



60, rue Saint-Patrick
Shannon (Québec) G0A 4N0
Téléphone : (418) 844-2160
Télécopieur : (418) 844-2664

**CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET AUDITIONS PUBLIQUES À
L'ÉGARD DU PROJET DE LOI N° 58**

MÉMOIRE

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire

Rédigé par la MRC de La Jacques-Cartier

Déposé le 11 février 2010

Remerciements

La municipalité régionale de comté (MRC) de La Jacques-Cartier tient à remercier l'Assemblée nationale du Québec et spécifiquement la Commission de l'aménagement du territoire de l'opportunité qu'elle lui offre de participer aux consultations particulières et auditions publiques et ainsi d'exprimer son point de vue relativement au projet de loi n° 58.

Table des matières

1. Contexte du mémoire	3
2. Présentation de la MRC de La Jacques-Cartier	3
3. Commentaires et suggestions	4
Thème 1 - Territoires non organisés.....	4
Thème 2 - Densités	5
Thème 3 - Périmètres urbains	5
Thème 4 - Conformité au PMAD.....	7
Thème 5 - Règlements de contrôle intérimaire.....	8
Thème 6 - Transmission des documents	9
4. Conclusion.....	10

1. Contexte du mémoire

Le présent mémoire a été réalisé par la MRC de La Jacques-Cartier dans le contexte des consultations particulières et des audiences publiques à l'égard du projet de loi n° 58. En tant que partie constituante de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ), la MRC de La Jacques-Cartier est interpellée par ce projet de loi. Voilà pourquoi la MRC a travaillé activement avec ces homologues de la CMQ et du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) à produire un cadre juridique qui allait servir de base à l'élaboration du projet de loi. Ce mémoire vient également soutenir et argumenter les propositions de la MRC contenues dans la résolution n° 09 - 24 - O adoptée par le conseil des maires le 18 février 2009.

Considérant que le projet de loi n° 58 accorde aux MRC métropolitaines les mêmes compétences à l'égard d'un schéma d'aménagement qu'aux autres MRC du Québec et que ce même projet de loi ne vise pas à modifier les règles de gouvernance de la CMQ, la MRC de La Jacques-Cartier accueille positivement ce projet de loi. Par contre, en l'absence de ces deux éléments, la position de la MRC de La Jacques-Cartier exprimée dans le présent mémoire pourrait différer.

2. Présentation de la MRC de La Jacques-Cartier

La MRC de La Jacques-Cartier couvre un territoire de 3 310,10 km² situé au nord de la ville de Québec. Sa population s'élevait à 32 461 en décembre 2009. Elle fait partie de la CMQ depuis la création de cette dernière, le 1^{er} janvier 2002. En termes d'aménagement du territoire, les grandes orientations de la MRC sont surtout axées vers la qualité de vie, le développement récréotouristique, le développement durable et la concertation. Ces orientations permettent de confirmer et de mettre en valeur l'image distinctive de La Jacques-Cartier.

3. Commentaires et suggestions

La MRC de La Jacques-Cartier est interpellée par le projet de loi n° 58 et se questionne sur certains aspects de celui-ci. Ci-après, nous vous présentons les commentaires que la MRC souhaite émettre à l'égard du projet de loi. Nos commentaires sont présentés et regroupés sous forme de six thèmes.

Thème 1 - Territoires non organisés

Projet de loi n°58	Article 3 « 2.1 »
« 2.1. Toute communauté métropolitaine est un organisme compétent à l'égard d'un plan métropolitain. Le territoire de la Communauté métropolitaine de Québec est réputé comprendre, aux fins de l'exercice des fonctions dévolues à celle-ci à titre d'organisme compétent, tout territoire non organisé compris dans celui de la Municipalité régionale de comté de La Jacques-Cartier ou de la Municipalité régionale de comté de La Côte-de-Beaupré. »	

Le projet de loi n° 58 stipule que les territoires non organisés (TNO) font partie du territoire couvert par la Communauté métropolitaine de Québec (pl-58, art. 3 « 2.1 »). Bien que ce principe soit reconduit de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec*, l'actuel projet de loi offre l'occasion de se questionner sur ce principe. En effet, les territoires non organisés sont destinés principalement à des activités forestières, de conservation et de récréation extensive et ont donc un lien très peu étroit avec les autres composantes de la communauté métropolitaine.

Sur le territoire non organisé du Lac-Croche, il n'y a aucun résident permanent et encore moins de citoyens qui y résident et qui travaillent sur le territoire du noyau urbain de la CMQ. Ainsi, le lien entre le TNO et la région urbaine centrale de la CMQ nous apparaît pratiquement nul. De plus, Statistique Canada nous rappelle que pour faire partie d'une région métropolitaine de recensement, « [...] *les autres municipalités adjacentes* [au noyau urbain] *doivent avoir un degré d'intégration élevé avec la région urbaine centrale, lequel est déterminé par le pourcentage de navetteurs établi d'après les données du recensement sur le*

lieu de travail. »¹ Ainsi, considérant le faible degré d'intégration des TNO avec la CMQ nous croyons que ceux-ci ne devraient pas faire partie de la CMQ.

Thème 2 - Densités

Projet de loi n°58	Article 3 « 2.24 »
« 2.24. Le plan métropolitain, dans une perspective de développement durable, définit des orientations, des objectifs et des critères aux fins d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire de la communauté métropolitaine. Les objets sur lesquels portent les orientations, les objectifs et les critères sont les suivants [...]	
4° la définition de seuils minimaux de densité selon les caractéristiques du milieu ; [...] »	

Selon le projet de loi, le contenu du plan métropolitain prévoirait des densités minimales (pl-58, art. 3 « 2.24 »). Considérant que la morphologie du cadre bâti de la MRC de La Jacques-Cartier est caractérisée par de grands terrains visant à avoir le moins d'impact possible sur l'environnement naturel, nous considérons qu'il n'est pas souhaitable d'exiger des densités minimales dans un plan métropolitain. Établir des densités minimales impliquerait probablement des terrains plus petits ce qui irait à l'encontre de l'image distinctive de La Jacques-Cartier. À noter que la MRC de La Jacques-Cartier favorise un mode d'occupation du territoire à la fois complémentaire, non concurrentiel et compatible avec celui de la ville de Québec. Nous proposons donc d'établir les densités en fonction de caractéristiques du milieu sans faire allusion à des densités minimales ou maximales à l'intérieur du plan métropolitain. Ainsi, le plan métropolitain pourrait préciser qu'en fonction de caractéristiques spécifiques du milieu et des critères établis, des densités particulières pourraient être fixées selon les secteurs.

Thème 3 - Périmètres urbains

Projet de loi n°58	Article 3 « 2.24 »
« 2.24. Le plan métropolitain, dans une perspective de développement durable, définit des orientations, des objectifs et des critères aux fins d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire de la communauté métropolitaine. Les objets sur lesquels portent les orientations,	

¹ http://www12.statcan.ca/francais/census01/products/reference/dict/geo009_f.htm

les objectifs et les critères sont les suivants [...]

Le plan délimite, en appui aux orientations, objectifs et critères définis conformément au premier alinéa et qui portent sur un objet visé au paragraphe 6° du deuxième alinéa, tout périmètre métropolitain. [...] »

Projet de loi n°58

Article 154

« 154. Un périmètre métropolitain déterminé en vertu du troisième alinéa de l'article 2.24 de la Loi, édicté par l'article 3, ne peut exclure, à la date d'entrée en vigueur du premier plan métropolitain, une partie du territoire de la communauté métropolitaine comprise le 30 juin 2010 dans un périmètre d'urbanisation déterminé dans un schéma. »

En vertu du projet de loi, le contenu du plan métropolitain pourrait prévoir l'identification de tout périmètre métropolitain (pl-58, art. 3 « 2.24 »). Nous comprenons que ces périmètres métropolitains réfèrent aux périmètres d'urbanisation tels que prévus à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Nous croyons qu'une fois que les partenaires se seraient entendus sur les besoins en termes d'espace à urbaniser et sur les potentiels de développement disponibles, la localisation et la délimitation des périmètres urbains demeurerait une compétence des MRC. Nous rappelons que dans l'esprit du projet de loi n° 58, les compétences à l'égard d'un schéma d'aménagement sont accordées également aux MRC métropolitaines donc, le contenu dudit projet de loi devrait refléter cette prémisse de base importante.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit qu'à la date d'entrée en vigueur du premier plan métropolitain, tout périmètre urbain compris dans un schéma d'aménagement régional le 30 juin 2010 ne pourra être exclu du plan métropolitain (pl-58, art. 154). La référence au 30 juin 2010 vient du fait que le projet de loi prévoit qu'à cette date un projet de plan métropolitain doit être adopté. Il nous apparaît plus réaliste d'indiquer qu'un plan métropolitain ne pourra pas exclure un périmètre urbain en vigueur ou en processus d'entrée en vigueur lors de l'adoption du projet de plan métropolitain. Il s'agirait tout simplement de ne pas indiquer de date afin d'éviter tout imbroglio.

Thème 4 - Conformité au PMAD

Projet de loi n°58	Article 16 « 53.11.7 »
« 53.11.7. Lorsque le règlement modifiant le schéma vise une partie du territoire d'une communauté métropolitaine, le conseil de celle-ci doit, dans les 60 jours qui suivent la transmission qui lui a été faite de la copie du règlement, approuver le règlement, s'il est conforme au plan métropolitain, ou le désapprouver dans le cas contraire. [...] »	
Projet de loi n°58	Article 16 « 53.11.8 »
53.11.8. Si le conseil de la communauté métropolitaine désapprouve le règlement, le conseil de la municipalité régionale de comté peut demander à la Commission son avis sur la conformité du règlement au plan métropolitain. [...] La copie destinée à la Commission doit être reçue par celle-ci dans les 15 jours qui suivent la transmission de la copie de la résolution par laquelle le règlement est désapprouvé. »	
Projet de loi n°58	Article 158
« 158. Jusqu'à l'entrée en vigueur du premier plan métropolitain d'une communauté métropolitaine, le ministre doit, avant de donner un avis en vertu de l'un des articles 51, 53.7, 56.4, 56.14 et 65 de la Loi à une municipalité régionale de comté à l'égard d'un schéma applicable à une partie du territoire de la communauté, demander à cette dernière de lui donner un avis sur le document qui lui est soumis.[...] »	
Projet de loi n°58	Article 23 « 58 »
« 58. Le conseil de chaque municipalité régionale de comté ou municipalité mentionnée dans le document adopté en vertu de l'article 53.11.2 ou 53.11.4 doit, dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur du règlement modifiant le plan métropolitain ou le schéma, adopter tout règlement de concordance.[...] »	

Le projet de loi n° 58 prévoit que le schéma d'aménagement de la MRC devra être conforme aux orientations du gouvernement mais également au plan métropolitain (pl-58, art. 16 « 53.11.7 »). Il s'agit d'un principe de double conformité. À ce sujet, le projet de loi prévoit qu'une fois que le plan métropolitain sera vigueur, si la CMQ juge qu'une demande d'une MRC est non conforme à son plan mais que le MAMROT juge que cette demande est conforme aux orientations gouvernementales, la MRC pourra soumettre une demande d'avis à la Commission municipale. Toutefois, le projet de loi accorde seulement 15 jours à la MRC pour demander cet avis bien que celle-ci n'ait que 10 jours pour convoquer une séance spéciale en vertu du Code municipal (pl-58, art. 16 « 53.11.8 » et C.m., art. 156). Considérant que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit que le conseil de la MRC doit tenir une séance

publique au moins une fois tous les deux mois, nous suggérons que la MRC puisse disposer de 75 jours pour soumettre une demande d'avis à la Commission municipale.

Bien que les délais et le fonctionnement du mécanisme de double conformité pourrait être améliorés selon nous, nous croyons avant tout que la double conformité ne devrait pas s'appliquer. Effectivement, en tant que responsable de l'organisation municipale et du développement régional, le MAMROT pourrait uniquement demander un avis à la CMQ. Actuellement, le MAMROT demande l'avis des autres ministères et organismes gouvernementaux sur les schémas d'aménagement régionaux et nous considérons qu'il s'agit de la méthode qui reflète le mieux la mission du MAMROT.

Avant l'entrée en vigueur du premier plan métropolitain, le ministre des Affaires municipales doit demander l'avis à la CMQ à l'égard d'un schéma qui lui est soumis, et ce, avant de donner son avis à la MRC concernée (pl-58 art. 158). Dans un tel contexte, il serait opportun d'indiquer que la CMQ doit baser son avis seulement sur les orientations gouvernementales étant donné qu'elle ne dispose d'aucun document de planification sur lequel baser son analyse.

Par ailleurs, le projet de loi accorde aux MRC seulement 6 mois pour adopter un règlement de concordance advenant une modification du plan métropolitain (pl-58, art. 23). Considérant qu'un règlement de concordance implique l'ensemble des procédures de modification du schéma d'aménagement telles que les négociations avec les ministères et organismes gouvernementaux, la consultation de l'ensemble des municipalités, les consultations publiques et la rédaction d'un document argumentaire complet, il serait plus souhaitable que les MRC disposent de 24 mois pour procéder à l'adoption d'un tel règlement de concordance.

Thème 5 - Règlements de contrôle intérimaire

Projet de loi n°58	Article 41 « 71.0.5 »
« 71.0.5. Toute disposition d'un règlement adoptée en vertu de l'article 64, par le conseil d'une municipalité régionale de comté, qui prohibe une activité sur une partie du territoire d'une communauté métropolitaine, est sans effet lorsqu'une disposition d'une résolution ou	

d'un règlement adoptée en vertu de l'un des articles 62 et 64 par le conseil de la communauté autorise cette activité, sur cette partie de territoire, moyennant la délivrance d'un permis ou d'un certificat.[...] »

Le projet de loi n° 58 prévoit que les règlements de contrôle intérimaire (RCI) et les résolutions de la communauté métropolitaine auront préséance sur les RCI des MRC (pl-58 art. 41 « 71.0.5 »). Selon nous, un RCI métropolitain devrait respecter la règle de conformité établi par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Effectivement, un RCI métropolitain devrait d'abord considérer tout schéma d'aménagement régional, tout RCI régional, respecter le contenu des règlements et des documents de planification régionaux et finalement, être rédigé de manière à tenir compte de la position des composantes de la communauté métropolitaine. À cette fin, nous suggérons que dans un contexte de RCI métropolitain, des consultations soient réalisées auprès des composantes de la communauté métropolitaine. Considérant que le projet de loi vise à accorder également aux MRC métropolitaines les compétences à l'égard d'un schéma d'aménagement, nous considérons qu'il serait contradictoire de donner une préséance aux résolutions et aux RCI métropolitains pouvant traiter des objets contenus dans un schéma d'aménagement.

Thème 6 - Transmission des documents

Projet de loi n°58	Article 95 « 246.2 »
« 246.2. Dans la mesure prévue au deuxième alinéa et en outre de toute transmission ou signification prévue par une autre disposition de la présente loi, tout organisme municipal doit transmettre à un autre, sur demande de celui-ci et sans frais, une copie certifiée conforme de tout document qui fait partie de ses archives ou tout renseignement qu'il est en droit de communiquer et qui se rapporte directement ou indirectement à l'exercice par l'autre organisme d'une compétence prévue par la présente loi.[...] »	

Concernant les articles du projet de loi n° 58 relatifs à la transmission des documents, dont l'article 95 « 246.2 », il serait souhaitable d'ajuster la loi afin de favoriser la réciprocité dans les échanges d'informations entre l'ensemble des partenaires qu'ils soient locaux, régionaux ou métropolitains. Nous croyons qu'en améliorant les échanges d'informations entre ces trois paliers, le travail des différents acteurs en serait tout autant amélioré. Effectivement, selon

nous, un esprit de communauté ne peut naître qu'en établissant des liens de partenariat et non des liens hiérarchiques.

4. Conclusion

Pour conclure, nous tenons à vous mentionner que le gouvernement peut compter sur l'appui de la MRC de La Jacques-Cartier dans l'élaboration d'un cadre législatif relatif au partage des compétences en matière d'aménagement du territoire entre les communautés métropolitaines et les MRC métropolitaines. Nous souhaitons rappeler que nous appuyons le principe du projet de loi n° 58 qui accorde aux MRC métropolitaines les mêmes compétences à l'égard d'un schéma d'aménagement que les autres MRC et qui ne vise pas à modifier les règles de gouvernance de la CMQ.

À cet effet, nous désirons rappeler que les représentants de la MRC de La Jacques-Cartier ont participé à plusieurs rencontres à la Communauté métropolitaine de Québec visant à élaborer un tel cadre législatif en vue du dépôt du projet de loi n° 58. De plus, à l'automne 2009, nous avons participé à une visioconférence organisée par le MAMROT qui visait à présenter le contenu du projet de loi n° 58 aux représentants des MRC métropolitaines de Québec et de Montréal. Dans cet esprit, nous souhaiterions que les commentaires et suggestions présentés dans ce mémoire et soumis à nos interlocuteurs au cours de la dernière année, puissent être intégrés à la nouvelle législation.

La MRC de La Jacques-Cartier tient à remercier toutes les personnes qui auront eu l'occasion de tenir compte du présent mémoire en espérant que son contenu permettra de bonifier le projet de loi modifiant la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines.