un horizon différent. À cet égard, même si la LAU ne précise aucun horizon de développement formel pour la notion de périmètre d'urbanisation, le périmètre métropolitain se voit fixer un horizon de vingt ans, ce via la Loi 58. Les périmètres d'urbanisation régionaux quant à eux reposent davantage sur la notion de point de rupture de l'espace constructible, ce qui confère un horizon de développement variable à chacun d'eux. Ainsi, même si la délimitation du

périmètre métropolitain est accompagnée d'une démonstration de l'adéquation entre l'offre et la demande de terrains dans une perspective métropolitaine, permettant d'affirmer que le territoire métropolitain répond à la demande en espaces pour les vingt prochaines années, la présence de multiples périmètres d'urbanisation régionaux, tous ayant des points de rupture différents, rend alors la complémentarité très difficile.

Cette situation est également problématique puisque dans le cadre de la Loi 58, le périmètre métropolitain est automatiquement influencé par la gestion des périmètres d'urbanisation régionaux et donc sensible à une pression accrue de la part des MRC ayant des horizons de développement restreints. Pour procéder à la modification d'une limite, il faut l'accord de tous les acteurs, ce qui peut être source de tensions dans ce nouvel arrangement, surtout si l'on considère que chacune des trois parties prenantes est dotée d'une vision bien différente. Les instances régionales visent le développement de leur territoire versus la CMM qui tente de structurer le territoire actuel et de coordonner le déploiement futur de l'urbanisation afin de ne pas nuire au mandat de la CPTAQ qui vise à protéger la zone agricole de tout empiètement. La CMM est ainsi encore une fois prise entre deux positions diamétralement opposées.

Afin de prendre en compte les réalités d'offre et de demande des deux paliers de planification, le décalage des limites et donc des horizons de planification des périmètres régionaux et du périmètre métropolitain permettrait d'établir une réelle complémentarité liée aux horizons variables de développement. Par conséquent, dans une optique de complémentarité, le décalage des deux périmètres offre la possibilité à la CMM d'établir un périmètre métropolitain qui prend en compte la croissance ultime du territoire et aux MRC, dont ceux de la Couronne Nord, de gérer les spécificités territoriales à court et à moyen terme comprises à l'intérieur des périmètres d'urbanisation régionaux.

Ainsi, l'exemple de la MRC Les Moulins constitue un bon exemple des notions complémentaires et distinctes envisagées par la Loi 58, distinctes dans le sens où

elles délimitent des territoires ayant des horizons de développement différents, mais surtout complémentaires puisque les deux périmètres structurent le territoire afin d'assurer une meilleure gestion du déploiement de l'urbanisation supra-locale. Le décalage des deux périmètres permettrait ainsi d'établir une logique territoriale plus ordonnée et séquentielle.

Ce décalage éviterait également la nécessité de doter le périmètre métropolitain d'une procédure de modification comme décrite dans la version finale du PMAD, puisque ce dernier constitue l'aboutissement de la croissance urbaine du Grand Montréal. Une procédure de modification régionale pourrait toutefois être établie afin de prendre en compte le séquençage du développement territorial à l'égard de l'horizon temporel établi par le périmètre métropolitain.

Outre le cas de la MRC Les Moulins, la complémentarité entre les deux paliers de périmètres d'urbanisation semble être peu présente, considérant que le périmètre métropolitain représente essentiellement une agrégation des limites des périmètres d'urbanisation régionaux. Ainsi, la notion temporelle joue dans ce cas un rôle important dans l'interrelation des deux périmètres d'urbanisation, en diminuant le potentiel de conflits tout en différenciant clairement les besoins et, par conséquent, les perspectives de développement de ces deux paliers. La cohabitation des périmètres d'urbanisation métropolitains et régionaux ainsi que la zone agricole risque de susciter des tensions entre les diverses parties prenantes autour notamment de l'offre et la demande en espace. À l'inverse, le décalage des limites des deux périmètres d'urbanisation, comme dans l'exemple de la MRC Les Moulins, permet une réelle complémentarité, en misant sur la notion temporelle.

Vu la superposition des périmètres régionaux et métropolitains, la variabilité de l'offre et la demande régionale et l'absence de décalage des horizons de planification, on peut vraiment se demander s'il existe une réelle complémentarité entre les deux périmètres d'urbanisation, à savoir s'il existe une interrelation qui met en évidence les forces de chacun et qui aide à pallier aux lacunes de l'autre.

En somme, le périmètre métropolitain est caractérisé par une interrelation quasi absente avec les périmètres d'urbanisation régionaux. L'enjeu majeur réside dans la délimitation du périmètre métropolitain, puisque ce dernier représente essentiellement une agrégation des limites des périmètres d'urbanisation régionaux sans toutefois refléter les besoins de croissance de chacun. La présence de deux périmètres d'urbanisation ayant chacun une perspective différente de l'offre et de la demande en espaces a pour effet d'accentuer certains problèmes de cohabitation, tant techniques que politiques, surtout considérant l'offre restreinte de certains périmètres d'urbanisation régionaux. Ces problèmes de cohabitation se résument par une pression exercée sur les limites du périmètre métropolitain, puisque ce dernier, dans le cadre de la Loi 58, est automatiquement influencé par la gestion des périmètres d'urbanisation régionaux. Le périmètre métropolitain a donc le potentiel d'être la source de tensions entre les MRC et la CMM, une conséquence directe de la loi 58 et du maintien des deux paliers de planification.

L'analyse de la notion de périmètre d'urbanisation a également permis de constater que le décalage des limites des deux périmètres d'urbanisation, à l'image de la MRC Les Moulins, offre une réelle complémentarité en misant notamment sur la temporalité du déploiement urbain. L'exemple de la MRC Les Moulins souligne la capacité de complémentarité entre le périmètre métropolitain et les périmètres d'urbanisation régionaux, contribuant à différencier clairement les besoins en espaces de ces deux paliers, ce qui, au final, permet d'établir une logique territoriale plus ordonnée et séquentielle.

Afin de bien comprendre la capacité du périmètre métropolitain à agir comme outil de gestion de l'urbanisation, le prochain chapitre a pour objectif d'examiner le contexte de planification de la Couronne Nord et plus particulièrement l'apport des outils de planification complémentaires, ce dans le contexte de la loi 58.

## Chapitre VII : Contexte de planification de la Couronne Nord

### L'analyse du territoire à l'intérieur du périmètre métropolitain

#### Contexte

Comme mentionné précédemment dans le chapitre II (Le périmètre d'urbanisation un outil rationnel classique), le succès d'un périmètre d'urbanisation est en partie lié à la capacité de consolider et de densifier le territoire à l'intérieur de ce dernier. À défaut, le déploiement de l'urbanisation risque de se poursuivre, et ce, selon des formes urbaines non soutenables.

À cet égard, le gouvernement, via le Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales de 2001 ainsi que l'addenda de 2011, présente une série d'orientations à l'égard de la Communauté métropolitaine de Montréal en matière de gestion de l'urbanisation. L'Addenda de 2011 modifiant le cadre d'aménagement et orientations gouvernementales incite la CMM à consolider les zones urbaines existantes et à limiter l'urbanisation en périphérie de ces zones, comme évoqué par la citation suivante :

- « 1.1 Consolider le tissu urbain existant et assurer en priorité la réutilisation des espaces disponibles à l'intérieur de celui-ci en favorisant :
- l'optimisation des infrastructures et des équipements collectifs existants, principalement en termes d'alimentation en eau et en matière de transport en commun;
  - le redéveloppement et la requalification des terrains;
  - l'augmentation de la densité et de l'intensité de l'occupation du sol selon les caractéristiques du milieu. La CMM pourrait également exiger un phasage du développement urbain établi en fonction des objectifs qui auront été définis.

- 1.2 Orienter le développement urbain à l'intérieur du périmètre métropolitain en tenant compte de la disponibilité et de la capacité d'accueil des services, des équipements et des infrastructures publics en établissant les besoins de développement dans un horizon d'environ 20 ans »

(MAMROT, 2011a. p.10)

Cette attente fait ressortir deux éléments importants. Premièrement, elle comporte une volonté de densifier le territoire existant. Deuxièmement, cette attente soulève également la question de la nécessité de rationaliser le déploiement de l'urbanisation par « un phasage du développement urbain ». Ces deux éléments constituent la base, non seulement des attentes gouvernementales en matière de gestion de l'urbanisation, mais également de la présente section qui traite des deux outils de planification complémentaires à l'intérieur du périmètre métropolitain.

En somme, le gouvernement impose à travers ces orientations une vision globale qui sert de base afin de structurer l'aménagement du territoire de la CMM et par conséquent le territoire des 14 MRC comprises au sein de cette dernière. À cet égard, ces dernières devront elles-mêmes tenir compte des orientations et des attentes lors de la révision et de la modification de leurs schémas d'aménagement et de développement. Toutefois, comme nous le verrons plus loin, il existe un certain décalage entre ce qui est attendu par le gouvernement et le contenu des SAD de la Couronne Nord en ce qui a trait aux deux outils sondés par la présente section, soit les seuils minimaux de densité et les programmes de phasage.

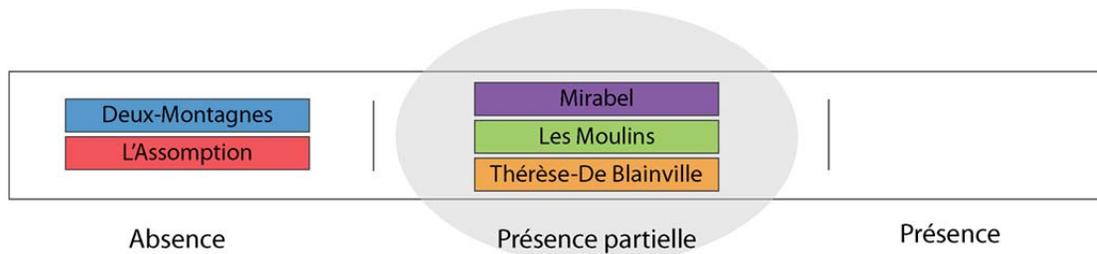
## **Les deux outils de planification complémentaires**

### **Seuils minimaux de densité**

La mise en place d'un seuil minimal de densité, comme mentionné dans le chapitre II (Le périmètre d'urbanisation un outil rationnel classique), est peut-être l'élément le plus important pour garantir l'efficacité d'un périmètre d'urbanisation (Easley, 1992).

Or, en examinant les cinq MRC de la Couronne Nord, tel qu'illustré à la figure 9, on constate que cet outil de planification complémentaire varie beaucoup d'une MRC à l'autre.

Figure 9 : Seuils minimaux de densité



Source : Synthèse personnelle © Benjamin Gillis

À cet égard, les seuils minimaux de densité sont abordés de la manière suivante dans les cinq SAD de la Couronne Nord : deux MRC imposent des seuils, une MRC impose des secteurs de densification et finalement, deux MRC abordent la densité dans leur schéma seulement afin de caractériser la situation actuelle. En fin de compte, aucune des cinq MRC de la Couronne Nord ne fixe de seuils minimaux de densité, comme nous allons le voir dans ce qui suit.

En examinant les trois MRC qui ont des mesures de densité, soit les MRC de Mirabel, Les Moulins, et de Thérèse-De Blainville, on constate qu'elles adoptent une approche différente.

La MRC de Mirabel fixe des seuils maximaux de densité qui varient selon l'aire d'affectation, soit :

- « une aire d'affectation résidentielle à basse densité ayant un seuil maximal brut de densité de 5 logements à l'hectare »
- « une aire d'affectation résidentielle unifamiliale ayant un seuil maximal de densité établi selon les dimensions minimales des lots, précisées dans la réglementation de lotissement »
- « une aire d'affectation résidentielle de type plex et multifamiliale ayant un seuil maximal net de densité qui ne doit pas excéder 50 logements à l'hectare »

(MRC de Mirabel, 1996)

La MRC Les Moulins a plutôt opté pour un seuil de densité moyen applicable aux zones prioritaires d'aménagement. Ce seuil, qui est chiffré à 14 logements à l'hectare, vise les espaces résidentiels correspondant au développement court à moyen terme du territoire (MRC Les Moulins, 2002).

« La MRC entend donc privilégier un développement d'une certaine densité en continuité des pôles existants. »

(MRC Les Moulins, 2002)

Cette mesure implique donc l'obligation de maintenir une densité moyenne de 14 logements à l'hectare, une approche qui permet une certaine modulation en fonction des caractéristiques de son territoire.

La MRC de Thérèse-De Blainville établit des secteurs de densification sans définir ni de cibles ni de seuils de densité. La MRC propose en revanche que chaque municipalité évalue sa propre situation afin de déterminer les objectifs de densification et de consolidation pour ces secteurs ainsi que des moyens pour les atteindre. Le schéma prône alors la consolidation et la densification de certaines zones, dont entre autres, le centre-ville de Sainte-Thérèse qui est considéré comme une zone de densification.

« Chaque municipalité doit donc évaluer sa propre situation et déterminer, dans son plan d'urbanisme, les moyens par lesquels elle contribuera à l'atteinte des objectifs régionaux de densification et de consolidation, tout en respectant le support environnemental, les particularités morphologiques locales et les choix collectifs de sa population locale. »

(MRC de Thérèse-De Blainville, 2005)

Les approches employées par les cinq MRC de la Couronne Nord varient beaucoup d'une MRC à l'autre. Cette variabilité s'explique en partie par le fait que cet outil de planification complémentaire est un élément facultatif de contenu des SAD. Selon l'article 6 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la MRC peut établir une densité approximative d'occupation pour les différentes parties de son territoire.

« 6. Le schéma peut, à l'égard du territoire de la municipalité régionale de comté:

1° déterminer toute zone, principalement à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation, susceptible de faire l'objet, de façon prioritaire, d'un aménagement ou d'un réaménagement, établir la priorité entre les zones ainsi déterminées et déterminer pour une telle zone ou pour les différentes parties de celle-ci les affectations du sol et la densité approximative d'occupation;

2° déterminer la densité approximative d'occupation pour les différentes parties du territoire, hors de toute zone déterminée conformément au paragraphe 1°; »

(LAU, a. 6(1 et 2))

De plus, le libellé très vague de cette disposition laisse place à de nombreuses variations, comme illustré par l'examen de la Couronne Nord. Cette flexibilité, de traduire ou non une mesure de densité (seuil, cible, etc.) dans leur SAD, engendre alors une quasi-absence de l'outil dans les cinq documents de planification de la

Couronne Nord. Ainsi, les avantages en matière d'optimisation du territoire compris à l'intérieur du périmètre d'urbanisation demeurent inexistantes étant donné la flexibilité qui caractérise cet outil.

Or, l'adoption du Plan métropolitain d'aménagement et de développement permettra d'harmoniser les diverses approches des MRC de la Couronne Nord. À cet égard, la version finale du PMAD propose une vision de gestion de l'urbanisation du territoire à l'intérieur du périmètre métropolitain centrée autour de deux éléments, soit la planification des aires TOD et la planification des espaces hors TOD. Ainsi, à travers les objectifs 1.1 (« Orienter 40 % de la croissance des ménages aux points d'accès du réseau de transport en commun métropolitain structurant ») et 1.2 (« Optimiser le développement urbain à l'extérieur des aires TOD ») du PMAD, la CMM tente de densifier et de consolider le territoire à l'intérieur du périmètre métropolitain (CMM, 2011b).

Il est important de rappeler que cette vision de gestion de l'urbanisation est directement en lien avec l'approche de densification abordée par l'Addenda de 2011, dont notamment l'attente 2.2 :

« Assurer une densité résidentielle minimale dans l'aire d'influence directe de chaque point de service des équipements métropolitains de transport en commun et le long des corridors majeurs de transport collectif métropolitain en tenant compte des caractéristiques des milieux. »

(MAMROT, 2011a, p. 11)

D'une part, le gouvernement propose des cibles de densité pour les points d'accès des infrastructures métropolitaines de transport en commun, à raison de 25 à 200 logements à l'hectare (MAMROT, 2011a). D'autre part, le gouvernement recommande à la CMM de prévoir des densités et des critères d'aménagement à l'extérieur de ces aires d'influence directe des réseaux métropolitains de transport en commun, sans toutefois proposer de cibles de densité (MAMROT, 2011a).

Ainsi, la CMM impose des seuils minimaux de densité pour le développement résidentiel s'appliquant à l'ensemble des territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace, soit les terrains vacants ou à redévelopper à des fins résidentielles ou mixtes tant dans les aires TOD que hors TOD. La CMM propose ainsi des seuils qui varient entre 30 et 150 logements à l'hectare pour les aires TOD, tandis que pour la Couronne Nord, les seuils varient entre 30 et 60 logements à l'hectare pour les aires TOD (CMM, 2011b).

En ce qui concerne les seuils hors TOD, une approche en deux temps est mise en place par la CMM, à savoir des seuils minimaux de densité qui varient entre 30 et 60 logements à l'hectare pour l'agglomération de Montréal, Laval et l'agglomération de Longueuil (CMM, 2011b). Tandis qu'une « approche progressive » est mise de l'avant par la CMM pour les couronnes « afin de permettre une adaptation graduelle de ces territoires vers des seuils de densité élevés » (CMM, 2011b). Ainsi, les seuils varient entre 16 et 21 logements à l'hectare pour le premier quinquennat (2011-2016) et seront augmentés afin de varier entre 22 et 27 logements à l'hectare pour le dernier quinquennat (2027-2031) (CMM, 2011b). Plus spécifiquement, en ce qui a trait à la Couronne Nord, les seuils de densité hors TOD varient entre 17 et 21 logements à l'hectare pour le premier quinquennat (2011-2016) et seront augmentés afin de varier entre 23 et 27 logements à l'hectare pour le dernier quinquennat (2027-2031) (CMM, 2011b).

Chaque MRC aura, en vertu d'une règle de concordance, à traduire dans son schéma d'aménagement le seuil de densité minimal défini par la CMM. Comme mentionné dans le PMAD :

« Cette intégration devra notamment apparaître dans le schéma d'aménagement de la façon suivante :

- Par l'ajout d'une orientation, d'objectifs et de moyens de mise en œuvre visant la densification et le redéveloppement du territoire.

- Par la détermination d'un seuil minimal de densité pour les aires d'affectation comportant l'usage résidentiel. Les MRC et les agglomérations visées devront ainsi effectuer le lien entre les espaces à développer et/ou à redévelopper et la cible de densité.
- Par l'identification d'indicateurs permettant d'assurer le suivi et le monitoring de la densification et du redéveloppement. »

(CMM, 2011b. p.73)

De plus, de manière complémentaire aux seuils minimaux de densité imposés par la CMM, cette dernière invite également les MRC à se doter d'une « *Politique particulière de densification et de redéveloppement du territoire* », une vision d'ensemble plus raffinée, comprenant les éléments suivants :

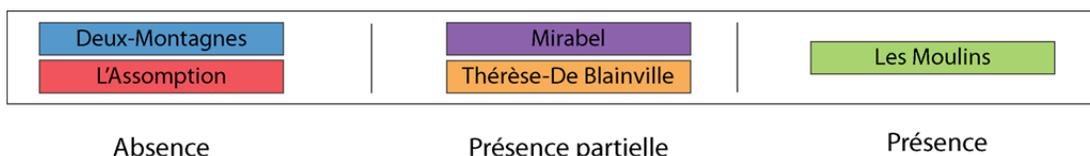
- « cible de densification par milieu ou par municipalité »
- « pourcentage minimal de résidences jumelées et en rangée »
- « pourcentage maximal de résidences unifamiliales isolées »
- « méthode de calcul de la conformité des outils de planification locale au seuil minimal de densité du schéma d'aménagement »
- « calcul du potentiel de redéveloppement »
- « identification et priorisation des secteurs à redévelopper »

(CMM, 2011b. p.74)

L'encadrement exercé par la CMM établit alors les conditions recherchées, précisées par le schéma conceptuel (figure 5), afin d'encadrer adéquatement le périmètre métropolitain. Il faut toutefois apporter quelques précisions en ce qui a trait à la définition, au processus d'élaboration ainsi qu'à la mise en œuvre des seuils minimaux de densité envisagés par la CMM.

Premièrement, il faut préciser que les seuils minimaux de densité imposés par la CMM correspondent à une densité brute moyenne (CMM, 2011b). Or, l'approche de la MRC Les Moulins, à savoir d'imposer un seuil moyen de densité pour les zones prioritaires d'aménagement, ressemble grandement à celle de la CMM. Cela permet de conclure que la Couronne Nord contient une MRC qui aborde cet outil de planification complémentaire dans son schéma. En somme, la grille d'analyse des seuils minimaux de densité (figure 9) peut être ajustée afin de refléter cette nouvelle interprétation qui est illustrée à la figure 10 :

Figure 10 : Seuils minimaux de densité modifiés



Source : Synthèse personnelle © Benjamin Gillis

Deuxièmement, il faut également préciser que même si aucune des cinq MRC de la Couronne Nord n'impose officiellement un seuil minimal de densité, elles ont toutes contribué à la définition des seuils minimaux de densité hors TOD imposés par la CMM (CMM, 2011b). À cet égard, dans le cadre des travaux d'élaboration du PMAD, chacun des cinq grands secteurs du territoire métropolitain, dont la Couronne Nord et par conséquent les cinq MRC de ce secteur, a été invité à faire des propositions concernant la définition de seuils minimaux de densité et la définition des territoires voués à une urbanisation optimale de l'espace (CMM, 2011b). Cet exercice de concertation a permis aux MRC de la Couronne Nord de réfléchir sur les caractéristiques spécifiques de leur territoire ainsi que sur des balises pertinentes en matière de densité.

Enfin, il faut préciser que l'approche de la CMM qui correspond à définir une densité brute moyenne présente deux avantages, soit de moduler la densité sur le territoire

ainsi que de permettre une densification progressive. D'une part, la modulation des seuils minimaux de densité, en prenant en compte les particularités du territoire, illustre une volonté d'agir en fonction des caractéristiques du milieu d'insertion, c'est-à-dire des secteurs stratégiques et propices à être densifiés (secteurs mixtes, secteurs d'intérêts, pôles d'emploi, milieu environnant les points d'accès du réseau de transport en commun métropolitain structurant, etc.). Cette approche s'avère également très importante en matière d'acceptabilité sociale surtout considérant l'opposition potentielle que peut susciter cet outil au sein de certains milieux déjà établis.

D'autre part, la densification progressive permet la transition graduelle des territoires d'accueil vers un cadre bâti plus dense, tel qu'illustré par la citation suivante :

« (...) considérant la densité qui prévaut au sein des territoires, une approche progressive est proposée pour les couronnes afin de permettre une adaptation graduelle de ces territoires vers des seuils de densité élevés. Alors qu'à Laval, à Longueuil et à Montréal, des seuils élevés sont proposés dès le premier quinquennat puisque la densité qui prévaut au sein de ces territoires permet une densification accrue dès maintenant. »

(CMM, 2011b. p.69)

Cette procédure joue également un rôle important quant à la capacité du marché, au sein des territoires visés, à s'adapter à l'augmentation de densité prescrite par les seuils minimaux, ce même si les tendances des dernières années sont vers une densification du territoire et une utilisation plus optimale de l'espace « urbanisable ». La flexibilité spatiale et temporelle des seuils minimaux de densité permet donc de densifier et de consolider le territoire à l'intérieur du périmètre métropolitain, tout en permettant le respect du milieu d'insertion.

De plus, il est important de noter qu'en matière de flexibilité, le PMAD prévoit que :

« Les MRC et les agglomérations pourront exceptionnellement et sur justification apporter des nuances et des exceptions quant à l'applicabilité du seuil minimal de densité dans leur schéma d'aménagement dans le cas de situations particulières liées à la sécurité publique dans le cas des contraintes physiques ou naturelles, ou bien pour assurer la protection de secteurs qui présentent des caractéristiques environnementales ou patrimoniales. »

(CMM, 2011b. p.73)

Cet extrait a été un élément critiqué par le gouvernement dans son avis sur le projet de PMAD. Le gouvernement considère que cette approche, dite facultative, atténue les moyens de mise en œuvre des seuils minimaux de densité présentés à la page 73 et 74.

« (...) le gouvernement demande à la CMM de retirer le passage relatif aux cas d'exception quant à l'applicabilité des seuils minimaux de densité, pour élaborer et imposer des moyens de mise en œuvre explicites dans le respect des orientations gouvernementales en matière de consolidation de l'espace et de rentabilisation des infrastructures en place. »

(MAMROT, 2011b. p.13)

Toutefois, malgré cette demande du gouvernement, cette possibilité d'exception se retrouve dans la version finale du PMAD qui a été adoptée par le conseil de la CMM en décembre 2011 et sanctionnée par le gouvernement provincial le 12 mars 2012. Ceci diminuera-t-il l'impact de cet outil quant au balisage du périmètre métropolitain ?

En somme, cet outil de planification complémentaire est un élément de contenu quasi absent des schémas régionaux, outre le cas particulier des Moulins qui, selon l'approche de la CMM, devient la seule MRC à imposer un seuil minimal de densité à ce jour. Par conséquent, cet outil de planification complémentaire n'est pas très balisant en considérant l'étude de la Couronne Nord, comme le montre la grille d'analyse (figure 8).

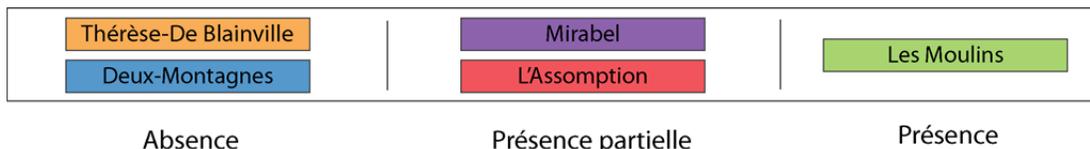
Toutefois, cet outil de planification complémentaire sera harmonisé en raison de l'obligation de concordance imposée par la Loi 58. À cet égard, la CMM impose des seuils minimaux à l'ensemble des territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace, soit les terrains vacants ou à redévelopper à des fins résidentielles ou mixtes tant dans les aires TOD que hors TOD. En fin de compte, cet outil de planification complémentaire sera un outil balisant du périmètre métropolitain et contribuera donc à hausser son efficacité, quoique la plupart des MRC n'en aient guère fait l'expérience jusqu'à présent.

### Programmes de phasage

Comme mentionné dans le cadre théorique, l'efficacité du périmètre métropolitain est intimement liée au niveau de contrôle exercé à l'intérieur de ce dernier. À cet égard, le phasage de l'urbanisation permet d'adopter une approche proactive quant au déploiement temporel de l'urbanisation.

En ce qui a trait à la Couronne Nord, l'examen des cinq MRC montre une quasi-absence de cet outil de planification complémentaire comme le montre la grille d'analyse suivante (figure 11). Ainsi, on constate que quatre MRC, soit Mirabel, L'Assomption, Thérèse-De Blainville et Deux-Montagnes, n'ont pas adopté de programme de phasage.

Figure 11 : Programmes de phasage



Source : Synthèse personnelle © Benjamin Gillis

Toutefois, l'analyse des schémas permet de constater que le déploiement de l'urbanisation est tout de même géré par d'autres outils qui assurent une certaine gestion séquentielle de l'urbanisation sans toutefois constituer un programme formel de phasage, tel que défini dans le chapitre IV (Cadre opératoire de la présente recherche). C'est le cas de la MRC de Mirabel qui planifie le déploiement de l'urbanisation à travers notamment l'offre annuelle de lots viabilisés vacants dans chacun des périmètres d'urbanisation (MRC de Mirabel, 1996). La MRC gère donc la répartition de l'enveloppe de croissance globale de l'ensemble des secteurs à caractère urbain (MRC de Mirabel, 1996)<sup>7</sup>.

« Le contrôle et la répartition du développement domiciliaire dans l'ensemble de ces situations se fera (...) par une gestion serrée de l'offre de lots viabilisés vacants dans chacun des périmètres d'urbanisation, et notamment la détermination d'un nombre maximum de lots vacants au-delà duquel la MRC n'autorisera pas la mise en place de nouveaux services. »

(MRC de Mirabel, 1996)

C'est également le cas de la MRC de L'Assomption qui gère le déploiement de l'urbanisation à travers, entre autres, l'exigence de doubles services (aqueducs et égouts) à l'intérieur des périmètres d'urbanisation (MRC de L'Assomption, 2001).

---

<sup>7</sup> Il est toutefois important de mentionner que le nombre maximum de lots vacants ne semble pas être fixé par la MRC dans son schéma.

La MRC de Thérèse de Blainville propose, comme elle l'a fait pour l'outil de planification complémentaire précédent (seuils minimaux de densité), que chaque municipalité évalue sa propre situation et choisisse les mécanismes de gestion de l'urbanisation qui lui conviennent.

« (...) les municipalité planifieront le développement urbain en différentes phases, de manière à assurer un développement du tissu urbain en continuité avec le milieu bâti existant, de consolider prioritairement les zones urbaines déjà construites et de protéger le domaine agricole et le capital environnemental. Il revient à chaque municipalité de choisir la méthode et les moyens qui conviennent le mieux à son propre contexte. »

(MRC de Thérèse-De Blainville, 2005)

Il est à noter que le SAD de la MRC de Deux-Montagnes ne contient aucun programme de phasage. Cela n'est toutefois pas surprenant puisque ce dernier constitue un schéma de première génération et donc a été élaboré avant le bilan des schémas d'aménagement de première génération ainsi qu'avant la modification de la LAU qui a introduit les mesures de phasage, dont les zones prioritaires d'aménagement et de réaménagement (LAU, a. 6(1)).

La MRC Les Moulins est la seule d'entre elles à avoir adopté un programme de phasage contraignant qui guide le déploiement de l'urbanisation à l'aide d'un système de « zones prioritaires de développement » et « de zones de réserve urbaine » incluant un mécanisme permettant le transfert d'une zone à l'autre (MRC Les Moulins, 2002).

Les zones prioritaires de développement se définissent selon le SAD de la MRC de Les Moulins comme étant :

« (...) les terres qui sont appelées à se développer et sont établies en fonction des critères suivants :

- «la consolidation des secteurs existants avant d'urbaniser de nouveaux secteurs;
- l'extension en continuité de la trame de rue existante;
- l'exclusion des zones présentant des contraintes naturelles ou anthropiques;
- la prise en compte des coûts de développement;
- l'obligation de développer avec les services d'aqueduc et d'égout sanitaire;
- l'obligation de maintenir une densité moyenne de 14 logements à l'hectare. »

(MRC Les Moulins, 2002)

Les zones de réserve urbaine, quant à elles, sont à l'inverse des terres vouées à un développement urbain à long terme, « c'est-à-dire uniquement lorsque l'ensemble des zones prioritaires d'aménagement auront été comblées, ou dans l'éventualité d'une modification de la demande du marché » (MRC Les Moulins, 2002).

Afin d'assurer une cohérence dans la gestion de ces deux zones, un mécanisme de transfert a été établi afin d'encadrer le passage d'un secteur de zone de réserve en zone prioritaire d'aménagement, ce par la voie d'une modification au schéma d'aménagement de la MRC. Selon le schéma, toute modification devra être accompagnée d'un document justificatif afin d'assurer « la pertinence de désigner " prioritaire " chacun des secteurs visés » (MRC Les Moulins, 2002). La procédure de transfert doit ainsi répondre à au moins une des conditions de transfert ainsi qu'aux conditions d'application suivantes.

« Conditions de transfert :

1. Une rareté sur le marché foncier de terrains disponibles à des fins de construction résidentielle dans la zone

2. Une superficie équivalente à celle qui provient des zones de réserve devra être retranchée des zones prioritaires
3. Les coûts de mise en place et des opérations des services d'aqueduc et d'égouts pour desservir les terrains vacants situés dans la zone prioritaire sont supérieurs à ceux des terrains situés dans la zone de réserve urbaine »

(MRC Les Moulins, 2002)

« Conditions d'application :

1. Les terrains faisant l'objet d'un transfert doivent être contigus au territoire urbanisé et avoir une configuration appropriée
2. Le transfert ne doit pas entraîner des coûts d'implantation et d'opération pour les services publics (ex: routes, écoles, parcs, etc.) qui seraient supérieurs aux coûts pour les mêmes services si le développement des terrains s'était réalisé dans la zone prioritaire
3. Ne sont pas admissibles au transfert les terrains assujettis aux dispositions du schéma relatives à la protection de l'environnement ou à la sécurité publique (ex: plaines inondables, contraintes anthropiques, etc.) »

(MRC Les Moulins, 2002)

La MRC Les Moulins s'est donc dotée d'un programme de phasage, l'un des outils de planification complémentaires les plus balisant en raison de l'impact structurant sur le déploiement de l'urbanisation, assurant une vision claire de son territoire. Toutefois, ce programme devient problématique dans un contexte immobilier où il existe une grande compétition entre les MRC de la Couronne Nord. Étant donné qu'il est peu probable que les quatre autres MRC adoptent un tel outil en matière de gestion de l'urbanisation, la MRC Les Moulins pourrait ainsi être portée à le retirer de son cadre de planification.

L'absence de programmes de phasage est peut-être liée au fait que la majorité des MRC ont dans leur schéma délimité un périmètre d'urbanisation régional collé à la

zone agricole, ce qui a pour effet de circonscrire de vastes superficies « urbanisables ». Il est alors difficile, une fois tracés, de revenir en arrière et de restreindre les périmètres d'urbanisation afin d'adopter un programme de phasage. Cela dit, l'examen des schémas de la Couronne Nord révèle trois arguments qui témoignent des réticences à l'adoption de cet outil par les quatre autres MRC. Premièrement, certains craignent la lourdeur administrative engendrée par l'adoption d'un programme de phasage. Toute demande de transfert d'une zone de réserve à une zone prioritaire nécessite la modification du schéma, en fonction d'une série de conditions préétablies, comme démontré par l'exemple de la MRC Les Moulins. Par conséquent, cet outil de planification complémentaire peut être perçu comme un handicap.

Deuxièmement, la perception négative liée à l'impact de cet outil sur les droits de propriété peut également constituer un autre frein, expliquant la quasi-absence de programme de phasage dans les schémas de la Couronne Nord. Ainsi, les pertes économiques liées à cet outil peuvent constituer un obstacle majeur, comme illustré par la citation suivante :

« Un propriétaire foncier, possédant de vastes superficies terriennes vacantes à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation, et ayant été taxé depuis plusieurs années en fonction de cette réalité, voit la possibilité de développer son bien foncier (et de rentabiliser son investissement) être compromise pendant plusieurs années si sa propriété foncière ne fait pas partie de la première phase de développement. »

(MRC de L'Assomption, 2001)

La MRC de L'Assomption croit même que cet outil de planification complémentaire pourrait être considéré comme un moyen d'expropriation déguisée. Pourtant, de nombreuses décisions des tribunaux ont validé des zonages restrictifs et des lois exigeantes tel que résumé dans la section sur le règlement de zonage du guide *La prise de décision en urbanisme*.

« Le droit de propriété et la réglementation d'urbanisme

Lorsque le pouvoir de régir ou de prohiber est nettement établi par un texte de loi, ce qui est le cas en matière de zonage, une décision des autorités chargées de la planification de l'aménagement du territoire n'est pas illégale du seul fait qu'elle touche ou diminue l'utilisation potentielle et les profits que l'on peut espérer tirer d'une propriété.

Le droit de propriété n'est pas absolu et l'administration publique peut le restreindre pour une raison d'intérêt général. La diminution de valeur qui en résultera ne pourra être considérée comme une expropriation déguisée et n'emportera donc aucune indemnité. Ajoutons que la Charte canadienne des droits et libertés ne protège pas les droits économiques et de propriété. De même, la Charte québécoise des droits et libertés prévoit qu'une loi peut faire obstacle « à la jouissance paisible et à la libre disposition des biens.

Il faut reconnaître qu'une corporation municipale, dans l'exercice du pouvoir de zoner, de discriminer l'occupation du sol, n'est pas tenue de suivre les usages que la loi du marché assignerait normalement à une parcelle donnée en l'absence de toute réglementation. Il faut donc aussi admettre qu'elle puisse ainsi confisquer, sans indemnité, une partie de la valeur économique de la propriété sans que les tribunaux n'interviennent. Si les autorités sont de bonne foi, si la réglementation d'urbanisme ou la prohibition édictée se justifie au regard d'une saine gestion, si celle-ci ne constitue pas un abus de pouvoir équivalant à une fraude, si les buts recherchés ne sont pas arbitraires, elles n'ont rien à craindre d'une intervention judiciaire, et ce, même si ces derniers causent préjudice à quelqu'un en particulier. »

(MAMROT, 2012a)

Ainsi, une jurisprudence abondante a soupesé les droits individuels versus les droits collectifs pour reconnaître que les droits collectifs et le bien commun priment sur les droits individuels. De plus, les programmes de phasage, qui s'apparentent davantage à un changement de zonage, sont bien reconnus dans la loi. Giroux soutient à cet égard qu'il existe une distinction importante entre le zonage et l'expropriation :

« (...) le zonage n'atteint pas le droit de propriété lui-même, mais uniquement le droit d'en user alors que l'exproprié, lui, perd même son titre de propriété qui passe à la collectivité. »

(Giroux, 1979. p.30)

Ainsi, on peut constater que l'inquiétude de la MRC face à des poursuites invoquant l'expropriation déguisée demeure toujours actuelle, même si non fondée.

En ce qui concerne l'argument selon lequel il y ait une perte économique à se faire taxer selon un potentiel de développement « compromis » par des mesures de phasage, Giroux soutient également qu'une réduction du potentiel de développement ne constitue pas une expropriation déguisée (Giroux, 1979). La jurisprudence l'a mainte fois reconnu (Giroux, 1979, Saint-Amour, 2006). Depuis 1970, la Cour suprême du Canada a reconnu la validité d'un « holding By-law », équivalent du zonage différé (Giroux, 2979).

Parallèlement, il est important de mentionner qu'en présence d'un programme de phasage ou non, on se retrouve la plupart du temps en situation économique forcément à risque, puisque de toute façon les propriétaires doivent attendre le moment propice où le marché pourra absorber de nouveaux développements ; qu'ils doivent aussi attendre que la municipalité soit prête à fournir les services appropriés.

Enfin, comme évoqué au chapitre III (Expérience Québécoise en matière de périmètre d'urbanisation), la notion de phasage de l'urbanisation est un élément facultatif de contenu des schémas. Par conséquent, tout comme l'outil de planification complémentaire précédent (seuils minimaux de densité), la flexibilité réglementaire permet aux MRC un niveau d'autonomie en matière de choix de gestion de l'urbanisation. Dès lors, le caractère facultatif de l'outil, en combinaison avec les éléments précédents, peut expliquer la quasi-absence de programme de phasage, ce qui devient encore une fois un obstacle à l'encadrement régional du périmètre métropolitain.

Quant à la CMM, cette dernière n'incorpore aucun programme de phasage dans son plan métropolitain d'aménagement et de développement. À l'inverse, on remarque même que le PMAD fait abstraction du programme de phasage de la MRC Les Moulins; résultat de la manière dont le périmètre métropolitain est défini. Ainsi, comme démontré au chapitre précédant, la délimitation du périmètre métropolitain correspond à la délimitation des périmètres d'urbanisation régionaux incluant non seulement l'espace compris à l'intérieur de ces derniers, mais également une partie du territoire métropolitain à l'extérieur de ceux-ci qui n'est pas inclus dans la zone agricole de cette MRC (CMM, 2011b). Cet espace correspond plus précisément aux zones de réserve urbaine de la MRC Les Moulins.

Même si aucune justification n'est donnée quant à l'inclusion de cet espace dans le périmètre métropolitain, on peut toutefois déduire que cette approche facilite la gestion du programme de phasage pour la MRC Les Moulins, puisque le transfert de terrains entre zones prioritaires et zones de réserves ne requiert pas la modification simultanée du PMAD et du SAD, mais seulement du schéma. Ainsi, cette approche ne remet pas en cause le programme de phasage de la MRC Les Moulins, puisqu'elle continuera à structurer le territoire de la MRC, mais permettra simplement d'alléger son fonctionnement qui est déjà administrativement très lourd. Cette approche permet au final de ne pas pénaliser la MRC qui est une des seules à avoir adopté un tel programme.

Il est important de noter que même si la CMM aurait aimé implanter un programme de phasage métropolitain, la manière dont le périmètre métropolitain est délimité nuit à l'adoption de cet outil. À cet égard, le périmètre métropolitain tel que défini dans le PMAD est essentiellement collé aux périmètres d'urbanisation régionaux en vigueur identifiés dans les SAD des 14 instances régionales de la CMM qui eux sont collés, dans la quasi-totalité, à la limite de la zone agricole. Par conséquent, outre l'exemple de la MRC Les Moulins, il existe peu d'espace entre les périmètres régionaux et métropolitains et la zone agricole, pouvant servir de zone de réserve. Sachant que le gouvernement n'a jamais voulu imposer aux MRC de revoir les limites de leurs périmètres d'urbanisation régionaux et considérant que dans le cadre de la Loi 58,

une telle demande provenant de la CMM serait quasi impossible vues les tensions que cela pourrait engendrer, les deux périmètres demeureront collés.

De plus, la distribution inégale de l'offre de terrains constructibles, qui est le résultat de l'assemblage des périmètres régionaux, complique la mise en œuvre de cet outil de planification complémentaire puisque chaque MRC bénéficie d'une offre variable. Certains pourraient penser que le gouvernement aurait pu adopter une approche plus proactive en révisant la zone agricole en même temps que la délimitation du périmètre métropolitain afin d'exclure les zones à faibles potentiels agricoles et de rééquilibrer l'offre d'espace régional, permettant ainsi de décaler les limites des deux périmètres et de faciliter la mise en place d'un programme de phasage métropolitain. Mais c'est là une autre question.

À la lumière de ces contraintes, il serait difficile, voir impossible, d'implanter un programme de phasage métropolitain conventionnel. Il faut toutefois se rappeler que le gouvernement insiste sur la notion de phasage et de déploiement séquentiel de l'urbanisation dans ses orientations, notamment dans l'attente 1.1 de l'Addenda de 2011.

« Consolider le tissu urbain existant et assurer en priorité la réutilisation des espaces disponibles à l'intérieur de celui-ci en favorisant (...) l'augmentation de la densité et de l'intensité de l'occupation du sol selon les caractéristiques du milieu. La CMM pourrait également exiger un phasage du développement urbain établi en fonction des objectifs qui auront été définis. »

(MAMROT, 2011a. p.10)

Dans cette optique, même si l'approche plus souple de la CMM est conforme aux orientations et aux attentes gouvernementales concernant la consolidation des zones urbaines existantes, le gouvernement invite la CMM de manière très explicite à établir un programme de phasage métropolitain. On peut ainsi se demander si le

gouvernement place autant d'importance sur cet outil de planification complémentaire, car il le considère comme une approche viable en matière de gestion de l'urbanisation, ou bien reporte-t-il entre les mains de la CMM la recherche de solutions appropriées, car il n'a pas été capable de réduire les périmètres d'urbanisation régionaux suite à l'accord de l'entrée en vigueur des schémas de premières générations.

La CMM est alors une fois de plus placée dans une position difficile, devant répondre aux orientations et aux attentes gouvernementales, tout en prenant en compte les contraintes issues du contexte de planification engendré par la Loi 58, dont la quasi-absence de mesures temporelles de gestion de l'urbanisation ainsi que les précédents de planification en matière de délimitation des périmètres d'urbanisation régionaux de première génération.

Le contexte de planification impose alors une approche plus conciliante et nuancée. À cet égard, deux approches pourraient toutefois être envisageables. La première consiste à déterminer des zones d'expansion en dehors de la limite du périmètre métropolitain, comme dans le cas de la MRC de Marguerite D'Youville, telle qu'évoquée à la page 98 du PMAD (CMM, 2011b). Toutefois, cette approche est hautement critiquée puisqu'elle exerce une pression indue sur la zone agricole, ce qui contredit l'objectif du périmètre métropolitain, soit de diminuer la pression de développement à l'extérieur de ce dernier. Comme mentionné dans le chapitre précédant, le gouvernement, dans son avis sur le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement, demande que soient retirés certains espaces à l'extérieur des périmètres régionaux existants, dont notamment l'aire d'expansion urbaine identifiée dans le schéma d'aménagement et de développement de la MRC de Marguerite-D'Youville. De plus, selon l'Union des producteurs agricoles (UPA) ainsi que le rapport Ouimet, la tendance récente visant à déterminer des « aires d'expansion urbaine » à l'intérieur de la zone agricole constitue un chemin détourné qui va à l'encontre de l'esprit de la LPTAA (UPA, 2008, Ouimet, 2009). À cet égard, le message qu'envoie cette pratique est que ces aires d'expansion urbaine deviennent des terrains en attente de développement et qu'elles ne recèlent plus

d'intérêt pour l'agriculture à long terme, et ce, même s'il ne s'agit pas, au sens strict, de l'agrandissement du périmètre métropolitain (UPA, 2008).

La deuxième approche consiste à cibler certaines parties du territoire TOD et hors TOD en zone blanche afin de diriger l'urbanisation vers ces endroits. Cette approche permettrait, tout comme les programmes de phasage, d'établir une certaine prévisibilité et stabilité dans le déploiement de l'urbanisation en ciblant des espaces bien précis où le développement urbain est souhaité. Toutefois, elle s'en démarque comme étant moins contraignante, puisque cette approche n'impose pas une logique temporelle à travers des règles de transfert entre des zones prioritaires et de réserves afin d'assurer le déploiement séquentiel et ordonné de l'urbanisation.

Une approche déjà mise en place ? Le PMAD impose une logique similaire à celle mentionnée ci-haut, à savoir une approche plus souple quant au niveau de contrôle exercé sur le déploiement de l'urbanisation par rapport à un programme de phasage conventionnel. Il cible notamment les territoires d'urbanisation optimale, c'est-à-dire les espaces vacants et à redévelopper compris à l'intérieur du périmètre métropolitain ainsi que les espaces industriels à proximité de l'aéroport de Mirabel, tel que précisé à la carte 9 de la page 80 (CMM, 2011b).

« Les territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace regroupent l'ensemble des espaces vacants ou à redévelopper qui sont compris dans le périmètre métropolitain tel que défini au critère 1.6.1 ainsi que l'espace industriel sis en zone blanche aux abords de l'aéroport de Mirabel. »

(CMM, 2011b. p.79)

Le PMAD cible également le tissu urbain existant desservi par les infrastructures d'aqueducs et d'égouts ainsi que les territoires contigus aux noyaux urbains existants afin de diriger le développement urbain du Grand Montréal.

« La Communauté demande aux MRC et aux agglomérations de consolider le tissu urbain existant en assurant, en premier lieu, l'utilisation des terrains vacants, ou à redévelopper, qui sont ou seront desservis par les infrastructures d'aqueducs et d'égouts et qui sont compris à l'intérieur du périmètre métropolitain ainsi qu'aux abords de l'aéroport de Mirabel.

De plus, la Communauté demande à ses partenaires d'orienter la croissance de leur développement dans les territoires contigus aux noyaux urbains existants où sont regroupés les services à la population et qui sont desservis ou à proximité des infrastructures et équipements collectifs de transport. Les territoires de nature périphérique devront faire l'objet d'un développement subséquent, notamment, en harmonisation avec la planification des infrastructures et des équipements collectifs métropolitains ou tout autre mode de transport en commun existant ou projeté. »

(CMM, 2011b. p.80)

Même si l'approche mise de l'avant par la CMM ne constitue pas un réel programme de phasage, le caractère aléatoire du développement à l'intérieur du périmètre métropolitain sera toutefois atténué vu l'imposition d'une certaine cohérence en ciblant des zones prioritaires. Cela démontre également que la CMM doit adopter des approches plus souples, ce dans le cadre du nouveau partage des compétences.

En somme, le phasage comme outil de planification complémentaire n'est pas très balisant à l'échelle régionale. Comme le démontre la grille d'analyse (figure 9), il existe une quasi-absence de l'outil dans la Couronne Nord, hormis dans la MRC Les Moulins. De plus, étant donné qu'il n'existe aucune incitation ni obligation en ce qui a trait à cet outil, les quatre autres MRC ne risquent pas d'adopter à leur tour un programme de phasage contraignant, comme la MRC Les Moulins, surtout considérant les critiques évoquées précédemment (la lourdeur administrative et le sentiment d'iniquité entre propriétaires).

À l'inverse de la densité, l'absence de l'outil au niveau métropolitain ne permet pas de compenser pour le manque régional. À cet égard, le périmètre métropolitain ne sera pas balisé par cet outil de planification complémentaire qui, tel que mentionné, permettrait d'établir une approche proactive du déploiement de l'urbanisation, contribuant ainsi à augmenter l'efficacité du périmètre métropolitain.

Toutefois, il est à noter que même s'il n'existe pas de programme explicite de phasage, le PMAD impose une certaine structure quant au développement de la Couronne Nord en ciblant notamment des territoires d'urbanisation optimale (espaces vacants et à redévelopper), le tissu urbain existant desservi par les infrastructures d'aqueducs et d'égouts ainsi que les territoires contigus aux noyaux urbains existants.

## L'analyse du territoire à l'extérieur du périmètre métropolitain

### Contexte

Comme évoqué au chapitre II (Le périmètre d'urbanisation un outil rationnel classique), le succès d'un périmètre d'urbanisation est également lié à la capacité de restreindre les fuites de développement à l'extérieur de celui-ci afin de protéger les espaces à caractère sensible, dont notamment la zone agricole. Toutefois, cette dernière est soumise à une énorme pression d'urbanisation, car la zone agricole est souvent perçue comme une réserve à l'urbanisation, causant des problèmes de cohabitation entre la zone urbaine et la zone agricole.

En matière de gestion de la zone agricole, on relève trois catégories d'acteurs principaux qui se partagent la tâche de veiller à son intégrité, soit la CPTAQ, les MRC et la CMM, ayant chacun un rôle particulier.

Tout d'abord, il est important de noter, tel qu'expliqué au chapitre III (Expérience Québécoise en matière de périmètre d'urbanisation), que pour veiller à la zone agricole et à l'application de la LPTAA, le gouvernement a créé la Commission de protection du territoire agricole du Québec. Cette organisation, de manière plus concrète, s'occupe de toutes les autorisations dont, entre autres, toutes les demandes de modification des limites du territoire agricole protégé.

Une fois les diverses autorisations accordées, la planification du territoire agricole relève dès lors de la municipalité régionale de comté. La LAU prévoit ainsi que le SAD de toute MRC dont le territoire comprend une zone agricole doit établir des « normes d'aménagement et d'urbanisme » afin de régir l'occupation physico-spatiale de cette zone dans le respect des objectifs de la LPTAA.

« 5. Le schéma doit, à l'égard du territoire de la municipalité régionale de comté:

2.1° sans restreindre la généralité des paragraphes 1° et 2°, ni limiter l'application des autres éléments du schéma, à l'égard de l'ensemble du territoire de la municipalité régionale de comté, déterminer les orientations d'aménagement et les affectations du sol que la municipalité régionale de comté estime appropriées pour assurer, dans la zone agricole faisant partie de son territoire, la compatibilité des normes d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et, dans ce cadre, la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles; »

(LAU, a. 5(2.1))

De plus, la LAU prévoit que le document complémentaire de tout SAD doit préciser les moyens retenus afin de prioriser la zone agricole de son territoire, dont notamment l'adoption de mesures visant à « atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes à certaines activités agricoles ».

« Le document complémentaire d'une municipalité régionale de comté dont le territoire comprend une zone agricole doit contenir ce qu'elle estime approprié pour donner application à l'article 79.1 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1), ainsi que des paramètres pour la détermination, en regard des inconvénients causés par les odeurs inhérentes à certaines activités agricoles, des distances séparatrices visées au troisième alinéa de l'article 113. »

(LAU, a. 5 (alinéa 2))

Quant à la CMM, cette dernière a comme mandat premier de mettre en place une approche axée sur la gestion de l'urbanisation, via le périmètre métropolitain, afin de diminuer la pression de développement sur la zone agricole. La CMM doit donc avant tout créer:

« Maintenir l'intégrité de la zone agricole en y exerçant un contrôle restrictif de l'urbanisation et des pressions de développement »

(MAMROT, 2011a. p.24)

Ensuite, la CMM aborde la planification de la zone agricole sous l'angle de la mise en valeur des activités agricoles, puisque le territoire en soi est considéré davantage comme compétence régionale, tel qu'évoqué précédemment.

« 2.24. 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:

5° la mise en valeur des activités agricoles; »

(LAU, a. 2.24 (5))

Ainsi, le PMAD vise à atteindre l'objectif 1.3 (« favoriser une occupation optimale en augmentant la superficie des terres en culture ») afin d'appuyer l'occupation dynamique du territoire agricole (CMM, 2011b). Plus particulièrement, cet objectif se manifeste dans le critère 1.3.1 (« Augmentation de 6 % de la superficie globale des terres cultivées à l'échelle métropolitaine ») qui tente de redynamiser et de rehausser la superficie des terres en culture au sein de la CMM (CMM, 2011b).

Le gouvernement estime alors que la plus value de la CMM réside dans la combinaison de mesures ayant trait à la gestion de l'urbanisation, dont notamment le périmètre métropolitain, et de mesures visant la mise en valeur de la zone agricole, comme évoqué par la citation suivante tirée de l'Addenda de 2011.

« La loi accorde à la CMM la responsabilité de mettre en valeur les activités agricoles et celle de délimiter un périmètre d'urbanisation métropolitain. Le gouvernement considère que la mise en valeur du territoire agricole sera grandement influencée par le périmètre métropolitain qui délimitera les parties de l'espace métropolitain où des vocations agricole et urbaine seront planifiées. »

(MAMROT, 2011a. p.24)

En somme, le mandat de chacun de ces trois acteurs aura, comme nous le verrons plus loin, un impact tant sur la présence que sur le contenu des deux outils de planification complémentaires, soit les plans de développement de la zone agricole et les demandes à portée collective, ainsi que sur l'encadrement du périmètre métropolitain.

## Les deux outils de planification complémentaires

### Plans de développement de la zone agricole

Comme mentionné précédemment, une meilleure protection des limites de la zone agricole passe avant tout par une cohérence en matière de planification à l'intérieur de celle-ci. Or, la présence de mesures favorisant le développement de la zone agricole, comme les plans de développement de la zone agricole, permet de concilier les impératifs de mise en valeur et de protection de la zone agricole.

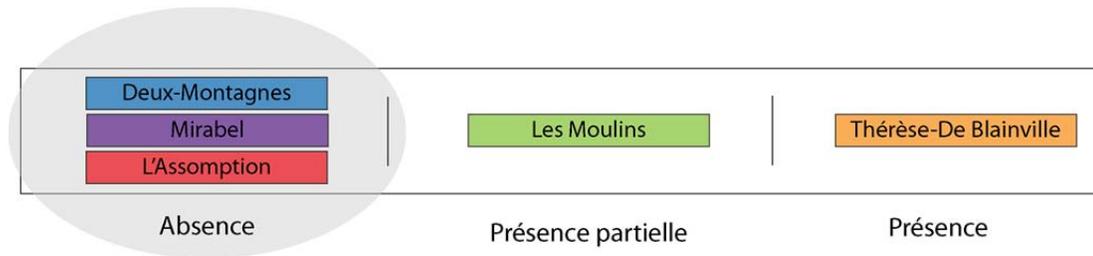
En guise de rappel, la notion de plan de développement de la zone agricole tire son origine dans les orientations agricoles de 2001. Le MAPAQ a ensuite précisé en quoi consistait cette notion en publiant un guide d'élaboration qui met à profit l'expérience acquise lors de huit projets pilotes de PDZA. Ce dernier vise à « acquérir une connaissance plus pointue du territoire et des activités agricoles permettant une meilleure appropriation de la zone agricole » et ainsi une meilleure protection de celle-ci (MAPAQ, 2011)<sup>8</sup>. Cela est également soutenu par le rapport Ouimet.

À cet égard, l'examen des schémas d'aménagement et de développement de la Couronne Nord révèle une disparité quant à la présence de ce type d'outil de planification complémentaire. Comme illustré à la figure 12, la Couronne Nord est caractérisée par un schéma ayant adopté une approche qui s'enligne avec les objectifs d'un plan de développement de la zone agricole, un qui mentionne la volonté d'élaborer une approche similaire et trois marqués par l'absence de mesures favorisant le développement de la zone agricole.

---

<sup>8</sup> Il est important de rappeler que les plans de développement de la zone agricole, tels qu'envisagés par le gouvernement dans ses orientations agricoles de 2001 ainsi que dans son guide d'élaboration, se démarquent des autres outils de planification complémentaires de par leur nature complémentaire au schéma d'aménagement et de développement.

Figure 12 : Plans de développement de la zone agricole



Source : Synthèse personnelle © Benjamin Gillis

En ce qui a trait à la présence de cet outil de planification complémentaire, seules les MRC de Thérèse-De Blainville et Les Moulins ont inscrit dans leur schéma respectif des approches permettant une vue d'ensemble de la zone agricole. La MRC de Thérèse-De Blainville indique clairement dans son schéma vouloir s'enligner avec les objectifs poursuivis par le gouvernement en matière de protection et de développement de la zone agricole.

« Pour la fonction agricole, la MRC Thérèse-De Blainville poursuit les mêmes objectifs que le gouvernement. Ces objectifs sont de favoriser l'utilisation prioritaire du sol aux fins d'activités agricoles, d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et finalement de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités agricoles dans les zones agricoles. »

(MRC de Thérèse-De Blainville, 2005)

D'après le schéma de la MRC, la zone agricole est encadrée par un « plan de gestion agricole » qui interpelle les acteurs concernés à « veiller aux meilleurs intérêts de l'agriculture de Thérèse-De Blainville » (MRC de Thérèse-De Blainville, 2005). Ce « plan de gestion agricole » qui est étroitement suivi par les comités consultatifs agricoles (régionaux et locaux) vise les objectifs suivants :

- « Favoriser une approche globale et harmonieuse du développement agricole et urbain;
- Accorder la priorité à l'agriculture dans les zones agricoles dynamiques;
- Assurer la pérennité de l'agriculture dans la région;
- Assurer l'équilibre et une cohabitation harmonieuse entre les différentes vocations du territoire régional. »

(MRC de Thérèse-De Blainville, 2005)

Ainsi, le « plan de gestion agricole » entend renverser certaines tendances, dont notamment la pression d'urbanisation et les problèmes liés à la cohabitation des affectations urbaines et agricoles, qui engendrent une diminution des possibilités agricoles.

La MRC Les Moulins quant à elle n'a pas de mesure en vigueur favorisant le développement de la zone agricole. Toutefois, le plan d'action de son SAD contient une proposition visant l'élaboration d'une « stratégie de développement agricole » (MRC Les Moulins, 2002). Puisque cette stratégie n'a jamais été officiellement adoptée ni intégrée dans le schéma de la MRC, sa présence est ainsi caractérisée comme partielle.

Cela dit, cette stratégie non adoptée vise tout de même à répondre à une des grandes orientations du schéma, à savoir :

« Planifier l'aménagement de la zone agricole et la mise en valeur du territoire agricole en accordant la priorité aux activités et aux entreprises agricoles en zone agricole et en concentrant les activités non agricoles à l'extérieur de la zone agricole »

(MRC Les Moulins, 2002)

Cette orientation permet ainsi de comprendre l'objectif poursuivi en voulant élaborer cette « stratégie de développement agricole ». D'après le SAD, cette stratégie entend caractériser le dynamisme de la zone agricole, tout en définissant les îlots déstructurés. De plus, comme indiqué dans le SAD, la démarche menant à atteindre ces objectifs serait encadrée par un protocole d'entente entre la MRC et l'UPA. Cette approche conjointe permettra ainsi d'élaborer une proposition de vision concertée, augmentant ainsi sa plus value.

En voulant élaborer une « stratégie de développement agricole », la MRC Les Moulins démontre une prise en compte plus sérieuse de la mise en valeur de la zone agricole de son territoire, en plus de mettre l'emphase sur les activités non reliées à l'agriculture (MRC Les Moulins, 2002).

Cette stratégie rejoint l'approche de la MRC de Thérèse-De Blainville qui, via un plan de gestion, tente d'assurer la pérennité de la zone et des activités agricoles en diminuant la pression d'urbanisation ainsi que les problèmes reliés à la cohabitation d'affectations urbaines et agricoles. De plus, ces deux approches s'enlignent avec la notion de plan de développement de la zone agricole évoquée dans les orientations agricoles de 2001 ainsi que par le MAPAQ dans son guide d'élaboration.

L'étude des schémas de la Couronne Nord montre un éventail de situations. Cette variabilité s'explique d'une part parce que ces mesures sont relativement nouvelles, ne faisant pas historiquement partie des orientations gouvernementales. À cet égard, on observe la première mention seulement à partir des orientations agricoles de 2001, ce qui peut en partie expliquer son absence dans trois des cinq schémas, à savoir les SAD de Deux-Montagnes, de Mirabel et de L'Assomption, puisque ces derniers sont entrés en vigueur avant cette date.

Cette variabilité s'explique d'autre part du fait que ces mesures ne font pas partie du contenu obligatoire ni facultatif d'un schéma, ce qui n'oblige pas une appropriation

systematique dans les schémas régionaux. Comme mentionné précédemment, les plans de développement de la zone agricole, tels qu'envisagés par le MAPAQ, sont des outils d'accompagnement visant à stimuler le développement des activités en zone agricole. Le MAPAQ précise à cet égard qu'un PDZA est :

« (...) complémentaire et compatible aux diverses démarches de planification réalisées dans la MRC ou la région (ex. : schéma d'aménagement et de développement, plan d'action local pour l'économie et l'emploi, plan stratégique sectoriel en agriculture). »

(MAPAQ, 2011. p.6)

Cela dit, rien n'empêche une MRC d'intégrer les actions qu'elle envisage et les collaborations qu'elle prévoit pour l'aider à atteindre les objectifs qu'elle se serait fixés dans son SAD, car il n'en demeure pas moins que le SAD constitue le document de référence afin de régir l'occupation physico-spatiale de la zone agricole dans le respect des objectifs de la LPTAA.

En somme, la quasi absence de mesures favorisant le développement de la zone agricole réduit le potentiel de l'encadrement offert par cet outil de planification complémentaire dans l'atteinte des objectifs du périmètre métropolitain.

Quant à la CMM, elle « entend favoriser la réalisation, par les MRC et les agglomérations, d'outils régionaux de développement et de mise en valeur de la zone agricole » (CMM, 2011b). L'objectif étant de s'assurer qu'un exercice de développement et de mise en valeur de la zone agricole soit réalisé et non pas seulement un exercice d'urbanisation. À cet égard, tout comme les plans de développement de la zone agricole du MAPAQ, les outils régionaux de développement et de mise en valeur de la zone agricole visent à rétablir un certain équilibre entre la zone agricole et la zone urbaine en contribuant à :

« (...) la mise en valeur du potentiel agricole et au maintien d'une stabilité aux entreprises agricoles sur deux volets :

- le plan territorial par l'accès à des sols de qualité et à des coûts compétitifs
- la possibilité d'investir dans l'amélioration de leurs terres suivant un horizon économiquement acceptable »

(CMM, 2011b. p.88)

En matière de contenu, l'outil régional de développement et de mise en valeur de la zone agricole s'inscrit dans une démarche de concertation entre les principaux acteurs concernés par le développement de la zone agricole et prend appui sur un portrait de cette zone en identifiant les possibilités de développement à l'intérieur de celle-ci. Le PMAD est toutefois peu explicite quant au contenu de l'outil, mis à part un énoncé concernant ces objectifs, à savoir qu'il :

« (...) vise à assurer le développement, la vitalité et la pérennité des activités agricoles, notamment, en ce qui a trait à la superficie des terres cultivées et à la valeur de production à l'hectare cultivé par rapport à l'ensemble du Québec »

(CMM, 2011b. p.88)

Ainsi, sans connaître le contenu précis de l'outil envisagé par la CMM, il est tout de même possible de conclure qu'il s'aligne sur les objectifs poursuivis par les orientations agricoles de 2001, le guide d'élaboration de 2011 et les conclusions du rapport Ouimet quant à la nécessité d'établir une vraie vision d'ensemble de la zone agricole.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Il est à noter qu'au moment de l'entrée en vigueur du PMAD en mars 2012, le MAPAQ n'a pas encore statué sur l'avenir des PDZA. Il sera intéressant d'examiner l'évolution et particulièrement l'interrelation de ces deux outils, sachant particulièrement que la PMAD de la CMM demeure floue quant au contenu des outils régionaux de développement et de mise en valeur de la zone agricole.

De plus, sans connaître le contenu précis de l'outil, il est également possible de conclure, premièrement, que l'arrimage interrégional de cet outil demeure un enjeu de premier plan. Étant donné que l'outil est un préalable afin qu'une demande de modification du périmètre métropolitain soit recevable, une trop grande variabilité en ce qui a trait au contenu d'une MRC à l'autre rend alors l'exercice de modification hautement discrétionnaire.

Sachant que le processus de modification repose alors sur un outil dont le contenu n'est pas défini, il serait peut-être intéressant d'envisager certains éléments obligatoires. De plus, étant donné les diverses approches employées actuellement sur le territoire de la Couronne Nord, à savoir les outils régionaux de développement et de mise en valeur de la zone agricole de la CMM ainsi que les divers outils adoptés ou envisagés par la MRC de Thérèse-De Blainville et Les Moulins, une importance doit alors être accordée à une meilleure définition des objectifs qui doivent être poursuivis par de telles mesures, voir une harmonisation de leur contenu. Cela est d'autant plus important considérant le rôle joué par cet outil de planification dans la modification du périmètre métropolitain.

Deuxièmement, sachant que l'élaboration d'un outil régional de développement et de mise en valeur de la zone agricole permet une meilleure connaissance tant des activités que du territoire, le contenu de cet outil ne doit pas toutefois constituer une simple mise à jour du portrait déjà dressé dans les schémas. Afin de contribuer à l'émergence d'une plus grande appropriation de la zone agricole, une réflexion davantage poussée s'avère nécessaire. Ainsi, l'émergence d'une nouvelle logique d'interaction via une plus grande appropriation de la zone agricole passe par des pistes d'intervention claires axées sur les atouts et défis de chaque MRC. Le résultat escompté ne sera que bénéfique à l'encadrement de la zone agricole, et également du périmètre métropolitain.

En ce qui concerne l'impact de cet outil sur le contexte de planification de la Couronne Nord, toute modification du périmètre métropolitain, comme mentionné

précédemment, devra, pour être recevable, être précédée par l'élaboration d'un « outil régional de développement et de mise en valeur de la zone agricole de la MRC visée » (CMM, 2011b). La volonté est de s'assurer que les MRC prennent en compte la valeur de la zone agricole, se fixent des objectifs et prévoient des actions pour son développement et sa mise en valeur. Cet outil constitue ainsi un exercice qui n'est rarement, voir jamais fait dans le cadre de demande d'exclusion du territoire agricole, puisqu'habituellement ce n'est que le discours d'urbanisation qui domine. En fin de compte, même si cet outil ne constitue pas un élément obligatoire, du PMAD, comme stipulé par la Loi 58, il le sera indirectement pour certaines MRC/agglomérations, car il constitue un préalable pour soumettre une demande de modification du périmètre métropolitain.

Une particularité des outils régionaux de développement et de mise en valeur de la zone agricole concerne leur double nature, soit des préalables pour soumettre une demande de modification du périmètre métropolitain et en même temps des outils de planification complémentaires. Le mécanisme de modification définit également une série de critères d'analyse tant résidentiels qu'institutionnels et économiques qui régit la modification du périmètre métropolitain, comme le suggèrent les orientations gouvernementales révisées en matière de protection du territoire et des activités agricoles de 2001, qui sont exposées au chapitre précédent. Cette approche permet alors de créer un « terrain de jeux » où les règles sont connues de tous, ce qui offre une stabilité et une équité aux 14 instances régionales. Toutefois, la double nature des outils régionaux de développement et de mise en valeur de la zone agricole de la MRC devient alors problématique, puisque l'outil de planification complémentaire est un préalable afin de modifier l'élément qu'il est censé encadrer et rendre plus performant. Ce double statut pourrait-il nuire à l'efficacité de cet outil de planification complémentaire à encadrer le périmètre métropolitain ?

Étant donné la nécessité de flexibilité entourant la notion de périmètre d'urbanisation, la double nature des outils régionaux de développement et de mise en valeur de la zone agricole s'avère peut-être une solution innovante permettant à la fois au périmètre métropolitain d'être davantage encadré pour être efficace, tout

en étant assez souple quant à la modification de ces limites pour répondre au contexte hautement dynamique de l'urbanisation du territoire métropolitain.

En somme, le contexte de planification de la Couronne Nord est actuellement caractérisé par une MRC (Thérèse-De Blainville) ayant un « plan de gestion de la zone agricole », une MRC (Les Moulins) ayant une proposition émanant de son plan d'action quant à l'élaboration d'une « stratégie de développement agricole » et finalement trois MRC (Deux-Montagnes, Mirabel et L'Assomption) n'ayant aucune mesure en vigueur ni en cours d'élaboration. L'étude des schémas montre ainsi une variation de l'utilisation de cet outil de planification complémentaire qui ne rend pas très balisant à l'échelle régionale puisque, somme toute, une seule MRC détient réellement un actuel outil.

La CMM, dont la compétence, dans le contexte de la Loi 58, se résume à la mise en valeur des activités agricoles, joue un rôle primordial en matière de protection, puisqu'un territoire agricole inoccupé, voir non productif, est un territoire pouvant être convoité à des fins urbaines. Sa plus value consiste ainsi à exiger l'adoption d'un « outil de développement et de mise en valeur de la zone agricole » si la MRC souhaite déposer une demande de modification du périmètre métropolitain. Cet outil permet alors d'encadrer non seulement la zone agricole, mais également le périmètre métropolitain. Toutefois, comme mentionné ci-haut, il existe plusieurs considérations, dont notamment le contenu non explicite qui empêche de déterminer avec certitude le degré d'encadrement du périmètre métropolitain engendré par cet outil. Une fois clairement défini, son impact pourrait alors être mieux cerné et faire l'objet d'une évaluation plus exhaustive quant à sa capacité d'encadrement du périmètre métropolitain.

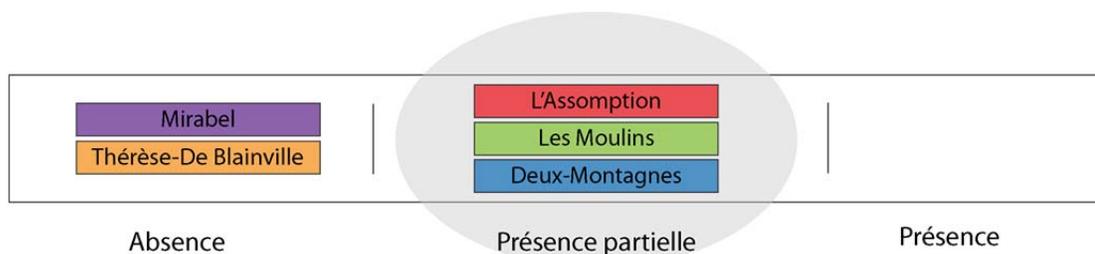
#### [Demandes à portée collective](#)

Comme énoncé dans le chapitre II (Le périmètre d'urbanisation un outil rationnel classique), l'atteinte des objectifs du périmètre d'urbanisation est intimement liée au

niveau de contrôle exercé à l'extérieur de ce dernier, ce qui nécessite de restreindre les fuites de développement, mais également d'encadrer le développement en milieu rural, particulièrement résidentiel, lorsque permis. À cet égard, les demandes à portée collective s'avèrent ainsi un outil très utile afin d'encadrer la construction résidentielle à l'extérieur du périmètre d'urbanisation, puisqu'elles permettent entre autres d'établir une vue d'ensemble du potentiel résidentiel, en lien avec les divers acteurs du milieu. L'examen de la Couronne Nord montre à cet égard une situation polarisée quant aux demandes à portée collective, comme démontré par la grille d'analyse (figure 13).

En examinant la figure 13, trois des cinq MRC de la Couronne Nord, soit les MRC de L'Assomption, Les Moulins et de Deux-Montagnes, ont partiellement recours à cet outil de planification complémentaire. À l'inverse, les MRC de Mirabel et de Thérèse-De Blainville n'ont toutes les deux pas soumis de demandes à portée collective en vertu des dispositions de l'article 59 de la LPTAA et donc n'encadrent pas le potentiel résidentiel du territoire hors périmètre d'urbanisation dans les secteurs et îlots secteurs déstructurés.

Figure 13 : Demandes à portée collective



Source : Synthèse personnelle © Benjamin Gillis

Dans le cadre de l'élaboration de son schéma de deuxième génération qui est entré en vigueur le 2 mai 2001, la MRC de l'Assomption a délimité certains secteurs et îlots déstructurés en zone agricole, en accord avec les orientations agricoles de 2001. Cette démarche a été conduite conjointement avec le MAPAQ, permettant, via

les critères présentés ci-après, de dresser un inventaire des secteurs et îlots déstructurés et de caractériser plus finement le territoire enchâssé. L'objectif étant de soumettre ultérieurement ces secteurs et îlots déstructurés à l'approche prévue dans la LPTAA, ce via l'article 59.

« Secteur déstructuré :

Les secteurs déstructurés sont caractérisés par l'omniprésence d'usages non agricoles donnant au secteur l'image d'un milieu non agricole. En général, l'agriculture y est absente et quelques terrains sont en friche. Ces secteurs sont en grande partie construits et ne disposent que d'un très faible nombre de lots vacants qui ne pourront être construits ou subdivisés que s'ils respectent les dispositions du document complémentaire et que s'ils sont autorisés par la CPTAQ. Les critères suivants servent à les délimiter :

- prédominance d'activités non agricoles;
- présence, à l'intérieur du secteur déstructuré, de quelques terrains en friche avec des contraintes majeures pour l'agriculture (gravier, fondations, débris de ciment ou d'autres types, etc.) ou de faible superficie rendant impossible leur culture avec la machinerie moderne ou au relief accidenté;
- superficie variable du secteur (plus ou moins importante);
- peut être enclavé entre une route et un obstacle physique (escarpement, cours d'eau, etc.);
- structure foncière très morcelée.

Îlot déstructuré :

Les îlots déstructurés correspondent à des secteurs déstructurés de faible envergure. Ils sont caractérisés par la présence d'usages non agricoles et d'un ou de quelques terrain(s) vacant(s) en friche ou non cultivable(s). Exceptionnellement, les terrains vacants de ces îlots, compte tenu de leur faible superficie, pourront faire l'objet d'une utilisation autre qu'agricole en respectant la réglementation municipale, conformément à une autorisation préalable de la Commission de la protection du territoire agricole. Les critères suivants servent à les délimiter :

- ponctuel dans l'espace;
- de faible superficie comparativement au secteur déstructuré;
- présence, à l'intérieur de l'îlot, de quelques terrains isolés en friche avec des contraintes majeures pour l'agriculture (gravier, fondations, débris de ciment, enclavement, faible superficie, etc.) ou au relief accidenté;
- concentration d'usages non agricoles à l'intérieur de l'îlot;
- morcellement foncier limité à l'îlot. »

(MRC de L'Assomption, 2001)

Il est important de mentionner que la définition de secteurs et îlots déstructurés en fonction des orientations agricoles permet le développement d'activités plus larges que simplement résidentielles, le cas de la demande à portée collective en vertu de l'article 59 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. Par conséquent une municipalité peut établir des secteurs et îlots visant d'autres affectations dont notamment industrielles.

Toutefois, la délimitation de secteurs et îlots déstructurés en fonction des orientations agricoles ne constitue pas une approche d'ensemble permettant d'accélérer les autorisations de la CPTAQ, comme la demande à portée collective. Ainsi, toute demande d'utilisation à des fins non agricoles sera analysée au cas par cas, en fonction des critères de la LPTAA. Cela dit, il n'en demeure pas moins que le développement en dehors du périmètre métropolitain sera davantage circonscrit. De plus, cela n'empêche pas une MRC de soumettre ultérieurement ces îlots à la procédure prévue à cet effet à l'article 59 de la LPTAA.

À cet égard, en soumettant certains de ces îlots à une demande à portée collective en vertu de l'article 59 de la LPTAA, le cas de la MRC de L'Assomption illustre bien cette nuance. Cette demande (dossier numéro 369 533) qui a été soumise à la CPTAQ vise ainsi 43 îlots déstructurés ayant une superficie totale de 408 hectares,

soit 2.1% de la zone agricole de la MRC, ce qui équivaut à environ 97 nouvelles résidences qui s'ajoutent aux 1 056 résidences déjà présentes dans ces îlots (CPTAQ, 2012a).

Après l'analyse de la demande, la CPTAQ a autorisé l'implantation de résidences au sein des îlots déstructurés identifiés au préalable (CPTAQ, 2012a). La Commission juge ainsi que :

« (...) cette décision permet de mieux protéger le territoire et les activités agricoles sur le territoire de la MRC, à long terme. Également, elle traduit une vue d'ensemble de la zone agricole et elle s'inscrit dans une perspective de développement durable des activités agricoles, ce qui est l'essence de l'article 59 de la Loi. »

(CPTAQ, 2012a. p.7)

Cette approche d'ensemble permettra non seulement d'assurer une cohérence en matière de planification de la zone agricole, mais également de créer une vision commune de ce qui est attendu quant au potentiel résidentiel des îlots visés par la demande à portée collective.

À cet égard, la CPTAQ est d'avis que le consensus ainsi que la vision d'ensemble engendrés par cette demande à portée collective permettront ultimement à encadrer la construction résidentielle à l'extérieur du périmètre métropolitain et de diminuer la pression d'urbanisation sur la zone agricole.

« Elle (la Commission) est satisfaite du fait que la demande traduit une vue d'ensemble de la zone agricole. La MRC gèrera d'une manière satisfaisante la fonction résidentielle dans sa zone agricole à l'extérieur des îlots déstructurés. »

(CPTAQ, 2012a. p.6)

La MRC Les Moulins, quant à elle, a également entrepris une démarche de planification d'ensemble en vue de circonscrire des secteurs et îlots déstructurés en zone agricole. Le schéma énonce donc des objectifs et des critères précis quant à l'implantation d'usages résidentiels en zone agricole afin de « favoriser la mise en valeur de ces milieux en y autorisant certaines activités complémentaires à la pratique agricole » (MRC Les Moulins, 2002).

Tout comme la MRC de L'Assomption, elle a élaboré des secteurs et îlots déstructurés en zone agricole, en accord avec les orientations agricoles de 2001, ce afin de les soumettre ultérieurement à l'approche prévue dans la LPTAA, ce via l'article 59.

« (...) la MRC a mis sur pied, en 2003, un comité de travail élargi formé de divers représentants du milieu agricole (CCA, MAPAQ, CPTAQ, UPA Lanaudière) ainsi que du milieu municipal (élus et professionnels en urbanisme et en aménagement du territoire). »

(MRC Les Moulins, 2002)

Comme mentionné dans son schéma, ce comité a comme mandat d'élaborer une série d'objectifs quant à la délimitation des secteurs et îlots déstructurés, en concertation avec les acteurs du milieu agricole. Ces objectifs se déclinent comme suit :

- « Empêcher toute expansion et consolidation des îlots déstructurés
- Éviter toute contrainte additionnelle au maintien et au développement des activités et des exploitations agricoles à proximité de tels îlots
- S'assurer que les usages autorisés ne portent, en aucun cas, atteinte aux objectifs gouvernementaux ni à ceux du SAD visant la consolidation des périmètres d'urbanisation

- N'autoriser les usages résidentiels que dans la mesure où la capacité d'accueil permet de garantir à long terme la salubrité du milieu »

(MRC Les Moulins, 2002)

Ces objectifs, qui ont ensuite permis de définir des critères plus précis, soutiennent la volonté de circonscrire l'évolution de la construction résidentielle, et ce, sans déstructurer davantage la zone agricole environnante.

« Lors de l'exercice de délimitation des îlots agricoles déstructurés, les deux municipalités de la MRC doivent respecter les critères suivants :

Critères à respecter

1. Concentration de plusieurs terrains construits (adjacents ou non) à des fins autres qu'agricoles.  
  
Présence, s'il y a lieu, de quelques terrains non construits, mais présentant des contraintes majeures pour l'agriculture.  
  
La superficie doit ainsi être limitée aux terrains construits et englober s'il y a lieu les quelques terrains non construits entre deux terrains occupés.
2. Un îlot ne peut pas inclure un terrain utilisé à des fins agricoles.
3. Présence d'une structure foncière déjà très morcelée (fragmentation).
4. L'îlot doit être adjacent à une rue publique ou privée existante en date du 18 décembre 2002 (date d'entrée en vigueur du schéma d'aménagement révisé).
5. Aucune terre agricole ne doit être enclavée et l'on doit permettre l'accès véhiculaire et le drainage. Une largeur minimale de 12 mètres donnant sur une rue publique ou privée devrait être conservée.
6. Aucune rue ne peut être prolongée, sauf :

- pour aménager un rond de virage à un cul-de-sac, lequel serait justifié pour des raisons d'ordres sécuritaire et fonctionnel (desserte et circulation).
- Lors de la délimitation des îlots, les villes devront s'assurer de prévoir les espaces nécessaires pour aménager éventuellement les ronds de virage (si la nécessité se présente);

ou

- pour compléter un bouclage du réseau routier.

Dans le cas d'un prolongement de rue et/ou d'aménagement de rue justifié, ou pour compléter un bouclage du réseau routier, aucun nouveau territoire constructible à des fins autres qu'agricoles ne peut être créé en bordure de ce tronçon routier à moins qu'il s'agisse de territoires irrécupérables à des fins agricoles.

7. L'îlot doit comprendre des terrains irrécupérables à des fins agricoles.
8. Le degré de contamination ou d'artificialisation des terrains peut être pris en compte, en considérant toutefois le caractère irréversible

Ex. 1 : Hydrocarbures - station-service

Mais ce n'est pas parce qu'un terrain n'a pas de potentiel agricole qu'il doit être automatiquement désigné dans un îlot;

Ex. 2 : Carrières et sablières: peuvent être réutilisées à des fins agricoles - peuvent même contribuer à la valorisation du milieu agricole.

Afin d'intégrer au SAR des îlots soumis par les municipalités locales, les rapports d'analyse justifiant chacun des îlots devront comprendre les éléments minimaux suivants:

- La localisation à l'échelle municipale;
- La superficie totale de l'îlot;
- La délimitation et la configuration détaillées à partir d'un extrait de matrice graphique (cartographie à l'échelle exacte), comprenant le numéro de lot, le nom du propriétaire, l'adresse, le nom des rues, le type de services et d'infrastructures publiques présents, les superficies de chacun des terrains, l'utilisation actuelle et projetée;

- Les accès réservés aux terres agricoles limitrophes (si applicable);
- L'utilisation du sol au pourtour du secteur (rayon de +/- 500 mètres);
- Les indications sur la présence ou non d'exploitations animales dans un rayon d'un kilomètre (si présence, fournir les détails sur localisation et nature);
- La classification des terres agricoles;
- Les contraintes naturelles et anthropiques présentes;
- Un texte argumentaire précisant le respect des objectifs et des critères établis aux niveaux provincial et régional;
- Référence aux décisions de la CPTAQ rendues dans l'îlot et/ou identification de droits acquis »

(MRC Les Moulins, 2002)

Dans le cas de la MRC Le Moulins, l'autorisation de la CPTAQ (dossier numéro 371 424) vise 28 îlots déstructurés, ayant une superficie totale de 330 hectares, soit 23% de la zone agricole de la MRC, ce qui équivaut à environ 146 nouvelles résidences qui s'ajoutent aux 905 résidences déjà présentes dans ces îlots (CPTAQ, 2011). Il est à noter que les autorisations accordées par la CPTAQ pour les MRC de L'Assomption et Les Moulins ne prendront effet que lorsque les règlements d'urbanisme qui traduisent les conditions prévues dans ces deux décisions seront en vigueur. À cet égard, la MRC peut adopter un règlement de contrôle intérimaire, ce qui a pour effet d'accélérer la prise d'effet de la décision.

« La MRC pourra adopter un Règlement de contrôle intérimaire (RCI) qui permettra de préserver les acquis de la décision dans l'attente des règlements municipaux de concordance; l'autorisation prendra effet dès que ce règlement de contrôle intérimaire aura pris effet. »

(CPTAQ, 2011. p.5)

Les MRC de L'Assomption et Les Moulins peuvent ainsi adopter un RCI afin de concrétiser l'entente telle que convenue par sa demande à portée collective. Pour cette raison, l'outil de planification complémentaire de ces deux MRC est caractérisé comme étant partiellement présent.

Quant à la MRC de Deux-Montagnes, son schéma ne contient aucune information relative aux îlots déstructurés, ni aux demandes à portée collective. La MRC a toutefois entrepris une demande à portée collective (dossier numéro 374 945) qui est en cours de décision auprès de la CPTAQ, permettant ainsi de conclure que cette MRC est également caractérisée par la présence partielle de cet outil de planification complémentaire. Enfin, deux MRC, à savoir Mirabel et Thérèse-De Blainville, n'ont pas recours à cet outil de planification complémentaire.

À cet égard, l'outil possède certaines caractéristiques qui peuvent expliquer cette absence. Une des raisons en est le caractère facultatif des demandes à portée collective. La flexibilité réglementaire permet alors un niveau d'autonomie qui explique en partie le portrait de la Couronne Nord. Une autre raison en est l'impact sur l'offre de terrains propices au développement à l'extérieur du périmètre métropolitain, puisque cet outil limite l'implantation de nouvelles résidences à certains îlots déstructurés ou lots d'une superficie suffisante pour ne pas déstructurer la zone agricole. Cet outil peut ainsi être vu par certains comme trop contraignant et donc peut engendrer une réticence de la part de certains acteurs quant à entreprendre l'adoption d'une demande à portée collective.

Compte tenu de ce qui précède, une nuance doit être apportée quant à la portée de cet outil de planification complémentaire, soit l'impact des demandes à portée collective dans un contexte rural versus périurbain. Dans le premier cas, cet outil permet de protéger les parties du territoire agricole considérées comme viables, tout en maximisant le potentiel de développement à l'intérieur de zones bien circonscrites. Toutefois, en milieu périurbain où la pression d'urbanisation est beaucoup plus forte, les parties du territoire ciblées par cet outil présentent

davantage un caractère sensible, puisqu'elles peuvent devenir plus facilement des vecteurs de développement sporadique.

Étant donné que le périmètre métropolitain est conçu de manière à permettre une certaine flexibilité quant à la modification de ses limites afin d'accommoder certaines situations évoquées au 1.6.2 du PMAD, les demandes à portée collective deviennent une plus value, car elles permettent de filtrer le processus de modification pour ne traiter que de réelles exceptions. En déterminant au préalable les endroits propices au développement résidentiel ayant peu d'incidence sur la pérennité de la zone agricole, cet outil diminue le traitement au cas par cas des demandes de modification et améliore en fin de compte l'application de la LPTAA.

En ce qui a trait à la CMM, le PMAD ne contient aucun élément relatif aux secteurs et îlots déstructurés ni aux demandes à portée collective. Par conséquent, cet outil n'apparaît pas comme structurant à l'échelle métropolitaine. Néanmoins, compte tenu de l'importance de la cohabitation des affectations urbaines et rurales sur la mise en valeur de la zone agricole, il serait tout de même pertinent qu'une vision cohérente et intégrée des secteurs et îlots déstructurés soit adoptée.

À cet égard, les outils régionaux de développement et de mise en valeur de la zone agricole, tel qu'envisagé par la CMM, et dont le contenu n'est pas explicité, seraient un moyen intéressant de susciter la réflexion des instances régionales pour qu'ils se dotent d'une vision claire de l'encadrement résidentiel de la zone agricole, dont notamment les endroits pouvant être visés par une demande à portée collective.

En rendant la demande à portée collective un élément de contenu obligatoire de l'outil de développement et de mise en valeur de la zone agricole, cela permettrait d'augmenter les chances de son adoption, puisque l'outil régional de développement et de mise en valeur est non seulement un outil que la CMM souhaite voir adopté par les MRC de la Couronne Nord, mais également un préalable afin de soumettre une demande de modification du périmètre métropolitain. En somme, l'efficacité du

périmètre métropolitain sera bonifiée par non seulement une vision d'ensemble de la zone agricole, mais également par l'encadrement du développement résidentiel à l'extérieur de ce dernier.

La combinaison de ces deux outils est par ailleurs soutenue par Ouimet qui considère l'arrimage de cet outil de planification complémentaire avec les plans de développement de la zone agricole comme une « approche pragmatique et efficace » (2009).

À cet égard, il est important de rappeler les grandes lignes du processus d'adoption d'une demande à portée collective. Ainsi, suite à l'identification de zones pouvant accueillir le potentiel résidentiel, la demande est formalisée par une entente, soumise à l'accord de la MRC, de l'UPA et des municipalités locales. Cette entente est ensuite acheminée à la CPTAQ qui évalue le contenu de la demande à portée collective en fonction de l'article 62 de la LPTAA. Si favorable, l'autorisation accordée par la CPTAQ prend effet que lorsque les règlements d'urbanisme qui traduisent les conditions prévues dans la décision entre en vigueur, comme stipulé par l'article 59.4 de la LPTAA.

« 59.4. La décision de la commission favorable à une demande à portée collective ne prend effet qu'à compter de l'entrée en vigueur du règlement d'urbanisme de la municipalité locale concernée qui introduit les conditions qui y sont prévues à titre de normes impératives »

(LPTAA, art 59.4)

Puisque cet outil se traduit généralement par un RCI ou par une modification du schéma et est donc également lié à l'approbation du gouvernement, on peut alors concevoir qu'une MRC pourrait entreprendre la démarche de caractérisation et de délimitation, recevoir l'aval de la CPTAQ et ensuite se voir refuser l'entrée en vigueur de son RCI ou de sa modification de SAD par le gouvernement.

Ainsi, l'implication du gouvernement dans la démarche de détermination des secteurs et îlots déstructurés, en amont, permet au processus de demande à portée collective de devenir moins incertain. Cela est soutenu par une des recommandations du rapport de Ouimet, à savoir :

« (...) qu'avant d'entreprendre une démarche de demande à portée collective auprès de la Commission, les MRC tiennent, à l'échelle régionale, des échanges avec des représentants gouvernementaux, contactés par l'entremise du MAMROT, afin d'éviter que le résultat de la démarche ne soit pas jugé conforme aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire; »

(Ouimet, 2009. p.27)

À cet égard, Ouimet considère que l'arrimage des demandes à portée collective avec les plans de développement de la zone agricole permet d'éviter de compromettre le consensus obtenu avec toutes les parties prenantes en amont de la demande (2009).

« Il serait en effet déplorable qu'après le travail de caractérisation, de planification de l'aménagement et du développement de la zone agricole, réalisé dans le cadre d'une approche d'ensemble et concertée avec tous les partenaires, on revienne en arrière pour traiter au cas par cas les demandes qui pourraient résulter de la démarche (usages autres qu'agricoles, morcellement), en l'absence d'un mécanisme prévu à cet effet dans la LPTAA. »

(Ouimet, 2009. p.27)

Cet arrimage permet ainsi d'éviter le dédoublement du travail de caractérisation et de délimitation nécessaire à la demande de portée collective, de simplifier l'application de la LPTAA et d'augmenter la concertation des acteurs impliqués.

En somme, l'étude de la Couronne Nord a permis de constater que cet outil de planification complémentaire est complètement absent des schémas de deux MRC, soit Mirabel et Thérèse-De Blainville. À l'inverse, l'étude montre que trois des cinq MRC de la Couronne Nord ont recours à cet outil de planification complémentaire, mais seulement deux, à savoir les MRC de L'Assomption et Les Moulins ont eu l'aval de la CPATQ. Toutefois, aucune n'a adopté de mesures réglementaires, un RCI par exemple, qui traduisent les conditions prévues par la décision de la CPTAQ. Cela est également le cas des municipalités concernées par ces deux demandes qui n'ont pas adopté les règlements d'urbanisme pertinents.

Le portrait de la Couronne Nord est alors caractérisé par une majorité de MRC qui n'ont pas entrepris ou finalisé la démarche d'article 59 permettant de consolider les secteurs et îlots déstructurés de leur territoire selon une approche d'article 59 et par le fait même d'encadrer le développement résidentiel en dehors du périmètre métropolitain.

Ce dernier ne sera donc que partiellement balisé étant donné qu'aucune MRC n'a officiellement complété la démarche. Cependant, la situation actuelle de cet outil de planification complémentaire au niveau régional sera sans doute modifiée prochainement avec la concrétisation des demandes des MRC de L'Assomption et Les Moulins ainsi que le traitement de la demande de la MRC de Deux-Montagnes par la CPTAQ.

Enfin, l'absence de mesure métropolitaine par rapport aux demandes à portée collective ne permet pas une approche harmonisée en ce qui concerne la présence de cet outil de planification complémentaire dans les deux MRC restantes. Il existe néanmoins une avenue intéressante afin que chacune des instances régionales concernées encadre le développement résidentiel à l'extérieur du périmètre métropolitain, en intégrant l'outil de planification complémentaire au sein des plans de développement de la zone agricole. Cela permettra d'établir une vision cohérente et intégrée du développement résidentiel à l'extérieur du périmètre métropolitain tout

en assurant également d'éviter le dédoublement du travail de caractérisation et de délimitation nécessaire à la demande de portée collective, de simplifier l'application de la LPTAA et d'augmenter la concertation des acteurs impliqués.

## Chapitre VIII : L'encadrement du périmètre métropolitain

Le périmètre métropolitain assure une plus grande cohérence quant à la gestion du déploiement de l'urbanisation de la métropole, du fait qu'il augmente la stabilité et la prévisibilité de cette croissance. À cet égard, le périmètre métropolitain dépend d'une vision claire de ce qui est attendu tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du périmètre. Le rôle des outils de planification complémentaires est alors de contribuer à l'élaboration de cette vision en créant une base technique solide.

En d'autres mots, l'atteinte des objectifs du périmètre métropolitain dépend non seulement de la présence d'outils de planification complémentaires (Easley, 1992), mais également de leur harmonisation (Daniels, 1992), puisque le périmètre métropolitain ne peut soutenir à lui seul une urbanisation durable du territoire.

Les sections qui suivent visent ainsi à analyser l'encadrement du périmètre métropolitain en examinant les quatre outils planification complémentaires ainsi que les barrières qui empêchent leur adoption. De plus, elles abordent la complexité du contexte de planification de la Couronne Nord engendrée par la Loi 58.

### L'apport des outils de planification complémentaires

L'examen des cinq schémas d'aménagement et de développement de la Couronne Nord révèle un contexte de planification régionale hautement variable quant à la présence des quatre outils de planification complémentaires. Ce contexte de planification est marqué par un degré variable d'utilisation des outils de planification complémentaires et surtout l'absence de ces derniers, tel qu'illustré à la figure 14.

Figure 14 : Tableau de synthèse régionale

	Seuils minimaux de densité	Programmes de phasage	Plans de développement de la zone agricole	Demandes à portée collective
Deux-Montagnes				⊖
L'Assomption		⊖		⊖
Mirabel	⊖	⊖		
Les Moulins	●	●	⊖	⊖
Thérèse-De Blainville	⊖		●	

Présence partielle : ⊖      Présence : ●

Source : Synthèse personnelle © Benjamin Gillis

Tout d'abord, l'examen de la figure 14 permet de constater qu'aucun des quatre outils de planification complémentaires étudiés n'est présent en même temps dans les cinq MRC de la Couronne Nord. À cet égard, les seuils minimaux de densité les programmes de phasage et les plans de développement de la zone agricole ne sont chacun présents qu'une seule fois, ce qui est loin de permettre l'atteinte des objectifs du périmètre métropolitain.

Il est également intéressant de constater qu'il existe un léger déséquilibre en terme d'encadrement entre le territoire d'intervention situé à l'intérieur et celui situé à l'extérieur du périmètre métropolitain. L'étude des schémas de la Couronne Nord révèle une présence disparate des deux outils examinés pour le territoire intérieur au périmètre métropolitain, disparité que l'on remarque d'autant plus en ce qui a trait aux deux outils étudiés pour le territoire extérieur étant donné leur quasi-absence. En effet, ceux-ci y sont quasiment absents, sauf pour ce qui est de la MRC Les Moulins. Cette situation est loin d'être idéale en ce qui a trait au potentiel d'encadrement du périmètre métropolitain.

De plus, la lecture inverse du tableau permet de constater que la MRC Les Moulins représente un cas particulier de la Couronne Nord, puisque le schéma de cette dernière contient presque tous les outils de planification complémentaires (seuils minimaux de densité, programme de phasage, plan de développement de la zone agricole de manière partiel et l'adoption prochainement d'une demande à portée collective). La MRC Les Moulins est donc la seule de la Couronne Nord à remplir pratiquement toutes les conditions recherchées afin d'encadrer le périmètre métropolitain. À l'inverse, les SAD des MRC de Deux-Montagnes, de L'Assomption et de Mirabel ne contiennent aucun des quatre outils de planification complémentaires examinés dans la présente recherche. Ces deux extrêmes illustrent à nouveau la variabilité du contexte régional de la Couronne Nord.

L'étude des schémas d'aménagement et de développement révèle alors le besoin d'une approche harmonisée en ce qui concerne particulièrement les quatre outils de planification complémentaires. À cet égard, le contexte régional actuel indique une situation où les outils de planification complémentaires sont caractérisés par un degré variable d'utilisation, voir une quasi absence, ce qui est problématique puisque l'atteinte des objectifs du périmètre métropolitain repose en partie sur ces mêmes outils de planification complémentaires. En fin de compte, les quatre outils de planification complémentaires auront un impact différent sur l'encadrement du périmètre métropolitain, ce même si le PMAD contient des dispositions relativement à ces deux outils.

Or, puisque la Loi 58 implique un partage des compétences en aménagement entre le palier régional et métropolitain, l'apport de la CMM devient alors d'autant plus important. À cet effet, le tableau de synthèse régionale (figure 14) a été modifié afin de refléter la contribution du PMAD. Comme démontré à la figure 15, le PMAD de la CMM contient des dispositions quant à deux des quatre outils de planification complémentaires, soit les seuils minimaux de densité et les plans de développement de la zone agricole.

Figure 15 : Tableau synthèse métropolitain

	Seuils minimaux de densité	Programmes de phasage	Plans de développement de la zone agricole	Demandes à portée collective
Deux-Montagnes	●		⊖	⊖
L'Assomption	●	⊖	⊖	⊖
Mirabel	●	⊖	⊖	
Les Moulins	●	●	⊖	⊖
Thérèse-De Blainville	●		⊖	
CMM	●		⊖	

Présence partielle : ⊖      Présence : ●

Outil requis par la CMM: ●      Outil souhaité par la CMM: ⊖

Source : Synthèse personnelle © Benjamin Gillis

Par conséquent, comme l'exige la Loi 58, les MRC de la Couronne Nord auront dorénavant à tenir compte de ce qui est souhaitable et de ce qui est requis en matière de deux outils de planification complémentaires au niveau métropolitain suite à l'entrée en vigueur du PMAD. Cette nouvelle réalité est illustrée à la figure 15 par l'harmonisation de la présence de ces deux outils.

Toutefois, il existe une différence dans la manière dont les cinq MRC traduiront ces deux outils de planification complémentaires en raison de la nature de ces derniers. Ainsi, ces deux outils illustrent deux approches fort différentes, l'une contraignante et l'autre incitative.

Dans le cas des seuils minimaux de densité, cet outil est un élément obligatoire dès le départ, suite à l'entrée en vigueur du PMAD. Chaque MRC aura, en vertu de l'article 58.1 de la LAU, à traduire ce seuil minimal de densité dans son schéma. Les cinq MRC de la Couronne Nord auront l'obligation d'adopter un règlement de concordance afin que les schémas d'aménagement et de développement intègrent les seuils minimaux de densité inscrits au PMAD. De plus, cette procédure est régie par un délai de conformité, comme le mentionne l'extrait suivant de la Loi 58:

« (...) le conseil d'une municipalité régionale de comté dont le territoire est en tout ou en partie compris dans celui de la communauté métropolitaine doit, dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du plan métropolitain révisé, adopter tout règlement de concordance. »

(LAU, a.58.1)

À l'inverse, l'outil régional de développement et de mise en valeur de la zone agricole de la CMM comporte davantage un caractère facultatif puisque cette dernière entend favoriser la réalisation en invitant les MRC à se doter de cet outil. Les cinq MRC de la Couronne Nord n'ont donc pas l'obligation de l'adopter. Cependant, l'outil régional de développement et de mise en valeur de la zone

agricole devient un élément obligatoire lors de toute demande d'ajustement du périmètre métropolitain, puisqu'il constitue un préalable afin de soumettre une demande de modification.

Cette distinction a un impact non seulement sur la certitude d'adoption de cet outil, mais également sur le délai d'adoption qui dépend alors de la motivation de la MRC à entamer la démarche de rédaction de l'outil ou bien à modifier le périmètre métropolitain. Dans le premier cas, le délai d'adoption ne peut être fixé. Dans le second cas, il n'aura pas d'impact tant que la MRC ne décidera pas de faire une demande de modification du périmètre métropolitain. Or, compte tenu du délai stipulé par l'article 58.1 de la LAU, l'outil régional de développement et de mise en valeur de la zone agricole n'aura pas d'impact avant au minimum deux ans et demi en raison des délais de concordance régionale et locale.

Il est à noter que la disparité des outils de planification complémentaires peut être expliquée par leur caractère facultatif, mais également par de l'âge relatif des cinq schémas. En vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, il existe deux types de contenus; obligatoire et facultatif. Or, le caractère facultatif des outils de planification complémentaires permet une certaine flexibilité quant à leur adoption, laissant à l'instance concernée, soit métropolitaine ou régionale, le choix de se prévaloir ou non de l'outil en question. L'examen des quatre outils de planification complémentaires démontre ainsi qu'ils sont tous des éléments de contenus facultatifs, ce qui en réduit leur portée. La marge de manœuvre inhérente à ce type d'outils se reflète alors dans la variabilité observée dans la Couronne Nord en ce qui a trait à la présence des quatre outils de planification complémentaires et particulièrement à leur absence.

Néanmoins, la solution est-elle de les rendre obligatoires ? La réponse, de prime abord, semble être oui. Toutefois, comme démontré par la présente recherche, il est possible de compenser l'imprévisibilité du caractère facultatif de certains outils de planification complémentaires. Ainsi, l'approche métropolitaine via la procédure de

modification, telle que définie au critère 1.6.2 du PMAD, permet la mise en place des outils régionaux de développement et de mise en valeur de la zone agricole, puisque cet outil constitue un préalable à une demande de modification du périmètre métropolitain. Cette innovation permet à la fois au périmètre métropolitain de maintenir assez de souplesse pour répondre au contexte hautement dynamique du territoire métropolitain, tout en permettant une meilleure protection du territoire à l'extérieur ce dernier en créant une véritable vision d'ensemble de ce territoire.

Compte tenu de ce qui précède, l'échelle de planification joue un rôle important, puisque le caractère obligatoire ou facultatif de l'outil peut varier en fonction de cette dernière. En effet, l'échelle métropolitaine permet de pallier l'absence de certains des outils facultatifs en obligeant les instances régionales à se doter de ces mêmes outils, notamment des seuils minimaux de densité.

En ce qui concerne l'âge relatif des cinq SAD de la Couronne Nord, les dates d'entrée en vigueur qui couvrent une période de 1988 à 2005 et qui représentent par conséquent une combinaison de schémas de première et de deuxième génération révèlent des lacunes importantes en matière de révision, puisque certains n'ont pas été réévalués depuis près de 25 ans. Cet éventail temporel a un impact non négligeable sur le contenu des SAD, particulièrement en ce qui concerne la gestion de l'urbanisation et les outils de planification complémentaires examinés dans le cadre de la présente recherche. À ce titre, le schéma de première génération de la MRC de Deux-Montagnes, qui date de 1988, ainsi que les schémas de deuxième génération des MRC de Mirabel et de L'Assomption qui datent de 1996 et de 2001 sont tous les trois marqués par l'absence quasi totale d'outils de planification complémentaires, comme l'illustre la figure 14.

De plus, l'examen des schémas démontre que l'absence du respect des délais de révision stipulé par la LAU, en conformité avec les orientations gouvernementales en matière d'aménagement, engendre une situation qui n'est propice ni à l'encadrement du périmètre métropolitain, ni à l'encadrement de l'évolution des territoires

concernés. Ainsi, plusieurs recommandations gouvernementales visant à corriger certaines lacunes soulevées par la présente recherche n'ont pas été prises en considération. À cet égard, on peut penser aux mesures de gestion de l'urbanisation proposées par l'Addenda de 2011 modifiant les orientations gouvernementales, plus précisément en matière de densité et de développement séquentiel, tout comme l'invitation aux MRC de revoir de manière plus serrée les périmètres d'urbanisation régionaux de première génération qui bénéficient d'une capacité d'accueil supérieure à la demande projetée.

Bien que l'entrée en vigueur de certains schémas précède l'introduction de certains des outils visés par la présente recherche, un schéma peut être modifié, voir révisé en tout temps. Ainsi, l'absence de ces outils relève davantage d'une volonté politique d'intégrer ou non ces outils de planification complémentaires.

En fin de compte, l'absence des outils sondés par la présente recherche ainsi que l'absence de la prise en compte de multiples recommandations gouvernementales à l'égard de la notion de périmètre d'urbanisation laissent donc présager que les MRC accusent un retard en ce qui concerne la gestion de l'urbanisation dans les schémas d'aménagement et de développement.

Soulignons que l'examen des quatre outils de planification complémentaires permet de constater que l'accent est rarement mis sur des stratégies explicites qui tentent de les arrimer, que ce soit entre eux ou avec d'autres outils de planification, afin de développer des stratégies de gestion régionale plus performantes ou innovantes. Autrement dit, les outils de planification complémentaires sont utilisés en vase clos, sans aucune interaction entre eux. Or, comme soulevé dans le cadre théorique, l'arrimage des outils de gestion de l'urbanisation entre eux est souvent très bénéfique afin d'atteindre les objectifs tant intérieurs qu'extérieurs du périmètre métropolitain.

À cet égard, la volonté explicite de la MRC Les Moulins d'arrimer deux outils de planification complémentaire entre eux constitue une autre approche innovante, augmentant l'encadrement du périmètre d'urbanisation de la MRC ainsi que du périmètre métropolitain. En voulant adopter une « stratégie de développement agricole » qui intègre la notion de demande à portée collective comme contenu de cette dernière, la MRC permet de restreindre les fuites de développement à l'extérieur du périmètre afin de protéger les espaces à caractères sensibles, dont la zone agricole. Toutefois, étant donné que ni l'un ni l'autre de ces outils n'est actuellement en vigueur, on ne peut parler que de situation hypothétique.

En somme, le caractère obligatoire/facultatif des outils de planification complémentaires ainsi que l'âge relatif des schémas, qui sous-tend le manque de volonté politique de se doter de règles plus contraignantes, constituent deux obstacles, parmi d'autres, qui doivent être pris en compte afin de contribuer à l'atteinte des objectifs de gestion de l'urbanisation poursuivis par le périmètre métropolitain.

### **L'apport du contexte de planification de la Couronne Nord**

Tout d'abord, le contexte de planification de la Couronne Nord souligne un besoin d'établir une approche de planification commune. Le degré variable d'utilisation des outils de planification complémentaires et surtout l'absence de ces derniers, tel qu'illustré à la figure 14, ont des répercussions sur l'encadrement du périmètre métropolitain, puisque l'absence de ces outils ne permet pas de contribuer à l'atteinte des objectifs poursuivis par ce dernier.

Le contexte de planification de la Couronne Nord confirme également l'importance du palier métropolitain quant à deux des outils de planification complémentaires, un élément clé qui contribue à l'atteinte des objectifs poursuivis par le périmètre métropolitain. Dès lors, la plus value du partage des compétences émanant de la Loi

58 se manifeste dans la contribution du palier métropolitain, comme le démontre la figure 15. La CMM, qui contient des dispositions quant à deux des quatre outils de planification complémentaires, permettra alors de soutenir les objectifs du périmètre métropolitain en densifiant la zone urbaine à l'intérieur du périmètre métropolitain à l'aide des seuils minimaux de densité et en favorisant un dynamisme agricole par l'outil régional de développement et de mise en valeur de la zone agricole, augmentant ainsi la protection de la zone agricole à l'extérieur du périmètre métropolitain.

Comme le démontrent les résultats de la présente recherche, le besoin d'établir une approche de planification commune est un élément fondamental à l'égard de l'encadrement des outils de planification complémentaires sur le périmètre métropolitain. Même si la contribution du palier métropolitain permet finalement d'augmenter l'encadrement du périmètre métropolitain, l'examen du contexte de planification de la Couronne Nord permet tout de même de constater que certains des outils de planification complémentaires, à savoir les programmes de phasage et les demandes à portée collective, demeurent peu présents et donc peu balisants. Toutefois, en ce qui a trait plus particulièrement aux demandes à portée collective, il est possible que la situation actuelle change étant donné que l'on peut s'attendre à l'adoption prochaine d'une réglementation concrétisant les démarches de l'article 59 entamées par deux des trois MRC, à savoir la MRC L'Assomption et Les Moulins.

Dès lors, la présence d'une approche de planification commune passe par deux avenues, soit par une vision harmonisée guidée par une volonté régionale forte ou par l'imposition d'une nouvelle échelle de réflexion ayant une vision en matière de gestion de l'urbanisation permettant de compenser les lacunes régionales.

En premier lieu, l'approche de planification commune repose sur la volonté de chaque instance régionale de se doter d'objectifs de gestion de l'urbanisation qui se traduit par l'adoption des outils de planification complémentaires, même si ces derniers sont tous des éléments de contenus facultatifs. Le cas de la MRC Les

Moulins illustre bien cette première situation, car elle contient presque tous les outils de planification complémentaires (seuils minimaux de densité, programme de phasage, plan de développement de la zone agricole de manière partielle ainsi que la concrétisation prochainement d'une demande à portée collective) dans son SAD examiné par la présente recherche.

La MRC Les Moulins devient en quelque sorte un cas unique dans la Couronne Nord qui permettra de réunir, une fois l'adoption prochainement de la réglementation concrétisant sa démarche d'article 59, pratiquement tous les outils de planification complémentaires examinés par la présente recherche. Le cas de la MRC Les Moulins démontre également que le succès du périmètre métropolitain est intimement lié aux antécédents d'aménagement des MRC.

Toutefois, comme démontré précédemment, cette situation est loin d'être le cas des quatre autres MRC qui possèdent une vision régionale disparate en matière des outils de planification complémentaires. Ainsi, si l'on considère le degré variable d'utilisation et/ou la quasi absence des outils de planification complémentaires à l'échelle régionale, cette première situation ne se révèle pas une avenue qui permet d'encadrer le périmètre métropolitain.

Sachant que, d'une part, la littérature abondante entourant la notion de périmètre d'urbanisation encourage la mise en place de diverses stratégies de gestion de l'urbanisation afin d'assurer l'atteinte des objectifs poursuivis par ce dernier et, d'autre part, que l'évolution de la pensée québécoise et des orientations gouvernementales en matière de périmètre d'urbanisation vise à encourager l'émergence d'un outil davantage stratégique, les SAD ont adopté peu de recommandations pouvant bonifier non seulement leur contexte de planification et leur périmètre d'urbanisation régional, mais également, le contexte de planification engendré par la loi 58 et le périmètre métropolitain.

Pour ce qui est de la deuxième situation, soit l'appropriation d'une nouvelle échelle de réflexion, les cinq MRC de la Couronne Nord sont maintenant confrontées, depuis l'entrée en vigueur du PMAD, à une nouvelle réalité institutionnelle, soit celle de l'échelle métropolitaine qui leur impose un outil de planification complémentaire (seuils minimaux de densité) et les incite à en adopter un deuxième (outil régional de développement et de mise en valeur de la zone agricole). Ainsi, la planification territoriale est abordée sous un angle nouveau et est confrontée à une nouvelle réalité métropolitaine, qui, jusqu'à présent, était absente.

La contribution du palier métropolitain en ce qui a trait à ces deux outils de planification complémentaires permet d'entrevoir une diminution de la disparité quant à leur utilisation afin de renforcer l'encadrement du périmètre métropolitain. Cela contribuera à bonifier le contexte de planification de la Couronne Nord en créant une approche de planification commune. Le PMAD devient en quelque sorte le déclencheur d'une nouvelle ère.

Dès lors, la réaction des MRC de la Couronne Nord à cette nouvelle réalité supra-régionale se révèle dorénavant fondamentale quant aux enjeux entourant le périmètre métropolitain ainsi que de son encadrement. Le partage des compétences engendré par la Loi 58 oblige une interaction qui ne sera pas toujours facile. Certains éléments, dont notamment la notion de besoin en espace et par conséquent la complémentarité des deux périmètres, risquent de susciter dans les années à venir tensions et débats. Il sera ainsi intéressant de suivre la mise en œuvre des objectifs et des critères du PMAD afin d'observer, suite au processus de conformité entre le palier régional et métropolitain, les changements qui auront lieu tant en ce qui a trait aux schémas qu'au niveau du territoire en soi.

De plus, comment susciter l'appropriation des deux outils de planification complémentaires, à savoir les programmes de phasage et les demandes à portée collective qui sont à la fois facultatifs et indépendants à l'exercice de conformité entre la CMM et les MRC de la Couronne Nord, est un enjeu tout aussi important. À

cet égard, outre le cas du programme de phasage de la MRC Les Moulins, ces deux outils sont quasi absents de tous schémas des MRC de la Couronne Nord. De plus, sachant que les MRC de la Couronne Nord n'ont dans la plupart des cas pas adopté les recommandations gouvernementales et théoriques pouvant encadrer le périmètre métropolitain, il existe une nécessité d'encourager la présence d'une approche de planification commune, tout en évitant la confrontation entre la CMM et les MRC de la Couronne Nord.

L'arrimage des outils de planification s'avère un moyen intéressant qui permet non seulement de contourner la problématique entourant le caractère facultatif des outils de planification complémentaires afin d'encadrer le périmètre métropolitain, mais également de susciter une innovation en matière de planification territoriale. L'approche adoptée par la CMM pour les outils régionaux de développement et de mise en valeur de la zone agricole, à savoir lier toute modification du périmètre métropolitain à l'adoption de cet outil, illustre bien la plus value de mettre en relation les outils de planification.

Dans le même ordre d'idée, l'intégration de la notion de demande à portée collective au contenu de l'outil régional de développement et mise en valeur permet de contourner le caractère facultatif de celle-ci. Cette subtilité est non négligeable étant donné que l'outil régional de développement et de mise en valeur est non seulement un outil que la CMM souhaite voir adopté par les MRC de la Couronne Nord, mais également un préalable afin de soumettre une demande de modification du périmètre métropolitain. Par conséquent, l'adoption de l'outil, dont le contenu exigera l'élaboration d'une demande à portée collective, aurait comme finalité l'harmonisation des MRC n'ayant pas entamé une telle démarche.

Cet arrimage, comme soulevé dans l'analyse du territoire à l'extérieur du périmètre métropolitain, est un exemple qui comporte plusieurs avantages. La combinaison des plans de développement de la zone agricole et des demandes à portée collective permet d'établir une vision cohérente et intégrée tout en balisant le

développement résidentiel permis au sein de cette zone. Cette combinaison permet également de simplifier l'application de la LPTAA et d'augmenter la concertation des acteurs impliqués, tout en évitant le dédoublement du travail de caractérisation et de délimitation nécessaire à la demande de portée collective.

En somme, le contexte de planification de la Couronne Nord met en évidence la complexité liée à la mise en œuvre de la Loi 58. Le degré variable d'utilisation des outils de planification complémentaires et surtout l'absence de ces derniers tant à l'échelle métropolitaine que régionale démontrent qu'il existe encore un besoin de planification et de coordination qui ne se dément pas, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du périmètre métropolitain. Cette situation souligne l'importance d'actions concertées en matière de gestion de l'urbanisation, permettant un meilleur encadrement du périmètre métropolitain et, par conséquent, l'évolution du territoire de la Couronne Nord.

## Conclusion

L'évolution de l'espace métropolitain soulève un grand nombre de problématiques, parmi lesquelles les enjeux d'aménagement, dont la gestion de la croissance urbaine, occupent une place importante, voire primordiale. Par conséquent, une croissance non contrôlée peut engendrer des externalités négatives importantes, non seulement pour les habitants de la métropole (qualité de vie), mais également pour le rayonnement de celle-ci. Les enjeux d'attractivité et de compétitivité des métropoles impliquent donc une nouvelle logique territoriale intimement liée à la cohérence de la région en tant qu'unité fonctionnelle. Ces enjeux nous ont donc amenés à réfléchir, dans le cadre de ce travail, sur la nature de l'espace métropolitain, et surtout sur la définition de ses limites.

En guise de rappel, le conseil de la CMM a adopté en juin 2008 une proposition sur un nouveau partage des compétences en aménagement entre la CMM et les municipalités régionales de comté ainsi que les agglomérations. En juin 2009, le projet de Loi 58, modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et les lois constituant les communautés métropolitaines, a alors été déposé. Finalement sanctionnée un an plus tard, en juin 2010, la Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines comporte deux objectifs principaux. D'une part, les MRC comprises dans la région métropolitaine de Montréal conservent leurs compétences en matière d'aménagement régional par le biais du maintien des schémas d'aménagement et de développement. D'autre part, la Loi conduit à l'élaboration d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement, un outil de planification stratégique qui s'applique à la région métropolitaine. La Loi définit ainsi un nouveau cadre institutionnel pour le territoire du Grand Montréal. Ce nouveau contexte de planification est donc l'élément déclencheur de la présente recherche qui s'est donc donné trois objectifs.

Le présent travail a permis tout d'abord d'examiner les fondements théoriques entourant le concept de périmètre d'urbanisation en plus d'examiner l'évolution de l'outil dans le contexte québécois. Le présent travail de recherche a également permis de se pencher sur le contenu du PMAD de la CMM et des schémas d'aménagement et de développement en vigueur des cinq MRC de la Couronne Nord, au moment de l'entrée en vigueur du PMAD, afin de documenter la conception ainsi que l'encadrement du périmètre métropolitain dans le nouveau contexte de planification du Grand Montréal. Enfin, le travail a permis d'examiner en quoi ce nouvel arrangement issu de la Loi 58 constitue une réponse aux tensions persistantes qui affligent le Grand Montréal, dont notamment en ce qui a trait à la gestion de l'urbanisation et particulièrement au concept de périmètre d'urbanisation.

Rappelons les questions spécifiques que la présente recherche a soulevées :

- Considérant les tensions préalables au sein du Grand Montréal, particulièrement entre les MRC de la Couronne Nord et la CMM, ainsi que l'absence de vision commune d'aménagement jusqu'à présent, comment, dans le contenu de la Loi 58, a-t-on développé une plate-forme adéquate ou inadéquate non seulement aux enjeux liés à cette tension, mais également aux enjeux entourant la délimitation et l'atteinte des objectifs du périmètre métropolitain ?
- De plus, sachant les échecs antérieurs de planification métropolitaine, notamment en ce qui a trait au projet de SMAD, ainsi que l'expérience québécoise en matière de périmètre d'urbanisation qui démontre que l'outil tarde à s'imposer comme outil stratégique de gestion de l'urbanisation, on se demande si le périmètre métropolitain, tel que défini dans le PMAD, sera l'aboutissement d'un changement de direction ou une autre manifestation de la continuité des 30 dernières années ?

- Étant donné que la Loi 58 implique la conservation des compétences des MRC en matière d'aménagement, que pourrions-nous attendre des schémas régionaux et plus précisément des outils de planification complémentaires afin de bonifier leurs contextes de planification, le PMAD et particulièrement le périmètre métropolitain ? De plus, quelle est la part de ces mêmes outils de planification complémentaires à l'échelle métropolitaine dans l'encadrement du périmètre métropolitain ?

Afin de répondre à ces questions, l'analyse de la présente recherche s'est penchée sur deux volets, à savoir d'une part, la conception du périmètre métropolitain tel que défini tant dans le projet de PMAD que dans la version finale qui est entrée en vigueur le 12 mars 2012, et d'autre part, l'encadrement du périmètre métropolitain via les quatre outils de planification complémentaires, soit deux concernant le territoire intérieur du périmètre métropolitain (seuils minimaux de densité et programmes de phasage), et deux autres concernant son territoire extérieur (plans de développement de la zone agricole et demande à portée collective).

Ainsi, en matière de conception, la présente recherche a soulevé trois éléments qui caractérisent le périmètre métropolitain, soit :

1. Le périmètre métropolitain est un outil nettement plus stratégique.
2. Il existe peu de complémentarité entre les périmètres régionaux et le périmètre métropolitain.
3. La zone agricole continue de jouer un rôle très important.

Tout d'abord, le périmètre métropolitain est un outil nettement plus stratégique, comparativement au rôle attribué à cette notion au préalable dans les schémas

d'aménagement et de développement régionaux. À cet égard, la principale innovation concerne la procédure de modification (« Le 1.6.2 ») qui va au-delà des exigences de la Loi 58 et de la LAU, permettant de bonifier la gestion du territoire métropolitain en imposant un cadre de réflexion standardisé, applicable à toutes les MRC et agglomérations. Le « 1.6.2 » contribue ainsi à créer une vision d'ensemble du territoire qui, en fin de compte, permet un meilleur arbitrage entre les impératifs de développement et de protection.

De plus, la notion d'aire de marché, sur laquelle s'appuie cette procédure, permet au périmètre métropolitain de mieux prendre en compte les dynamiques du déploiement de l'urbanisation du Grand Montréal, dans le contexte de planification engendré par la Loi 58. En d'autres mots, cette notion permet de nuancer la perspective régionale en matière d'offre et de demande en terrains constructibles, tout en respectant la nécessité d'une perspective supra-régionale, voire métropolitaine. En ne se limitant pas aux limites administratives d'une MRC, la notion d'aires de marché palie à certaines problématiques liées au contexte de planification engendré par la Loi 58, dont l'interrelation entre le périmètre métropolitain et les périmètres d'urbanisation régionaux.

À cet égard, la présente recherche a permis de soulever qu'il existe certaines lacunes, notamment liées au manque de complémentarité entre les périmètres régionaux et le périmètre métropolitain. Cet enjeu prend naissance dans la délimitation du périmètre métropolitain, à savoir que ce dernier représente essentiellement une agrégation des périmètres d'urbanisation régionaux qui eux sont collés à la zone agricole, engendrant la juxtaposition de trois limites en raison de l'article 164 des dispositions transitoires et finales de la Loi 58. L'existence de deux périmètres d'urbanisation délimitant le même territoire, mais ayant chacun une perspective différente de l'offre et de la demande en espaces, met en évidence, dans le cadre de la Loi 58, certains problèmes de cohabitation et a pour effet d'accentuer les tensions politiques entre les MRC et la CMM.

À l'inverse, le décalage des limites des deux périmètres d'urbanisation, comme démontré par l'exemple de la MRC Les Moulins, offre une réelle complémentarité, en misant notamment sur la temporalité du développement territorial. Cette situation, également le résultat de l'article 164 des dispositions transitoires et finales de la Loi 58, souligne ainsi la capacité du périmètre métropolitain à devenir un outil davantage stratégique, contribuant à différencier clairement les besoins en espaces de ces deux paliers, ce qui au final permet d'établir une logique territoriale plus ordonnée du déploiement de l'urbanisation.

Enfin, la présence de la zone agricole demeure une réalité non négligeable qui continue de caractériser non seulement la délimitation des périmètres d'urbanisation régionaux et le périmètre métropolitain, mais également l'impact de ces derniers comme outils stratégiques de gestion de l'urbanisation. Rappelons que la délimitation des périmètres d'urbanisation dans le contexte québécois est intimement liée à la zone agricole. En effet, dans une grande majorité des cas, les MRC se sont servies des limites de la zone agricole afin de délimiter leurs périmètres d'urbanisation. Cette zone a ainsi joué un rôle important en matière de gestion de l'urbanisation, servant, par défaut, comme périmètre d'urbanisation métropolitain pour la région du Grand Montréal.

Bien que la zone agricole occupe un rôle important en matière de gestion de l'urbanisation, la présence de cette dernière dans le Grand Montréal a contribué à travers le temps à l'enracinement des limites « urbanisables » de la région métropolitaine et, par conséquent, à la délimitation du périmètre métropolitain tel que défini dans la version officielle du PMAD. Partant de ce fait, l'absence de la zone agricole, voir même la révision de celle-ci par le gouvernement, aurait-elle permis au périmètre métropolitain d'être conçu de manière encore plus stratégique, en permettant une réelle complémentarité entre les deux périmètres d'urbanisation et en mettant davantage l'accent sur la temporalité du déploiement de l'urbanisation? En fin de compte, la présence de la zone agricole ainsi que la volonté de ne pas empiéter sur celle-ci conditionnent l'étendue des limites du périmètre métropolitain ainsi que son caractère stratégique.

En matière d'encadrement, il est tout d'abord important de rappeler qu'aussi pertinents les périmètres d'urbanisation puissent paraître, ils ne peuvent soutenir une urbanisation durable du territoire à eux seuls. Or, l'atteinte des objectifs qui y sont rattachés repose en grande partie sur l'encadrement offert par ces outils de planification complémentaires. Quant à l'examen du contexte de planification de la Couronne Nord et plus particulièrement les outils de planification complémentaires, il en ressort trois grandes conclusions, soit :

1. Le contexte de planification de la Couronne Nord révèle une situation régionale hautement variable en matière d'encadrement.
2. L'étude des schémas d'aménagement et de développement de la Couronne Nord révèle le besoin d'une approche de planification commune.
3. L'atteinte des objectifs du périmètre métropolitain repose en partie sur de nouvelles approches innovantes.

En premier lieu, l'examen du contexte de planification de la Couronne Nord via les cinq schémas d'aménagement et de développement en vigueur révèle une situation régionale hautement variable en matière d'encadrement, caractérisée par un degré inégal d'utilisation des outils de planification complémentaires et surtout une quasi absence de ces derniers à l'échelle régionale. Ainsi, l'examen de la Couronne Nord a permis de constater que d'une part, dans le territoire compris à l'intérieur du périmètre métropolitain de la Couronne Nord, seul un des deux outils de planification complémentaires, soit les seuils minimaux de densité, contribuera à baliser le périmètre métropolitain grâce à l'apport du palier métropolitain. D'autre part, l'examen de la Couronne Nord a également permis de constater que dans le territoire compris à l'extérieur du périmètre métropolitain de la Couronne Nord, seul un des deux outils de planification complémentaires, soit l'outil de développement et de mise en valeur de la zone agricole, contribuera à baliser le périmètre métropolitain, ce encore une fois en raison de l'apport du palier métropolitain. Ces résultats posent problème puisque l'atteinte des objectifs du périmètre métropolitain

repose en partie sur la présence de ces mêmes outils de planification complémentaires. Le contexte régional actuel est en somme loin d'être idéal si l'on se fie aux conclusions de la présente recherche.

Deuxièmement, l'étude des schémas d'aménagement et de développement de la Couronne Nord révèle le besoin d'une approche de planification commune en ce qui concerne particulièrement les quatre outils de planification complémentaires afin d'assurer l'encadrement du périmètre métropolitain. La présence d'une approche de planification commune, un élément clé dans l'atteinte des objectifs du périmètre métropolitain, passe alors par deux avenues, soit par une vision d'ensemble guidée par une volonté régionale forte ou soit par l'imposition d'une nouvelle échelle de réflexion ayant une vision en matière de gestion de l'urbanisation qui permet de compenser les lacunes régionales. La présente recherche démontre ainsi la plus value du palier métropolitain et du PMAD, étant donné que le contexte régional actuel est alors loin d'être idéal.

Enfin, l'examen du contexte de planification de la Couronne Nord permet de constater que l'atteinte de ces objectifs repose également sur de nouvelles approches innovantes, permettant de pallier à certaines contraintes, à savoir le caractère obligatoire/facultatif des outils de planification complémentaires et l'âge relatif des schémas, voir le manque de volonté politique de se doter de règles plus contraignantes qui, dans le contexte de planification engendrée par la Loi 58, a des répercussions sur l'encadrement du périmètre métropolitain. À cet égard, une particularité de l'approche mise de l'avant par la CMM concerne les outils de planification complémentaires qui sont par le fait même des préalables afin qu'une demande de modification du périmètre métropolitain soit recevable, ce qui est le cas des outils régionaux de développement et de mise en valeur de la zone agricole. De plus, l'arrimage des outils de planification complémentaires entre eux constitue une autre approche innovante. Ainsi, ceci est illustré par l'exemple de la MRC Les Moulins qui en voulant adopter une « stratégie de développement agricole » intègre la notion de demande à portée collective comme contenu de cette dernière, ce même si aucun des deux outils n'est actuellement en vigueur.

Ces deux approches s'avèrent des solutions intéressantes permettant non seulement de contourner la problématique entourant le caractère facultatif des outils de planification complémentaires et l'âge relatif des schémas afin d'encadrer le périmètre métropolitain, mais également d'assurer une gestion plus durable du territoire d'intervention.

En somme, la présente recherche soulève de nombreux constats entourant la conception et l'encadrement du périmètre métropolitain, dont plusieurs sont plutôt problématiques, à savoir l'inclusion au périmètre métropolitain de certaines parties du territoire tout en refusant de reconnaître d'autres secteurs, l'existence de deux périmètres d'urbanisation délimitant le même territoire, mais ayant chacun une perspective différente de l'offre et de la demande en espaces et l'absence de certains outils de planification complémentaires, particulièrement les programmes de phasage et l'absence d'une définition plus précise des « outils régionaux de développement et de mise en œuvre de la zone agricole » et de leurs contenus.

Son succès repose notamment sur la prise en compte des nouvelles tendances, à savoir les nouvelles dynamiques du marché immobilier vers des produits de plus en plus denses, la planification intégrée de l'aménagement et du transport, etc. Ces nouvelles tendances auront sans doute un effet positif sur la gestion plus serrée de l'urbanisation et l'émergence de formes urbaines plus compactes et contiguës. Elles nécessiteront probablement de nouvelles approches et de nouveaux outils.

De plus, tant en matière de conception que d'encadrement, ce nouveau contexte de planification contribue à maintenir un niveau de tensions et de conflits relativement élevé entre les diverses parties. À cet égard, l'adoption du PMAD et l'accord entre la majorité des maires, incluant ceux de la Couronne Nord, démontre un changement de mentalité qui est en train d'émerger. Toutefois, la mise en œuvre du PMAD nécessitera l'engagement de ces mêmes maires et un travail continu d'acquisition de connaissances et de sensibilisation quant à ces nouvelles approches (Densification, développement TOD, redéveloppement).

Il sera alors intéressant de suivre l'évolution de la mise en œuvre du périmètre métropolitain à l'égard de ces nouvelles tendances, de ce nouveau virage politique et particulièrement à l'égard de la nouvelle tangente stratégique qui le définit.

S'inscrivant à l'origine dans un courant de planification moderniste, la littérature scientifique entourant la notion de périmètre d'urbanisation révèle une évolution du discours populaire, qui a vu l'émergence d'une perspective post-moderne (Abbott et Margheim, 2008). Ce regard « post-moderne » considère le périmètre d'urbanisation comme un moyen d'engager et d'habiliter la conversation et le débat (Abbott et Margheim, 2008). À cet égard, la notion de périmètre d'urbanisation constitue l'un des rares outils urbanistiques permettant, selon une approche imaginative, métaphorique et symbolique, d'encourager la découverte de l'évolution d'une région, de discuter d'enjeux tant d'aménagement que politiques et sociaux, en plus de jouer un rôle dans la promotion culturelle d'une région, comme, par exemple, Portland, Oregon (circuits récréotouristiques, expositions d'art musical et visuel, etc.) (Abbott et Margheim, 2008).

L'expérience québécoise en matière de périmètre d'urbanisation démontre non seulement que l'outil ne s'insère pas dans ce regard « post-moderne », mais qu'il tarde de s'imposer comme outil stratégique de gestion de l'urbanisation. Ainsi, même si des avancées ont été faites avec le PMAD, le périmètre métropolitain demeure pour l'instant enraciné dans un discours davantage conventionnel (périmètre comme outil réglementaire), et ce même si l'outil a un caractère nettement plus stratégique qu'auparavant. Évoquant un spectre d'intérêts plutôt large, le périmètre métropolitain, comme défini par le PMAD, a tout de même le potentiel, dans le contexte de planification engendré par la Loi 58, de dépasser la frontière du discours conventionnel afin d'inspirer et d'engager l'imaginaire collectif des acteurs de la région métropolitaine à travers la discussion et le débat.

## Bibliographie

- Abbot, C. et Margheim, J. 2008. « Imagining Portland's Urban Growth Boundary : Planning Regulation as Cultural Icon ». *Journal of the American Planning Association*, vol.74 (2), p. 196-208.
- Bengston, D. Fletcher, J. et Nelson, K. 2003. « Public policies for managing urban growth and protecting open space : policy instruments and lessons learned in the United States ». *Landscape and Urban Planning*, vol. 69, p. 271–286.
- Bisson, B. 2011. « La banlieue nord rejette le plan d'aménagement de la CMM ». *LaPresse*. Avril 2011.
- Blais, P. et Caron, A. 1998. « Schémas d'aménagement et gestion de l'urbanisation ». *Municipalité*, octobre-novembre, p. 17-20.
- Broadbent, A. 2008. *Urban nation : Why we need to give power back to the cities to make Canada strong*. Toronto : Harper Collins Ltée.
- Collin, J.-P., Poitras, C. et Dagenais, M. 2003. « From city to city-region : historical perspective on the contentious definitions of the Montreal metropolitan area ». *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 12 (1), p. 16-34.
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), 2005a. *Projet de Schéma métropolitain d'aménagement et de développement*. Mars 2005
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), 2005b. *Rapport de la Commission de l'aménagement. Projet de Schéma métropolitain d'aménagement et de développement*. Septembre 2005.
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). 2008. *Résolution CC08-022 : Proposition d'un nouveau partage des compétences pour la planification du développement du territoire métropolitain*. Résolution adoptée par le conseil de la CMM le 12 juin 2008.

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), 2009. « L'institution ». En ligne : <http://www.cmm.qc.ca/index.php?id=129> (page consultée le 27 novembre 2009).

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), 2010a. *Portrait du Grand Montréal. Cahier Métropolitains*. Décembre 2010.

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), 2010b. *Portrait statistique des activités et du territoire agricoles de la Communauté métropolitaine de Montréal*. Septembre 2010.

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), 2011a. *Projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement*. Avril 2011.

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), 2011b. *Plan métropolitain d'aménagement et de développement*. Décembre 2011.

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), 2011c. *Rapport de la Commission de l'aménagement. Projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement*. Novembre 2011.

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), 2012a. *Mandat à la Commission de l'aménagement concernant les demandes de modification du plan métropolitain d'aménagement et de développement*. Extrait du procès-verbal de la séance ordinaire du comité exécutif tenue le 22 mars 2012 à 9 h 30. Résolution numéro CE12-040.

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), 2012b. *Mandat au comité consultatif agricole*. Extrait du procès-verbal de la séance ordinaire du comité exécutif tenue le 22 mars 2012 à 9 h 30. Résolution numéro CE12-041.

Commission de protection du territoire agricole du Québec, 2006. *L'approche d'ensemble dans la gestion des nouvelles utilisations résidentielles en zone agricole*. Février 2006.

- Commission de protection du territoire agricole du Québec, 2011. Dossier numéro 371 424. Décision en vertu de l'article 59 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. Novembre 2011.
- Commission de protection du territoire agricole du Québec, 2012a. Dossier numéro 369 533. Décision en vertu de l'article 59 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. Février 2012.
- Commission de protection du territoire agricole du Québec, 2012c. *Rapport annuel de gestion 2011-2012*. Novembre 2012.
- Côté, C., 2011. « Plan métropolitain: la révolte de la couronne nord fait mouche ». *LaPresse*. Octobre 2011.
- Daniels, T. 1999. *When the city and country collide : Managing growth in the metropolitan fringe*. Washington, D.C. : Island Press.
- Douay, N. 2007. *La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal*. Thèse de doctorat en urbanisme, Université de Montréal et Université Paul Cézanne (aix-Marseille).
- Douay, N. Lewis, P. et Trépanier, M.-O. 2008. « Le modèle québécois d'aménagement du territoire à l'heure des bilans ». Communication présentée au colloque international de l'association Française d'Études Canadiennes, Bordeaux, France.
- Easley, V. G. 1992. « Staying Inside the Lines: Urban Growth Boundaries ». Planning Advisory Service Report Number 440. Chicago : American Planning Association.
- Giroux, Lorne. *Aspects juridiques du règlement du zonage au Québec*, Québec, P.U.L., 1979.
- Guay, P.-Y. 2009. « Le projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement : autopsie d'un échec », dans Delorme, P. dir. *Montréal aujourd'hui et demain*. Liber, Montréal.

Groupe de travail sur Montréal et sa région, 1993. *Rapport final*, Montréal.

Houle, V. 2011. « PMAD : Une proposition irrecevable avec des conséquences dramatiques ». *Hebdo Rive Nord*. Octobre 2011.

Kelly, E. D. 2004. *Managing Community Growth*. Deuxième édition. Westport, CT. : Praeger.

Kloosterman, R. et Musterd, S. 2001. « The polycentric urban region : Toward a research Agenda ». *Urban studies*, vol. 38 (4), p.623-633.

Knaap, G. et Hopkins, L. 2001. « The Inventory Approach to Urban Growth Boundaries ». *Journal of the American Planning Association*, vol. 67 (3), p. 314-326.

Knaap, G. et Nelson A. C. 1992. *The Regulated Landscape: Lessons on State Land Use Planning from Oregon*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

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

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. (LAU) L.R.Q., chapitre A-19.1.

Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal. (LCMM) L.R.Q., chapitre. C-37.01.

Lassar, T., Porter, D. 1990. « Urban Rural Boundaries: The Limit of Limits ». *Urban Land*, p. 32-35.

Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. (LPTAA) L.R.Q., chapitre P-41.1.

Mainville, C. 2011. « Les élus locaux s'indignent et maintiennent leur opposition au plan d'aménagement de la CMM ». *Journal Le Courrier*. Mai 2011.

Marchand-Lamothe, A. 2011. « La région se mobilise pour faire connaître son mécontentement face au PMAD ». *L'écho de Repentigny*. Octobre 2011.

Massicotte, L., Agostini, F. et Caron, A. 2008. *La gestion de l'urbanisation dans la révision des schémas d'aménagement et de développement*. Septembre 2008).

Merlin, P. et Choay, F. 2005. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Paris : Presses universitaires de France.

Ministère des Affaires municipales, 1985. *Prévisions de la croissance et délimitation des périmètres d'urbanisation*. Publications Québec.

Ministère des Affaires municipales, 1992. *La révision des schémas d'aménagement : Bilan des schémas d'aménagement et perspectives de révision*. Publications Québec.

Ministère des Affaires municipales, 1994. *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : Pour un aménagement concerté du territoire*. Publications Québec.

Ministère des Affaires municipales, 1997. *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : La protection du territoire et des activités agricoles*. Publications Québec.

Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2001a. *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : La protection du territoire et des activités agricoles*. Document complémentaire révisé. Publications Québec.

Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2001b. *Une vision d'action commune : Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales, région métropolitaine de Montréal 2001-2021*. Publications Québec.

Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2002. *La réorganisation municipale: Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*, Québec : Gouvernement du Québec (présentation power point) En ligne. : [http://www.mamrot.gouv.qc.ca/accueil/livre.../reorg\\_mun\\_resum.pdf](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/accueil/livre.../reorg_mun_resum.pdf) (page consultée le 12 septembre, 2009).

Ministère des Affaires municipales et des régions, 2005a. *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : La protection du territoire et des activités agricoles*. Addenda au document complémentaire révisé. Publications Québec.

Ministère des Affaires municipales et des régions, 2005b. *Avis gouvernemental sur le projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement*. Publications Québec.

Ministère des Affaires municipales, Régionales et Occupation du territoire, 2011a. *Addenda modifiant les orientations gouvernementales en matière d'aménagement pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal en vue de l'élaboration d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement*. Publications Québec.

Ministère des Affaires municipales, Régionales et Occupation du territoire, 2011b. *Annexe de l'avis du gouvernement sur le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal*. Publications Québec.

Ministère des Affaires municipales, Régionales et Occupation du territoire, 2012a. *La prise de décision en urbanisme*. En ligne : <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/avant-propos/>.

Ministère des Affaires municipales, Régionales et Occupation du territoire, 2012b. *Lettre d'entrée en vigueur du Plan métropolitain d'aménagement et de développement*. Publications Québec.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, 2011. *Plan de développement de la zone agricole*. Publications Québec.

- MRC de L'Assomption, 2001. *Schéma d'aménagement et de développement*, 2e génération, 2 mai 2001, L'Assomption (Québec).
- MRC de Mirabel, 1996. *Schéma d'aménagement et de développement*, 2e génération, 30 avril 1996, Mirabel (Québec).
- MRC de Deux-Montagnes, 1988. *Schéma d'aménagement et de développement*, 1ere génération, 13 octobre 1988, Deux-Montagnes (Québec).
- MRC Les Moulins, 2002. *Schéma d'aménagement et de développement*, 2e génération, 18 décembre 2002, Les Moulins (Québec).
- MRC de Thérèse-De Blainville, 2005. *Schéma d'aménagement et de développement*, 2e génération, 10 mars 2005, Thérèse-De Blainville (Québec).
- Myers, D. et A. Kitsuse. 1999. « The Debate Over Future Density of Development : An Interpretative Review ». Travail de recherche. *Lincoln Institute of Land Policy*.
- Nelson, A. C. 2004. Urban Containment American Style : A Preliminary Assessment. dans Richardson, H. W. et Christine Bae, C.-H. *Urban Sprawl in Western Europe and the United States*. Ashgate Publishing.
- Nelson, A. et Sanchez, T. 2005. « The Effectiveness of Urban Containment Regimes in Reducing Exurban Sprawl ». *Network City and Landscape* vol. 160, p. 42-47.
- OCDE, 2004. *Examens territoriaux de l'OCDE : Montréal, Canada*. Paris, OCDE.
- Ouimet, B. 2009. *Protection du territoire agricole et développement régional : Une nouvelle dynamique mobilisatrice pour nos communautés*. Avril, 2011.
- Porter, D. 2008. *Managing Growth in America's Communities*. Deuxième édition. Washington, D.C. : Island Press.

Projet de Loi 58 sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines. P.L. 58.

SAINT-AMOUR Jean-Pierre, *Le droit municipal de l'urbanisme discrétionnaire au Québec*. Éditions Yvon Blais. 2006.

Sancton, A. 2008. *The limits of boundaries : Why city-regions cannot be self-governing*. Montreal : McGill-Queen's University Press.

Sénécal, G. et Bherer, L. 2009. *La métropolisation et ses territoires*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.

Staley, S. et Mildner, G. 1999. « Urban Growth Boundaries and Housing Affordability: Lessons from Portland ». *Public Policy Institute* (11), 1-13.

Table des préfets et des élus de la Couronne Nord de Montréal, 2010. *Convention CMM-TÉPCN*. Décembre 2010.

Table des préfets et des élus de la Couronne Nord de Montréal, 2011a. *La contribution de la Couronne Nord au Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la région métropolitaine de Montréal*. Mars, 2011.

Table des préfets et des élus de la Couronne Nord de Montréal, 2011b. *Mémoire de la Couronne Nord sur le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement adopté le 28 avril 2011*. Septembre 2011.

Trépanier, M-O. 2010. « Zonage agricole et périurbanisation au Québec. Grandeurs et misères ». Texte d'une présentation pour le colloque Gouvernance de l'agriculture urbaine et périurbaine. Processus et modèles de développement. Congrès de l'ACFAS, Montréal. Mai 2010.

Union des producteurs agricoles, 2008. *Rapport du projet : Mise en valeur de la zone agricole en milieu périurbain*. Août 2008.