Mémoire - Projet de loi n°16

Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions

Pour la vitalité du territoire et de la participation des communautés à son développement

17 avril 2023





À propos du Centre d'écologie urbaine de Montréal

Le CEUM a comme mission de proposer des pratiques et des politiques pour créer des villes écologiques, démocratiques et en santé. Dans son approche, le CEUM favorise la conjugaison des savoirs citoyens et professionnels en proposant des solutions d'aménagement durable pour des villes à échelle humaine à Montréal, au Québec et au Canada. Son expertise couvre trois champs : aménagement et environnement urbain, processus participatifs, et adaptation aux changements climatiques et résilience.

Engagée, l'équipe du CEUM collabore depuis plus de 25 ans avec les municipalités québécoises dans la transformation durable de la ville et des quartiers urbains à échelle humaine. OBNL avec un volet d'économie sociale, le CEUM conçoit et réalise des processus participatifs adaptés qui impliquent la communauté. Le CEUM favorise ainsi le développement d'une véritable culture de l'urbanisme participatif. Au fil des ans, le CEUM a permis à des milliers de citoyennes et de citoyens de participer activement aux projets d'aménagement urbain, et à des organisations de concevoir des espaces publics sécuritaires et conviviaux répondant aux besoins de leurs usagères et usagers.



La portée sociale de nos processus



Analyse ADS+

Le CEUM applique l'analyse différenciée selon les sexes (ADS+), qui vise à prendre en compte les réalités différentes des personnes dans la mise en place de projets, de programmes, de politiques, etc.



Économie sociale

Le CEUM est membre de l'initiative L'économie sociale, j'achète! du CÉSIM, un mouvement pour encourager la création de liens d'affaires avec les entreprises d'économie sociale dans une perspective d'approvisionnement responsable.



Politique d'écriture inclusive

L'évolution de la notion de genre doit se refléter dans l'expression écrite, c'est pourquoi le CEUM s'est doté d'une politique d'écriture inclusive. L'écriture inclusive cherche à réduire la discrimination dans les écrits et vise une représentation égale de toutes les personnes.



Pratiques hybrides

Pour poursuivre la consultation des citoyens malgré les règles de distanciation sociale, le CEUM a adapté ses pratiques sur le Web et s'est doté de nouvelles méthodologies en ligne, qui ont été adoptées par les municipalités et les citoyen-nes.



Projets de sensibilisation citoyenne

Le CEUM soutient des projets liés à sa mission, dont les Promenades de Jane, un événement citoyen qui ouvre la discussion sur des enjeux, réalités et aspirations de la vie urbaine, crée des communautés engagées dans leur milieu de vie et valorise l'expérience citoyenne.

La révision de la LAU: une démarche attendue pour le développement du territoire et des communautés qui y vivent

Au cœur de sa mission, le CEUM s'est activement engagé dans les enjeux et solutions pour des villes écologiques, démocratiques et en santé en mettant notamment l'accent sur l'importance de créer des milieux de vie complets, durables et conviviaux et des environnements à échelle humaine. C'est avec enthousiasme que le CEUM a participé comme signataire de l'Alliance Ariane et a suivi la démarche menant vers la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire. Le CEUM souhaite d'ailleurs voir des engagements porteurs et structurants dans le plan d'action à venir afin d'opérer le changement majeur de paradigme en matière d'aménagement du territoire. Le projet de loi n°16 pour la révision de LAU avance des changements en ce sens, bien que timides.

Le CEUM souligne dans le projet de loi n°16 la volonté de faciliter la réalisation de projets pour des clientèles à besoin particulier ce qui permet de créer des villes et milieux de vie inclusifs et solidaires. De même, certaines avancées sont porteuses en termes de planification comme le zonage incitatif, l'intégration de contenus obligatoires dans les plans d'urbanisme et les schémas d'aménagement, et l'ajout d'objectifs chiffrés.

Le CEUM reconnaît l'avancée faite dans le projet de loi n°16 avec l'insertion d'un préambule qui comprend notamment les éléments de vision au plan de l'aménagement et de l'urbanisme. Nous soulignons également positivement la volonté d'instituer un régime qui vise à mesurer l'efficacité de la planification afin de soutenir une prise de décision optimale et informée ainsi que l'intention de prévoir des mécanismes de suivi de la mise en œuvre de l'aménagement du territoire, dont l'ajout de cibles. Le territoire et les défis complexes auxquels le Québec fait face sont trop importants pour se permettre un laisser-aller. En ce sens, le gouvernement du Québec devrait jouer un rôle d'exemplarité. Nous joignons aussi notre voix à l'Alliance Ariane afin que soit inscrite dans la loi la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire et que soit mise en place une clause de cohérence en aménagement du territoire qui s'impose aux politiques, programmes et projets gouvernementaux ainsi qu'à la planification régionale et locale. Plusieurs organisations ont proposé un mécanisme possible pour créer une instance indépendante pour soutenir le suivi des pratiques en aménagement et en urbanisme, et nous ajouterons nos idées en ce sens.

Enfin, c'est au plan de la participation publique que nous attirons l'attention dans l'étude du projet de loi n°16. L'aménagement du territoire se doit d'être un contrat social avec la population qui l'habite. Or, le projet de loi n°16 relègue la participation publique à une mesure parmi d'autres alors qu'elle est essentielle à une prise de décisions éclairée et que les dispositifs institués qui en découlent concourent à la santé et à la vitalité des territoires et de la démocratie municipale.



Un risque de recul des pratiques de participation publique

Une proposition en rupture de l'évolution des pratiques de participation publique au Québec

En 2017, le Groupe de travail pour un cadre de référence en matière d'urbanisme participatif, créé dans la foulée des travaux sur le projet de loi 122, s'est penché sur les enjeux du processus d'approbation référendaire et sur les mécanismes de participation publique. Le Règlement sur la participation publique en matière d'urbanisme adopté par la suite a permis d'encadrer la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme et de fixer des exigences relatives au contenu d'une politique de participation publique adoptée en vertu de l'article 80.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1). L'objectif était également de contribuer à faire en sorte que les municipalités exercent leur rôle de gouvernement de proximité de manière plus démocratique et transparente.

Ce règlement reflète aussi le compromis entre la volonté du législateur de retirer aux citoyens un droit d'expression par l'abolition du processus référendaire et la garantie de mécanismes de participation transparents et balisés via une politique de participation publique adoptée par la municipalité. Il reflète aussi un changement de posture dans les mécanismes de consultation où la volonté est de s'inscrire dans une dynamique de collaboration plutôt que d'opposition dans le dialogue social. Dans son application, ce règlement sur la participation publique vient nommer ce que sont les bonnes pratiques en la matière, définir les termes et les mesures constituantes, et reconnaître les exigences minimales pour une participation publique de qualité et conforme. Certes, plusieurs municipalités depuis son adoption n'ont pas nécessairement adopté de politique de participation publique. Elles sont toutefois nombreuses à avoir développé des pratiques en la matière et plusieurs se sont donné des outils et des cadres de référence adaptés à leurs capacités et leur contexte. Il est aussi à noter que se doter d'une telle politique de participation implique aussi un changement de posture, le développement d'une culture de participation au sein de la municipalité et de la population, ainsi que le développement de compétences et d'outils adaptés à ces nouvelles pratiques. La pandémie a permis d'expérimenter de nouveaux mécanismes tant en ligne que sur les procédures de participation qui devraient s'ajouter au coffre à outils démocratiques et non en justifier la diminution.

Or, le projet de loi n°16, en abrogeant le chapitre II.2 comprenant les articles 80.1 à 80.5, s'inscrit en rupture avec un mouvement et des pratiques de participation publique en croissance dans les collectivités québécoises, et avec le compromis démocratique adopté en 2017. La participation publique doit exister en soi, au-delà du compromis de 2017 et de son utilisation comme correctif aux défauts du mécanisme actuel d'approbation référendaire.

Un risque de recul des pratiques de participation publique

Réaffirmer le plan d'urbanisme comme contrat social pour la redéfinition des territoires québécois

D'autre part, le projet de loi n°16 prévoit de nouvelles exceptions à l'approbation référendaire, notamment lorsqu'un règlement vise à permettre l'implantation d'équipements collectifs ou de logements accessoires ou à augmenter la densité d'occupation du sol. Ces exceptions nous apparaissent pertinentes dans l'objectif de créer des milieux de vie complets, durables et conviviaux axés sur le bien commun tout en répondant à des exigences d'efficience. Toutefois, le projet de loi 16 s'apprête à « jeter le bébé avec l'eau du bain » comme le veut le dicton populaire. Les exceptions ne peuvent devenir une manière d'évacuer la contribution de la communauté à son développement et à la qualité des projets. L'objet de la participation publique est beaucoup plus large que la seule question des exceptions ou du processus référendaire et réfère à la culture démocratique et aux espaces de délibération collective au Québec.

Ces espaces de délibération deviennent encore plus importants avec les orientations proposées dans le projet de loi n°16 et les défis majeurs liés au changement de paradigme en matière d'aménagement pour faire face aux défis climatiques notamment. La population québécoise sera amenée à revoir la manière dont elle habite, occupe et se déplace sur le territoire. Le changement est majeur et assurément source de tensions et d'oppositions. L'équilibre entre la mise en œuvre de projets et cet accompagnement dans le changement est fragile et l'on ne souhaite pas qu'il se traduise en immobilisme ou statu quo; l'importance du changement de cap en aménagement est trop critique. Toutefois, si par la LAU, nous acceptons que l'on donne plus de pouvoir au conseil pour favoriser la densification, alors la nature de contrat social du Plan d'urbanisme devient essentielle. On doit alors parler de participation plutôt que de consultation; les principes mis de l'avant dans le Règlement pour déterminer les modalités qui guident la décision du conseil devraient se retrouver dans les exigences prévues par la LAU.

Le projet de loi n°16 met de l'avant le développement d'un projet d'énoncé de vision stratégique, ce qui est une bonne avancée. La notion de participation publique devrait aussi s'y retrouver comme principe central dans la planification du territoire telle qu'elle se retrouvait dans le règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme. En ce sens, la notion de participation publique doit être reconnue dans le cadre de la LAU et instituée sur la base des meilleures pratiques. Reconnus notamment par l'ONU (Objectif de Dévelopement durable 11: Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables) ou encore par l'INSPQ¹, les mécanismes de gouvernance et de participation aux décisions sont des gages de résilience des villes, des communautés et des individus.

^{1.} Institut national de santé publique du Québec.Le rôle des municipalités pour favoriser la santé et la qualité de vie en contexte de rétablissement post-pandémique Document synthèse. Octobre 2022. https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/3276-role-municipalites-retablissement-collectif-post-pandemie.pdf

Un risque de recul des pratiques de participation publique

Lever les obstacles à une participation publique équitable

Les modifications proposées pour tenir une période de consultation écrite et une assemblée publique à l'égard d'un projet de règlement font office de minimum en termes de balises au processus, et ce, sans déterminer ce que devrait être une mesure d'information ou une mesure de consultation ou de participation active. Les mesures risquent d'être variables selon les municipalités ou selon le contexte du projet de règlement, et les personnes intéressées (toute personne qui se sent concernée par un acte soumis à une démarche de participation publique) confrontées à différents obstacles de participation. Par exemple, il y a différents niveaux de littératie, l'existence de fractures numériques ou encore de limitation fonctionnelle.

Les mécanismes introduits de consultation réduisent les espaces et outils disponibles aux citoyens et acteurs des communautés pour exprimer leur point de vue sur certains des objets soumis aux processus de consultation de la LAU. Dans le cas d'un règlement de modification par exemple, le projet de loi n°16 vient mettre la responsabilité sur les personnes intéressées de demander la tenue d'une assemblée, et ce, dans un délai très court pour mobiliser le nombre de personnes requises. De plus, il n'est pas précisé la manière dont la municipalité reçoit et atteste du nombre de personnes. Si l'intention du législateur est d'insérer des seuils pour engager des démarches de consultation publique et l'exercice des droits, il faudrait en retour avoir des exigences beaucoup plus élevées à l'égard de l'instance impliquée en matière de délais et mesures de participation publique. De même, peu de détails sont fournis sur la nature du sommaire de la consultation qui fait état des commentaires recueillis lors de la période de consultation écrite et de toute assemblée publique, tandis que le règlement en voie d'être abrogé référait au vocable d'une ou des mesures de rétroaction, dont obligatoirement la production et le dépôt d'un rapport écrit au conseil municipal ou au conseil d'arrondissement, le cas échéant.

Enfin, les municipalités qui disposent d'Office de consultation ou d'instance similaire offriront une expérience de participation publique basée sur les meilleures pratiques et une expertise professionnelle. Or, ce n'est pas faute de volonté dans les municipalités de plus petites tailles d'offrir un contexte similaire, mais davantage faute de moyens et d'expertises. Pour un accès équitable aux pratiques démocratiques sur l'ensemble du territoire québécois pour les citoyens et citoyennes, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) pourrait instituer un Fonds pour accompagner financièrement les villes lorsque de telles démarches de participation publique et de mesures actives de participation sont à déployer. Ce mécanisme pourrait être basé sur les principes reconnus du Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme et venir ainsi développer de l'expertise et la qualité des pratiques. Des exemples existent ailleurs, notamment en France via l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) avec une offre de services qui appuie les collectivités qui misent sur l'engagement et la participation des citoyens.



Recommandations

1. Adopter une politique de participation publique

- 1.1 Rendre obligatoire pour les municipalités l'adoption et le maintien d'une politique de participation publique qui reprend l'esprit et les exigences des sections 1, 3 et 4 du Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme de l'Arrêté du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire en date du 19 juin 2018.
- 1.2 Cette obligation devrait être faite indépendamment du processus d'approbation référendaire et, dans un objectif de dialogue démocratique, est matière d'aménagement du territoire.
- **1.3** Cette obligation a comme objectif de promouvoir les meilleures pratiques en matière de participation publique. Elle permettrait de garantir un cadre transparent et balisé de participation, d'offrir des espaces de délibération entre citoyens, services administratifs, élus et autres parties prenantes, afin d'user d'intelligence collective pour mieux faire face aux enjeux modernes des villes et du territoire.

2. Réviser le processus d'approbation référendaire

- 2.1 Intégrer les nouvelles exceptions à l'approbation référendaire à la condition de la mise en place d'un chantier sur ce processus.
- **2.2** Pour réaliser ce chantier, former un groupe de travail qui aurait pour mandat d'ajuster et bonifier le processus d'approbation référendaire et d'assurer la cohérence avec l'ensemble des dispositifs légaux et réglementaires applicables.

3. Définir et ajuster les mesures de participation publique

- **3.1** Préciser et bonifier les définitions et attentes sur les mesures de consultation prévues au projet de loi 16 sur la base des dispositions de la section 3 du Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme : mesures d'informations, mesures de consultation, mesures de participation active, et mesures de rétroaction.
- **3.2** Sur la base de la recommandation précédente, remplacer la production d'un sommaire qui fait état des commentaires recueillis par la production d'un sommaire qui fait état des commentaires recueillis et de la manière dont les résultats d'une mesure de consultation ou de participation active ont été considérés par la municipalité et que ce dépôt soit fait au conseil et diffuser publiquement.
- **3.3** Augmenter les délais de 14 jours à au moins 21 jours pour participer par écrit et pour signifier une demande de tenue d'assemblée publique.

4. Impliquer activement les communautés dans l'élaboration du contrat social d'aménagement

- **4.1** Renforcer l'importance de la participation à l'égard du projet d'énoncé de vision stratégique par la mise en place de mesures de participation active plutôt que de consultation.
- **4.2** Renforcer l'importance de la participation en amont de l'adoption d'un plan d'urbanisme par la mise en place de mesures de participation active plutôt que de consultation.
- **4.3** Dans le cas où la municipalité se prévaut de l'article 106 prévu au projet de loi n°16, exiger la mise en place de mesures de participation active permettant de définir les orientations et moyens de densifier les milieux (hauteurs, marges, fonctions, etc.)

5. Créer un Fonds de développement territorial

- **5.1** Créer un Fonds de développement territorial pour soutenir financièrement les démarches de participation publique dans les municipalités de moins de 50 000 habitants.
- **5.2** Intégrer au Fonds et aux démarches soutenues au minimum les exigences du Règlement actuel sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme.



Recommandations

L'aménagement au Québec a fait trop souvent les frais de la volatilité politique ou encore de joutes d'intérêts au détriment du développement responsable et durable du territoire. Lors de la conversation nationale sur l'aménagement de nos territoires en 2021 qui a mis la table pour la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire, le CEUM a proposé la nomination d'un aménagiste en chef pour le Québec.

Celui-ci agirait comme véritable gardien de la vision portée par la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire, et comme garant d'une indépendance pour le suivi des objectifs et de cibles des Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), des schémas d'aménagement et de développement (SAD), ainsi que des Orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT). À l'image du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen, il serait nommé par l'Assemblée nationale. Il serait responsable de rendre compte à l'Assemblée nationale de la progression des indicateurs, de la mise en œuvre et de l'atteinte des cibles. Il aurait également comme responsabilité de contribuer au développement des autres politiques gouvernementales liées au territoire et de faire respecter l'essence et la nature de la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire et des autres politiques en découlant. La création d'un tel poste permettrait de maintenir une cohérence et une indépendance dans les processus gouvernementaux liés à la planification du territoire, notamment en ce qui a trait à la protection des territoires agricoles et à l'exemplarité de l'État.

L'Aménagiste en chef et son équipe pourraient se voir dédier le mandat de contribuer à l'éducation et la sensibilisation du public québécois aux enjeux liés au développement du territoire. Pour cela, les décisions urbanistiques doivent être fondées sur des données probantes. L'aménagement du territoire étant le lieu d'une multiplicité d'acteurs, de points de vue et de positions sur sa planification et son développement, cela doit être au cœur d'un dialogue continu dont les parties prenantes ont les outils pour y participer. Afin d'appuyer les professionnels et décideurs, et de mieux communiquer les enjeux au public québécois, nous croyons qu'il est nécessaire d'élargir le champ de compétence de l'aménagement par l'accès à des données factuelles et probantes, des outils de sensibilisation et d'éducation relative au territoire et des campagnes de communication et de sensibilisation destinée au grand public, et ce, dans la perspective d'améliorer la prise de décision et de planifier, concevoir et consolider des milieux de vie résilients, durables et en santé.

6. Garantir l'indépendance et un suivi des mécanismes de suivi de la mise en œuvre de l'aménagement du territoire

- **6.1** Créer le poste d'Aménagiste en chef pour le Québec nommé par l'Assemblée nationale, à l'image du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen.
- **6.2** Confier à l'Aménagiste en chef le mandat de suivi et d'évaluation des cibles et d'en rendre compte à l'Assemblée nationale.
- **6.3** Confier à l'Aménagiste en chef des compétences élargies en matière d'aménagement, notamment sur la production d'études et l'accessibilité aux données ainsi que sur l'éducation et la sensibilisation de la population québécoise aux enjeux liés au développement du territoire.

