

Représentations
sur
L'AVANT-PROJET DE LOI
SUR L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE
ET L'URBANISME
auprès de la
Commission de l'aménagement du territoire
de l'Assemblée nationale

Par
Roméo Bouchard
Saint-Germain-de-Kamouraska

Roméo Bouchard

Études

Licences en philosophie et théologie (Rome)
Certificat d'Études générales en Histoire (Québec)
Maîtrise en sciences politiques (Montréal)

Expérience

Communications et journalisme
Enseignement au niveau collégial et universitaire
Syndicalisme (CSN)
Agriculture (agriculteur biologique à plein temps de 1975 à 1995)
Développement local (Kamouraska)
Union paysanne (président-fondateur)
Coalition pour un Québec des Régions (ex-coordonnateur)
Coalition SOS-Pronovost (coordonnateur)

Publications

Rebâtir les campagnes (Trois-Pistoles), 1997
Et le citoyen, qu'est-ce que vous en faites? (Trois-Pistoles), 1998
Plaidoyer pour une agriculture paysanne (Écosociété), 2002
Y a-t-il un avenir pour les régions, un projet d'occupation du territoire (Écosociété), 2002
L'éolien, pour qui souffle le vent? (Écosociété), 2007, collectif
Libérer les Québécois, décentralisation et démocratie (Écosociété), 2007, collectif

Coordonnées

www.libererlesquebecs.com
www.quebecvote.ca

Introduction

Pour tous ceux qui comme moi ont consacré leur action et leur réflexion au développement des régions périphériques et à la mise en valeur du territoire québécois, la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme était attendue avec impatience.

Cette Loi, d'ailleurs, qui date pour l'essentiel de 1979, a toujours fait problème en raison du fait qu'elle avait été, à l'époque, un compromis qui, d'une part, écartait le projet de décentralisation territoriale proposé par René Lévesque et, d'autre part, cédait l'aménagement de la zone agricole au pouvoir absolu et centralisé de la Commission de protection du territoire agricole.

Les attentes

Mais depuis 30 ans, beaucoup de choses sont venues modifier le contexte dans lequel les Municipalités Régionales de Comté (MRC), issues de cette Loi, doivent exercer leur principal mandat, celui de l'aménagement et du développement social et économique de leur territoire.

Pour ne mentionner que quelques uns de ces changements, signalons

- le dépeuplement et le déclin économique ininterrompu des régions périphériques au profit des régions centrales,
- le vieillissement et l'appauvrissement des populations restantes,
- la dévitalisation des villages périphériques,
- l'intensification des cultures et des élevages agricoles,
- la crise forestière,
- la multiplication des projets énergétiques industriels en milieu rural habité (barrages, parcs éoliens, forages gaziers, projets de ports méthaniers, etc.),
- le défi du climat et des gaz à effet de serre,
- la difficulté croissante de maintenir les services d'éducation, de santé, de transport, de

communication et de culture,

- la centralisation accrue du Québec au niveau démographique, économique et politique,
- le développement et l'expertise des organismes régionaux de développement,
- la montée des groupes de contestation citoyens

Ceux qui ont vécu ces changements et les bouleversements qu'ils ont provoqué en région sont forcés de constater que les MRC et les instances territoriales qui se sont ajoutées entre temps, ne disposent pas des pouvoirs, des outils et des ressources financières nécessaires pour faire face chez eux à ces nouveaux défis. Ils se sentent impuissants et incapables de prendre leur milieu en charge parce que trop dépendants de décisions, de programmes, de fonds et de politiques sectorielles qui leur échappent parce que centralisées à Québec

L'avant-projet de loi

L'avant-projet de Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme qui nous est proposé ne répond pas à ces attentes; à bien des égards, il constitue même un recul par rapport à la loi qu'il était censé adapter et améliorer.

L'avant-projet de loi réaffirme que les municipalités et « les organismes municipaux régionaux (MRC) et métropolitains (Communautés métropolitaines)» sont officiellement responsables de l'aménagement et de l'urbanisme, et tenus de maintenir et appliquer un énoncé à cet effet, à savoir un **plan métropolitain d'aménagement** pour les Communautés métropolitaines, un **schéma d'aménagement et de développement** pour les MRC, un **plan d'urbanisme** et les règlements qui doivent l'accompagner (urbanisme, zonage, de lotissement, construction, permis) pour les municipalités, le tout en conformité avec les dispositions de la présente Loi et des Orientations gouvernementales pertinentes. Ces plans peuvent être mis à jour en continu et doivent être coordonnés entre

eux et évalués de façon à constituer un processus intégré et continu d'aménagement durable du territoire et des communautés.

Là où le bât blesse, c'est dans la façon de définir ce processus : les autorités responsables, les contenus et le processus d'adoption.

a) Les autorités responsables des plans

Une réforme administrative qui ignore les enjeux politiques et démocratiques

La réforme proposée est strictement une réforme administrative, et à bien des égards, une réforme de fonctionnaires pour des fonctionnaires. Le libellé de certains articles, comme l'article 265, est un exemple navrant de ce délire administratif. Les enjeux politiques et démocratiques qui se rattachent à ces questions et qui font tous les jours la manchette y sont systématiquement ignorés, notamment le statut politique des autorités responsables de l'aménagement et de l'urbanisme.

Les MRC et les Communautés métropolitaines, auxquelles on confie en principe la responsabilité de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, sont désignées comme des «**organismes**» municipaux métropolitains ou régionaux », et traités comme des instances purement administratives. Nulle part ces « organismes municipaux » ne sont désignés comme des gouvernements ou des instances territoriales décisionnelles et autonomes. Étonnamment, il n'est nulle part question des Conférences régionales des élus, qui jouent pourtant un rôle important dans la représentation et la planification régionales. Les municipalités elles-mêmes, qui sont pourtant élues, et tous ces «organismes municipaux» délégués, sont traités dans l'avant-projet comme d'éternels mineurs et de simples exécutants, sans aucune autonomie, qui doivent suivre à la lettre les protocoles détaillés qui leurs sont dictés par le gouvernement, ne disposent d'aucune marge de manœuvre, doivent rendre compte de tout au gouvernement et peuvent à tout moment et sur tout se voir imposer la volonté du gouvernement. Elles ne sont d'aucune

façon considérées comme des instances politiques imputables. À preuve, c'est clairement au gouvernement et non à leurs citoyens qu'elle doivent des comptes.

b) Le contenu des plans

Des pouvoirs d'aménagement limités sous haute surveillance

Les paramètres de la planification commandée aux municipalités et organismes municipaux régionaux et métropolitains sont imposés mur à mur, comme si l'aménagement et l'urbanisme se présentait de la même façon dans la MRC ou un petit village du Kamouraska que dans la couronne nord de Montréal. Et ce sont les fonctionnaires du gouvernement qui ont le dernier mot pour déterminer si les plans locaux et régionaux sont conformes aux Orientations gouvernementales : il faut lire à cet effet les articles 28 et suivants pour mesurer le peu de confiance qu'on fait aux élus locaux et régionaux!

De plus, les limites à leur pouvoir d'aménagement s'additionnent de partout : le zonage agricole (dont la gestion est centralisée à la CPTAQ), les agriculteurs (majoritaires sur un comité agricole obligatoire), le droit de produire (qui a priorité sur tout), le « free mining », le « free éolien » et le « free forage » (le pouvoir des municipalités se limite à fixer certaines conditions aux projets privés), le droit d'intervention du ministre (qui est royal et non lié par les plans d'aménagement municipaux), les normes du ministère de l'Environnement (qui ne peuvent être dépassées ni outrepassées), le régime forestier (qui s'applique lui aussi mur à mur), les structures et politiques sectorielles des services d'éducation, de santé, de transport et autres (centralisées dans des ministères isolés les uns des autres) : on se demande ce qui reste « aux organismes municipaux » comme espace et pouvoir d'aménagement. Tout au plus un rôle d'exécution et de concertation au milieu de tous ces petits empires qui ont carte blanche sur leur territoire.

La réforme proposée ignore totalement la nécessité reconnue par tous les intéressés d'une décentralisation politique qui confère aux instances territoriales non seulement des

responsabilités administratives, mais un caractère électif assorti de pouvoirs décisionnels et de sources de revenus autonomes. Au contraire, elle accentue encore davantage leur statut de dépendance et d'assujettissement.

c) Le processus d'adoption

Une caricature de démocratie qui fait peu de place à la participation des citoyens

Les crises vécues ces dernières années avec la contestation par les citoyens des projets de porcheries industrielles, de barrages hydroélectriques, de parcs éoliens, de forages gaziers ou pétroliers, de ports méthaniers et autres projets industriels privés, sans compter les contestations liées aux nombreuses allégations de corruption, ont mis en évidence les lacunes de nos institutions municipales au niveau de l'information, de la consultation et de la participation des citoyens.

L'avant-projet de loi ne donne aucune réponse sérieuse à ces revendications des citoyens. Le droit au référendum décisionnel non seulement n'est pas étendu pour permettre aux citoyens de se prononcer sur des projets importants, mais il reste limité au plan d'urbanisme avec la possibilité de zones franches plus ou moins arbitraires exemptes du droit au référendum (a. 82 et 204). L'obligation d'informer et de consulter les citoyens sur les plans d'aménagement et d'urbanisme est balisée certes (a. 10 et 207), mais elle est inexistante pour les projets importants sur le territoire. Les mécanismes de consultation établis pour les projets porcins suite au BAPE sur l'industrie porcine sont reconduits tels quels malgré le fait qu'ils surviennent après l'approbation des projets et ne peuvent porter que sur l'imposition de 5 accommodements mineurs aux promoteurs. Pour tout projet du genre d'ailleurs, comme les projets éoliens, gaziers ou miniers, les pouvoirs des instances municipales se limitent à définir certains aspects de l'encadrement des projets (comme des distances séparatrices souvent prédéterminées dans les Orientations gouvernementales) sans jamais pouvoir porter sur le projet lui-même.

En somme, à l'heure où les citoyens perdent confiance dans leurs élus parce qu'on refuse de les entendre, l'avant-projet cautionne une caricature de démocratie qui ne peut qu'accroître le scepticisme et le cynisme des citoyens concernés. Alors que les techniques de communication modernes permettent aux citoyens de s'exprimer en continu dans la vie courante, les moyens qu'on leur offre pour participer à la démocratie locale et régionale sont dérisoires et complètement désuets.

Conclusion

Cet avant-projet de loi est une occasion ratée d'amorcer une vaste restructuration de nos collectivités territoriales et de notre démocratie territoriale. Dans son état actuel, il se limite à raffiner le contrôle de l'administration gouvernementale sur la mission d'aménagement et d'urbanisme confiée en principe aux instances municipales locales et régionales. Pour les citoyens et les collectivités territoriales, il est inacceptable. Ce projet doit, selon nous, être tout simplement retiré et le ministère des Affaires municipales doit refaire ses devoirs depuis le début.

Ce dont les collectivités territoriales ont besoin en ce moment, si elles veulent pouvoir se prendre en charge et assurer véritablement l'aménagement et l'occupation de leur territoire, c'est d'une loi-cadre qui leur permettrait de restructurer le territoire en fonction des réalités démographiques, sociales et économiques d'aujourd'hui, et de définir l'autonomie de telles collectivités territoriales grâce à un nouveau partage des pouvoirs et des ressources financières. Alors seulement on pourra envisager un véritable aménagement et une véritable occupation dynamique du territoire. L'aménagement et l'occupation dynamique du territoire n'ont de sens que dans le cadre d'une démocratie territoriale.

Les collectivités régionales et locales ont atteint la maturité nécessaire pour une telle autonomie, et l'État québécois, de son côté, a un urgent besoin de se recentrer sur les

grandes orientations, la planification et la coordination de l'activité des collectivités territoriales plutôt que de vouloir tout faire et tout contrôler lui-même, au mépris des citoyens. La solution à l'hypertrophie de l'État québécois, ce n'est pas la privatisation, c'est la décentralisation démocratique. Comme l'écrivait déjà René Lévesque aux premières lignes de son Livre blanc malheureusement mis de côté en 1976 : *«Il est devenu urgent de réviser la répartition des pouvoirs au sein de notre collectivité »*.