

CAT - 018M  
C. P. PL 16  
Loi aménagement et urbanisme  
et autres dispositions

FQM  
*porte-parole*  
DES RÉGIONS

Mémoire  
Projet de loi 16  
**Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme  
et d'autres dispositions**

Avril 2023



FÉDÉRATION  
QUÉBÉCOISE DES  
MUNICIPALITÉS





## LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Depuis sa fondation en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) fait entendre la voix des régions du Québec. Convaincue que la force du nombre peut faire la différence, la FQM réunit plus de 1 000 membres répartis sur l'ensemble du territoire québécois. Elle leur accorde une priorité absolue et défend avec détermination leurs intérêts politiques et économiques. Elle favorise l'autonomie municipale, travaille activement à accroître la vitalité des régions et offre un large éventail de services aux municipalités et MRC. Le dynamisme, la créativité, ainsi que l'esprit de concertation et d'innovation qui animent les élus-es municipaux inspirent ses réflexions et façonnent ses actions au quotidien.

### MISSION

Défendre les intérêts politiques et économiques des régions, en fournissant aux organisations municipales, dans un but non lucratif, un pôle d'expertises leur permettant de s'acquitter pleinement de toutes leurs responsabilités actuelles et futures.

### VISION

Faire du Québec de demain le Québec de toutes les régions en permettant aux municipalités du territoire d'offrir des milieux de vie dynamiques et prospères à leurs citoyens, en leur donnant accès à des services de qualité, dans le respect des réalités régionales.

### VALEURS

- L'intégrité
- L'imagination
- La rigueur
- La proactivité et le travail d'équipe
- L'engagement

## TABLE DES MATIÈRES

<i>Introduction</i> .....	6
<i>Commentaires généraux</i> .....	8
<b>1 Principes de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</b> .....	9
1.1 Responsabilité politique en regard de l'aménagement du territoire.....	9
1.2 Partage des responsabilités et respect des échelles de planification .....	10
1.3 Renouvellement des orientations gouvernementales en aménagement du territoire .....	11
1.4 Respect des particularités territoriales.....	11
<b>2 Finalités de la planification territoriale</b> .....	12
2.1 Habitation et milieux de vie .....	12
2.2 Patrimoine.....	13
2.3 Autres finalités .....	14
<b>3 Contenu du schéma d'aménagement et de développement</b> .....	15
3.1 Territoire incompatible avec l'activité minière .....	16
3.2 Rôle intégrateur du schéma d'aménagement et de développement .....	17
<b>4 Régime de monitoring en aménagement du territoire.....</b>	<b>18</b>
<b>5 Nouveaux pouvoirs d'intervention de la ministre</b> .....	<b>19</b>
5.1 Demande de modification/révision d'un schéma ou d'un plan métropolitain pour donner suite à la non-atteinte d'une cible .....	19
5.2 Demande de modification/révision pour améliorer la sécurité publique .....	20
5.3 Pouvoir de demander la modification d'un règlement régional.....	20
5.4 Pouvoir d'agir à la place de l'autorité régionale .....	22
<b>6 Défaut de concordance et suspension des avis de conformité.....</b>	<b>23</b>
6.1 Obligation à la ministre.....	23
6.2 Obligation aux communautés métropolitaines de refuser de se prononcer sur la conformité	24
6.3 Obligation aux MRC de refuser de se prononcer sur la conformité.....	25
6.4 Suivi de la concordance.....	26
<b>7 Intervention de l'État et de ses mandataires sur le territoire</b> .....	<b>26</b>
7.1 Soustraction de certaines interventions gouvernementales au processus de conformité. ....	26
7.2 Mandataires de l'État .....	27

7.3	Conformité aux orientations gouvernementales des modifications exigées aux documents de planification.....	28
8	<i>Réaffirmer le rôle central de la ministre des Affaires municipales.....</i>	<i>28</i>
9	<i>Processus de consultation publique.....</i>	<i>30</i>
10	<i>Règlement de lotissement.....</i>	<i>31</i>
11	<i>Loi sur les compétences municipales .....</i>	<i>31</i>
	<i>Conclusion.....</i>	<i>32</i>
	<i>Résumé des recommandations.....</i>	<i>33</i>

## INTRODUCTION

Le 21 mars dernier, la ministre des Affaires municipales présentait à l'Assemblée nationale le projet de loi 16, *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions*. Ce projet de loi s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire (PNAAT) et vise à moderniser le cadre législatif en aménagement du territoire afin notamment de l'adapter aux enjeux et défis actuels.

La Fédération québécoise des municipalités (FQM), à titre de porte-parole des régions, réunissant plus de 1000 membres, dont la totalité des MRC, s'est toujours pleinement engagée dans le débat sur l'aménagement au Québec. En 2019, la Fédération a amorcé une démarche en aménagement, laquelle a mené à l'adoption au Congrès 2019, par l'assemblée générale annuelle, d'une résolution demandant au gouvernement de modifier la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (ci-après LAU) et énonçant les grands principes devant guider ces modifications.

En décembre dernier, la FQM a publié un document d'orientation sur la *Révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la publication d'orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire*<sup>1</sup>. Ce document, fruit des travaux d'un comité de travail spécial, appelait à un réel changement d'attitude de l'État envers les régions, à l'intégration de nouveaux enjeux à la planification de nos territoires et à la mobilisation des élus-es locaux, nécessaire à la réussite de la vision proposée par la ministre des Affaires municipales en juin 2022. La FQM tient d'ailleurs à réitérer son appui et son appréciation à la ministre à la suite de la publication de sa Politique nationale le 6 juin dernier. La ministre démontre sa volonté de relancer le processus d'aménagement au Québec sur des bases solides et respectueuses des diverses réalités des régions, de faire en sorte que le gouvernement du Québec puisse enfin développer une vision et des interventions cohérentes au profit de l'ensemble des communautés.

La FQM remercie les membres de la Commission de l'aménagement du territoire de l'occasion qui lui est offerte de présenter ses commentaires et recommandations quant aux orientations de ce projet de loi.

Considérant leurs pouvoirs en matière d'aménagement comme l'une de leurs principales responsabilités, et conscients des défis liés à l'environnement, les changements climatiques, la qualité de vie, la santé et l'activité économique de leur communauté, les élus souhaitent que cette modernisation du cadre d'aménagement puisse concourir à mettre en place un réel partenariat en matière d'aménagement du territoire et au respect des grands principes sur lesquels reposent la LAU.

Nous sommes confiants que les propositions incluses dans ce mémoire seront considérées avec attention par le gouvernement et l'ensemble des élus de l'Assemblée nationale. La Commission

---

<sup>1</sup> [https://fqm.ca/wp-content/uploads/2022/12/do\\_amenagement\\_dec2022\\_web\\_pages.pdf](https://fqm.ca/wp-content/uploads/2022/12/do_amenagement_dec2022_web_pages.pdf)

permanente du territoire de la FQM ainsi que plusieurs dizaines d'élus, de directeurs généraux de MRC et de municipalités locales, de professionnels dédiés à la gestion et à l'aménagement de nos territoires, ont été associés à la rédaction des présents commentaires. En fait, ce sont plus de cinquante (50) personnes dévouées qui ont contribué à ce mémoire, qui ont voulu dans une optique constructive, contribuer à ce que le Québec développe une vision à long terme de l'aménagement, pour la pérennité de nos communautés et de leur territoire.

## COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

En juin dernier, la ministre des Affaires municipales dévoilait avec la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT) sa vision de l'aménagement du territoire. Elle proposait une démarche s'appuyant sur le respect des diverses réalités qui composent le Québec, sur la reconnaissance que « l'aménagement du territoire est d'abord et avant tout un acte politique »<sup>2</sup> avec les responsabilités qui en découlent, et le rôle intégrateur du schéma d'aménagement et de développement pour assurer la cohérence de la planification de nos territoires. Les membres de la FQM se sont réjouis de l'adoption de cette politique, heureux de voir enfin publiée sa première véritable vision, trente ans après la publication des dernières orientations en ce domaine. Nous sommes d'ailleurs convaincus que ce délai sans mise à jour de ces orientations essentielles à la saine gestion du territoire constitue une des raisons des incohérences et problèmes que nous connaissons présentement.

La modernisation du cadre législatif constitue une première étape importante dans la mise en œuvre de la Politique. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* adoptée en 1979, est le principal pilier sur lequel repose l'approche québécoise en aménagement du territoire. Il apparaît donc essentiel que les modifications proposées à la LAU par le projet de loi 16 traduisent les orientations de la Politique.

D'entrée de jeu, la FQM salue la volonté de la ministre d'inscrire à la Loi les principes fondamentaux sur lesquels repose la LAU : responsabilité politique, partage des pouvoirs et respect des échelles de planification, concertation des actions entre les différents paliers, (participation citoyenne) ; de consacrer les finalités des documents de planification et d'évoquer les grands enjeux de l'aménagement. Ces propositions répondent à certaines recommandations récentes de la FQM. En outre, la FQM appuie l'introduction de nouveaux outils pour aider les municipalités à relever les nouveaux défis en aménagement. De plus, la modernisation du cadre législatif est une opportunité pour réaffirmer les rôles et responsabilités de chacun et consolider la relation de confiance entre le gouvernement et les élus municipaux en enchâssant dans la loi un véritable processus de concertation et d'échange. C'est pourquoi nous proposerons la mise en place d'un processus formel de rencontres entre la ministre et les élus d'une MRC lors de la révision du schéma d'aménagement

Toutefois, certaines dispositions du projet de loi, telles que libellées, ne traduisent pas, voire peuvent aller à contre-courant des principes que le gouvernement a inscrits dans sa politique, et nos recommandations visent à assurer l'adhésion à la démarche et ainsi permettre le développement durable et réfléchi de l'ensemble de nos territoires. Nos propositions de bonifications constituent le cœur de ce mémoire.

---

2 [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/partage/mamh-mcc/PNAAT/BRO\\_PNAAT\\_fr.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/partage/mamh-mcc/PNAAT/BRO_PNAAT_fr.pdf), p.4.

## 1 PRINCIPES DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

Le projet de loi propose l'introduction à la LAU d'un préambule et de principes afin, comme indiqué dans le mémoire déposé au Conseil des ministres sur le projet de loi, « d'affirmer les fondements de l'aménagement du territoire, en cohérence avec la vision formulée dans la Politique. »<sup>3</sup>

La Loi d'interprétation<sup>4</sup> indique que le préambule d'une loi en fait partie et sert à en expliquer l'objet et la portée. La FQM félicite la ministre de proposer d'introduire un préambule à la loi et suggère aux membres de la Commission des ajouts qui permettront d'affirmer sans équivoque certains des grands principes sur lesquels reposent la LAU.

### 1.1 Responsabilité politique en regard de l'aménagement du territoire

La Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire rendue publique en juin dernier reconnaît que l'aménagement du territoire est essentiellement un acte politique, renouant ainsi avec l'un des principes fondamentaux sur lesquels reposent la LAU.<sup>5</sup> En effet, il incombe aux élus·es, en relation avec les citoyens, d'effectuer les choix, de prendre les décisions, de recourir aux arbitrages qui s'imposent dans l'intérêt de leur communauté, de leur territoire, de l'environnement.

L'accroissement des responsabilités dévolues aux MRC et aux municipalités au cours des ans démontrent d'ailleurs le rôle clé joué par ces instances dans l'atteinte des objectifs que se fixe l'État dans plusieurs domaines névralgiques : protection du territoire agricole, des milieux humides, patrimoine, développement économique local, etc., lesquels sont intimement liés à la planification des territoires. En fait, et cela constitue maintenant un consensus général, les MRC et les municipalités sont les intervenants clés pour mobiliser les acteurs et les communautés pour relever les défis auxquels nous devons maintenant faire face notamment en matière d'adaptation aux changements climatiques.

La ministre a aussi été claire à ce sujet dans sa Politique de juin dernier. Elle écrit :

*« Parce que l'aménagement du territoire est d'abord et avant tout un acte politique, il est de la responsabilité du gouvernement, des MRC et des municipalités de voir à ce que les grands*

---

<sup>3</sup> [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2023-0014\\_memoire.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2023-0014_memoire.pdf)

<sup>4</sup> L.R.Q., c. I-16, a. 40.

<sup>5</sup> En 1978, le Secrétariat à l'aménagement du territoire, responsable de l'élaboration de la LAU, affirmait que « l'aménagement est d'abord une responsabilité politique »<sup>5</sup>. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, Ministère du Conseil exécutif. « L'aménagement et l'urbanisme », La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle, Fascicule 3, 1978, p. 12-13.

*principes guidant l'aménagement du territoire et l'architecture favorisent des milieux de vie toujours plus attrayants et mieux adaptés aux défis d'aujourd'hui. »*

L'aménagement est une responsabilité partagée et le schéma est le lieu de rencontre entre la vision adoptée par les ministres du gouvernement et celle des élus appuyés par leur communauté. Ce document est donc le résultat de choix politiques. Aussi, nous désirons être clair : la reconnaissance formelle dans le préambule de la Loi de la responsabilité politique est une condition essentielle à l'adhésion et la mobilisation des élus-es et, conséquemment, à l'atteinte des objectifs visés par la Politique. Aussi, la FQM recommande :

### **Recommandation n° 1**

**Que l'article 1 du projet de loi soit modifié par l'ajout, après le 5<sup>e</sup> alinéa, de l'alinéa suivant : « CONSIDÉRANT que l'aménagement du territoire est un acte politique sous la responsabilité partagée du gouvernement, des municipalités régionales de comté et des municipalités locales ; »**

## **1.2 Partage des responsabilités et respect des échelles de planification**

La LAU établit un partage des responsabilités en matière d'aménagement du territoire entre le gouvernement, les communautés métropolitaines, les MRC et les municipalités locales. Y sont notamment prévues leurs compétences et responsabilités respectives, ainsi que des mécanismes de contrôle et de surveillance de la conformité des décisions prises aux différentes échelles d'intervention.

La cohabitation entre les différents paliers d'intervention concernés par la planification du territoire et la conciliation des différentes réalités, aspirations et préoccupations quant au développement des communautés, aux changements climatiques, aux enjeux liés à la protection des écosystèmes et de la biodiversité, à la transition énergétique et à l'exploitation des ressources naturelles seront parmi les principaux défis de la nouvelle politique en aménagement et les futures orientations gouvernementales.<sup>6</sup>

Ainsi, il importe d'enchâsser dans la LAU le principe de subsidiarité et le respect des échelles de planification. Nous proposons donc de modifier le cinquième « considérant » du préambule.

---

<sup>6</sup> [https://fqm.ca/wp-content/uploads/2022/12/do\\_amenagement\\_dec2022\\_web\\_pages.pdf](https://fqm.ca/wp-content/uploads/2022/12/do_amenagement_dec2022_web_pages.pdf), p. 5.

## Recommandation n° 2

**Que l'article 1 du projet de loi soit modifié par l'ajout, au 5e considérant du préambule, après le mot « assurer » des mots suivants : « le respect des échelles de planification », pour que cette disposition se lise dorénavant ainsi : « CONSIDÉRANT qu'il importe d'assurer le respect des échelles de planification, la concertation des acteurs et la cohérence des décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme ;»**

### 1.3 Renouvellement des orientations gouvernementales en aménagement du territoire

Dans son document d'orientation publié en décembre, la FQM rappelle que l'aménagement du territoire est une responsabilité partagée dont la réussite dépend de l'adhésion des acteurs décisionnels. Afin de susciter la mobilisation du plus grand nombre et le succès de la modernisation du cadre d'aménagement au Québec, la FQM recommandait une révision du processus d'adoption des orientations gouvernementales, lequel devrait prévoir des rencontres entre la ministre des Affaires municipales et les élus-es des régions afin d'avoir de véritables échanges sur le contenu et la forme de ces orientations.

Dans la Politique, la ministre annonce son intention de procéder au renouvellement des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire, lesquelles seraient notamment élaborées en concertation avec le milieu municipal. Considérant ce qui précède, il nous apparaît nécessaire de modifier le sixième « considérant » du préambule, qui prévoit « qu'il incombe à l'État de définir les orientations devant guider la planification territoriale », afin de refléter cette volonté. Ainsi, il est proposé :

## Recommandation n° 3

**Que l'article 1 du projet de loi soit modifié par l'ajout au sixième « considérant » après « territoriale » des mots suivants : «, en concertation avec le milieu municipal, » pour que cette disposition se lise dorénavant ainsi : « CONSIDÉRANT qu'il incombe à l'État de définir les orientations devant guider la planification territoriale, en concertation avec le milieu municipal, et de s'assurer que ses interventions contribuent à un aménagement durable du territoire ;**

### 1.4 Respect des particularités territoriales

Comme mentionné précédemment, le préambule proposé énonce la responsabilité de l'État dans la définition des orientations en aménagement du territoire. Il nous apparaît essentiel que

la volonté exprimée du gouvernement d’assurer une meilleure prise en compte des particularités locales dans les nouvelles orientations gouvernementales soit enchâssée dans la loi.

Au Québec, chacun des territoires a une personnalité propre qui le distingue et qui contribue au sentiment d’appartenance des citoyens. Cette diversité est l’une des richesses du territoire québécois. L’Assemblée nationale a d’ailleurs reconnu ce fait en 2012 avec l’adoption de la Loi sur l’occupation et la vitalité des territoires. Elle nécessite toutefois une grande flexibilité quant aux normes et directives pour permettre aux autorités locales de répondre aux enjeux contemporains en fonction des particularités de leur territoire. « La gestion de l’urbanisation, par exemple, ne peut s’appuyer sur les mêmes normes en région métropolitaine et en milieu rural ou de villégiature. »<sup>7</sup> Ainsi, afin d’assurer la vitalité et l’occupation dynamique du territoire de plusieurs municipalités rurales et le respect de la diversité des territoires, il est proposé :

#### **Recommandation n° 4**

**Que l’article 1 du projet de loi soit modifié par l’ajout avant le dernier alinéa du suivant : « CONSIDÉRANT que ces orientations doivent être modulées selon les réalités respectives des territoires et des régions, en respect de la *Loi sur l’occupation et la vitalité des territoires* ; »**

Malgré qu’il vienne clarifier la portée de la LAU, un préambule ne crée toutefois ni droits, ni obligations. C’est ainsi qu’il faut comprendre celui introduit à la loi par le projet de loi 16, de sorte qu’il est important de s’assurer que les dispositions de la loi elle-même traduisent bien les principes énoncés.

## **2 FINALITÉS DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE**

Le projet de loi prévoit l’ajout d’un nouveau chapitre 0.1.1 à la LAU pour affirmer, sans s’y restreindre, les finalités des documents de planification des communautés métropolitaines, des MRC et des municipalités. L’objectif visé est la clarification de la fonction attendue du plan métropolitain d’aménagement et de développement (PMAD), du schéma d’aménagement et de développement (SAD) et du plan d’urbanisme ainsi que le renforcement du rôle de ces documents.

### **2.1 Habitation et milieux de vie**

Les ajouts et précisions sur les finalités de la planification territoriale répondent à la vision de la FQM sur ce que doit être cette planification. Pour la FQM, les finalités, notamment précisées aux

---

<sup>7</sup> [https://fqm.ca/wp-content/uploads/2022/12/do\\_aménagement\\_dec2022\\_web\\_pages.pdf](https://fqm.ca/wp-content/uploads/2022/12/do_aménagement_dec2022_web_pages.pdf), p. 24.

trois premiers alinéas de l'article 2.2.1 introduit par l'article 6 du projet de loi, renforcent la reconnaissance des municipalités et des MRC en tant que gouvernements de proximité.

*« 1° l'utilisation optimale du territoire de manière à assurer que les générations futures pourront y vivre et y prospérer ;*

*2° la création de milieux de vie complets, de qualité et conviviaux ;*

*3° le développement et le maintien d'une offre en habitation répondant à la diversité des besoins; »*

Ainsi que :

*« 6° le développement de communautés prospères, dynamiques et attractives; »*

Le 3e paragraphe répond directement à la demande de la FQM formulée dans son document de positionnement sur l'habitation publié au mois d'août dernier. Dans ce document, la FQM positionne l'habitation en tant que dimension indissociable de l'aménagement du territoire et de toute démarche de planification stratégique du développement et d'occupation dynamique de celui-ci.

En concordance, le projet de loi prévoit à l'article 70 (nouvel article 83 de la Loi) que le contenu du plan d'urbanisme de la municipalité, en harmonie avec le schéma, doit « 5° décrire les besoins projetés en matière d'habitation et prévoir des mesures pour y répondre ». Nous sommes d'avis que cet ajout vient appuyer et rendre plus concret le rôle de la municipalité en matière de gestion de l'habitat, comme souhaité par la FQM.

Cependant, la FQM réitère sa demande que soient également décentralisées les ressources financières permettant aux municipalités et aux MRC d'exercer cette responsabilité. Une décentralisation des outils et leviers de soutien au développement de l'offre en matière d'habitation et de logement est essentielle et doit être prévue.

## **Recommandation n° 5**

**Que soient décentralisés les outils et leviers de soutien au développement de l'offre en matière d'habitation et de logement ; »**

## **2.2 Patrimoine**

L'introduction du patrimoine dans le schéma d'aménagement et de développement, et donc dans les démarches de planifications territoriales, est une demande maintes fois réitérée par la

FQM. Elle constitue à notre avis l'un des premiers leviers pour mieux protéger et mettre en valeur le patrimoine naturel et bâti.

La FQM est favorable à l'identification de « la préservation et la mise en valeur du patrimoine culturel et des paysages » comme l'une des finalités de la planification territoriale ainsi que le propose le nouvel article 2.2.1 de la LAU tel qu'inséré par l'article 6 du projet de loi. L'introduction du patrimoine dans le schéma, et conséquemment dans les démarches de planifications territoriales, est une demande maintes fois réitérée par la FQM. Elle constitue à notre avis l'un des premiers leviers pour mieux protéger et mettre en valeur le patrimoine naturel et bâti.

La FQM émet toutefois la préoccupation, comme d'autres organisations l'ont fait, que des municipalités fassent l'objet de poursuites pour expropriation « déguisée » à la suite de modifications de zonage visant justement à protéger le patrimoine ; décisions du même ordre que celles prises pour la protection des milieux naturels sensibles. Cette demande donne suite à des poursuites récentes envers des municipalités qui, motivées par leur volonté de protéger un bien ou un lieu patrimonial d'importance, ont modifié leurs règlementations de zonage afin de préserver ces lieux.

L'article 70 du projet de loi introduit, au paragraphe 8 du deuxième alinéa du nouvel article 83, le contenu obligatoire du plan d'urbanisme. Ainsi, il serait désormais prévu l'obligation de « *déterminer toute partie du territoire ou tout immeuble qui présente un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique et prévoir des mesures en vue d'assurer sa protection ou sa mise en valeur* ».

Afin de permettre aux municipalités de préserver les sites et biens ayant une valeur et un intérêt patrimonial local et collectif, il est demandé au gouvernement d'apporter les modifications législatives nécessaires afin de protéger les municipalités qui sont susceptibles de poursuite et qui se retrouveront seules à subir les conséquences juridiques en remplissant les obligations qui leur sont dévolues par le gouvernement.

#### **Recommandation n° 6**

**Que le gouvernement apporte les modifications législatives nécessaires afin de protéger les municipalités dans l'exercice des obligations qui leur sont dévolues par la loi et le gouvernement.**

### **2.3 Autres finalités**

Les thèmes identifiés au projet de loi sont cohérents avec la vision formulée dans la Politique. Considérant les nouveaux enjeux qui confrontent les autorités municipales, nous recommandons l'ajout des finalités suivantes :

#### Recommandation n° 7

**Que l'article 6 du projet de loi soit modifié par l'ajout, au premier alinéa du nouvel article 2.2.1 de la LAU, des paragraphes suivants :**

**« 14° l'occupation et la vitalité des territoires ;**

**15° la transition et la maîtrise du développement énergétique. »**

Enfin, considérant l'importance du respect des échelles de planification, la FQM est d'avis que le projet de loi doit préciser que les finalités s'inscrivent dans la portée prévue aux différents outils de planification.

#### Recommandation n° 8

**Que l'article 6 du projet de loi soit modifié par l'ajout, à la fin du nouvel article 2.2.1 de la LAU, de l'alinéa suivant : « Ces finalités s'inscrivent dans la portée prévue aux différents documents de planification. »**

### 3 CONTENU DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT

La LAU prescrit le contenu des documents de planification. Le projet de loi propose de moderniser le contenu de ces documents afin de mieux refléter les attentes en regard d'un exercice de planification territoriale moderne. Ainsi, il est proposé d'élargir le contenu obligatoire à de nouveaux enjeux, de passer d'exigences de type « inventaire » à des exigences de type « planification » afin de favoriser des choix d'aménagements et d'éliminer les dispositions relatives au contenu facultatif.

La FQM est favorable aux modifications proposées pour assurer une meilleure prise en compte des enjeux contemporains. Toutefois, considérant les problématiques entourant la disponibilité des ressources en eau, la FQM propose une modification au paragraphe 8, du deuxième alinéa de l'article 5 de la LAU tel que remplacé à l'article 16 du projet de loi:

#### Recommandation n° 9

**Que le nouvel article 5 de la LAU, introduit par l'article 16 du projet de loi, soit modifié par le remplacement du paragraphe 8 de son deuxième alinéa par le suivant :**

**« 8° Planifier l'aménagement d'une manière compatible avec la protection, la disponibilité et le renouvellement des ressources en eau de surface et souterraine ;**

### 3.1 Territoire incompatible avec l'activité minière

Le projet de loi prévoit que « *le schéma peut délimiter tout territoire incompatible avec l'activité minière au sens de l'article 304.1.1 de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1)* ».

Le secteur minier constitue une activité économique primordiale pour de nombreuses municipalités et d'importantes retombées économiques y sont générées. Depuis quelques années déjà, la FQM et plusieurs de ses membres interpellent le gouvernement sur la problématique soulevée par le développement rapide de l'exploration et l'exploitation des mines, notamment au regard des responsabilités municipales en matière d'aménagement du territoire et de développement durable.

Actuellement, l'article 246 de la LAU confirme la préséance de la Loi sur les mines et le pouvoir limité des MRC et des municipalités en ce qui a trait au secteur minier :

« Aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain, d'un schéma, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales fait conformément à la Loi sur les mines (chapitre M-13,1) (...) »

Avec l'engouement pour les minéraux critiques et la multiplication anticipée de projets miniers dans le sud du Québec, dans la foulée de l'électrification des transports, il est essentiel que le développement minier se fasse en conformité avec les objectifs du schéma d'aménagement et de développement de chaque MRC. D'autant que les nouveaux projets miniers se rapprochent des collectivités et des milieux plus densément peuplés.

Fortes de l'expérience acquise dans l'aménagement du territoire depuis maintenant 40 ans, les MRC et les municipalités locales ont démontré qu'elles sont en mesure de planifier leur territoire dans une optique de développement durable. Il n'est pas souhaité ici d'interdire tout développement minier d'un territoire mais bien de concilier l'exploration et l'exploitation minière avec les différentes facettes de l'aménagement du territoire et les objectifs de conservation et de préservation des milieux naturels et de la biodiversité.

Nous souhaitons que le gouvernement profite de cette modernisation du cadre d'aménagement pour garantir que le développement minier se fasse en conformité avec les objectifs du schéma d'aménagement et de développement de chaque MRC.

Ainsi, nous réitérons l'importance que l'orientation gouvernementale en aménagement du territoire : *Pour assurer la cohabitation harmonieuse de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire (OGAT-Mines)* soit modifiée afin de permettre notamment la protection

des ressources en eau, des milieux naturels et des secteurs de villégiature ainsi qu'en regard de l'application des distances séparatrices.

#### **Recommandation n° 10**

**Que l'orientation gouvernementale en aménagement du territoire : *Pour assurer la cohabitation harmonieuse de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire (OGAT-Mines)* soit modifiée afin d'assurer la protection des ressources en eau, des milieux naturels et des secteurs de villégiature ainsi qu'en regard de l'application des distances séparatrices.**

Nous désirons également réitérer notre souhait auprès de la ministre à l'effet que soit abrogé l'article 246 de la loi.

#### **Recommandation n° 11**

**Que l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* soit abrogé.**

### **3.2 Rôle intégrateur du schéma d'aménagement et de développement**

Dans la politique rendue publique en juin 2022, le gouvernement reconnaît la nécessité de moderniser le cadre d'aménagement du territoire pour augmenter l'efficacité des outils, intégrer les enjeux actuels et mieux respecter les particularités territoriales. Cette modernisation passe notamment par la valorisation du rôle intégrateur du schéma d'aménagement et de développement sur les autres planifications régionales qui incombent aux MRC.

Afin de renforcer le rôle du schéma, l'article 16 du projet de loi prévoit d'exiger que le schéma décrive ses interrelations avec les autres planifications relevant des MRC. La FQM est favorable à cette proposition.

La FQM souligne toutefois l'importance que les lois qui régissent ces différentes planifications sectorielles soient modifiées conformément pour tenir compte du rôle intégrateur du schéma d'aménagement et de développement.

#### **Recommandation n° 12**

**Que les lois qui régissent les différentes planifications sectorielles sous la responsabilité des MRC soient progressivement modifiées pour tenir compte du rôle intégrateur du schéma d'aménagement et de développement.**

## 4 RÉGIME DE MONITORAGE EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le projet de loi met en place le cadre légal nécessaire à la mise en place d'un système de monitoring. Ce changement important, annoncé dans la Politique, vise à permettre le suivi de l'état de l'aménagement du territoire. Cette nouvelle approche, axée sur les résultats, permettra à terme de mesurer l'efficacité des politiques d'aménagement. La FQM souscrit à cet objectif qui permettra aux élus d'asseoir leurs décisions sur des connaissances et des données probantes.

Ce système devra toutefois assurer la prise en compte des particularités territoriales et le respect des paliers de gouvernance.

Il apparaît donc essentiel que les orientations et les objectifs gouvernementaux soient déterminés en concertation avec le milieu municipal. Pour assurer l'adhésion et la mobilisation des acteurs de l'aménagement du territoire. Les nouvelles orientations devront permettre une modulation en fonction des particularités locales. Les MRC devront avoir la responsabilité de trouver les moyens appropriés pour traduire ses orientations dans leur schéma.

### Recommandation n° 13

**Que les orientations et les objectifs d'aménagement soient déterminés en concertation avec le milieu municipal et aient la flexibilité nécessaire à la prise en compte des particularités territoriales.**

Par ailleurs, la mise en place d'un système de monitoring et la révision de leurs outils de planification suivant l'adoption de nouvelles orientations vont générer des besoins financiers pour les MRC. À cet effet, la FQM rappelle la demande faite dans le cadre des consultations budgétaires à l'effet que le gouvernement attribue l'équivalent du coût de deux ressources à temps plein pour une période de 5 ans à chacune des MRC et des agglomérations exerçant certaines compétences de MRC. Le budget lu par le ministre des Finances, M. Éric Girard, le 21 mars dernier, contenait une annonce de 43,7 M\$ pour soutenir le monde municipal en matière d'aménagement du territoire. Nous comprenons que cette mesure constitue une réponse à notre proposition et nous demandons au gouvernement que l'ensemble des investissements soit déployés en fonction de celle-ci.

### Recommandation n° 14

**Que le gouvernement attribue l'équivalent du coût de deux ressources à temps plein pour une période de 5 ans à chacune des MRC et des agglomérations exerçant certaines compétences de MRC pour la mise en œuvre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire.**

Enfin, la FQM souligne l'importance pour l'État de mesurer l'impact de ses interventions sur le territoire. Avec la mise en place du régime de monitoring, ces interventions pourraient avoir une incidence sur l'atteinte des cibles d'aménagement des différents territoires.

## 5 NOUVEAUX POUVOIRS D'INTERVENTION DE LA MINISTRE

Le projet de loi confère de nouveaux pouvoirs d'intervention à la ministre dans les cas prévus au premier alinéa de l'article 53.12 de la LAU tel que proposé par l'article 36 du projet de loi.

### 5.1 Demande de modification/révision d'un schéma ou d'un plan métropolitain pour donner suite à la non-atteinte d'une cible

Le pouvoir de demander une modification ou une révision d'un schéma ou d'un plan métropolitain s'appliquerait notamment lorsque la ministre estime qu'une demande est justifiée :

*« 2<sup>o</sup> pour donner suite à un bilan régional ou métropolitain qui indique qu'une cible n'a pas été atteinte ; »*

Les articles 15 et 18 du projet de loi prévoient respectivement le contenu des bilans métropolitains et régionaux que devront désormais produire les organismes compétents. Ces bilans devront notamment contenir les moyens prévus *« pour atteindre toute cible qui n'a pas été atteinte au cours de la période visée par le bilan. »*

En conséquence, la FQM recommande que dans l'avis que doit transmettre la ministre à l'organisme compétent indiquant les modifications qui doivent être apportées pour donner suite à un bilan indiquant la non-atteinte d'une cible, elle devrait indiquer pourquoi elle juge que les moyens prévus par la MRC ou la communauté métropolitaine dans son bilan s'avèrent insuffisants. Rappelons que certaines interventions de l'État pourraient contribuer à la non-atteinte des cibles et ainsi entraîner une demande de modification ou de révision par la ministre.

#### Recommandation n° 15

**Que l'article 36 du projet de loi soit modifié par l'ajout, à la fin du deuxième alinéa du nouvel article 53.12 qu'il remplace, de ce qui suit : « Lorsque la demande de modification concerne le motif prévu au deuxième paragraphe, la ministre doit indiquer pourquoi elle juge les moyens prévus par l'organisme compétent insuffisants. »**

## 5.2 Demande de modification/révision pour améliorer la sécurité publique

Le projet de loi prévoit également que la ministre peut demander une modification ou une révision d'un schéma ou d'un plan métropolitain « *pour améliorer la sécurité publique* ». La FQM reconnaît la nécessité d'intervenir rapidement dans des situations exceptionnelles pour des motifs liés à la sécurité. Toutefois, nos conseillers juridiques nous indiquent que l'utilisation du verbe *améliorer* risque de donner une portée beaucoup trop large aux possibles interventions du gouvernement en la matière, l'objectif étant d'assurer la sécurité des citoyens. Pour s'en convaincre, il suffit de se rappeler que l'application de normes nationales dites « mur à mur » correspond rarement aux réalités et aux besoins de chaque région et devient le plus souvent un problème qu'une solution.

Aussi, dans ce contexte, nos conseillers suggèrent le remplacement du verbe *améliorer* par le verbe *assurer* ce qui favoriserait le dialogue entre les niveaux de gouvernement. Par ailleurs, la sécurité publique faisant plus souvent référence aux questions policières, nous suggérons d'ajouter le mot *civile* au libellé. Finalement, nous référons les membres de la Commission au mémoire déposé le 4 avril dernier par la FQM sur le projet de loi 14, *Loi modifiant diverses dispositions relatives à la Sécurité publique et édictant la loi visant à aider à retrouver des personnes disparues*.

### Recommandation n° 16

**Que l'article 53.12 de la LAU, tel que remplacé par l'article 36 du projet de loi, soit modifié par le remplacement du paragraphe 3 de son premier alinéa par le suivant : « 3<sup>o</sup> pour assurer la sécurité civile et publique »**

## 5.3 Pouvoir de demander la modification d'un règlement régional

Le projet de loi prévoit à l'article 67 l'ajout de nouveaux articles à la LAU relativement à l'adoption des règlements régionaux. Ainsi, il est proposé que la ministre puisse demander à une MRC de modifier un règlement régional pour assurer sa conformité à la suite de l'adoption de nouvelles orientations gouvernementales ou pour améliorer la sécurité publique.

Nous rappelons qu'il s'agit en l'espèce d'un pouvoir de réglementation exercé par la MRC et qu'un tel règlement s'applique directement aux citoyens et que ces dispositions ont un effet immédiat sur leur droit de propriété.

Par ailleurs, l'article 79.19.21 de la LAU inséré par l'article 67 du projet de loi prévoit également que le ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs peut « *demander à une municipalité régionale de comté de modifier un règlement visé à l'article 79.2 ou 79.3 (LAU) s'il estime qu'il n'offre pas, compte tenu des particularités du milieu, une protection adéquate des milieux humides et hydriques.* »

L'enjeu est significatif dans un contexte où de nombreuses responsabilités sont transférées au milieu municipal sans modification adéquate du cadre juridique lui permettant de les assumer pleinement. Les récentes décisions des tribunaux en matière de conservation des milieux naturels et humides en sont un bon exemple.

Tout ne peut se régler par le moyen des orientations gouvernementales ou de pouvoirs d'intervention directe des ministres. Les raisons qui ont poussé certaines MRC à ne pas se conformer à l'ensemble des orientations gouvernementales doivent être comprises et considérées. D'autres pistes de solutions pour l'atteinte des cibles gouvernementales doivent être explorées pour éviter un statu quo en aménagement dont les effets seraient probablement plus nocifs à long terme pour le territoire.

Il faut modifier les lois et leurs règlements d'application avant de contraindre les MRC et les municipalités à réaliser les volontés du gouvernement dans les cas où ce dernier ne veut pas assumer la responsabilité de régler de façon directe. La démarche actuelle de protection des milieux humides (PRMHH) en est un bon exemple. Les municipalités ne devraient pas subir seules les conséquences juridiques et assumer les coûts exigés en compensation lorsqu'elles remplissent des obligations que lui impose le gouvernement. La FQM a fait parvenir des lettres importantes le 25 janvier dernier au gouvernement dans lesquelles nous proposons notamment une immunité à ce chapitre.

D'ailleurs, dans la cause *Ville de Léry c. Procureure générale du Québec* la Cour d'appel a établi que le régime de conformité de la LAU crée un lien de droit suffisant entre le gouvernement et les instances régionales et locales pour justifier une demande d'intervention forcée simple à l'égard de la procureure générale du Québec dans le contexte d'un recours en indemnité pour expropriation déguisée dirigé contre une municipalité.<sup>8</sup>

À l'aube de la mise en œuvre des PRMHH et considérant les finalités relatives à la protection des milieux naturels que le gouvernement souhaite inscrire à la LAU, la FQM demande à nouveau au gouvernement d'apporter les modifications législatives nécessaires pour éviter des recours juridiques contre les municipalités lorsqu'elles remplissent les responsabilités que lui a dévolues le gouvernement.

## Recommandation n° 17

**Que le gouvernement apporte les modifications législatives nécessaires pour éviter des recours juridiques contre les municipalités lorsqu'elles remplissent les responsabilités que lui a dévolues le gouvernement, notamment la protection des milieux naturels.**

---

8 2019 QCCA 1375. Voir sur cette question : Giroux, Lorne et Isabelle Chouinard, Collection de droit 2022-2023, Volume 8 - Droit public et administratif, Titre IV - Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme, Chapitre I - L'articulation du régime d'aménagement établi par Chapitre I - L'articulation du régime d'aménagement établi par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, p. 332.

## 5.4 Pouvoir d'agir à la place de l'autorité régionale

L'article 53.12, alinéa 7, de la LAU, tel que proposé par l'article 36 du projet de loi, prévoit que la ministre peut elle-même édicter d'office un plan métropolitain, un schéma et un règlement de contrôle intérimaire lorsque le conseil de l'organisme compétent fait défaut d'agir dans le délai prévu à la demande faite par la ministre conformément au premier alinéa. Le règlement de la ministre est alors réputé adopté par le conseil de l'organisme compétent.

Nous comprenons la volonté de la ministre de se doter de leviers d'intervention exceptionnels pour les cas extrêmes où un organisme compétent ne démontrerait aucune intention de respecter les orientations gouvernementales qui visent un aménagement du territoire durable. Toutefois, il nous apparaît important que ce pouvoir soit exercé conformément au principe voulant que l'aménagement est une responsabilité politique partagée entre les deux ordres de gouvernement et en respectant la relation de confiance qui doit exister entre les différentes instances auxquelles revient la responsabilité de l'aménagement du territoire.

La proposition actuelle n'est pas conforme au régime déjà mis en place par la loi, notamment si l'on considère que l'article 56.16 de la LAU exige que le pouvoir d'édicter un schéma révisé à la place du conseil de la MRC est réservé au gouvernement. La FQM, pour les principes déjà énoncés plus haut, est d'avis que le pouvoir prévu au 7<sup>e</sup> alinéa de l'article 53.12 proposé par le projet de loi devrait en conséquence être réservé au gouvernement par décret.

### Recommandation n° 18

**Que l'article 53.12 de la LAU remplacé par l'article 36 du projet de loi soit modifié afin que le pouvoir prévu au 7<sup>e</sup> alinéa de cet article soit réservé au gouvernement par décret tel que le stipule l'article 56.16 de la loi actuelle.**

Tous conviendront que l'application de ce pouvoir d'intervention sera l'exception, qu'il ne peut devenir la règle étant donné que cela marquerait la fin de la décentralisation en matière d'aménagement, ce que personne ne veut. Aussi, pour que ce pouvoir demeure l'exception, nous proposons que toute utilisation de ce pouvoir soit précédée d'échanges formels entre les intervenants. Comme la FQM l'indiquait dans son document d'orientation de décembre dernier, l'aménagement doit être le résultat d'un consensus et les échanges directs entre les décideurs politiques des différents niveaux sont une condition essentielle à l'établissement de ces consensus.

Aussi, nous proposons, qu'avant la recommandation de la ministre au gouvernement d'utiliser ce pouvoir exceptionnel d'agir à la place de l'autorité régionale, cette recommandation soit

obligatoirement précédée d'un échange formel dans le cadre de la Table Québec municipalités comme le prévoit l'article 21.1 de la Loi sur le ministère des Affaires municipales. Cette façon de faire favoriserait l'expression des divers points de vue dans un cadre défini et permettrait à la ministre de bonifier et légitimer davantage son intervention.

#### **Recommandation n° 19**

**Qu'avant la recommandation de la ministre au gouvernement d'utiliser le pouvoir exceptionnel d'agir à la place de l'autorité régionale, conformément au 7<sup>e</sup> alinéa de l'article 53.12 proposé par l'article 36 du projet de loi, cette recommandation soit obligatoirement précédée d'un échange formel dans le cadre de la Table Québec municipalités comme le prévoit l'article 21.1 de la Loi sur le ministère des Affaires municipales.**

## **6 DÉFAUT DE CONCORDANCE ET SUSPENSION DES AVIS DE CONFORMITÉ**

Le projet de loi prévoit l'introduction à la LAU de conséquences automatiques pour les organismes en défaut de respecter un délai de concordance. Des dispositions sont introduites, selon l'autorité concernée (ministre, communautés métropolitaines ou MRC), pour suspendre le traitement d'une vérification de conformité à un organisme en défaut de respecter les délais de concordance prévus à la loi.

Ces dispositions auront pour effet d'empêcher l'entrée en vigueur de toute autre modification au document de planification ou aux règlements d'urbanisme de cet organisme, tant que la concordance ne serait pas effectuée. Certaines exceptions sont toutefois prévues.

### **6.1 Obligation à la ministre**

L'article 53.7 de la LAU prévoit actuellement que la ministre doit, dans les 60 jours qui suivent la réception d'un règlement modifiant un plan métropolitain ou un schéma, donner son avis sur la conformité de la modification aux orientations gouvernementales.

L'article 24 du projet de loi vient modifier l'article 53.7 de la LAU afin d'ajouter l'obligation pour la ministre de refuser de délivrer des avis de conformité lorsqu'il y aura défaut de modifier ou de réviser un plan métropolitain ou un schéma à la suite d'une demande ministérielle. Ce pouvoir vient s'ajouter à celui d'édicter un règlement en lieu et place d'un organisme compétent mentionné précédemment.

Considérant les problèmes qu'engendreront le gel et la possibilité que des divergences d'opinions existent quant à la conformité d'une modification effectuée, la FQM est d'avis que ce pouvoir de refus doit être facultatif, et non systématique, et utilisé seulement dans des circonstances exceptionnelles.

## Recommandation n° 20

**Que l'article 24 du projet de loi soit modifié afin de rendre facultatif le refus de la ministre de donner son avis par le remplacement dans le second paragraphe du premier alinéa de « doit » par « peut ».**

Par ailleurs, la FQM est d'avis qu'avant d'utiliser ce pouvoir la ministre soit tenue de consulter la Table Québec-Municipalité comme mentionné précédemment.

## Recommandation n° 21

**Que l'utilisation de ce pouvoir par la ministre soit assujettie à l'obligation de consulter la Table Québec-municipalités.**

## 6.2 Obligation aux communautés métropolitaines de refuser de se prononcer sur la conformité

L'article 31 du projet de loi prévoit l'obligation pour le conseil d'une communauté métropolitaine de refuser de se prononcer lorsque la municipalité régionale de comté est en défaut d'apporter à son schéma une modification de concordance, sous réserve de certaines exceptions.

Une non-conformité peut résulter d'une mécontente ou d'une demande d'avis de conformité à la Commission municipale du Québec. Bien que nous comprenions l'objectif poursuivi par l'introduction d'une telle mesure, il faut éviter de paralyser l'ensemble d'un territoire si une mécontente est en cours.

## Recommandation n° 22

**Que l'article 31 du projet de loi, soit modifié afin de rendre facultatif le refus de se prononcer sur la conformité, par le remplacement dans le premier paragraphe du premier alinéa de « doit » par « peut ».**

Par ailleurs, la conformité est un geste politique (adoptée par résolution). Il ne faut pas qu'une dissidence politique bloque l'adoption de toute autre modification au schéma d'aménagement, d'autant que la composition actuelle des conseils des communautés métropolitaines ne prévoit pas de sièges pour les préfets, responsables politiques du processus d'aménagement des communautés territoriales qui les composent.

À cet égard et afin d'assurer la prise en compte et le respect des particularités locales, dans son document d'orientation publié en décembre, la FQM appelait à une révision du processus

d'aménagement des territoires des communautés métropolitaines et des territoires sur lesquels ces mêmes communautés peuvent intervenir. Il était proposé de réviser la composition des conseils des communautés métropolitaines afin que tous les préfets des MRC dont au moins une partie du territoire fait partie de la communauté soient membres d'offices du conseil de la communauté.

Ces préfets sont les responsables politiques du processus d'aménagement de leurs communautés territoriales et leur participation est nécessaire à la cohérence des interventions et au respect des échelles de planification. Il est en effet anormal que les préfets des MRC concernées ne puissent participer aux délibérations de ces conseils et il est plus que temps de corriger cette anomalie.

### **Recommandation n° 23**

**Que la composition des conseils des communautés métropolitaines soit revue afin que tous les préfets des MRC affectées par les décisions de cette instance aient un siège au conseil.**

### **6.3 Obligation aux MRC de refuser de se prononcer sur la conformité**

Les articles 80 et 115 prévoient l'obligation pour le conseil d'une MRC de refuser de se prononcer sur la conformité au schéma et au document complémentaire d'un règlement lorsqu'une municipalité est en défaut d'apporter une modification de concordance à son plan d'urbanisme ou à l'un ou l'autre de ses règlements d'urbanisme.

Les règlements de modification du plan d'urbanisme, les règlements d'urbanisme et les règlements qui modifient ou remplacent un règlement d'urbanisme sont visés par ces dispositions.

Comme dans le cas précédent et considérant l'impact négatif du recours systématique à une telle mesure, il est proposé de rendre le refus de se prononcer sur la conformité facultatif, devenant désormais un outil supplémentaire aux MRC pour assumer leurs responsabilités en aménagement du territoire.

### **Recommandation n° 24**

**Que les articles 80 et 115 du projet de loi, soient modifiés afin de rendre facultatif le refus de se prononcer sur la conformité, par le remplacement de « doit » par « peut ».**

## 6.4 Suivi de la concordance

Le projet de loi prévoit également, à l'article 55 qui ajoute un nouvel article 60 à la LAU, l'obligation pour toute communauté métropolitaine ou MRC d'informer la ministre qu'une municipalité locale ou une MRC est en défaut d'adopter un règlement de concordance au plan métropolitain ou au schéma. Comme mentionné précédemment, il peut y avoir des divergences d'opinion quant à la conformité.

Considérant que ces organismes devraient se prononcer par résolution et qu'une résolution est un geste politique, il est nécessaire de rendre cette obligation facultative dans les cas où le conseil d'une MRC ou d'une communauté métropolitaine jugerait opportun de le faire.

### Recommandation n° 25

**Que l'article 60 de la LAU, proposé par l'article 55 du projet de loi, soit modifié afin de rendre facultative l'obligation pour tout organisme compétent d'informer la ministre qu'un organisme est en défaut d'adopter un règlement de concordance, par le remplacement de « doit » par « peut ».**

## 7 INTERVENTION DE L'ÉTAT ET DE SES MANDATAIRES SUR LE TERRITOIRE

Les ministres et les mandataires de l'État n'ont généralement pas à respecter les règlements d'urbanisme ni à obtenir des permis municipaux. Néanmoins, le principe de conformité s'applique pour gouverner l'insertion de certaines interventions gouvernementales dans la planification territoriale lorsqu'un plan métropolitain, un schéma ou un règlement de contrôle intérimaire est en vigueur.

### 7.1 Soustraction de certaines interventions gouvernementales au processus de conformité.

Comme mentionné, plusieurs exceptions sont prévues à l'article 149 de la LAU pour soustraire des interventions gouvernementales du processus de conformité au schéma.

L'article 128 du projet de loi propose une modification à l'article 149 de la LAU afin d'exclure du processus de conformité certaines interventions gouvernementales pour lesquelles, « *le gouvernement, l'un de ses ministres ou un mandataire de l'État a obtenu, sans y être tenu, une autorisation municipale.* » Ces interventions sont notamment le commencement d'utilisation d'un immeuble et le changement d'usage, certains travaux effectués au sol et certains travaux de construction d'un bâtiment, d'un équipement ou d'une infrastructure, sous réserve des exceptions déjà prévues.

Ainsi, nous comprenons que l'obtention d'une autorisation municipale permettrait à l'État et ses mandataires de soustraire plusieurs interventions du respect de la conformité au schéma d'aménagement et de développement. Considérant le rôle essentiel du schéma dans la

planification du territoire et les principes énoncés dans la Politique, cette modification est préoccupante.

La FQM se questionne quant à la capacité réelle pour les municipalités et les MRC d'exercer pleinement leurs responsabilités en aménagement du territoire et d'atteindre les cibles fixées dans un contexte d'élargissement des interventions non assujetties au processus de conformité aux documents de planification.

Cette disposition si elle était adoptée aurait pour effet potentiel de vider de son sens le chapitre VI du titre I de la LAU, en plus d'écarter le rôle prépondérant de la ministre pour assurer la cohésion des interventions gouvernementales sur le territoire. Nous y reviendrons au 8<sup>e</sup> point de ce mémoire.

### Recommandation n° 26

**Que l'article 128 du projet de loi soit retiré.**

## 7.2 Mandataires de l'État

L'article 2 de la LAU stipule actuellement

*« Un plan métropolitain, un schéma et un règlement de contrôle intérimaire lié au processus de modification ou de révision d'un tel plan ou schéma lient le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État, lorsque ceux-ci projettent de faire une intervention à l'égard de laquelle s'appliquent les articles 150 à 157, dans la seule mesure prévue à ces articles.*

*Notamment, le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État ne sont pas tenus d'obtenir un permis ou un certificat exigé en vertu d'un règlement de contrôle intérimaire. »*

L'article 5 du projet de loi prévoit modifier l'article 2 de la LAU en y ajoutant, à la fin, ce qui suit :

*« Aux fins de la présente loi, un établissement public au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) est assimilé à un mandataire de l'État. »*

Nous comprenons que l'objectif gouvernemental est de faciliter la réalisation des projets d'intérêt public. Toutefois, la soustraction de tous les établissements publics du réseau de la santé de l'obligation d'obtenir les autorisations municipales requises avant de débiter leurs travaux peut contribuer à complexifier la planification cohérente d'un territoire.

## Recommandation n° 27

**Que l'article 2 du projet de loi soit modifié afin d'énumérer de façon limitative les établissements du réseau de la santé devant être assimilés à des mandataires de l'État et ainsi soustraits à l'obligation d'obtenir des autorisations municipales pour leurs interventions.**

### 7.3 Conformité aux orientations gouvernementales des modifications exigées aux documents de planification

Le projet de loi propose d'autres modifications au mécanisme procédural d'examen et de maintien de la conformité des interventions gouvernementales.

L'article 153 de la LAU prévoit actuellement que dans les cas où une intervention de l'État projetée sur un territoire n'est pas conforme au plan métropolitain, au schéma ou au règlement de contrôle intérimaire, la ministre peut choisir de demander une modification au document de planification afin d'assurer la conformité de l'intervention projetée.

La FQM accueille favorable la modification apportée à l'article 153 de la LAU par l'article 129 du projet de loi, laquelle prévoit que la ministre « *doit également examiner la conformité de chacune des modifications aux orientations gouvernementales et, le cas échéant, justifier toute modification qu'il estime ne pas être conforme.* »

Toutefois, considérant la mise en place d'objectifs et de cibles à atteindre et le pouvoir de la ministre d'exiger la modification ou la révision d'un schéma suivant un bilan régional indiquant la non-atteinte des cibles, la FQM est d'avis que cet examen de conformité aux orientations gouvernementales des modifications exigées au schéma pour assurer la conformité d'interventions gouvernementales devrait être élargi à l'ensemble des interventions de l'État.

Dans le contexte de la mise en place d'un système de monitoring, nous réitérons l'importance pour l'État de mesurer l'impact de ses interventions sur l'atteinte des cibles d'aménagement des différents territoires.

## Recommandation n° 28

**Que l'impact des interventions de l'État sur l'atteinte des cibles d'aménagement des différents territoires soit mesuré et pris en compte.**

## 8 RÉAFFIRMER LE RÔLE CENTRAL DE LA MINISTRE DES AFFAIRES MUNICIPALES

Comme mentionné précédemment, les pouvoirs d'intervention directe dévolus dans la LAU au ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des

Parcs, les prérogatives du ministère des Ressources naturelles sur la gestion des territoires publics et de ses ressources dont l'action est souvent en porte-à-faux avec les activités, les projets et les intérêts des collectivités locales ou l'élargissement proposé dans le projet de loi des mandataires de l'État qui seront soustraits du processus de conformité de la LAU ne sont pas des éléments souhaitables.

Une des observations les plus fortes développées dans le document d'orientation de la FQM de décembre dernier est à l'effet qu'il n'existe pas d'instance gouvernementale qui assure efficacement la cohérence des interventions sur le territoire et le respect des orientations en aménagement par les différents ministères. En fait, tous s'entendent pour dire que la gestion gouvernementale s'est soldée par une gestion en silo de l'aménagement au Québec et que c'est probablement la cause principale de nos problèmes en ce domaine. La FQM considère également que ce rôle ne peut être assumé que par un ministre important siégeant au conseil des ministres et non par une nouvelle instance ou par une communauté métropolitaine. Aussi, nous demandons de modifier les éléments du projet de loi au profit d'une reconnaissance du rôle de la ministre des Affaires municipales comme responsable de la cohérence de l'action gouvernementale et du respect des orientations gouvernementales en aménagement du territoire.

#### **Recommandation n° 29**

**Qu'un article soit ajouté au projet de loi afin de réaffirmer le rôle central de la ministre des Affaires quant à la cohésion des interventions des ministères sur le territoire.**

Par ailleurs, considérant la volonté exprimée d'adopter rapidement de nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire, qui entraînera un vaste mouvement de révision des schémas d'aménagement et de développement à travers le Québec, la FQM réaffirme à nouveau la nécessité que l'approbation des schémas soit le résultat d'échanges politiques directs entre les ministres et les élus réunis au sein des conseils des MRC.

Comme mentionné dans notre document d'orientation, « il est essentiel que le projet de loi prévoie l'obligation de la tenue d'au moins une rencontre préalable entre le préfets et quelques élus du conseil de la MRC et la ministre pour échanger sur les propositions majeures de modification à un schéma avant toute approbation. De telles rencontres permettront aux deux parties de communiquer et de concilier leur vision et leurs objectifs de l'aménagement. »

#### **Recommandation n° 30**

**Que l'article 56.14 de la LAU soit modifié par l'ajout de l'obligation de la tenue d'au moins une rencontre entre la ministre, le préfet et des membres du conseil afin d'échanger lors du processus de vérification de la conformité du schéma révisé avec les orientations gouvernementales.**

## 9 PROCESSUS DE CONSULTATION PUBLIQUE

La légitimité démocratique constitue l'un des fondements de la LAU. Le projet de loi propose des modifications aux procédures de consultation publique concernant un document de planification ou à un règlement d'urbanisme. Ainsi, il serait désormais prévu de tenir une période de réception de commentaires écrits d'au moins 14 jours. La tenue d'assemblée publique deviendrait facultative, à moins qu'un nombre minimal de personnes le requiert.

La FQM propose le rehaussement des seuils prévus pour la tenue d'une assemblée publique.

### Recommandation n° 31

**Que les seuils prévus pour déclencher la tenue d'une consultation publique soient rehaussés.**

Le projet de loi prévoit que la consultation publique prenne fin avec la production d'un sommaire de la consultation, lequel devrait être déposé lors de la prochaine séance du conseil.

Considérant que la production du sommaire de consultation constitue un fardeau supplémentaire et que plusieurs municipalités ont peu de ressources, il est proposé que l'article 127.1 du projet de loi soit modifié afin que le sommaire puisse être déposé ou effectué « lors d'une prochaine séance du conseil ».

### Recommandation n° 32

**Que l'article 127.1 soit modifié par le remplacement de « lors de la prochaine séance de conseil » par « lors d'une prochaine séance du conseil ».**

Enfin, la FQM recommande que le ministre prévoie de la souplesse quant à la nature et de la forme du sommaire de consultation.

### Recommandation n° 33

**Que la ministre prévoie de la souplesse quant à la nature et à la forme du sommaire de consultation.**

## 10 RÈGLEMENT DE LOTISSEMENT

L'article 92 du projet de loi prévoit des modifications au règlement de lotissement afin de permettre aux municipalités locales d'exiger une servitude à titre de contribution aux fins de parcs. Nous sommes favorables à une telle mesure qui constitue une avenue intéressante. Il est proposé de modifier le libellé afin que le paragraphe 7.1 du deuxième alinéa de l'article 115 de la LAU se lise de la façon suivante :

« 7.1° exiger, comme condition préalable à l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale, un engagement du propriétaire à céder gratuitement un terrain ou une servitude montré sur le plan et destiné à permettre un accès public à un milieu naturel ;

Pour l'application du paragraphe 7.1° du deuxième alinéa, l'acquisition d'une servitude par une municipalité emporte le droit d'en aménager l'assiette, notamment par la construction d'infrastructures ou d'équipements dont l'utilisation est inhérente à l'utilisation ou au maintien d'un accès public à un milieu naturel. »

### Recommandation n° 34

**Que l'article 92 du projet de loi soit remplacé par le suivant :**

**L'article 115 de cette loi est modifié par le remplacement du paragraphe 7.1 du deuxième alinéa par le suivant :**

**« 7.1° exiger, comme condition préalable à l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale, un engagement du propriétaire à céder gratuitement un terrain ou une servitude montré sur le plan et destiné à permettre un accès public à un milieu naturel ;**

**Pour l'application du paragraphe 7.1° du deuxième alinéa, l'acquisition d'une servitude par une municipalité emporte le droit d'en aménager l'assiette, notamment par la construction d'infrastructures ou d'équipements dont l'utilisation est inhérente à l'utilisation ou au maintien d'un accès public à un milieu naturel. »**

## 11 LOI SUR LES COMPÉTENCES MUNICIPALES

L'article 163 du projet de loi prévoit introduire à la Loi sur les compétences municipales un contrôle temporaire des interventions pour des motifs liés à l'approvisionnement en eau potable ou au traitement des eaux usées. Considérant l'importance de ces enjeux pour de nombreuses municipalités, cette modification est la bienvenue. Il est toutefois proposé de modifier le libellé du nouvel article 29.

## Recommandation n° 35

**Que l'article 29 introduit par l'article 163 du projet de loi soit modifié comme suit :**  
**« 29. Toute municipalité locale peut, par règlement, interdire et régir toute intervention consistant à exécuter des travaux ou à utiliser un immeuble lorsque celle-ci serait susceptible :**

**1° de créer des besoins excédant la capacité d'un système d'alimentation en eau, d'égout d'assainissement des eaux ;**

**2° d'entraîner une insuffisance des ressources en eau souterraine ou de surfaces ou d'en détériorer la qualité.**

**Un tel règlement cesse d'avoir effet le jour qui suit de deux ans celui de son entrée en vigueur. »**

## CONCLUSION

La Fédération québécoise des municipalités souligne encore une fois la volonté de la ministre de moderniser le cadre d'aménagement afin d'assurer une meilleure prise sur les enjeux contemporains.

En tant que porte-parole des régions, la FQM travaille continuellement à établir des consensus et formuler des propositions permettant l'amélioration l'aménagement du territoire, le développement harmonieux de nos milieux, la prospérité de nos régions et l'attractivité de nos communautés. En ce sens, la FQM souhaite que les commentaires émis dans le cadre de ce projet de loi soient reçus avec ouverture par le gouvernement.

## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

### ➤ **Recommandation n° 1**

Que l'article 1 du projet de loi soit modifié par l'ajout, après le 5e alinéa, de l'alinéa suivant : « CONSIDÉRANT que l'aménagement du territoire est un acte politique sous la responsabilité partagée du gouvernement, des municipalités régionales de comté et des municipalités locales ; »

### ➤ **Recommandation n° 2**

Que l'article 1 du projet de loi soit modifié par l'ajout, au 5e considérant du préambule, après le mot « assurer » des mots suivants : « le respect des échelles de planification », pour que cette disposition se lise dorénavant ainsi : « CONSIDÉRANT qu'il importe d'assurer le respect des échelles de planification, la concertation des acteurs et la cohérence des décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme ; »

### ➤ **Recommandation n° 3**

Que l'article 1 du projet de loi soit modifié par l'ajout au sixième « considérant » après « territoriale » des mots suivants : « , en concertation avec le milieu municipal, » pour que cette disposition se lise dorénavant ainsi : « CONSIDÉRANT qu'il incombe à l'État de définir les orientations devant guider la planification territoriale, en concertation avec le milieu municipal, et de s'assurer que ses interventions contribuent à un aménagement durable du territoire ; ».

### ➤ **Recommandation n° 4**

Que l'article 1 du projet de loi soit modifié par l'ajout avant le dernier alinéa du suivant : « CONSIDÉRANT que ces orientations doivent être modulées selon les réalités respectives des territoires et des régions, en respect de la Loi sur l'occupation et la vitalité des territoires ; »

### ➤ **Recommandation n° 5**

Que soient décentralisés les outils et leviers de soutien au développement de l'offre en matière d'habitation et de logement ; »

### ➤ **Recommandation n° 6**

Que le gouvernement apporte les modifications législatives nécessaires afin de protéger les municipalités dans l'exercice des obligations qui leur sont dévolues par la loi et le gouvernement.

➤ **Recommandation n° 7**

Que l'article 6 du projet de loi soit modifié par l'ajout, au premier alinéa du nouvel article 2.2.1 de la LAU, des paragraphes suivants :

« 14° l'occupation et la vitalité des territoires ;

15° la transition et la maîtrise du développement énergétique. »

➤ **Recommandation n° 8**

Que l'article 6 du projet de loi soit modifié par l'ajout, à la fin du nouvel article 2.2.1 de la LAU, de l'alinéa suivant : « Ces finalités s'inscrivent dans la portée prévue aux différents documents de planification. »

➤ **Recommandation n° 9**

Que le nouvel article 5 de la LAU, introduit par l'article 16 du projet de loi, soit modifié par le remplacement du paragraphe 8 de son deuxième alinéa par le suivant :

« 8° Planifier l'aménagement d'une manière compatible avec la protection, la disponibilité et le renouvellement des ressources en eau de surface et souterraine ;

➤ **Recommandation n° 10**

Que l'orientation gouvernementale en aménagement du territoire : Pour assurer la cohabitation harmonieuse de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire (OGAT-Mines) soit modifiée afin d'assurer la protection des ressources en eau, des milieux naturels et des secteurs de villégiature ainsi qu'en regard de l'application des distances séparatrices.

➤ **Recommandation n° 11**

Que l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme soit abrogé.

➤ **Recommandation n° 12**

Que les lois qui régissent les différentes planifications sectorielles sous la responsabilité des MRC soient progressivement modifiées pour tenir compte du rôle intégrateur du schéma d'aménagement et de développement.

➤ **Recommandation n° 13**

Que les orientations et les objectifs d'aménagement soient déterminés en concertation avec le milieu municipal et aient la flexibilité nécessaire à la prise en compte des particularités territoriales.

➤ **Recommandation n° 14**

Que le gouvernement attribue l'équivalent du coût de deux ressources à temps plein pour une période de 5 ans à chacune des MRC et des agglomérations exerçant certaines compétences de MRC pour la mise en œuvre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire.

➤ **Recommandation n° 15**

Que l'article 36 du projet de loi soit modifié par l'ajout, à la fin du deuxième alinéa du nouvel article 53.12 qu'il remplace, de ce qui suit : « Lorsque la demande de modification concerne le motif prévu au deuxième paragraphe, la ministre doit indiquer pourquoi elle juge les moyens prévus par l'organisme compétent insuffisants. »

➤ **Recommandation n° 16**

Que l'article 53.12 de la LAU, tel que remplacé par l'article 36 du projet de loi, soit modifié par le remplacement du paragraphe 3 de son premier alinéa par le suivant : « 3<sup>o</sup> pour assurer la sécurité civile et publique »

➤ **Recommandation n° 17**

Que le gouvernement apporte les modifications législatives nécessaires pour éviter des recours juridiques contre les municipalités lorsqu'elles remplissent les responsabilités que lui a dévolues le gouvernement, notamment la protection des milieux naturels.

➤ **Recommandation n° 18**

Que l'article 53.12 de la LAU remplacé par l'article 36 du projet de loi soit modifié afin que le pouvoir prévu au 7<sup>e</sup> alinéa de cet article soit réservé au gouvernement par décret tel que le stipule l'article 56.16 de la loi actuelle.

➤ **Recommandation n° 19**

Qu'avant la recommandation de la ministre au gouvernement d'utiliser le pouvoir exceptionnel d'agir à la place de l'autorité régionale, conformément au 7<sup>e</sup> alinéa de l'article 53.12 proposé par l'article 36 du projet de loi, cette recommandation soit obligatoirement

précédée d'un échange formel dans le cadre de la Table Québec municipalités comme le prévoit l'article 21.1 de la Loi sur le ministère des Affaires municipales.

➤ **Recommandation n° 20**

Que l'article 24 du projet de loi soit modifié afin de rendre facultatif le refus de la ministre de donner son avis par le remplacement dans le second paragraphe du premier alinéa de « doit » par « peut ».

➤ **Recommandation n° 21**

Que l'utilisation de ce pouvoir par la ministre soit assujettie à l'obligation de consulter la Table Québec-municipalités.

➤ **Recommandation n° 22**

Que l'article 31 du projet de loi, soit modifié afin de rendre facultatif le refus de se prononcer sur la conformité, par le remplacement dans le premier paragraphe du premier alinéa de « doit » par « peut ».

➤ **Recommandation n° 23**

Que la composition des conseils des communautés métropolitaines soit revue afin que tous les préfets des MRC affectées par les décisions de cette instance aient un siège au conseil.

➤ **Recommandation n° 24**

Que les articles 80 et 115 du projet de loi, soient modifiés afin de rendre facultatif le refus de se prononcer sur la conformité, par le remplacement de « doit » par « peut ».

➤ **Recommandation n° 25**

Que l'article 60 de la LAU, proposé par l'article 55 du projet de loi, soit modifié afin de rendre facultative l'obligation pour tout organisme compétent d'informer la ministre qu'un organisme est en défaut d'adopter un règlement de concordance, par le remplacement de « doit » par « peut ».

➤ **Recommandation n° 26**

Que l'article 128 du projet de loi soit retiré.

➤ **Recommandation n° 27**

Que l'article 2 du projet de loi soit modifié afin d'énumérer de façon limitative les établissements du réseau de la santé devant être assimilés à des mandataires de l'État et ainsi soustraits à l'obligation d'obtenir des autorisations municipales pour leurs interventions.

➤ **Recommandation n° 28**

Que l'impact des interventions de l'État sur l'atteinte des cibles d'aménagement des différents territoires soit mesuré et pris en compte.

➤ **Recommandation n° 29**

Qu'un article soit ajouté au projet de loi afin de réaffirmer le rôle central de la ministre des Affaires quant à la cohésion des interventions des ministères sur le territoire.

➤ **Recommandation n° 30**

Que l'article 56.14 de la LAU soit modifié par l'ajout de l'obligation de la tenue d'au moins une rencontre entre la ministre, le préfet et des membres du conseil afin d'échanger lors du processus de vérification de la conformité du schéma révisé avec les orientations gouvernementales.

➤ **Recommandation n° 31**

Que les seuils prévus pour déclencher la tenue d'une consultation publique soient rehaussés.

➤ **Recommandation n° 32**

Que l'article 127.1 soit modifié par le remplacement de « lors de la prochaine séance de conseil » par « lors d'une prochaine séance du conseil ».

➤ **Recommandation n° 33**

Que la ministre prévoie de la souplesse quant à la nature et à la forme du sommaire de consultation.

➤ **Recommandation n° 34**

Que l'article 92 du projet de loi soit remplacé par le suivant :

L'article 115 de cette loi est modifié par le remplacement du paragraphe 7.1 du deuxième alinéa par le suivant :

« 7.1° exiger, comme condition préalable à l’approbation d’un plan relatif à une opération cadastrale, un engagement du propriétaire à céder gratuitement un terrain ou une servitude montré sur le plan et destiné à permettre un accès public à un milieu naturel ;

Pour l’application du paragraphe 7.1° du deuxième alinéa, l’acquisition d’une servitude par une municipalité emporte le droit d’en aménager l’assiette, notamment par la construction d’infrastructures ou d’équipements dont l’utilisation est inhérente à l’utilisation ou au maintien d’un accès public à un milieu naturel. »

➤ **Recommandation n° 35**

Que l’article 29 introduit par l’article 163 du projet de loi soit modifié comme suit :

« 29. Toute municipalité locale peut, par règlement, interdire et régir toute intervention consistant à exécuter des travaux ou à utiliser un immeuble lorsque celle-ci serait susceptible :

1° de créer des besoins excédant la capacité d’un système d’alimentation en eau, d’égout d’assainissement des eaux ;

2° d’entraîner une insuffisance des ressources en eau souterraine ou de surfaces ou d’en détériorer la qualité.

Un tel règlement cesse d’avoir effet le jour qui suit de deux ans celui de son entrée en vigueur. »



FÉDÉRATION  
QUÉBÉCOISE DES  
MUNICIPALITÉS

## DOCUMENT D'ORIENTATION

# RÉVISION DE LA *LOI* *SUR L'AMÉNAGEMENT* *ET L'URBANISME* ET LA PUBLICATION D'ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Décembre 2022

FQM  
*porte-parole*  
DES RÉGIONS

## NOTE

Ce document est le fruit de travaux d'un comité de travail spécial sur la révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire formé de représentants de plusieurs MRC provenant de toutes les régions du Québec. La FQM tient particulièrement à remercier M. Michel Côté, docteur en sciences géographiques et directeur général de la MRC de Nicolet-Yamaska, pour sa contribution exceptionnelle. Les membres des commissions permanentes du territoire, de l'environnement et de la lutte aux changements climatiques et des enjeux urbains ont également contribué à sa conception et le contenu a été soumis à l'Assemblée des MRC le 30 novembre 2022. L'Assemblée des MRC réunit deux fois par année l'ensemble des préfètes, préfets, des préfètes et préfets suppléants et directeurs et directrices généraux des MRC du Québec. Ce document a été adopté par le conseil d'administration lors de sa réunion des 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2022.

## COMITÉ DE TRAVAIL SPÉCIAL SUR LA RÉVISION DE LA LAU ET LES OGAT

- **Michel Côté**, directeur général de la MRC Nicolet-Yamaska
- **Joffrey Bouchard**, directeur général de la MRC de l'Assomption et président de l'Association des directeurs généraux des MRC du Québec (ADGMRCQ)
- **Martin Lapointe**, directeur de l'Aménagement du territoire à la MRC de l'Assomption et président de l'Association des aménagistes régionaux du Québec (AARQ)
- **Guy Jauron**, directeur général de la MRC de Memphrémagog
- **Roxanne Lauzon**, directrice générale à la MRC de Papineau
- **Nancy Pelletier**, directrice générale de la MRC des Laurentides
- **Linda Phaneuf**, directrice générale de la MRC de Beauharnois-Salaberry
- **Jean-Maxime Dubé**, directeur général de la MRC de Rimouski-Neigette
- **Robert Desmarais**, directeur général de la MRC de Brome-Missisquoi
- **Dominick Faucher**, directeur général de la MRC de Coaticook
- **Frédéric Marcotte**, directeur général de la MRC des Sources
- **Pierre Châteauvert**, directeur des politiques de la FQM
- **Mélanie Harvey**, conseillère, direction des politiques de la FQM
- **François Constantin**, conseiller, direction des politiques de la FQM
- **David Boulet**, économiste, direction des politiques de la FQM

## FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

1134, Grande Allée Ouest  
Bureau RC 01  
Québec (Québec) G1S 1E5  
Téléphone : 418 651-3343 | Sans frais : 1 866 951-3343  
Courriel : [communications@fqm.ca](mailto:communications@fqm.ca)  
Site Web : [fqm.ca](http://fqm.ca)

Dans le présent document, lorsque c'est le cas, le genre masculin est utilisé pour alléger le texte et désigne autant les femmes que les hommes.

© Fédération québécoise des municipalités | 2022

Couverture : Municipalité de Clermont Crédit Pierre Rochette

## INTRODUCTION

À titre de porte-parole des régions, la FQM, réunissant plus de 1 030 membres sur une base volontaire, dont la totalité des MRC, s'est toujours pleinement engagée dans le débat sur l'aménagement au Québec. Les élus-es considèrent leurs pouvoirs en matière d'aménagement comme l'une de leurs principales responsabilités. Ce document se veut une contribution pour amener le processus d'aménagement conçu lors de l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* à sa plénitude, c'est-à-dire à un système où la confiance entre les niveaux de gouvernement sera véritable, où les objectifs à atteindre seront clairs, où la cohésion de l'action des niveaux d'intervention sera réelle et où la concertation sera efficace. Les membres de la FQM réunis en assemblée générale ont adopté en 2019 et en 2021 des résolutions claires à cet effet.

Dans la plateforme électorale des régions présentée par la FQM en 2022, il était demandé que « dans le prochain mandat, le gouvernement reconnaisse dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* le rôle intégrateur du schéma d'aménagement et de développement (SAD) par rapport aux autres planifications régionales, le décrire comme le carrefour entre les objectifs du gouvernement et la vision développée par les élus-es d'une MRC. La participation des citoyens au processus d'aménagement doit aussi être valorisée. L'aménagement est un acte politique dont la responsabilité incombe à la fois aux ministres du gouvernement et aux élus-es des MRC et ne peut être sous la seule intendance des directions des ministères. Les orientations inscrites dans les schémas doivent donc être le résultat des échanges politiques directs entre les ministres, les préfètes, les préfets et les élus-es réunis au sein des conseils des MRC. Ainsi, le schéma constitue le meilleur outil pour mettre fin aux politiques et interventions mur-à-mur si néfastes aux régions.<sup>1</sup>»

La vision proposée par la ministre des Affaires municipales au printemps dernier suggère une démarche s'appuyant sur le respect des diverses réalités qui composent le Québec et elle doit être menée à terme. Toutefois, celle-ci ne pourra réussir que si elle s'appuie sur un réel changement d'attitude de l'État envers les régions et une mobilisation des élus-es locaux. Si l'aménagement est une responsabilité politique partagée, il est aussi un processus décisionnel exigeant qui oblige des choix difficiles quant à l'utilisation du territoire. Il doit donc s'appuyer sur de réels échanges entre ceux et celles qui devront porter et défendre les choix devant les citoyens contrairement à la situation actuelle.

Les objectifs identifiés par le gouvernement ne peuvent se décliner de la même façon sur tous les territoires et c'est aux MRC de définir leur portée et la façon de les atteindre.

Les élus-es désirent protéger et assurer la pérennité de leur communauté et de leur territoire. Ils sont conscients des défis liés à la qualité de vie, l'environnement, les changements climatiques, la santé et l'activité économique de leur communauté locale et régionale. Chaque responsabilité qu'on leur a confiée et chaque fois qu'on leur a fait confiance, ils ont été efficaces. Cela a été démontré; dans un sondage effectué à l'été 2020 pour la FQM, 68% des Québécois affirmaient avoir « très » et « assez » confiance envers leurs élus-es municipaux, les élus-es figurant d'ailleurs au sommet de la liste de la confiance exprimée envers les acteurs publics au Québec. Les changements que s'apprête à faire le gouvernement du Québec en matière d'aménagement du territoire doivent donc s'appuyer sur la force de ces hommes et de ces femmes engagés s'il veut réussir.

### JACQUES DEMERS

Président, maire de Sainte-Catherine-de-Hatley et préfet de la MRC de Memphrémagog

### RÉAL TURGEON

Président de la commission permanente du territoire de la FQM et maire de Saint-Isidore

### ANTOINE TARDIF

1<sup>er</sup> vice-président et président de la commission permanente des enjeux urbains de la FQM, et maire de Victoriaville

<sup>1</sup> La plateforme des régions, [https://www.fqm.ca/wp-content/uploads/2022/08/Plateforme-des-regions\\_aout-2022\\_VF.pdf](https://www.fqm.ca/wp-content/uploads/2022/08/Plateforme-des-regions_aout-2022_VF.pdf)

## LES PRINCIPES DE LA *LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME*



**A**doptée en 1979, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) constitue le principal pilier sur lequel repose l'approche québécoise en matière d'aménagement du territoire. En rendant obligatoire la planification et en instituant une nouvelle instance gouvernementale régionale, la municipalité régionale de comté (MRC), la LAU inscrit l'aménagement dans un processus plus large de démocratie municipale et de développement territorial à travers un cadre d'intervention partenarial original.

Cette loi repose sur trois grands principes: la décentralisation des pouvoirs en aménagement vers les collectivités régionales et locales, la cohérence des actions des différents paliers gouvernementaux en matière d'aménagement du territoire par le biais d'une règle de conformité et la dimension démocratique de l'aménagement.

## LA DÉCENTRALISATION DES POUVOIRS EN AMÉNAGEMENT : L'INSTITUTION DES MRC

La LAU prévoit que l'élaboration, la coordination et la mise en œuvre des politiques et projets d'aménagement relèvent, en premier lieu, de la responsabilité des élus-es municipaux, mais à une échelle dépassant le cadre parfois restreint des limites municipales. Ainsi furent instituées les MRC, dont la mission principale était, initialement, d'élaborer et de mettre en œuvre un schéma d'aménagement permettant d'exercer un contrôle ordonné et harmonieux de l'occupation du territoire. Les MRC ont, au fil des ans, élaboré et mis en œuvre différents programmes d'actions relatifs à la gestion de l'urbanisation et à la cohabitation harmonieuse des usages, au développement économique et à la revitalisation des noyaux villageois, à la préservation

des milieux naturels et des paysages, à la mise en valeur des ressources forestières et agricoles, à la mobilité et au transport, etc. Cette liste, non exhaustive, continue de s'accroître à mesure que s'imposent de nouveaux enjeux territoriaux.

La création de cette instance gouvernementale, vouée avant tout à l'aménagement du territoire, témoigne de l'importance de la dimension politique de ce domaine de responsabilité publique. L'ajout de responsabilités nouvelles, dont la planification de la protection des milieux humides et hydriques, pour ne citer qu'un exemple récent, démontre une fois de plus que les MRC constituent une instance politique privilégiée pour faire face aux enjeux relatifs à l'aménagement du territoire.

## L'AMÉNAGEMENT : UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE

En confiant aux MRC et aux municipalités un rôle majeur en matière d'aménagement, la LAU établit un partage des responsabilités et met en place des mécanismes de contrôle et de surveillance de la conformité des décisions prises aux différents échelons territoriaux, et ce afin d'assurer une coordination d'ensemble des interventions et une cohérence des actions d'aménagement. L'État exerce un rôle prépondérant en matière d'aménagement du territoire. D'importants enjeux dépassent en effet les frontières des MRC, nécessitant du coup une planification à l'échelle nationale: la préservation des terres agricoles, la production énergétique, le développement du réseau autoroutier, pour ne prendre que quelques exemples probants. Vecteur de l'identité nationale, l'aménagement et la mise en valeur du territoire exigent donc un engagement réel des dirigeants politiques du gouvernement.

Par conséquent, bien que créées aux fins spécifiques de l'aménagement du territoire, les MRC disposent de pouvoirs en cette matière qui sont limités par la position qu'elles occupent au sein d'un système politique, qui intègre d'autres lois, instances et corps intermédiaires concernés par la planification et la pratique de l'aménagement du territoire.

La cohabitation entre ces niveaux d'intervention est d'ailleurs au centre du défi de la nouvelle politique en aménagement du territoire et des orientations gouvernementales à venir en ce domaine. Un défi exacerbé par les réalités liées à l'épanouissement de nos communautés, au développement, aux changements climatiques et à la nécessité de protéger les territoires, la faune et la nature.

## UNE LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE

La LAU repose également sur une légitimité démocratique. Dans les décennies précédant l'adoption de la LAU, plusieurs projets d'aménagement ont fait fi des mouvements locaux et des préoccupations des communautés locales. Ces expériences menées par l'État ont généré de véritables drames humains qui ont encore aujourd'hui des échos dans le débat public. Songeons notamment à l'édification de l'aéroport international de Mirabel, qui entraîna l'expropriation de près de 400 km<sup>2</sup> de terre parmi les plus fertiles au Québec, affectant plus de 10 000 personnes dans 14 municipalités du Québec. La création du parc national de Forillon conduisit aussi à l'expropriation de 225 familles implantées sur ce territoire. Le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ), pour sa part, proposa la relocalisation à grande échelle des populations de l'arrière-pays de l'est du Québec, au nom d'une volonté d'atténuer les inégalités socioéconomiques du territoire. On cite encore aujourd'hui ce dernier cas comme un exemple de ce qu'il ne faut pas faire.

Rompant avec cette approche technocratique s'inspirant de grandes planifications étatiques de l'après-guerre, la LAU instaura un régime de participation démocratique, par le biais de mécanismes de participation et de consultation citoyennes. Dorénavant, l'adoption des documents de planification et leur modification doivent faire l'objet de consultations publiques. Par ailleurs, certains objets des règlements de zonage, de lotissement ou sur les usages conditionnels sont susceptibles d'approbation référendaire, qui donne aux citoyens concernés un pouvoir décisionnel sur certains projets de règlement d'urbanisme. La mise en place de comité consultatif d'urbanisme, regroupant des élus-es et des citoyens, pour donner des avis en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, permet également une participation citoyenne plus active au sein des instances responsables de l'aménagement et de l'urbanisme.

L'aménagement du territoire est donc légitimé par une adhésion politique citoyenne, appuyé sur un exercice de description et d'analyse rigoureuse du territoire concerné et des données géographiques, socioéconomiques et environnementales probantes. L'élaboration des SAD repose en effet sur un portrait complet et un diagnostic des enjeux propres à chaque territoire de MRC. L'aménagement du territoire et l'urbanisme se sont par ailleurs institués, dans le milieu universitaire, comme de véritables disciplines proposant des théories et des règles de pratiques permettant le développement d'une expertise professionnelle visant à soutenir les élus-es municipaux dans leurs décisions en matière d'aménagement.

Cette expertise professionnelle au sein des MRC s'est à son tour bonifiée au fil des ans. Si, initialement, l'élaboration des premiers schémas d'aménagement pouvait incomber à la direction générale de la MRC, qui assumait ainsi la double fonction de direction et d'aménagiste, l'embauche de professionnels dédiés à l'aménagement s'est généralisée depuis. Aujourd'hui, il n'est pas rare qu'une MRC embauche plusieurs aménagistes, voire des équipes multidisciplinaires pour répondre aux enjeux de l'aménagement. Tous en conviennent aujourd'hui, les MRC forment des gouvernements de proximité efficaces voués au service de leur communauté territoriale.

## LES PROBLÈMES D'ARRIMAGE



**P**our qu'il fonctionne, le régime d'aménagement du territoire québécois doit s'appuyer sur des orientations gouvernementales claires, renouvelées au moins tous les dix ans et dont l'interprétation ne peut être laissée aux seuls fonctionnaires des ministères. Or, la situation actuelle est tout autre, les décisions gouvernementales sont plus souvent des normes décidées par les fonctionnaires et à la pièce plutôt que des orientations faisant état d'objectifs clairs. L'interprétation stricte des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT) qui, avec le temps, ne permettent pas d'apprécier certains enjeux récents et l'évolution de la connaissance de ces enjeux, notamment les changements climatiques, entraîne une rigidité des fonctionnaires par peur de créer un précédent. Ceci mène à une mauvaise prise en compte des particularités locales. La gestion en silo, l'absence de cohérence

entre les interventions des ministères et l'imposition constante de nouvelles normes et obligations sans considération des réalités locales résument, à notre avis, les raisons des problèmes actuels.

En cherchant à concilier une plus grande décentralisation des pouvoirs, la cohérence des interventions aux différentes échelles d'intervention et un souci démocratique, les concepteurs de la LAU avaient vu clair. Cependant, malgré des avancées réelles, force est d'admettre que les intentions du législateur et les principes sur lesquels repose le régime d'aménagement du territoire québécois sont aujourd'hui noyés dans des processus bureaucratiques et trois grands constats peuvent être mis en cause dans ce qui prend l'apparence d'un échec de l'aménagement au Québec comme expliqué ci-après.

## UNE ABSENCE D'ENGAGEMENT GLOBAL ET COHÉRENT DE LA PART DES MINISTÈRES ET DU GOUVERNEMENT

**A** lors qu'il constitue l'assise de notre identité et de notre développement, l'aménagement du territoire fut, au fil des ans, l'objet d'une négligence marquée de la part du gouvernement. En témoigne, de manière éloquente, l'absence de leadership politique en faveur de la révision des orientations gouvernementales en aménagement. Le principal document d'orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT) date de 1994. Bien qu'au cours des années certains documents sectoriels sont venus enrichir le contenu, l'essentiel du document initial demeure en vigueur. La tenue, en 2006, des États généraux sur l'aménagement et l'urbanisme témoignait d'un sursaut de conscience vite retombé. En effet, l'exercice de réforme de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et de son cadre de planification qui s'en suivit fut cependant classé sans suite il y a près de dix ans.

Les raisons de cette absence sont nombreuses, mais on peut citer principalement la volonté des ministères à protéger leurs prérogatives quant à leurs capacités d'intervention sur le territoire, leur volonté d'imposer des normes mur-à-mur et l'absence de cohésion qui découle de ce comportement. L'aménagement du territoire est une responsabilité fondamentale et l'absence de vision globale pour assurer la cohésion des politiques et de l'action de l'État a créé d'immenses problèmes sur le territoire, exacerbés par les conflits entre les différents intérêts. Dans plusieurs régions, ce triste constat a provoqué la démobilisation d'un grand nombre d'élus-es et d'intervenants qui ont à cœur l'avenir de leur communauté.

## UNE PRISE EN CHARGE ESSENTIELLEMENT BUREAUCRATIQUE

**E**n l'absence d'un engagement politique ferme et d'une coordination interministérielle en matière d'aménagement depuis l'abolition des comités ministériels chargés de concilier les politiques et projets des différents ministères ayant un impact sur le territoire, nous assistons à une prise en charge essentiellement bureaucratique sectorielle des questions d'aménagement. Les prérogatives des ministères ont donc pris le pas sur sa légitimité démocratique ouvrant la porte à des dérives allant à l'encontre des principes initiaux de la LAU.

Ainsi, le processus d'aménagement a vu le transfert du politique vers l'administratif des responsabilités en aménagement, qui résulte en un processus d'approbation largement techno-bureaucratique, les directions des ministères gardant la main haute sur le contenu des schémas. De plus, l'instauration d'une approche « top-down », par laquelle les ministères envoyant leurs projets et leurs directives aux MRC, qui ne font que les intégrer à leur schéma, témoigne d'une indifférence à l'égard de la reconnaissance du statut de gouvernement de proximité

accordé au milieu municipal. Une telle façon de procéder réduit les municipalités et les MRC au statut d'exécutant. Or, comment assurer l'atteinte d'objectifs lorsque ceux-ci sont imposés et ne sont pas le fruit d'échanges équitables entre les intervenants? Comment mobiliser les ressources locales dans ce cas?

Par ailleurs, l'intégration des normes et directives des différents ministères entraîne une complexification à outrance du schéma qui rend difficile son appropriation par les différents acteurs d'un territoire.

Ce transfert du politique vers l'administratif a aussi ouvert la porte à des prises de position gouvernementales élaborées par des groupes restreints de fonctionnaires concentrés dans quelques ministères à Québec. Cette absence de contrôle politique conduit malheureusement au développement et à l'imposition, aux MRC, de normes changeantes au fil du temps, créées de toute pièce et qui de surcroît peuvent différer d'un ministère à l'autre, voire d'une direction régionale à une autre au sein d'un même ministère.

## UNE RÉALITÉ, DEUX DISCOURS

Il y a plusieurs années, l'élaboration d'un règlement de contrôle intérimaire novateur dans la MRC de Nicolet-Yamaska, ayant pour finalité de protéger des bandes riveraines de dix mètres le long des rivières Bécancour, Nicolet et Saint-François, se heurta à une fin de non-recevoir de la part du ministère des Affaires municipales, celui-ci estimant que dépasser la norme provinciale de trois mètres le long de ces trois cours d'eau agricoles, dans lesquels s'abreuve 70% de la population de la MRC, était excessif et injustifié. L'avis de non-conformité indiquait que « ce règlement n'est pas conforme aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement, en particulier en ce qui concerne la protection du territoire et des activités agricoles. En effet, la disposition accordant une protection de dix mètres de largeur le long des cours d'eau importants du territoire contraint, de manière abusive et sans justification, la pratique des activités agricoles ».

A contrario, le porte-parole du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs avait affirmé publiquement, au même moment, à propos des bandes de protection riveraines, que « *Plus c'est large, mieux c'est* », surtout dans le cas de cours d'eau où des municipalités s'approvisionnent en eau potable.

L'interprétation des orientations gouvernementales ne devrait donc pas être tributaire de l'appareil administratif gouvernemental, surtout lorsque cette interprétation va à l'encontre des consensus établis à l'échelle des MRC concernées.

Il découle de ces tergiversations un climat d'incertitude qui nuit à l'élaboration des SAD, en générant par ailleurs des frustrations qui ne permettent pas de créer de véritables liens de collaboration entre les MRC et les différents ministères. Cela entraîne également des délais inadmissibles pour l'approbation des SAD. Le dernier schéma d'aménagement de la MRC de Papineau, par exemple, s'étira sur plus de huit années, soit bien au-delà des normes de révision actuellement prescrites par la LAU.



Municipalité de Nicolet Crédit André Falardeau

Cette bureaucratisation de l'aménagement s'appuie, voire se renforce, par une méfiance des autorités gouvernementales à l'égard des élus-es municipaux, accompagnée d'une non-reconnaissance de l'expertise pourtant considérable des MRC. Cette attitude alimente à son tour le cynisme du milieu à l'égard de la fonction publique gouvernementale. Un cercle vicieux s'est donc instauré, au détriment des populations locales.

### L'ÉMIETTEMENT DU MANDAT DE PLANIFICATION

La LAU prévoit que chaque MRC doit se doter d'un schéma d'aménagement et de développement, lequel constitue le plus important document de planification en la matière. Or, les SAD voient leur contenu et leur portée concurrencés à la fois par des lois et des règlements adoptés par l'État et par la mise en œuvre de diverses planifications sectorielles.

D'une part, le SAD est largement surdéterminé par, notamment, la préséance accordée à des régimes d'intervention à caractère géographique (agricole, forestier, minier, etc.). Par exemple, des mesures de protection foncière mettent le domaine agricole à l'écart des responsabilités en aménagement des MRC. Cela peut conduire à la situation, paradoxale à souhait, de soustraire du champ de compétence d'une MRC des portions de son territoire pouvant représenter jusqu'à 98% de sa superficie.

D'autre part, la multiplication des outils de planification (PRMHH, PDZA, demande à portée collective, etc.) conduit à une certaine forme d'érosion de la portée du SAD. S'il est légitime, voire fort souhaitable, que les enjeux associés à la protection des milieux humides et hydriques, à la gestion de l'urbanisation diffuse ou au développement d'activités complémentaires à l'agriculture fassent partie des prérogatives d'aménagement des MRC, il n'en demeure pas moins que cette prise en charge par le biais de démarches

parallèles au SAD ne favorise pas la cohérence des interventions, principe pourtant fondamental en matière d'aménagement du territoire. Par ailleurs, le cadre législatif entourant ces planifications sectorielles contribue également à l'érosion des pouvoirs publics en accordant des pouvoirs exceptionnels à des groupes intermédiaires échappant à toute obligation de reddition de compte à la population locale et n'ayant pas comme mission ou comme responsabilité la conciliation des différentes facettes de l'aménagement du territoire.

Ces constats témoignent d'une centralisation bureaucratique à l'encontre des principes initiaux de la LAU, et viennent, par conséquent, limiter grandement les capacités d'innovation et la responsabilité politique des instances pourtant constituées expressément aux fins de l'aménagement du territoire. Un régime d'aménagement du territoire devant s'appuyer sur l'identification d'objectifs communs et la mobilisation des décideurs et des ressources pour les atteindre, il est clair que la gestion bureaucratique de l'État des dernières décennies est à la base de nos problèmes en matière d'aménagement au Québec. Or, des défis inédits se posent désormais aux instances municipales et exigent, au contraire, des solutions innovantes et un dialogue constant pour une mobilisation accrue.



Municipalité de Saint-Philippe-de-Néri Crédit Nicolas Gagnon

QUELQUES  
EXEMPLES DE  
RÉALITÉS DONT  
NOUS DEVONS  
TENIR COMPTE

## ADAPTATION DES TERRITOIRES ET LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

**C**omme mentionné précédemment, aux problématiques qui découlent de la bureaucratisation et de la centralisation du processus d'aménagement, s'ajoute la nécessité d'intégrer à la planification de nos territoires la prise en compte de nouveaux enjeux. C'est le cas notamment de l'adaptation des territoires aux changements climatiques, devenue un véritable enjeu de société qui interroge les pouvoirs publics sur nos manières d'habiter et d'aménager nos territoires urbains et ruraux, qui s'impose ainsi comme un nouvel horizon dans l'élaboration des politiques publiques<sup>2</sup>. Les collectivités territoriales sont désormais confrontées à des enjeux de nature ou d'ampleur parfois inédites. La gestion de l'eau en est un bon exemple. En effet, bien que le Québec possède 3% des réserves d'eaux douces

de la planète, la disponibilité de cette ressource constitue un enjeu. L'amplification de la fréquence, de l'intensité et de la durée des sécheresses aura un effet direct sur l'approvisionnement en eau. Naguère impensables, les pénuries d'eau potable pourraient se multiplier au Québec au cours des prochaines années. Ce manque d'eau entraînera des impacts, notamment, sur l'irrigation des terres agricoles, l'alimentation des puits individuels et des réseaux municipaux et la navigation commerciale<sup>3</sup>.

Plus globalement, les changements climatiques perturbent les cycles naturels, entraînant du coup son lot de conséquences négatives sur la santé de la population et des écosystèmes et sur les activités économiques<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> SOUBEYRAN, Olivier et BERDOULAY, Vincent (2020) *L'aménagement face à la menace climatique. Le défi de l'adaptation*. Paris, UGA Éditions, 242 p.

<sup>3</sup> <https://changingclimate.ca/regional-perspectives/fr/>

<sup>4</sup> <https://www.ledevoir.com/environnement/743166/la-crise-climatique-risque-de-provoquer-des-penuries-d-eau-au-quebec>

## DES EXEMPLES CONCRETS

Des municipalités de la MRC de Brome-Missisquoi font face à des pénuries d'eau de plus en plus fréquentes, engendrant d'importantes conséquences sur le développement résidentiel et agricole de ce territoire. Par exemple, Sutton a dû interdire les nouvelles constructions dans un de ses secteurs en raison du manque d'eau potable. Choix d'autant plus difficile à faire alors que cette MRC, à l'instar de nombreuses autres au Québec, fait actuellement face à une importante crise du logement.

La MRC travaille actuellement à la modernisation de sa réglementation afin de favoriser la rétention de l'eau par l'aménagement du territoire. L'urgence de la situation nécessite une grande souplesse et un processus d'adoption permettant d'agir efficacement pour contrer la problématique du manque d'eau.

Le cas de la MRC La Mitis est également probant, là où les épisodes de grandes marées obligent à repenser la façon d'habiter le territoire. La municipalité de Sainte-Flavie où les changements climatiques frappent de plein fouet et où chaque tempête attaque l'intégrité du territoire a décidé de transformer la fragilité de sa condition face à l'érosion côtière en un levier de mobilisation en plaçant l'environnement au cœur de ses décisions. Parmi les initiatives porteuses, l'acquisition par la municipalité et la vente aux enchères de maisons menacées par l'érosion et jugées à risque par le ministère de la Sécurité publique afin d'éviter leur démolition. Les acquéreurs de ces résidences à risque doivent assumer les coûts pour les déménager loin du fleuve. Cette mise aux enchères permet la revalorisation de ces résidences, en plus de favoriser l'établissement à moindre coût de nouvelles familles dans la région et de préserver la vitalité de cette communauté

Comme le mentionne clairement le dernier avis du Comité consultatif sur les changements climatiques, «les choix d'aménagement du territoire ont des effets structurants sur la capacité du Québec d'atteindre ses objectifs climatiques, tant en matière de réduction des émissions de GES que d'adaptation. Ils conditionnent la densité des territoires et les types d'habitations, influencent le développement économique, structurent les déplacements des personnes et des marchandises. Ces choix constituent des éléments importants de la qualité de vie et du développement économique. Mais ces choix en matière d'aménagement conditionnent également nos relations avec l'environnement, déterminent l'accès aux milieux naturels, structurent les pressions anthropiques envers les sols et les ressources hydriques et influent sur la capacité des communautés à faire face aux événements météorologiques extrêmes.

Compte tenu de nos objectifs de carboneutralité et d'adaptation aux changements climatiques, les décisions en matière d'aménagement du territoire revêtent maintenant une importance centrale.»<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Comité consultation sur les changements climatiques, L'aménagement du territoire du Québec : fondamental pour la lutte contre les changements climatiques, Québec, 2022, page 9.



## IMPACTS DES PROJETS MINIERES, NOUVELLE FILIÈRE ÉNERGÉTIQUE ET GESTION DU TERRITOIRE

**L**es enjeux climatiques posent aussi la question de la production et de la consommation énergétiques. Le progressif abandon des énergies fossiles au profit de sources d'énergie renouvelable est l'une des voies incontournables pour réduire les émissions de GES. Si les débuts de l'aménagement du territoire au Québec correspondent au déploiement des grands projets d'infrastructures énergétiques, nous assistons de nos jours au déploiement de nouvelles filiales de production énergétique qui s'ajoutent aux grands réseaux centralisés. Le développement de minicentrales hydroélectriques, l'implantation de parcs éoliens ou de panneaux solaires participent à la reconfiguration des territoires et suscitent de nouveaux enjeux.

L'identification de l'électrification des transports comme réponse principale aux impératifs de réduction de GES a entraîné un engouement certain pour les minéraux critiques. Le développement rapide de l'exploration et l'exploitation des mines pose différentes problématiques notamment au regard des responsabilités municipales en matière d'aménagement du territoire et de développement durable. Ce problème fait d'ailleurs de plus en plus les manchettes avec les projets miniers qui se multiplient dans le sud du Québec ainsi que les difficiles problèmes de voisinage et de protection de l'environnement qui en découlent.

## PROTECTION DU MONT RIGAUD : UNE DÉMONSTRATION DE LA NÉCESSITÉ DE RÉVISER LE PROCESSUS D'AMÉNAGEMENT ET DE RECONNAÎTRE LA PRÉSÉANCE DE LA LAU ET DU SCHÉMA

La question de l'aménagement du territoire est au centre des préoccupations en matière de développement et de régulation de l'activité minière. Avec l'engouement pour les minéraux critiques nécessaires notamment à l'électrification des transports, de nouveaux projets miniers se rapprochent des collectivités et s'installent dorénavant dans des milieux plus densément peuplés. Malheureusement, cet engouement pose un problème et le réflexe du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) de décider seul lors de l'établissement d'une mine sur un territoire entraîne de sérieuses problématiques.

En 2016, l'Assemblée nationale modifiait la Loi donnant le pouvoir aux MRC d'identifier des territoires incompatibles avec l'activité minière (TIAM) dans leur schéma d'aménagement. Comme le prévoit aussi la Loi, les schémas doivent obtenir l'aval de Québec pour entrer en vigueur. Malheureusement, l'approche extrêmement limitative axée essentiellement sur l'exploitation de la ressource adoptée par le MERN pour la mise en œuvre de cette mesure empêche une protection raisonnable et justifiée de nos territoires et de nos collectivités, et une réelle conciliation des différentes facettes de l'aménagement du territoire.

Le cas du mont Rigaud illustre bien cette problématique. Malgré les sommes et les efforts investis dans la préservation de ce territoire, tant par la communauté que par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, le ministère des Ressources naturelles et des Forêts refuse de reconnaître la montagne comme territoire incompatible aux activités minières. Malgré sa haute valeur écologique, ses milieux naturels d'exception, son rôle d'équipement récréotouristique majeur, malgré les nombreuses études qu'a fait produire

la MRC de Vaudreuil-Soulanges afin de mieux connaître et protéger ses eaux souterraines et malgré l'identification des zones de recharge de l'aquifère les plus vulnérables, celles-ci sont toujours exposées à l'activité minière.

Avec la multiplication anticipée de projets miniers dans la foulée de l'électrification des transports, il est essentiel que le développement minier se fasse en conformité avec les objectifs du schéma d'aménagement et de développement de chaque MRC. Les décisions ne peuvent plus se prendre seulement à Québec et les communautés d'accueil devront être impliquées. Le président de la FQM et huit préfètes et préfets publiaient d'ailleurs une lettre ouverte le 16 septembre 2022 demandant de mettre fin à la préséance de la *Loi sur les mines* et à reconnaître les schémas d'aménagement dans son rôle de planification de l'utilisation du territoire.

À cet égard, lors de la récente campagne électorale, le premier ministre a lui-même indiqué qu'aucun projet minier ne devrait se faire sans qu'il y ait une acceptabilité sociale

## UN PROJET MINIER MENACE UN PARC RÉCRÉOTOURISTIQUE DANS LES LAURENTIDES

Dans la MRC des Laurentides, des titres miniers d'exploration (claims) furent inscrits, en mars 2022, en partie sur un territoire public intramunicipal occupé par le Parc Éco Laurentides, suscitant de vives inquiétudes quant à l'avenir d'un projet récréotouristique en partie financé par le gouvernement du Québec, qui a octroyé au parc régional plus d'un million de dollars pour la future construction d'un centre éducatif et écotouristique. Or, la possible mise en œuvre de cette exploitation minière menace directement ce projet. L'absence d'une cohésion dans la planification de l'aménagement peut donc s'avérer coûteuse pour les différents paliers de gouvernement.

Les MRC et les municipalités sont des gouvernements de proximité, qui plus est, avec une vision d'aménagement élargie plutôt que sectorielle. Fortes de leur expérience acquise depuis maintenant 40 ans, les MRC et les municipalités locales ont démontré qu'elles sont en mesure de planifier leur territoire pour maximiser l'acceptation sociale des projets et le développement durable de leur territoire. Il n'est pas question d'interdire une activité de l'ensemble des territoires, mais de prendre les mesures nécessaires pour arrimer l'exploitation minière avec les préoccupations des communautés, de mieux tenir compte des réalités de l'ensemble de nos régions.

Le schéma d'aménagement est le document qui doit concilier les priorités locales et nationales quant à la gestion du territoire, ce qui signifie la fin de la préséance archaïque de la *Loi sur les mines* et de la gestion centralisée du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles sur le territoire et le sous-sol du territoire. Que ce soit pour la gestion durable des ressources en eau, pour la conservation des milieux naturels et sensibles ou la protection de la biodiversité, l'aménagement du territoire peut et doit jouer un rôle central afin d'assurer une cohérence de l'occupation du territoire et des activités anthropiques qui lui sont reliées avec les connaissances des particularités et vulnérabilités d'un territoire.





## LE RÔLE DU SCHÉMA VERSUS LA GESTION DU TERRITOIRE PUBLIC ET DE SES RESSOURCES

Les municipalités locales et régionales sont de plus en plus impliquées dans la gestion du territoire public et des ressources qu'on y trouve. Les projets de parcs, de forêts de proximité, de forêt habitée se multiplient et les MRC sont responsables d'activités importantes comme la gestion de baux dans le domaine public. Toutefois, il demeure que le principal gestionnaire du territoire public est le ministère des Ressources naturelles et des Forêts et que son action est souvent en porte-à-faux avec les activités, les projets et les intérêts des collectivités locales. Sa gestion du territoire

public et des ressources que l'on y trouve est le plus souvent dictée par les besoins des grandes entreprises au détriment d'activités et de projets structurants pour les communautés de ces territoires. Des projets et des tentatives de responsabilisation des communautés ont été mis en place au fil des années sans toutefois que le ministère accepte de revoir ses prérogatives sur ces territoires et ses ressources. Les régions demandent un changement d'attitude profond et un renforcement des compétences des MRC en ce domaine.



DES PISTES DE  
SOLUTIONS POUR  
QUE LE SYSTÈME  
FONCTIONNE



## RENOUER AVEC LES PRINCIPES FONDATEURS DE LA LAU

Le fait que l'aménagement du territoire soit devenu essentiellement un processus administratif mené par les fonctionnaires constitue une des raisons de l'échec du système actuel. On le voit présentement, l'absence de choix clairs et de cohérence en aménagement pose problème et a généré des impacts et des coûts trop importants pour nos régions. Le non-renouvellement des orientations gouvernementales en matière d'aménagement durant presque 30 ans constitue la cause première de la situation actuelle. La politique rendue publique en juin indique que le schéma d'aménagement doit être le carrefour entre le gouvernement, les MRC et les municipalités locales. Or, cela est impossible lorsque l'interlocuteur gouvernemental véritable est administratif, sans marge de manœuvre en raison d'un mandat limité par des orientations obsolètes. L'absence de cohérence entre les ministères amplifie cette incapacité à répondre convenablement aux propositions émanant d'élus-es, appuyées sur des consensus forts au sein

des communautés, laissant place aux tendances mur-à-mur ne répondant pas aux besoins des communautés et des territoires. Dans cette perspective, il convient essentiellement de renouer avec les principes fondateurs de la LAU, en les assumant pleinement.

### SE Doter des mécanismes essentiels pour assurer la cohérence du processus d'aménagement

La Politique de juin dernier reconnaît que l'aménagement est essentiellement un acte politique. Elle renouait ainsi avec la vision du Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation du ministère du Conseil exécutif, qui affirmait déjà, en 1978, que «l'aménagement est d'abord une responsabilité politique»<sup>6</sup>. Pour que cette vision puisse se traduire de manière efficace dans le cadre législatif de l'aménagement, la FQM formule neuf recommandations.

<sup>6</sup> SECRÉTARIAT À L'AMÉNAGEMENT ET À LA DÉCENTRALISATION, MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF. «L'aménagement et l'urbanisme», La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle, Fascicule 3, 1978, p. 12-13.

# 1

## L'OBLIGATION POUR L'ÉTAT DE RENOUVELER SES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES TOUS LES 10 ANS

Sans cette reconnaissance, le processus d'aménagement ne peut être une priorité au Québec et on ne pourra relever les défis actuels. Le premier élément de cette reconnaissance doit s'appuyer sur la publication périodique de nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire adaptées aux défis du moment. L'État doit faire connaître ses objectifs et surtout les moyens qu'il prendra pour assurer la cohérence des politiques et interventions de ses différents ministères. En fait, on mesure aujourd'hui les importants problèmes découlant des 28 dernières années passées sans nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire. Comme première proposition, nous suggérons qu'un éventuel projet de loi pour la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* impose au gouvernement la publication de nouvelles orientations une fois tous les dix ans. Cette période est raisonnable pour concevoir la révision des OGAT et suffisamment pour les mettre en œuvre et évaluer leurs impacts sur le territoire. Un État qui croit à ses réformes et ses initiatives prendra les moyens nécessaires pour les faire vivre et atteindre les objectifs fixés. Ainsi, l'État devra renouveler périodiquement ses OGAT pour démontrer qu'il croit dorénavant à l'aménagement du territoire québécois.

## DES ÉCHANGES RÉELS ET DIFFÉRENTS ENTRE LA MINISTRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET LES RÉGIONS AVANT LA PUBLICATION DES OGAT

# 2

L'aménagement est une responsabilité partagée et l'adhésion des acteurs décisionnels est une condition essentielle à sa réussite. L'unanimité est probablement un objectif impossible à atteindre, mais la mobilisation du plus grand nombre doit devenir une réalité. Aussi, les OGAT doivent demeurer des orientations et éviter de devenir des normes, l'expérience récente ayant démontré que cette propension peut provoquer des désaccords profonds entre le gouvernement et les régions. Le gouvernement émet ses priorités et objectifs et le schéma est l'outil identifiant les moyens pour les adapter à la réalité territoriale et pour les atteindre.

Pour cela, le processus d'adoption des orientations gouvernementales doit être différent, la ministre devant rencontrer les élus-es des régions afin d'échanger véritablement avec eux sur le contenu et la forme des OGAT. Sans cette étape essentielle de mobilisation et d'adhésion des acteurs, toute réforme au processus d'aménagement sera vouée à l'échec.

# 3

## VALORISER LE RÔLE INTÉGRATEUR DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT

Dans la politique rendue publique en juin 2022, le gouvernement reconnaît qu'il faut moderniser le cadre d'aménagement du territoire pour augmenter l'efficacité des outils, intégrer les enjeux actuels et mieux respecter les particularités régionales. Il ajoute que «cette modernisation permettra de diminuer les délais de révision et de mise à jour des différents outils de planification des instances municipales ainsi que d'accroître l'efficacité des outils à la disposition du milieu municipal. Il indique que cela passe notamment par la valorisation du rôle intégrateur du schéma d'aménagement et de développement par rapport aux autres planifications régionales. En matière d'aménagement, le schéma constitue en effet le carrefour entre le gouvernement, les MRC et les municipalités locales. Cette mise à jour permettra également de favoriser la participation citoyenne, notamment à l'étape de la planification».

La FQM partage entièrement cette vision du schéma et du rôle des élus-es et demande que celle-ci soit appliquée dès que possible afin de régler les problèmes identifiés précédemment. Le schéma d'aménagement devra notamment, dans cette perspective, intégrer l'ensemble des planifications sectorielles au sein d'un seul document de planification, assurant du coup une plus grande cohérence, une meilleure lisibilité et une transparence accrue des actions à réaliser.

## DES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES ET NON DES NORMES GOUVERNEMENTALES, FAIRE CONFIANCE AUX MRC ET AUX ÉLUS·ES LOCAUX

L'absence d'OGAT a fait en sorte que les ministères ont élaboré, en silo, leurs propres directives en matière d'aménagement. En plus de constituer un véritable parcours du combattant, il en résulte que réviser actuellement un schéma d'aménagement est plus une négociation sur des normes précises à appliquer sur le territoire que l'identification d'affectations globales et d'objectifs à atteindre. À ce chapitre, les MRC ont vécu des comportements différents des ministères selon les régions.

Dans un cas, un processus actuel de révision d'un schéma est miné par la volonté des fonctionnaires d'établir des règles d'urbanisme et d'occupation du territoire en lieu et place des autorités locales. Par surcroît, les directives que veulent imposer ces fonctionnaires ne s'appuient sur aucune politique officielle du gouvernement.

Dans un autre cas, après s'être entendue avec les directions régionales des ministères sur les améliorations à apporter à son schéma, une MRC a vu son projet rejeté par les autorités centrales de ces mêmes ministères. Le sérieux des discussions avec les directions régionales et des démarches des autorités de la MRC auprès de Québec n'ont malheureusement pas réussi à changer la décision, les autorités centrales refusant de considérer les propositions élaborées localement parce qu'elles ne reprenaient pas intégralement les textes des fonctionnaires des directions nationales des ministères. Ces façons de faire ne peuvent mener qu'à l'échec du processus d'aménagement.

Ces deux exemples démontrent bien la nécessité de recadrer l'intervention des différents niveaux de gouvernement. La FQM propose qu'un éventuel projet de loi précise que le rôle du gouvernement du Québec et de ses ministères doit se limiter à l'identification d'orientations générales et d'objectifs à atteindre et que c'est au schéma de prévoir les façons et les règles pour les atteindre. La décentralisation devra alors s'appuyer sur la confiance envers les MRC.

La FQM est d'ailleurs convaincue que l'implication des élus·es et des populations dans le processus d'aménagement permettra de mettre en place des mesures et initiatives qui contribueront à atteindre, voire dépasser les attentes exprimées. Les expériences récentes de l'implication des MRC et des élus·es dans plusieurs domaines sont probantes à ce chapitre.

# 5

## LA COHÉSION DES MINISTÈRES : LA NÉCESSITÉ DE REMETTRE EN PLACE LE COMITÉ MINISTÉRIEL PERMANENT DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La cohésion des interventions des ministères doit aussi être abordée dans un futur projet de loi. Pour s'en convaincre une fois de plus, il suffit de se référer à la reconnaissance par le gouvernement que la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* est incompatible avec celle sur la protection des milieux humides, pelletant ainsi les problèmes majeurs de gestion des territoires dans la cour des MRC et des municipalités.

L'adoption de plus en plus fréquente de nouveaux cadres réglementaires limitant la portée des règlements municipaux et les choix d'aménagement des territoires mettent aussi à mal la planification cohérente nécessaire à une saine gestion du territoire et à la protection de l'environnement. À ce chapitre, il suffit de penser à la tentative récente du ministère du Tourisme qui désirait éliminer la capacité des municipalités à gérer les réservations à court terme de type AIRBNB de leur territoire. On peut également citer le récent cadre réglementaire de gestion des zones inondables, des rives et du littoral adopté par le ministère de l'Environnement. Ce régime transitoire vient limiter la capacité des municipalités à appliquer des règles plus sévères pour leur territoire. Or, ces règles plus sévères sont essentielles à la protection de l'environnement et mieux adaptées à la réalité des milieux.

Le gouvernement doit donc mettre en place un processus interne pour assurer la cohérence de son action. Aussi, comme autre proposition, un éventuel projet de loi devra prévoir le retour du comité ministériel permanent de l'aménagement du territoire où tous les projets de loi et de règlement, ainsi que les politiques ayant un impact sur le territoire devront être étudiés et discutés. Ce sont les ministres qui peuvent faire les arbitrages nécessaires pour assurer la cohésion des interventions de l'État et il est essentiel de réintroduire ce lieu de concertation dans le processus décisionnel du gouvernement. La présidence de ce comité devrait être assumée par la ministre des Affaires municipales.

## DES DISCUSSIONS ENTRE LE CONSEIL DE LA MRC ET LES MINISTRES DANS LE PROCESSUS D'ADOPTION D'UN SCHÉMA

Nous l'affirmons à nouveau, il faut que l'approbation du SAD soit le résultat des échanges politiques directs entre les ministres, les préfètes, les préfets et les élus-es réunis-es au sein des conseils des MRC. Ces échanges obligent la participation des fonctionnaires, mais leurs conclusions ne peuvent relever de ces derniers. Ainsi, la mise en place d'une structure véritablement politique d'approbation du SAD apparaît comme une avenue incontournable. En effet, comme le souligne M. Jacques Demers, président de la FQM, en matière d'aménagement du territoire «la décision ne peut plus relever de la seule discrétion du ministre, elle doit être le fruit d'un échange politique entre ce dernier et les membres du conseil de la MRC, un échange permettant aux deux parties de communiquer et de concilier leur vision et leurs objectifs quant à l'utilisation durable du territoire»<sup>7</sup>. Pour la FQM, il est essentiel que l'éventuel projet de loi prévoie que l'approbation d'un projet de schéma ou d'amendement au schéma soit le résultat d'un échange direct entre le préfet et des maires du conseil de la MRC et les ministres du gouvernement. C'est pourquoi la FQM propose que ce projet de loi oblige au moins une rencontre préalable entre le préfet accompagné de quelques collègues du conseil de la MRC et le comité ministériel permanent de l'aménagement du territoire pour échanger sur les propositions majeures de modification à un schéma avant toute approbation. Pour préparer cette rencontre, nous suggérons que de véritables discussions se tiennent préalablement au niveau régional pour pallier les problèmes identifiés par les parties.

<sup>7</sup> Lettre ouverte «Mettre fin à la préséance de la *Loi sur les mines*», parue dans *La Presse*, 16 septembre 2022.

# 7

## LE RESPECT DES PARTICULARITÉS LOCALES

Chaque territoire possède sa personnalité propre, dont le respect est une condition de la richesse et de la diversité du Québec.

Les enjeux auxquels sont confrontées les autorités locales exigent une grande souplesse et, par conséquent, la fin d'une application uniforme des règles et des directives gouvernementales en matière d'aménagement.

Comme le propose la plateforme électorale 2022 de la FQM, au mur-à-mur doit succéder une approche sur mesure, apte à répondre aux particularités de chacun des territoires. Cette souplesse doit également s'apprécier au sein même des territoires où se côtoient des réalités bien différentes. La gestion de l'urbanisation, par exemple, ne peut s'appuyer sur les mêmes normes en région métropolitaine et en milieu rural ou de villégiature.

Dans la MRC de Témiscamingue, par exemple, la stricte application des critères d'appréciation des demandes adressées à la CPTAQ a conduit cette dernière à freiner le développement de projets de villégiature par ailleurs soutenus par les municipalités concernées dans la MRC. Dans sa décision, la Commission argue qu'il reste des espaces sur la propriété actuelle du camping afin de procéder à l'agrandissement. Or, l'analyse fine du territoire révèle que les secteurs visés par les projets d'agrandissement de la villégiature sont impropres à la pratique de l'agriculture, ce que confirme l'Union des producteurs agricoles de l'Abitibi-Témiscamingue. C'est pour cette raison que cette dernière a choisi de ne pas s'opposer au projet, puisque le secteur visé par la demande est un secteur boisé où le développement de l'agriculture dans la parcelle visée semble peu probable.

Comme le souligne à ce propos Claire Bolduc, préfète de la MRC de Témiscamingue, «Appliquer la loi avec la même intensité dans une région comme la Montérégie, et au Témiscamingue ou en Abitibi-Ouest, c'est illogique. La pression urbaine n'est pas la même, la pression pour l'agriculture n'est pas la même, la densité de population n'est pas la même et le modèle de développement des communautés n'est pas le même».

Le schéma d'aménagement doit être l'outil privilégié pour mettre fin au mur-à-mur au Québec. Cette capacité d'adapter les interventions des pouvoirs publics aux particularités locales pourrait inclure le territoire agricole afin de développer davantage ses activités et de concilier les besoins de toutes les communautés d'une MRC dans le respect des orientations gouvernementales en ce domaine. Dans cette perspective, le schéma d'aménagement et de développement doit dorénavant être considéré comme un véritable outil de décentralisation.

## LE RESPECT DES PARTICULARITÉS LOCALES DANS LES TERRITOIRES DE COMMUNAUTÉS MÉTROPOLITAINES

Le respect des particularités territoriales est un principe tout aussi important pour les MRC intégrant le territoire des communautés métropolitaines. Le plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) doit demeurer un outil de planification stratégique et flexible dont les objets doivent rester d'intérêt métropolitain. Au cours des dernières années, nous observons une volonté de ces instances à introduire des approches réglementaires uniformes. Cela a pour conséquence prévisible d'aplanir, voire banaliser, les particularités des MRC composant le territoire des communautés métropolitaines. Bien que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* offre la possibilité aux communautés d'introduire au document complémentaire du schéma des MRC tout élément de contenu, il n'en demeure pas moins que la diversité des territoires amène un nécessaire compromis quant aux moyens de conformité préconisés par les instances régionales, et ce, à l'égard de principes, d'orientations et d'objectifs qui doivent demeurer d'intérêt métropolitain. Le principe du respect des échelles de planification est en cause, lequel réfère à celui de la subsidiarité.

Aussi, dans une lettre ouverte publiée en janvier 2020, 14 préfètes et préfets des MRC périmétropolitaines écrivaient ce qui suit : « *Nos défis sont énormes, et nous devons chercher à résoudre les problèmes, mais à la condition que les échanges soient caractérisés par la rigueur des études et des informations et par le respect de la réalité de chacun. On ne pourra s'attaquer efficacement aux défis posés, notamment par les changements climatiques, en imposant une vision unique de l'aménagement qui ferait porter le poids des décisions passées prises par de multiples acteurs sur les seules épaules des MRC périmétropolitaines.* » La FQM réitère donc que le processus d'aménagement des territoires des communautés métropolitaines et des territoires sur lesquels ces mêmes communautés peuvent intervenir devra être revu pour que les particularités locales soient prises en compte et respectées.

À cet égard, la FQM propose une révision de la composition des conseils des communautés métropolitaines afin que tous les préfets concernés par cette instance aient un siège. Les communautés métropolitaines sont actuellement contrôlées par les grandes villes et l'absence des préfets, responsables politiques du processus d'aménagement des communautés territoriales, est une erreur qui doit rapidement être corrigée.

# 9

## LE SCHÉMA COMME VECTEUR DÉTERMINANT DE L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

Cette plus grande participation citoyenne et des acteurs économiques, sociaux et communautaires ne peut que renforcer le schéma, en arrimant de façon encore plus étroite les préoccupations des communautés à la gestion et au développement durable de leur territoire, légitimant davantage les choix d'aménagement et de développement qui s'y inscrivent.

La reconnaissance par l'État du rôle central du schéma, comme lieu de conciliation entre les priorités locales et nationales quant à la gestion du territoire, permettra également à terme de donner une meilleure prévisibilité en amont aux promoteurs de projets. Appuyées par une connaissance fine des enjeux et vulnérabilités de leur territoire, les MRC et les municipalités locales sont en mesure de planifier leur territoire pour assurer l'acceptation sociale des projets et le développement durable de leur territoire. L'expérience des communautés impliquées dans le développement des projets d'énergie éolienne constitue un exemple probant du rôle du processus d'aménagement et des autorités locales dans les processus d'acceptabilité sociale des projets. En effet, les projets dans lesquels les municipalités locales et régionales sont directement associées ont vu le jour alors que les autres n'ont pas, pour la plupart, connu le même succès. Cela démontre que les municipalités et les MRC, par les mécanismes à leur disposition, sont des joueurs incontournables dans tout processus d'acceptabilité sociale des projets.

Municipalité de Clermont  
Crédit Pierre Rochette





**FÉDÉRATION  
QUÉBÉCOISE DES  
MUNICIPALITÉS**

1134, Grande Allée Ouest  
Bureau RC-01  
Québec (Québec) G1S 1E5

**[fqm.ca](http://fqm.ca)**