



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

CAT – 011M
C.G. – Loi sur
l'aménagement
durable du territoire
et l'urbanisme

MÉMOIRE PRÉSENTÉ

À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

DANS LE CADRE DE LA CONSULTATION GÉNÉRALE

Sur l'avant-projet de loi

LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE ET L'URBANISME

Le 20 avril 2011

« Notre responsabilité à nous, élus, est de nous assurer d'offrir des communautés où se conjugueront qualité de vie et prospérité économique, et cela, en pratiquant une gouvernance innovante, imputable et transparente. En cette période mouvementée, je m'attends à ce que vous affirmiez un leadership fort, que vous fassiez preuve de créativité...L'avenir s'ouvrira enfin aux communautés plus efficaces et plus ouvertes...Pour y parvenir, le gouvernement s'engage à nouveau à travailler en partenariat avec les municipalités ; il veut être un facilitateur. »

EXTRAIT DE L'ALLOCATION DU MINISTRE
DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS
ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, M. LAURENT LESSARD
**Sommet sur le milieu municipal organisé par
l'Union des municipalités du Québec
Boucherville, 19 mars 2011**

« ... l'aménagement du territoire est une responsabilité politique et ...il convient de reconnaître et de confirmer le rôle assumé par le milieu municipal en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et, pour l'avenir, de lui procurer les outils souples et propres à lui permettre de définir, en collaboration avec les citoyens, le type d'aménagement auquel aspire la communauté et de jouer son rôle de manière efficace dans le contexte d'un État moderne. »

EXTRAIT DU PRÉAMBULE
**Avant-projet de loi
Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme**

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC	iv
INTRODUCTION	1
1. LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME : UN PEU D'HISTOIRE ...	3
1.1 L'Union des municipalités du Québec : à pied d'œuvre depuis 1948	3
1.2 Les principes fondateurs	5
1.3 Une loi en mutation : 25 ans de dispositions nouvelles aux embûches multiples	5
1.4 Les travaux de révision de 2006 : les attentes du monde municipal.....	5
2. L'AVANT-PROJET DE LOI ET LES ATTENTES ET PRINCIPES DÉFENDUS PAR LE MONDE MUNICIPAL	6
2.1 Le préambule : l'assise de la loi révisée	6
2.2 Subsidiarité et décentralisation	7
2.3 Les planifications sectorielles et la préséance de la loi.....	9
2.4 La planification du développement : qu'en est-il de l'autonomie municipale?....	9
2.5 Allègement : pour qui?.....	10
2.6 Simplification : où est l'héritage de la <i>Loi sur les compétences municipales?</i> ..	12
2.7 La participation citoyenne : un nouvel encadrement juridique?	13
2.8 Les orientations gouvernementales.....	19
2.9 Contenu des plans métropolitains et des schémas	21
2.10 Contenu des plans d'urbanisme	22
2.11 Les dispositions transitoires : une absence inquiétante.....	23
2.12 Activités et territoire agricole : le statu quo!	23
3. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	26

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

À la fois expression de la diversité et de la solidarité municipale et interlocutrice privilégiée auprès de ses partenaires, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) représente, depuis sa fondation en 1919, les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Elle est un regroupement municipal qui favorise l'entraide dans l'ensemble du milieu, d'abord en soutenant la prise en charge de son action au plan régional par ses dix-sept caucus régionaux, mais aussi en permettant à ses membres de travailler sur la base de leurs affinités et d'avoir une voix sur toutes les instances politiques et dirigeantes.

La structure de l'UMQ, par ses caucus d'affinité, est le reflet de la mosaïque municipale québécoise avec ses communautés métropolitaines, ses grandes villes, ses cités régionales, ses municipalités de centralité, ses municipalités locales et ses MRC. Les membres de l'UMQ représentent près de cinq millions de citoyennes et citoyens.

En plus de contribuer, par des représentations pertinentes et constructives auprès du gouvernement, à l'amélioration continue de la gestion municipale, l'UMQ dispense une gamme variée de services conçus expressément pour ses membres, adaptés à leur réalité et à la spécificité de leurs besoins. Elle se veut également un carrefour de la réflexion municipale québécoise et favorise à cette fin la formation des élus municipaux et la diffusion de l'information, notamment par le biais de son site Internet (*www.umq.qc.ca*), de son bulletin électronique quotidien *Carrefour Municipal*, de ses *Info Express*, de sa revue *URBA*, de ses Assises annuelles et de son salon *Quartier municipal des affaires*. L'UMQ est de plus un agent privilégié de communication entre les gouvernements et les municipalités.

La mission de l'UMQ consiste à promouvoir le rôle fondamental des municipalités dans le progrès social et économique de l'ensemble du territoire québécois et de soutenir ses membres dans la construction de milieux de vie démocratiques, innovants et compétitifs.

INTRODUCTION

L'Union des municipalités du Québec (UMQ) tient à remercier la Commission de l'aménagement du territoire de l'opportunité qui lui est donnée de déposer un mémoire exprimant son opinion sur l'avant-projet de *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* (LADTU).

Il nous apparaît fondamental de témoigner devant cette Commission de l'importance que revêt pour les élus municipaux la réforme de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) entreprise en 2006. La loi révisée dans sa version finale doit valoriser le leadership des élus municipaux en matière d'aménagement du territoire, conformément aux objectifs initiaux de la réforme et conformément aux principes fondateurs de la LAU de 1979.

Force nous est de constater que l'avant-projet de *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* déposé à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2010 a très peu tenu compte des principales recommandations de l'UMQ. Il ne reflète en effet nullement le changement de paradigme demandé par le monde municipal. Il ne fait qu'accroître le malaise qui s'est développé chez les élus municipaux lorsque les orientations gouvernementales sont progressivement devenues, à partir des années 2000, rien de moins qu'un outil de contrôle sur le travail d'élaboration des outils d'urbanisme municipaux. Il accentue en outre le sentiment de désaveu ressenti par eux suite à l'adoption de lois qui, depuis le milieu des années 2000, sont venues gruger leurs pouvoirs en matière d'aménagement et de développement du territoire pour les refiler à d'autres entités, aucunement décisionnelles, et souvent formées de non élus (*Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire en regard des CRÉ, Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau, Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, etc.*). Il accentue en conséquence la dévalorisation du leadership des élus municipaux.

Puisque l'avant-projet de loi est loin des attentes formulées quant à son orientation, l'UMQ a choisi une approche globale pour le commenter au lieu de procéder par article avec des suggestions de bonification, de remplacement ou d'ajout, cela a déjà été fait dans le cadre des travaux de révision depuis 2006. Certes, l'avant-projet de loi introduit des améliorations ponctuelles sur les compétences locales comme le règlement à caractère incitatif « bonus zoning », les servitudes de parcs, les comités décisionnels, les exigences d'études d'experts dans les zones de contraintes, un pouvoir étendu de subvention et d'expropriation des plans particuliers d'urbanisme, un meilleur encadrement des dérogations mineures, etc. Ces quelques nouveautés sont intéressantes et positives, bien sûr, mais peu significatives et structurantes par rapport aux préoccupations du monde municipal.

Les principes fondateurs de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* de 1979 étaient le fruit d'une collaboration entre le gouvernement du Québec et l'UMQ. Le premier des huit objectifs de la réforme entreprise en 2006 était de maintenir et de réaffirmer ces principes, tout en acceptant l'idée que les dispositions législatives qui assurent leur mise en œuvre puissent être révisées. La demande de l'UMQ d'inscrire en tête de l'avant-projet de loi un préambule et des dispositions introductives visait justement à affirmer clairement ces principes. Or, il est manifeste que l'ensemble de l'avant-projet, dans son libellé et dans son esprit, ne respecte pas le préambule et les dispositions introductives.

C'est pourquoi le présent mémoire réitère les exigences du monde municipal quant à la teneur et la portée de la future LAU. L'UMQ demande que les recommandations contenues dans le présent mémoire soient prises en compte et respectées dans le projet de loi prévu pour l'automne 2011 et que ce projet de loi prévoit aussi l'harmonisation avec la future LAU de toute législation, présente et future, ayant des incidences en matière d'aménagement et de développement, et ce, d'une part, pour éviter des chevauchements juridictionnels et réglementaires et, d'autre part, pour assurer la primauté de la future LAU sur toute autre loi touchant l'aménagement et le développement du territoire.

Aux yeux de l'UMQ, l'avant-projet de loi laisse croire à un manque de confiance envers le monde municipal. Il encadre et contrôle plus que jamais les élus locaux :

- ❖ **PAR LE HAUT**, notamment par les orientations gouvernementales ainsi que les approbations et obligations du ministre et de l'appareil gouvernemental;
- ❖ **PAR LE BAS**, avec l'approbation référendaire, maintenue et resserrée.

Coincés entre les exigences gouvernementales et celles de la population, les élus seront confrontés à des obligations croissantes qui se solderont par des coûts astronomiques année après année. On les encadre davantage et on effrite encore leurs pouvoirs, leur enlevant la possibilité de relever efficacement des défis d'aménagement et de développement présents sur leur territoire. Les élus et les municipalités veulent créer de la richesse sur leur territoire et se développer avec des moyens et non avec des contraintes qui viendront alourdir leur tâche. Si la LAU révisée dans sa version finale conserve la facture de l'avant-projet de loi, cela va créer un déficit démocratique regrettable pour le Québec. Ce déficit démocratique résulte du fait que l'avant-projet de loi renforce le contrôle sur l'administration municipale alors qu'en vertu du préambule et de l'article 1 des dispositions introductives, les élus municipaux ont la légitimité d'exercer leur responsabilité politique et leur compétence en aménagement à titre d'instances décentralisées. C'est un choix de société que le législateur a le droit de faire, mais l'UMQ a choisi d'illustrer pourquoi elle est en désaccord avec ce choix.

1. LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME: UN PEU D'HISTOIRE

1.1 L'Union des municipalités du Québec (UMQ) : à pied d'œuvre depuis 1948

L'adoption du projet de loi n° 125 *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en 1979 constituait l'aboutissement d'un long cheminement intellectuel qui n'avait omis l'étude d'aucun aspect du domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, que ce soit les perspectives philosophique et politique, la dimension démocratique et les considérations d'ordre juridique et pratique. Cette démarche, quant à l'UMQ, remontait au moins à 1948 alors qu'elle faisait valoir, lors de ses Assises annuelles, la nécessité d'une "*Loi-cadre d'urbanisme et d'aménagement devant être conçue dans l'optique d'une redistribution des*

pouvoirs entre le gouvernement provincial et les autorités locales plutôt qu'en vue d'un accroissement des contrôles et des directives de l'État". L'UMQ craignait déjà le dirigisme de l'État.

C'est avec le dépôt du rapport La Haye "Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme", en 1968, qu'un réel débat s'est engagé entre tous les agents de l'aménagement du territoire, puisque ce rapport concrétisait la vision gouvernementale en cette matière. L'opinion générale des élus municipaux était à l'époque favorable à une législation sur l'urbanisme puisqu'elle en a réitéré le besoin au cours des années 1960 et 1970, mais la majorité des membres de l'UMQ voulaient voir s'orienter les principes d'une telle loi vers l'accroissement des pouvoirs municipaux, qui pourraient être exercés au niveau local aussi bien qu'au niveau régional et vers un plus grand rôle de coordination par l'État. D'ailleurs en 1973, l'UMQ dénonçait l'avant-projet de *Loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire* parce qu'il dégagait une très nette volonté de centralisation et de concentration des pouvoirs au niveau du ministre et des fonctionnaires.

La loi n° 125 a donc bien campé la volonté de décentralisation qui préoccupait le gouvernement provincial depuis plus de dix ans déjà. On se rappellera le fascicule 3 sur l'aménagement et l'urbanisme préparé en 1977 par le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation. Dans sa réflexion sur l'aménagement du territoire, le ministre d'État à l'Aménagement, Jacques Léonard, y déclarait d'entrée de jeu :

- ❖ Ou c'est le gouvernement lui-même qui aménage le territoire selon sa propre perception des besoins des individus et des collectivités;
- ❖ Ou encore, le gouvernement confie à des instances plus locales les responsabilités de l'aménagement et leur donne les moyens de faire face à ces responsabilités.

Là-dessus, l'orientation du ministre a été claire : *"ce n'est pas de Québec que doit se faire l'aménagement"*, comme le demandait l'UMQ. Or, en 1978, deux mois avant l'adoption du projet de loi n° 125, la *Loi sur la protection du territoire agricole* venait se substituer à la LAU en ce qui a trait à l'aménagement de la zone agricole permanente.

1.2 Les principes fondateurs

Le projet de loi n° 125 couronnait donc plus de dix ans de discussions sérieuses, tantôt acerbes, tantôt cordiales et était le fruit de la collaboration de l'UMQ avec le gouvernement dans une bonne partie de sa conception. Les principes fondateurs de cette loi découlaient de cette contribution et s'inspiraient d'une conception décentralisatrice de l'aménagement du territoire. Ils se résument comme suit :

- ❖ L'aménagement est d'abord une responsabilité des élus et non seulement le fruit d'une démarche d'ordre technique;
- ❖ L'aménagement est une fonction partagée entre les divers paliers décisionnels;
- ❖ L'aménagement est une fonction qui fait appel à la concertation des choix et des actions des divers paliers de gouvernement;
- ❖ Une participation active des citoyens à la prise de décision et à la gestion de l'aménagement.

1.3 Une loi en mutation : 25 ans de dispositions nouvelles aux embûches multiples

Entre 1979 et 1989, près d'une trentaine de lois ont modifié la LAU. Apportant ici et là quelques corrections techniques, certaines de ces lois ont engendré des modifications substantielles alourdissant les procédures, haussant les exigences et confinant le monde municipal au rôle de simple exécutant des décisions prises par le gouvernement. Devenue lourde et complexe, la loi a occulté au fil des ans l'objectif fondamental de décentralisation lors de son adoption. Au cours des années 1990, d'autres modifications à la loi ont amené le milieu municipal à déplorer l'attitude trop centralisatrice du gouvernement, bien que celui-ci invoquait toujours qu'il procédait à ces modifications dans l'esprit d'une réelle décentralisation au bénéfice des municipalités et des MRC!

1.4 Les travaux de révision de 2006 : les attentes du monde municipal

Après une vaine tentative de révision de la loi en 1999 avec trois chantiers de travail qui sont restés lettre morte, l'UMQ se réjouissait en 2006 de l'annonce du gouvernement de réactiver les travaux dans le respect des principes fondateurs de la LAU, tout en acceptant l'idée que les dispositions législatives qui assurent leur mise en œuvre puissent être

révisées. Étant donné les préoccupations majeures qui ont toujours présidé aux demandes du monde municipal quant à la révision des modes d'organisation de l'aménagement du territoire au Québec, l'UMQ mettait beaucoup d'espoir dans cette réforme qui devait s'inspirer d'une conception décentralisatrice de l'aménagement du territoire. Tel que rapporté dans un document préparé en 2006 par le MAMROT, le monde municipal avait en effet signifié clairement ses attentes :

- ❖ Accorder une plus grande autonomie en décentralisant au niveau municipal les responsabilités et les moyens pour répondre aux besoins des collectivités et pour entreprendre toute action de développement et de revitalisation de leur milieu;
- ❖ Redonner aux municipalités les pouvoirs de planification et de réglementation à l'égard des activités agricoles exercées en zone agricole;
- ❖ Doter les instances locales et régionales de meilleurs outils de planification et de réglementation afin d'assumer une gestion plus responsable du territoire dans une optique de développement durable tout en s'assurant un lien étroit entre l'aménagement du territoire et le développement;
- ❖ Clarifier et simplifier la LAU tout en préservant les pouvoirs existants et en augmentant l'autonomie législative des municipalités;
- ❖ Repositionner le processus de consultation de la population par une implication citoyenne tout au long du processus d'élaboration et de présentation des divers projets.

Au cours de la dernière année, l'UMQ demandait un préambule à la loi révisée afin d'y intégrer les principes fondateurs de la LAU.

2. L'AVANT-PROJET DE LOI ET LES ATTENTES ET PRINCIPES DÉFENDUS PAR LE MONDE MUNICIPAL

2.1 Le préambule : l'assise de la loi révisée

Le préambule est le fondement de la loi révisée. En mai 2010, l'UMQ avait formellement demandé, par résolution, la rédaction d'un préambule à la loi révisée afin d'y consacrer les principes fondateurs de la LAU.

Ce préambule représente un gain très important pour le monde municipal. Il stipule notamment :

« ...que l'aménagement du territoire est une responsabilité politique et qu'il convient de reconnaître et de confirmer le rôle assumé par le milieu municipal en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et, pour l'avenir, de lui procurer les outils souples et propres à lui permettre de définir, en collaboration avec les citoyens, le type d'aménagement auquel aspire la communauté et de jouer son rôle de manière efficace dans le contexte d'un État moderne ».

Les dispositions introductives de l'article 1 précisent que l'aménagement du territoire est une responsabilité partagée et définissent les rôles et responsabilités de chaque autorité, notamment..... *« 3^o les municipalités locales, compétentes à l'égard de la planification locale et de la réglementation en matière d'urbanisme ».*

Cependant, il appert que le contenu de l'avant-projet ne respecte pas les principes contenus dans le préambule et les dispositions introductives.

2.2 Subsidiarité et décentralisation

Pour l'UMQ, la loi révisée doit d'abord et avant tout valoriser le rôle des élus municipaux et s'appuyer sur le principe de subsidiarité¹.

Or, l'avant-projet de loi comporte de nombreuses dispositions qui confèrent au ministre et au ministère une multitude de larges pouvoirs discrétionnaires leur permettant d'encadrer les municipalités et de dicter le contenu des outils d'urbanisme devant être adoptés par les élus municipaux. Exception faite des dispositions relatives aux orientations gouvernementales, puisqu'elles seront commentées plus bas, il y notamment les articles 79, 156, 292, 305, 311, 314 et 315. Citons par exemple :

- ❖ Article 79 : le ministre pourra à l'égard de tout organisme compétent (communauté, MRC) *« établir des indicateurs et prescrire les conditions et modalités selon lesquelles ces indicateurs doivent être implantés »*, ces indicateurs devant viser à assurer le suivi et la mise en œuvre des outils d'urbanisme de l'organisme en cause;
- ❖ Article 156 : le gouvernement pourra par règlement *« prescrire des renseignements que devra obtenir tout fonctionnaire responsable de la délivrance*

¹ Principe de développement durable selon lequel le pouvoir décisionnel et /ou d'action se situe à l'échelon le plus proche du citoyen et le plus apte à l'assumer de manière efficace et efficiente.

de permis ...préalablement à cette délivrance, prévoir les formulaires dans lesquels ces renseignements devraient être fournis.. et indiquer à qui copie de ces formulaires doit être périodiquement transmise ».

- ❖ Article 292 : c'est par règlement que dorénavant le gouvernement déterminera les cas dans lesquels une intervention projetée du gouvernement, de l'un de ses ministres ou l'un de ses organismes ou d'un mandataire de l'État, sous le territoire d'une communauté ou d'une MRC, doit faire l'objet d'un examen préalable de sa conformité aux objectifs de tout plan ou schéma.

L'article 292 sur les interventions projetées de l'État déterminées par règlement doit être abrogé. L'approche de la LAU actuelle doit être reconduite dans la nouvelle LADTU en cette matière. Il s'agit des articles 149 à 157 de la LAU sur les interventions gouvernementales. Le mécanisme doit être dans la loi pour que ce soit une discussion ouverte entre élus provinciaux et municipaux. Par conséquent, il faudrait réintroduire l'obligation de l'État d'être assujetti à la loi par l'ajout d'un article 2.1 qui reprendrait l'article 2 de l'actuelle LAU. Le principe est que l'État n'est pas assujetti aux lois, à moins qu'il s'y assujettisse expressément. Or, la LAU actuelle prévoit un « certain assujettissement » de l'État. Il faut que cet assujettissement soit maintenu. C'est une condition fondamentale de la reconnaissance du rôle assumé par les élus municipaux en matière d'urbanisme, d'aménagement et de développement du territoire.

Voilà autant d'exemples qui accentuent les pouvoirs du gouvernement et qui par le fait même contribuent à ce qui nous paraît être une centralisation des pouvoirs. Nous sommes d'accord avec le fait que le ministre se réserve des pouvoirs discrétionnaires, mais ils devaient se limiter à des situations exceptionnelles dont les paramètres devraient être précisés dans la loi.

Pour l'UMQ, les structures retenues, les pouvoirs délégués, les mécanismes de contrôle gouvernementaux privilégiés et les outils utilisés pour fixer les balises de l'exercice par les municipalités de leur pouvoir décentralisé doivent être respectueux du principe de la subsidiarité, donc de la règle à l'effet que l'aménagement du territoire est d'abord et avant tout l'affaire des élus locaux.

2.3 Les planifications sectorielles et la préséance de la loi

La volonté de l'UMQ est de s'assurer que tous les documents sectoriels d'aménagement du territoire dont l'élaboration a été confiée au cours des dernières années à des entités dont les représentants ne sont pas élus démocratiquement (gestion de l'eau par bassins versants, aménagement forestier, etc.), soient réalisés sous le contrôle des élus municipaux et en conformité avec leurs orientations d'aménagement. Le préambule et l'article 1 des dispositions introductives font état de ce principe.

Or, la problématique de la prédominance de la LADTU sur les autres planifications sectorielles n'est pas abordée, sauf à l'article 2 des dispositions introductives qui porte sur une « *coordination propre à garantir un développement harmonieux du territoire québécois* ». Il y a aussi la *Loi sur les mines* dont on maintient la préséance à l'article 327 qui est, à quelques mots près, la copie de l'article 246 actuel de la LAU dénoncé par l'UMQ. Les élus municipaux sont les mieux placés pour prendre des décisions dans la poursuite de l'intérêt de leur population. L'UMQ demande que la version finale de la loi inclue des dispositions assurant sa primauté sur les autres lois et planifications sectorielles touchant l'aménagement, le développement et l'occupation du territoire.

2.4 La planification du développement: qu'en est-il de l'autonomie municipale?

Il nous est aussi impératif que la responsabilité de planifier l'aménagement du territoire demeure étroitement jumelée avec celle de planifier son développement, donc son essor économique. À cet égard, le préambule et les dispositions introductives occultent cette orientation et l'avant-projet de loi saupoudre, ici et là, la notion de développement durable. La LADTU doit favoriser le développement durable, c'est-à-dire chercher l'équilibre entre les aspects sociaux, économiques et environnementaux. Or, ce que fait l'avant-projet de loi actuellement, c'est de mettre le plus de contraintes possible au développement. L'article 19 est éloquent à cet égard :

« Le schéma planifie l'aménagement et le développement du territoire de la municipalité régionale de comté; il tient compte de l'énoncé de vision stratégique et de l'évolution des enjeux sociaux, économiques et environnementaux sur ce territoire.

Il a principalement pour vocation :

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

Dans le contexte où l'UMQ exige la reconnaissance de l'autonomie des municipalités en matière d'aménagement, de développement et d'occupation du territoire, la réforme de la LAU ne doit pas évacuer la notion de développement. Avec l'article 19, les schémas sont vus comme des outils de protection de l'environnement plutôt que comme des outils de développement.

2.5 Allègement: pour qui?

L'UMQ demande une loi mieux écrite, un allègement des procédures, l'autonomie et la discrétion au milieu municipal sur le choix des moyens conformément au préambule. On demande de clarifier et de simplifier les dispositions actuelles compte tenu de la complexité de la LAU, et ce, dans l'objectif à la fois de préserver les pouvoirs existants et d'octroyer une autonomie législative accrue aux municipalités. Les dispositions sur la planification et la réglementation semblent laisser peu de place à la créativité et à l'originalité pour répondre aux besoins diversifiés et évolutifs des municipalités. Le préambule annonçait pourtant une volonté « de confirmer le rôle assumé par le milieu municipal ... et, pour l'avenir, de lui procurer les outils souples et propres à lui permettre de définir, en collaboration avec les citoyens, le type d'aménagement auquel aspire la

communauté et de jouer son rôle de manière efficace dans le contexte d'un État moderne ».

En effet, le renforcement et la multiplication dans l'avant-projet de loi d'obligations de motivation, de suivi, de diagnostics, de performance et de résultats, marque un recul en regard de l'autonomie municipale (articles 39, 50, 78, 79, 93, 102). Par exemple :

- ❖ Article 39 : obligation pour la MRC qui adopte, par résolution, une modification au schéma, d'adopter un diagnostic faisant état des données factuelles et prévisionnelles prises en considération dans l'établissement de son contenu et d'une analyse des incidences significatives anticipées de sa mise en œuvre sur l'environnement;
- ❖ Article 50, paragraphe 4^o : ...un schéma révisé doit être accompagné, en plus du diagnostic et de l'analyse prévus à l'article 39, d'un programme de mise en œuvre des différentes actions à entreprendre par les différents pouvoirs publics ou organismes privés et d'un document décrivant les mesures d'évaluation des résultats et de suivi que la municipalité régionale de comté s'engage à mettre en place;
- ❖ Article 93 : les mêmes obligations qu'aux l'article 39 et 50 sont imposées à l'égard de toute modification au plan d'urbanisme.

Veut-on ainsi limiter les modifications aux schémas et aux plans d'urbanisme en décourageant les instances concernées à le faire? Quelle est la signification de la responsabilité politique des instances décentralisées en matière d'aménagement clairement déclinée dans le préambule si elles doivent se plier strictement à de telles exigences établies par la loi? Ne serait-il pas opportun que la loi laisse la latitude aux municipalités locales et régionales dans le choix des études à réaliser pour justifier les modifications à leurs outils d'aménagement? Cette souplesse diminuerait les coûts et les délais pour les municipalités. Pour favoriser l'exercice des pouvoirs qui leur sont confiés en matière d'aménagement et d'urbanisme, les municipalités ont davantage besoin d'outils techniques, comme des guides de bonnes pratiques sur l'aménagement et le développement durable s'inspirant des meilleures pratiques d'ici et d'ailleurs, que des exigences et des contrôles comme ceux enchâssés dans l'avant-projet de loi.

L'avant-projet de loi est censé revaloriser la planification, mais ces exigences et ces contrôles illustrent que celui-ci n'outille pas fondamentalement les élus locaux et régionaux pour qu'ils soient en mesure d'intervenir eux-mêmes selon leurs priorités, mais semble plutôt viser à s'assurer que les priorités ministérielles prédominent sur les choix locaux.

2.6 Simplification : où est l'héritage de la *Loi sur les compétences municipales*?

L'article 2 de la *Loi sur les compétences municipales* (LCM) stipule que « *Les dispositions de la présente loi accordent aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population. Elles ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive* » et l'article 6 stipule « *Dans l'exercice d'un pouvoir réglementaire prévu par la présente loi, toute municipalité locale peut notamment prévoir : 1^o toute prohibition;...* ».

Dans un objectif d'allègement et de simplification dans le respect du principe de l'autonomie municipale, l'UMQ propose que la future LAU s'inspire véritablement de la LCM tel qu'annoncé au début de la réforme. Le texte doit être épuré, simple et laissant une large marge de manœuvre aux municipalités dans l'esprit des principes d'interprétation et d'application de la LCM. On se retrouve dans l'avant-projet de loi, pour les problématiques de fond, avec un document particulièrement encadrant quant aux délégations de pouvoirs et souvent lourd dans ses libellés. L'allègement, la simplification et l'autonomie que nous retrouvons à la LCM sont ici complètement absents. On en a plutôt ajouté par exemple les articles 29 et 30 :

- ❖ Article 29 : Avis du ministre sur toute déclaration adoptée par un organisme compétent indiquant qu'aucun élément du projet de modification d'un plan d'aménagement ou d'un schéma doit faire l'objet d'un examen de sa conformité aux orientations gouvernementales.
- ❖ Article 30 : Avis du ministre sur un règlement modifiant un plan métropolitain ou un schéma.

Sans compter un élément de régression important pour les municipalités à l'article 104 : le pouvoir d'interdire, sur l'ensemble de leur territoire, la façon d'exercer un usage ou un

type d'activité lié à un usage sans que l'ensemble de l'usage soit prohibé. Ce pouvoir de prohibition n'a pas été reconnu. À ce titre, l'article 104 de l'avant-projet de loi est donc plus restrictif que l'interprétation actuelle qu'en font les tribunaux. L'UMQ demande ce pouvoir, dans l'esprit de l'article 6 de la LCM. Par exemple, les municipalités doivent pouvoir prohiber certaines activités liées à l'exercice d'un usage comme la coupe à blanc pour l'usage forestier ou le service à l'auto pour la restauration. On veut aussi que soit reconnu au plan métropolitain, le même pouvoir de prohibition que dans le schéma. Le deuxième alinéa de l'article 104 devrait donc se lire comme suit : « *Les dispositions du présent titre n'incluent pas toutefois, sauf habilitation expresse ou obligation faite par le plan métropolitain ou le schéma d'aménagement et de développement, le pouvoir d'édicter une prohibition d'usage applicable à l'ensemble du territoire d'une municipalité locale ou d'une municipalité régionale de comté* ».

2.7 La participation citoyenne : un nouvel encadrement juridique?²

L'adoption d'un règlement de zonage ou sa modification, tout comme l'adoption d'un plan d'urbanisme ou sa modification, est un geste éminemment politique dont la responsabilité première relève du conseil municipal qui doit l'exercer dans une perspective globale, pour le bien commun. Le principe premier à l'origine de la LAU que reprend clairement le préambule le confirme :

« ...l'aménagement du territoire est une responsabilité politique et ...il convient de reconnaître et de confirmer le rôle assumé par le milieu municipal en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et, pour l'avenir, de lui procurer les outils souples et propres à lui permettre de définir, en collaboration avec les citoyens, le type d'aménagement auquel aspire la communauté et de jouer son rôle de manière efficace dans le contexte d'un État moderne.

² Cette section reprend les principaux arguments à l'appui de la position de l'UMQ contenus dans l'étude du Caucus des grandes villes de l'UMQ intitulée « *Bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus dans la poursuite de l'intérêt collectif* ». L'UMQ a fait sienne cette étude lors du dépôt de sa position sur cette question dans sa résolution du 19 juin 2009.

Les interventions en matière d'aménagement du territoire constituent donc l'exercice d'un pouvoir politique conféré aux municipalités locales et régionales.

Mais les élus ne demandent pas pour autant que la population ne soit plus consultée, au contraire. Le citoyen est AU COEUR des préoccupations du monde municipal. L'UMQ souhaite qu'un processus d'interaction avec le milieu plus élaboré soit mis en place dans le cadre d'une politique de consultation formelle à adopter dans chacune des municipalités, adaptée à leur réalité politique, sociale, économique et territoriale et conforme aux règles de l'art en matière de consultation publique.

Si les décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme constituent des choix politiques, la participation citoyenne antérieure à la prise de ces décisions est néanmoins essentielle afin que les élus soient en mesure de connaître et de prendre en considération les diverses préoccupations de TOUS les citoyens qu'ils représentent.

Mais cette place du citoyen passe toutefois par une meilleure information ainsi qu'une consultation en amont de la prise de décision, en vue d'assurer une meilleure concertation, le tout conformément aux préceptes de la *Loi sur le développement durable*, laquelle prévoit : « e) « *participation et engagement* » : *la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique* ».

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, le mécanisme de l'approbation référendaire actuel ne favorise pas la participation des citoyens à la prise de décision, pourtant l'un des fondements à l'origine de la LAU. Ce mécanisme place les citoyens et les élus en opposition plutôt qu'en mode consultation. L'insatisfaction à l'égard de ce régime, qui constitue un frein au développement, fait depuis longtemps l'unanimité tant chez les citoyens, les élus, les professionnels de l'urbanisme, les juristes, les tribunaux, les développeurs et le ministère lui-même. Plusieurs critiques ont été formulées, tant sous

l'angle des principes auxquels il s'oppose qu'à l'égard de ses conditions d'ouverture et d'application.

L'approbation par les personnes habiles à voter met en effet plutôt en exergue l'intérêt particulier de ceux qui sont directement touchés par les questions en jeu, leur permettant de bloquer l'entrée en vigueur des décisions des élus qui sont pourtant chargés de décider en fonction de l'intérêt de l'ensemble des citoyens qu'ils représentent. Ce constat d'échec a d'ailleurs été fait par le ministère des Affaires municipales au début des travaux de révision.³ :

- ❖ *« La LAU s'avère en effet peu efficace lorsqu'il s'agit de susciter une participation des citoyens qui aille au-delà de la mobilisation pour décrier ou remettre en question une décision des autorités municipales affectant leur milieu et leur cadre de vie.... »;*
- ❖ *« L'aménagement du territoire n'est pas, par définition, le fruit de gestes au hasard ou la succession d'événements aléatoires, mais bien la recherche d'une organisation de l'espace orientée par des élus et qui engage l'ensemble de la société. À ce titre, l'adoption de ce projet collectif est un geste fondamentalement politique parce qu'il appartient d'abord aux élus, représentant leurs citoyens, de marquer leur volonté et, par la suite, d'effectuer des choix et de prendre toutes les décisions qui s'imposeront relativement à toute intervention ayant une incidence sur l'aménagement d'un territoire donné ».*

Or, malgré les constats qui précèdent, l'avant-projet de loi maintient et resserre le processus d'approbation référendaire, niant ainsi le pouvoir des élus de faire des choix politiques en prenant les décisions qui s'imposent pour leur communauté en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Essentiellement, et dans l'esprit du préambule, l'UMQ prône une philosophie valorisant une nouvelle pratique de la planification mettant l'accent sur les enjeux des projets de planification et de gestion du territoire, afin de laisser la latitude aux municipalités qui le souhaitent, de soustraire de l'approbation référendaire, tout projet que la municipalité juge structurant pour son développement et qui sera justifié en fonction des objectifs de

³ Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et des Régions, Fiche de veille : La réforme du cadre de planification instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, Diagnostic de l'application de la loi, avril 2007.

son plan d'urbanisme, allant même jusqu'à couvrir tout le territoire de la municipalité. Nous estimons que l'avant-projet de loi aurait dû insérer une disposition offrant le choix aux municipalités de se prévaloir de cette possibilité.

Pour l'UMQ, une AVANCÉE MAJEURE de la révision de la LAU serait que **les élus aient la latitude de pouvoir écarter l'approbation référendaire s'ils le souhaitent**, pour tous les projets structurants et les sites stratégiques dans le contexte d'un nouvel encadrement juridique. L'affranchissement référendaire est devenu un outil essentiel sans lequel les autorités locales ne pourront bâtir un partenariat performant entre les élus et les citoyens. L'Union propose un processus de détermination des secteurs affranchis de référendums identifiés au plan d'urbanisme ainsi que les conditions de création desdits secteurs. Par exemple, à l'instar des procédures d'adoption actuelle des programmes particuliers d'urbanisme (PPU), il n'y aurait pas de modification obligatoire du plan d'urbanisme pour délimiter une nouvelle « zone franche » lorsqu'un projet structurant est déposé et qu'il se situe en dehors des zones franches déjà désignées au plan d'urbanisme, dans la mesure où il contribue à l'atteinte des objectifs et stratégies poursuivis par le plan d'urbanisme. Concrètement, il faudrait élargir la possibilité pour les municipalités locales de ne pas tenir de référendum lors de la modification de règlements d'urbanisme, notamment en proposant de reconduire, mais en l'élargissant, dans la future LADTU, les pouvoirs actuels dévolus à la Ville de Québec par sa Charte.

En regard de la consultation de la population, l'esprit de notre proposition n'est pas de faire un débat sur la pertinence d'établir les zones franches, cette partie de la décision appartenant aux élus locaux. En vertu de ce principe, le processus de consultation est de favoriser la concertation avec la population en la consultant en amont sur les objectifs, et les stratégies poursuivis tel qu'exposé précédemment. Les élus souhaitent la marge de manœuvre nécessaire pour accueillir des projets qui permettront d'atteindre des objectifs et des stratégies établis au plan d'urbanisme dans l'intérêt de leur communauté.

L'UMQ propose donc un processus plus crédible respectant davantage le citoyen et le principe de la responsabilité politique des élus. L'avant-projet de loi propose de maintenir l'approbation référendaire (sauf exception : dans les zones déjà construites devant faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification – article 82), d'augmenter les devoirs de consultation et d'abolir la "pétition positive" (article 223). En conséquence, dans plusieurs cas, des projets de grand intérêt pour la communauté pourraient être bloqués. Ainsi, même si les devoirs de consultation sont plus exigeants, ils n'apporteront aucune plus-value par rapport à la situation actuelle, au contraire. Les modifications de zonage continueront à être des débats longs, fastidieux et des prétextes à l'immobilisme et au statu quo. Ce seront les municipalités qui devront vivre avec la lourdeur de ce processus.

C'est dans ce contexte que l'UMQ demande que le législateur mette en place, dans la future LADTU, un nouvel encadrement juridique de la participation citoyenne à la prise de décision en matière d'aménagement du territoire qui permettra de bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus dans la poursuite de l'intérêt collectif.

L'aménagement du territoire est une responsabilité politique qui relève, à l'ultime, des élus responsables des intérêts collectifs et ils doivent le définir en collaboration avec les citoyens. Ces principes à l'origine de la LAU, que reprend clairement le préambule, le confirment. Cela ne signifie pas que les citoyens ne doivent pas être consultés. Au contraire! Il faut passer d'une démocratie d'opposition (référendum) à une démocratie de consultation (en amont). Les référendums, avec leurs règles complexes, ne permettent qu'aux opposants de s'opposer. La révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est une occasion en or pour renverser la dynamique actuelle qui a tendance à opposer les citoyens aux élus. Pourquoi ne pas instituer à la place, de véritables consultations publiques en amont des projets? Ça éclaire et permet de bonifier les projets. Cela laisse la place aux citoyens et à la fin, les élus peuvent prendre les meilleures décisions dans l'intérêt de TOUS leurs citoyens.

À ce titre, lors du Sommet sur le milieu municipal du 19 mars 2011 organisé par l'UMQ, le président et maire de Rimouski, M. Éric Forest, a annoncé un plan d'action pour redéfinir le rôle et les responsabilités des municipalités. Parmi les cinq actions qu'il a identifiées par bâtir les municipalités de demain, la première est la création d'un modèle de Politique de consultations publiques basée sur les pratiques innovantes en cette matière.

L'UMQ a déjà commencé le processus de définition d'une Politique de consultation des citoyens au niveau municipal pour donner suite à cet engagement. Ses Assises annuelles sont l'occasion d'offrir un atelier politique avec des citoyens représentatifs de ses caucus d'affinité pour amorcer la création du modèle de Politique. Dans le cadre de ce laboratoire interactif, élus et citoyens élaboreront ensemble les principes qui devraient guider cette future politique. Parmi les fondements et les valeurs, il y a sans contredit de permettre un débat équilibré par des processus laissant place à l'expression de tous les points de vue, de favoriser la conciliation des intérêts en présence et de conférer aux élus la légitimité et l'autorité de les remettre en perspective dans l'intérêt général dans le cadre d'un processus juste et équitable.

Nos propositions et nos actions s'inscrivent dans les volontés de M. Laurent Lessard, ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, qui s'adressait **aux élus** lors de notre Sommet sur le milieu municipal du 19 mars 2011 en ces termes : « *On l'a mentionné, votre environnement évolue au rythme de la société et vous devez être des leaders capables de gérer les risques, d'être créatifs, de prendre les décisions qui s'imposent en toute justice en plus d'être en mesure de mobiliser vos partenaires, vos concitoyens et votre administration autour de projets rassembleurs.* ».

La loi dans sa version finale, devra donc permettre aux élus locaux de relever les défis de la gouvernance moderne et de la démocratie participative par une **RÉELLE PARTICIPATION DU PUBLIC À LA PRISE DE DÉCISION** au niveau local. Or, l'avant-projet de loi va à l'encontre de ces principes car il :

- ❖ Resserre le processus d'approbation référendaire en abolissant la pétition positive en réaction à certains abus présumés (non documentés) alors que par ailleurs, on a omis de considérer les abus d'utilisation pourtant connus et bien documentés de la procédure référendaire pour justifier son maintien. Avec cette mesure, seuls les opposants aux projets pourront dorénavant se prononcer;
- ❖ Accentue les efforts d'information des citoyens, ce avec quoi nous sommes en accord, sans qu'il s'agisse d'une participation plus profitable permettant un débat équilibré par des processus permettant l'expression de tous les points de vue en vue de favoriser la conciliation des intérêts en présence.

Si la loi dans sa version finale maintient et resserre le processus d'approbation référendaire, le Québec fera encore cavalier seul à ce chapitre puisqu'aucune autre province canadienne n'assujettit l'entrée en vigueur des décisions des autorités locales en matière d'aménagement à un tel mécanisme.

2.8 Les orientations gouvernementales

Pour l'UMQ, la teneur des orientations gouvernementales et du rôle qu'entend leur faire jouer l'État dans l'avenir constitue un ENJEU MAJEUR de la réforme. Elles constituent un lieu d'interface entre les volontés des différents ministères et celles des élus municipaux. Au fil des années, elles sont devenues problématiques et engendrent beaucoup d'insatisfaction au plan local et régional, car elles sont jugées contraignantes et souvent arbitraires dans leur interprétation au niveau gouvernemental.

Il est particulièrement important pour l'UMQ que les orientations gouvernementales soient consolidées et regroupées par le gouvernement dans un document en faisant connaître les tenants et aboutissants et soumis à la consultation des élus municipaux avant leur adoption par règlement afin de réduire les possibles interprétations subjectives. D'ailleurs, le préambule confirme que les orientations gouvernementales devront être élaborées en consultation avec le milieu municipal, mais aucune disposition de l'avant-projet de loi ne fait mention de la façon dont se fera cette consultation.

L'UMQ a demandé que soit précisé le rôle des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire, dont le fait qu'elles ne sauraient contredire les principes

mentionnés dans le préambule, surtout en ce qui a trait à la décentralisation et à la subsidiarité. Pour l'UMQ, les orientations gouvernementales ne peuvent avoir un statut qui fait en sorte de nier les responsabilités des élus locaux en matière d'aménagement, comme c'est très souvent le cas actuellement par le biais de la conformité des schémas aux orientations gouvernementales. Il est reconnu que les schémas d'aménagement font souvent l'objet de refus de la part du ministre au moment d'approuver ledit schéma au motif que celui-ci n'est pas conforme à des orientations gouvernementales.

Aucune disposition ne prévoit quelle sera la portée et la teneur des orientations gouvernementales (ne serait-ce que pour que ceux qui doivent élaborer les outils d'urbanisme sachent de quelles orientations on parle), ni comment elles vont être adoptées (par directive, décret ou règlement). L'absence de telles dispositions compromet, à notre avis, la mise en œuvre ordonnée d'une LAU révisée.

L'article 332 confirme nos craintes à l'effet que les orientations gouvernementales pourront être utilisées par le ministre dans de multiples situations lui conférant ainsi un contrôle sur le travail d'élaboration des outils d'urbanisme municipaux par de nombreux avis et demandes (articles 22, 29, 30, 50, 311, 314 ,315).

Dans l'hypothèse où l'avant-projet de loi soit adopté en décembre 2011 et que les orientations gouvernementales le soient en décembre 2013, est-ce à dire que la loi ne serait mise en force qu'après cette adoption des orientations ou que l'on vivra deux années avec les orientations actuelles? L'UMQ demande que le débat sur les orientations se fasse dans le cadre des travaux de révision. Le report de toute discussion quant au contenu des orientations est préoccupant, car celles-ci constituent à ce jour la principale voie de centralisation en matière de contenu des plans métropolitains et des schémas. L'UMQ veut s'assurer que les orientations gouvernementales soient regroupées dès 2011 dans un document les faisant connaître et soumis à la consultation des élus municipaux avant leur adoption par règlement.

2.9 Contenu des plans métropolitains et des schémas

Les plans métropolitains doivent définir des orientations, des objectifs et des critères visant à assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire, lesquels doivent notamment porter sur le transport, la protection et la mise en valeur du milieu et des paysages, des seuils minimums de densité, la mise en valeur des activités agricoles et la détermination de périmètres métropolitains voués à l'urbanisation optimale de l'espace. Il est intéressant de noter qu'outre le transport, aucun autre objet ne concerne la compétitivité.

Si l'UMQ est favorable à l'orientation donnée aux plans métropolitains, elle est toutefois inquiète sur les implications des articles 17 et 21 qui restreignent lourdement les pouvoirs des élus locaux. Si une communauté métropolitaine le souhaitait, elle pourrait contrôler totalement par ces articles l'ensemble des normes et critères à inclure dans les schémas d'aménagement et de développement et éventuellement dans les plans et règlements d'urbanisme, et ce, sans même tenir compte de l'opinion ou de la volonté des citoyens. En terme opérationnel, l'avant-projet de loi aura donc pour conséquence un alourdissement énorme du processus d'adoption, de modification et de suivi tant des plans métropolitains, des schémas que des règlements d'urbanisme.

À la différence des plans métropolitains, la vocation du schéma est établie d'entrée de jeu par une série d'objectifs (article 19) qui s'apparentent à des orientations gouvernementales. Le droit accordé aux communautés métropolitaines d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire ne l'est pas aux MRC qui héritent plutôt d'obligations communes à l'ensemble de la province qui pourraient mettre en cause leur pouvoir d'attractivité et leur compétitivité, compte tenu des différences entre les régions et les communautés. Il est évident selon l'UMQ que les spécificités régionales n'ont aucunement été considérées et que l'uniformisation conduira à des aberrations (par exemple en ce qui concerne la diminution du recours à l'automobile dans une région éloignée des grands centres).

Il est important de noter que les schémas devront comprendre en vertu du paragraphe 7° du deuxième alinéa de l'article 20, des mesures de prévention ou d'atténuation des

incidences significatives anticipées de sa mise en œuvre sur l'environnement. Quelle est la portée de cette obligation? Faire ce type d'étude d'impact sera fastidieux et coûteux. De plus, en vertu de l'article 39, le conseil devra adopter en même temps que toute modification à un schéma en vigueur, un diagnostic faisant état des données factuelles et prévisionnelles prises en considération dans l'établissement de son contenu et d'une analyse des incidences significatives mentionnées plus avant. Quel est l'objectif réel? Limiter les modifications aux schémas? Si le ministère veut créer ces obligations, il devrait exiger de tenir compte des impacts autres qu'environnementaux. L'UMQ doute de l'utilité réelle de ces mesures. Il s'agit d'exigences qui feront qu'alourdir un processus déjà technocratique. On doit faire confiance au jugement des élus.

Le document complémentaire et ses obligations minimales sont remplacés par l'inclusion au schéma de règles, de critères ou d'obligations quant au contenu de tout règlement d'urbanisme qu'une municipalité peut adopter (article 21). Afin d'éviter toute confusion, il serait préférable de limiter cette inclusion à des règles et d'annuler les références à des critères ou obligations. D'autre part, l'utilisation du document complémentaire prévu dans la LAU fonctionne bien et la nouvelle loi gagnerait à s'en inspirer. Quel pouvoir réel demeurera aux élus locaux si l'avant-projet de loi est adopté? Que pourront dire les élus locaux à leurs citoyens?: « *Je ne sais pas, c'est la MRC qui en a décidé ainsi!* ».

2.10 Contenu des plans d'urbanisme

Le contenu des plans d'urbanisme est désormais très souple. Il peut comprendre toute mesure propre à favoriser l'aménagement et le développement cohérents et rationnels du territoire de la municipalité en fonction d'enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Par contre, il doit fixer des objectifs, stratégies et cibles dont il pourrait être difficile d'évaluer l'atteinte pour certaines municipalités autrement que dans un cadre global qui pourrait devoir aller au-delà de leurs frontières et des leurs compétences locales (transport, ressources). Il faut également souligner que les obligations relatives au suivi et à la mise en œuvre du plan d'urbanisme (article 102)

pourraient être lourdes pour les municipalités, notamment sur la production des rapports biennaux qui devront être adoptés par les conseils.

Aussi, tel que rédigé, l'avant-projet de loi semble avoir pour effet de retirer tout pouvoir réel aux élus locaux au profit de la MRC et des communautés métropolitaines. En effet, pourquoi les plans d'urbanisme et les règlements d'urbanisme sont-ils susceptibles d'approbation référendaire alors que les schémas et les plans métropolitains ne le sont pas et qu'ils traitent d'enjeux tout aussi importants pour la communauté? La hauteur d'un bâtiment est-elle plus importante qu'une orientation gouvernementale? Que fait-on des principes de subsidiarité? L'élue local est responsable devant ses citoyens. Ce n'est pas le cas des MRC ou des communautés métropolitaines.

2.11 Les dispositions transitoires : une absence inquiétante

Il n'y a aucune disposition transitoire dans l'avant-projet de loi. Celui-ci représente pourtant une réforme majeure de tous les outils d'urbanisme. Comment le gouvernement entend-il assurer la transition entre les outils en place et ceux proposés? Il est évident que la modification législative entraînera de nombreux questionnements, probablement des problèmes d'interprétation et même des litiges. Il est essentiel que les dispositions transitoires nous soient soumises pour assurer la meilleure transition possible. C'est le monde municipal qui sera aux prises avec les problèmes de mise en application de la loi, ce qui entraînera forcément des coûts et des insatisfactions à l'endroit des élus locaux alors qu'ils n'ont aucun contrôle sur la situation.

2.12 Activités et territoire agricole: le statu quo!

L'avant-projet de loi est loin de redonner aux municipalités les pouvoirs de planification et de réglementation à l'égard des activités agricoles exercées en zone agricole comme demandé historiquement par l'UMQ. Il s'agit en fait d'une position de statu quo intégrant des modifications mineures pour tenir compte de dispositions accessoires et désuètes.

Nous sommes donc extrêmement loin de notre position d'harmonisation voire d'intégration de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA) à

LADTU pour corriger l'orientation prise en 1978 où la *Loi sur la protection du territoire agricole* venait se substituer à la LAU en ce qui a trait à l'aménagement de la zone agricole permanente. L'avant-projet de loi est également loin de corriger les stratégies législatives utilisées en 1996 et 2001 où le gouvernement est venu limiter le pouvoir de réglementation locale en zone agricole dans sa portée et l'encadrer dans son contenu. On se rappellera que ces modifications législatives ont été mises en place pour répondre aux critiques formulées par le monde agricole à l'égard des effets contraignants de l'application de la LPTAA par les instances locales sur les possibilités de développement et d'extension des activités agricoles en zone agricole.

En l'absence de dispositions dans la LAU actuelle assurant sa primauté sur les autres lois touchant l'aménagement du territoire, l'UMQ propose quelques exemples de dispositions législatives (modifiant la LPTAA et la LAU) qui permettraient à l'avant-projet de loi de respecter son préambule :

- ❖ Obligation que le Plan de développement de la zone agricole et forestière soit intégré au contenu du schéma d'aménagement et de développement;
- ❖ Élimination de toutes les mesures restrictives de la LPTAA, à l'égard de l'exercice, par les municipalités, de leurs compétences, soit toutes les dispositions réduisant l'efficacité des normes municipales en accordant des exemptions à l'encontre de leur application comme celles visant à limiter l'impact de nouvelles implantations non agricoles en zone agricole sur le développement éventuel des activités d'élevage avoisinantes et celles conférant des droits explicites d'implantation et d'agrandissement aux établissements d'élevage dans cette zone;
- ❖ Ajout d'un pouvoir habilitant les municipalités à recourir à l'usage conditionnel en zone agricole permanente;
- ❖ Ajout d'un pouvoir habilitant les municipalités à contingenter les activités agricoles en zone agricole. Ce pouvoir a été obtenu en 2005 pour la production porcine seulement;
- ❖ Ajout d'un pouvoir habilitant les municipalités à réaliser des initiatives de remembrement et de remise en production de terres agricoles abandonnées en zone agricole;
- ❖ Introduction de mesures favorisant la cohérence entre la LPTAA et la LAU lors de l'approbation gouvernementale du schéma d'aménagement ou de sa mise à jour, par un processus parallèle ou simultané de production de l'avis ministériel et d'évaluation des demandes d'exclusion par la Commission de protection du

territoire agricole du Québec (CPTAQ) afin d'accélérer le processus et d'éviter le dédoublement des démarches.

L'UMQ avait aussi demandé que soit revue la composition du Comité consultatif agricole (CCA), qui, en vertu de la LAU actuelle, doit être composé d'au moins la moitié de producteurs agricoles. Depuis 2001, dans ses différents mémoires, l'UMQ a fait valoir qu'il serait souhaitable qu'aucune des trois catégories de membres (élus, agriculteurs, citoyens) n'ait la majorité des sièges au sein de ce comité. Or, dans l'avant-projet de loi, même si on élargit le bassin de membres du CCA (articles 249 à 261), il est encore constitué d'une majorité de producteurs agricoles (article 251).

Il est impérieux que des modifications soient apportées simultanément à la LPTAA et à la LAU relativement à la gestion de l'urbanisation, à la révision des schémas d'aménagement, à l'intégration des demandes d'exclusion du territoire agricole ainsi qu'au rôle de CPTAQ, pour donner suite aux rapports Pronovost et Ouimet.

Ces demandes de l'UMQ visent à redonner au monde municipal ses pouvoirs de planification et de réglementation en zone agricole pour qu'il puisse assurer la complémentarité nécessaire entre la protection du territoire agricole et le développement ainsi que l'occupation dynamique de la zone agricole, des zones limitrophes et du reste du territoire.

3. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Nous sommes à un moment historique de la révision d'une loi fondamentale pour le développement du Québec. Les élus municipaux sont engagés dans le développement de leur territoire et il faut accroître leurs pouvoirs et leur donner les outils leur permettant de définir, en collaboration avec TOUS leurs citoyens, le type d'aménagement que souhaite l'ensemble de leur communauté. Lorsqu'elle sera adoptée, la *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* devra avoir donné aux municipalités une plus grande autonomie dans l'aménagement de leur territoire.

L'UMQ estime qu'il faut miser sur la décentralisation pour valoriser le leadership des élus municipaux qui désirent mettre en place des initiatives porteuses d'avenir en matière d'aménagement et surtout de développement du territoire. Nous avons là une occasion unique de leur accorder des pouvoirs souples leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population. Pour exercer leur pouvoir d'aménagement dans une perspective globale, pour le bien commun, le citoyen doit être au CŒUR du processus.

Pour l'UMQ, l'intention exprimée dans le préambule est porteuse d'avenir :

... « l'aménagement du territoire est une responsabilité politique et ...il convient de reconnaître et de confirmer le rôle assumé par le milieu municipal en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et, pour l'avenir, de lui procurer les outils souples et propres à lui permettre de définir, en collaboration avec les citoyens, le type d'aménagement auquel aspire la communauté et de jouer son rôle de manière efficace dans le contexte d'un État moderne ».

Il faut maintenant revoir l'ensemble des dispositions de l'avant-projet à la lumière de ces principes. Ce qu'il faut éviter, c'est la centralisation, l'encadrement par divers mécanismes, de l'exercice par les municipalités de leurs pouvoirs décentralisés. Il reste donc beaucoup de travail à faire. L'UMQ offre au ministre et aux parlementaires son entière collaboration pour faire de cette réforme une réussite et propose en conséquence une série de recommandations :

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que la notion de planification du « développement » soit introduite dans le préambule puisque la responsabilité de planifier l'aménagement du territoire doit demeurer étroitement jumelée avec celle de planifier son développement, donc son essor économique et que la loi intègre des dispositions pour assurer la mise en œuvre de cette orientation.

RECOMMANDATION 2

Que les dispositions législatives relatives aux éléments suivants soient révisées afin qu'elles s'harmonisent avec le préambule et les principes fondateurs de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui y sont maintenus, soit celles :

- ❖ Conférant au ministre une multitude de pouvoirs d'intervention discrétionnaires, alors que ceux-ci devaient se limiter à des situations exceptionnelles. L'UMQ demande que les objets d'intervention soient prévus à la loi plutôt qu'imposés par règlement, même s'il s'agit d'un règlement gouvernemental et non ministériel;
- ❖ Ajoutant des exigences et des contrôles, renforçant et multipliant les obligations de motivation, les obligations de suivi, de diagnostics, de performance et de résultats et marquant un recul par rapport au principe de l'autonomie municipale, alors qu'on devait simplifier la loi et augmenter l'autonomie d'action et de moyens des municipalités;
- ❖ Maintenant la préséance de la *Loi sur les mines*. L'article 327 constitue une brèche importante qui porte atteinte à l'autonomie municipale en matière d'aménagement du territoire;
- ❖ Maintenant le statu quo à l'égard des activités et du territoire agricole, alors que les municipalités demandent des pouvoirs accrus de planification et de réglementation pour qu'elles puissent assurer la complémentarité nécessaire entre la protection du territoire agricole et le développement ainsi que l'occupation dynamique de la zone agricole, des zones limitrophes et du reste du territoire.

RECOMMANDATION 3

Que des dispositions législatives soient ajoutées pour préciser quelle sera la portée et la teneur les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire afin de s'assurer qu'elles ne contredisent pas les principes énoncés dans le préambule, pour indiquer comment elles seront adoptées (directive, décret ou règlement) et quel sera le mode de consultation du monde municipal.

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement regroupe rapidement dès 2011 ses orientations dans un document les faisant connaître et soumis à la consultation des élus municipaux avant leur adoption.

RECOMMANDATION 5

Que la version finale de la loi mette en place un nouvel encadrement juridique de la participation citoyenne à la prise de décision en matière d'aménagement du territoire qui permettra de bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus dans la poursuite de l'intérêt collectif

RECOMMANDATION 6

Que les dispositions transitoires soient soumises dans les plus brefs délais pour assurer la meilleure transition possible entre les outils d'urbanisme en place et ceux proposés afin d'éviter des problèmes d'interprétation et même des litiges qui placeront les élus locaux au cœur des insatisfactions face aux problèmes de mise en application de la loi.

RECOMMANDATION 7

Que la version finale de la loi inclue des dispositions assurant son harmonisation avec toute législation présente et future, à incidence d'aménagement, pour éviter les chevauchements juridictionnels et réglementaires et assurant sa primauté sur les autres lois et planifications sectorielles touchant l'aménagement, le développement et l'occupation du territoire.



UMQ