



**Mémoire de la Ville de Québec sur l'Avant-projet de Loi
sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme**

**Déposé à la Commission de l'aménagement du territoire
de l'Assemblée Nationale du Québec**

19 mai 2011

Table des matières

Table des matières	i
<i>Résumé</i>	i
Introduction	1
1. La participation des citoyens aux décisions d'aménagement	3
a. Un processus non constructif	3
b. Intérêt collectif et individuels	4
c. Une source d'insécurité juridique	5
d. Un processus lourd administrativement	7
2. La lourdeur procédurale de la <i>LADTU</i>	8
3. La démocratie métropolitaine.....	9
Conclusion	11

Résumé

La Ville de Québec se réjouit de constater que le législateur a retenu l'approche rédactionnelle de la Loi sur les compétences municipales pour confier au monde municipal des pouvoirs habilitants larges et généraux, ainsi que de nouveaux outils urbanistiques. Elle accueille donc favorablement cet avant-projet de loi, mais elle demande quelques modifications très importantes.

La participation des citoyens aux décisions d'aménagement

La participation des citoyens aux processus d'aménagement du territoire et d'urbanisme est indispensable, mais cette participation doit être consultative et non décisionnelle. La Ville de Québec maintient sa position et demande l'abrogation de la procédure d'approbation référendaire des règlements. Subsidiairement, elle réclame le droit de prendre la décision d'en soustraire entièrement son territoire.

Plusieurs raisons militent en faveur de ce changement. Un processus d'information et de consultation efficace des citoyens est plus démocratique et constructif. La procédure d'approbation des règlements par les personnes habiles à voter fait primer les intérêts individuels sur l'intérêt collectif et consacre un aménagement basé sur le principe du « pas dans ma cour ». Elle est une source d'insécurité juridique, et d'une lourdeur administrative telle qu'elle retarde considérablement les projets de développement.

La lourdeur procédurale de la LADTU

Il est paradoxal que le législateur affranchisse les municipalités de tout encadrement au plan du libellé des pouvoirs réglementaires et qu'il soit si contraignant au plan procédural. Par exemple, un rapport de consultation doit rendre compte « de l'information fournie par l'organisme compétent et fait état des préoccupations exprimées, des questions soulevées, des commentaires et des suggestions reçus ainsi que des réponses et des explications données durant la consultation »; à maints endroits dans la LADTU, on retrouve l'obligation d'accompagner le projet soumis à la consultation d'un document explicatif; les documents adoptés par les organismes décentralisés doivent à plusieurs égards être accompagnés, d'un « diagnostic faisant état des données factuelles et prévisionnelles prises en considération dans l'établissement de son contenu et d'une analyse des incidences significatives anticipées de sa mise en œuvre sur l'environnement ». Ces exigences fragilisent la sécurité juridique des actes municipaux. L'ensemble du projet de loi devrait être allégé en tenant compte de cette considération.

La démocratie métropolitaine

Pour les raisons exposées par la Ville de Québec dans son mémoire sur le projet de loi 58, nous réitérons que la règle de la triple majorité qui s'applique uniquement à la Communauté métropolitaine de Québec doit être abrogée. La règle de prise de décision devrait être la même aux conseils des deux communautés métropolitaines, soit aux deux tiers des voix exprimées.

Introduction

Nous saluons l'initiative du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire d'avoir procédé à la présentation d'un avant-projet de loi pour faire connaître sa proposition législative en aménagement du territoire. Nous y voyons une ouverture à l'apport de modifications substantielles à la suite des présentes consultations. La *Loi sur l'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme (LADTU)* doit refléter, comme le fut la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)*, un véritable pacte social entre les municipalités et le gouvernement. Nous espérons que le projet de loi sera l'occasion d'établir ce partenariat sur des bases renouvelées.

La Ville de Québec se réjouit que le législateur ait retenu l'approche rédactionnelle de la *Loi sur les compétences municipales* pour confier au monde municipal des pouvoirs habilitants larges et généraux. Cette souplesse est fort bien accueillie et peut être porteuse d'une créativité urbanistique accrue. De nouveaux instruments innovateurs sont également mis à la disposition des municipalités et reçoivent un accueil favorable de la Ville de Québec, tels que la réglementation à caractère incitatif.

Compte tenu du temps qui nous est imparti pour présenter nos commentaires, nous devons nous attarder aux aspects du projet de loi qui nous apparaissent requérir un changement d'orientation. Ils concernent trois sujets fondamentaux constituant autant de chapitres de ce mémoire soit la participation des citoyens aux décisions d'aménagement, la lourdeur procédurale et la démocratie métropolitaine.

Mentionnons néanmoins, d'entrée de jeu, que la Ville de Québec désire conserver un partenariat fort avec le gouvernement, notamment dans la réalisation des grands objectifs qu'elle poursuit en matière de transport,

d'urbanisme, de développement et d'environnement. À titre d'exemple, le *Règlement de contrôle intérimaire de la Communauté métropolitaine de Québec pour la protection des prises d'eau dans les bassins versants des rivières Saint-Charles et Montmorency* illustre bien la position politique de la Ville en matière d'environnement. Celle-ci a reçu un accompagnement efficace du gouvernement afin que ces normes puissent entrer en vigueur. La Ville de Québec souhaite que le nouveau cadre législatif ne modifie pas la nature et la qualité de cette relation.

1. La participation des citoyens aux décisions d'aménagement

La participation des citoyens aux processus d'aménagement du territoire et d'urbanisme est indispensable, mais cette participation doit être consultative et non décisionnelle.

La Ville de Québec a déjà pris position pour demander l'abrogation de la procédure d'approbation des règlements par les personnes habiles à voter (Résolution CE 2008-1365) en appuyant les recommandations formulées dans un rapport commandé par le Caucus des grandes villes et intitulé "Bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus dans la poursuite de l'intérêt collectif"¹. Nous réitérons cette position.

Subsidiairement, nous réclamons le droit pour la municipalité de prendre la décision d'en soustraire entièrement son territoire. Les élus municipaux porteront et assumeront ce choix politique. Au besoin, la décision peut avoir une portée temporaire et devoir être réitérée régulièrement.

Plusieurs raisons militent en faveur de ce changement. Voyons-en quelques unes.

a. Un processus non constructif

La Ville de Québec est d'avis qu'un processus d'information et de consultation efficace des citoyens vaut mieux que l'approbation référendaire. Notre Ville expérimente un tel processus par l'entremise de ses conseils de quartiers et elle constate que la participation citoyenne y est démocratique et constructive. Ces conseils formés de citoyens influencent les décisions d'aménagement de façon positive plutôt que par voie d'opposition. La Ville croit au potentiel démocratique

¹ Rapport produit par la société Langlois, Kronstrôm Desjardins en avril 2008.

de ses quartiers. L'implication citoyenne y est remarquable et les élus bénéficient d'un éclairage qui leur permet de conjuguer les intérêts individuels et l'intérêt collectif.

Incidemment, le législateur ajoute une assemblée d'information à l'assemblée de consultation publique, suivant en substance une recommandation formulée par l'auteur Lorne Giroux en 2000². Or, cette recommandation était une contrepartie à l'abandon de la procédure d'approbation référendaire qu'il recommandait également.

Les deux assemblées, information et consultation, sont deux occasions pour la municipalité de prendre le pouls des citoyens sur un projet. Les élus municipaux sont sensibles aux pressions politiques qui viennent des salles combles. Si les citoyens sont bien informés que la procédure d'approbation référendaire est abrogée, ils participeront en grand nombre. C'est aussi cela, la démocratie directe.

b. Intérêt collectif et individuels

Les élus municipaux doivent gouverner dans l'intérêt collectif. Bien sûr, l'impact des décisions municipales sur les intérêts individuels doit être pris en compte. Mais la procédure d'approbation des règlements par les personnes habiles à voter fait primer les intérêts individuels sur l'intérêt collectif et consacre un aménagement basé sur le principe du « pas dans ma cour ».

Jusqu'ici, la *LAU* prévoyait que les modifications réglementaires induites par une planification urbanistique réalisée dans le plan d'urbanisme n'étaient pas assujetties au processus d'approbation référendaire. Sous la *LADTU*, ces modifications de concordance ne pourront plus se faire sans que la municipalité ne précise dans son plan d'urbanisme que ce secteur est affranchi, ce qui ne pourra se faire qu'à certains endroits à certaines conditions (zones qu'elle juge

² GIROUX, Lorne, « Le Règlement de zonage selon la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* », (2000-01) 31 *R.D.U.S.*, p. 77. Lorne Giroux est aujourd'hui juge à la Cour d'appel du Québec.

devoir prioritairement faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification).

Ainsi, d'un côté, le gouvernement conseillera aux municipalités dans ses orientations gouvernementales d'appliquer certains principes urbanistiques parce qu'ils sont d'intérêt collectif et de l'autre, ces décisions pourront dans certains cas être bloquées par les personnes habiles à voter d'un secteur.

c. Une source d'insécurité juridique

La procédure d'approbation des règlements par les personnes habiles à voter a toujours été une source d'insécurité juridique des règlements, puisque la procédure est complexe et tatillonne et qu'une défaillance dans sa mise en oeuvre affecte la validité du règlement. Nous croyons que ce phénomène ne peut que s'accroître sous la nouvelle loi.

En effet, dorénavant, tant la *Loi sur les compétences municipales* que la *LADTU* attribueront aux municipalités des pouvoirs larges et généraux. Certains règlements pris sous la *LADTU* seront sujets à l'approbation référendaire, sous peine de nullité, et d'autres pris sous la *Loi sur les compétences municipales* feront l'objet d'un processus réglementaire régulier.

Or, ces deux lois confèrent aux municipalités des pouvoirs à certains égards similaires. La question de savoir aux termes de quelle loi une disposition aura été adoptée sera source de contestation. Toutes deux permettent en effet aux municipalités d'établir des prohibitions, d'exiger des permis, de réglementer par partie de territoire et d'établir des catégories (art. 6 *LCM* auquel renvoie 104 *LADTU*). La finalité poursuivie permettra de déterminer quel pouvoir habilitant a été utilisé, mais ces finalités peuvent se recouper. Sans doute que de nombreux débats judiciaires naîtront de ce problème.

Par ailleurs, la *LADTU* prévoit que des dispositions adoptées dans le but d'assurer la sécurité publique, la santé publique ou la protection de l'environnement ne seront pas sujettes à l'approbation référendaire (article 205). Cette ouverture, que nous accueillons (faute de mieux) sera aussi à notre avis à l'origine de quelques procès. Elle ne sera utilisée que dans de rares cas parce qu'elle pourrait donner lieu en pratique à des contestations judiciaires sur l'interprétation de la finalité de la réglementation d'urbanisme. La Cour d'appel a déjà tranché que la réglementation en matière de zonage poursuit une finalité générale, sa propre finalité :

De façon générale le règlement de zonage a pour objectif premier de déterminer pour chacune des zones les usages permis ou prohibés et d'établir les normes de localisation de ces usages à l'avantage général des citoyens.³

Cette finalité générale, qui lui a été reconnue, met d'ailleurs le zonage à l'abri des prétentions selon lesquelles il pourrait être inopérant parce qu'il porterait sur un objet déjà régi par un règlement édicté en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. À la lumière de cette jurisprudence, les municipalités devront être prudentes avant de considérer qu'une disposition est affranchie parce qu'elle poursuit une finalité environnementale.

Tous ces problèmes seraient résolus si on abrogeait la procédure d'approbation référendaire. On résoudrait, par le fait même, de nombreux autres problèmes comme la lourdeur procédurale à laquelle elle est associée, et le carcan prévu à l'article 222 *LADTU* selon lequel la municipalité ne pourra remplacer son règlement qu'une seule fois aux dix ans.

³ *Saint-Michel-Archange (Municipalité) c. 2419-6388 Québec inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.), (requête en autorisation de pourvoi rejetée par la Cour suprême le 8 octobre 1992, [1992] 3 R.C.S.), par. 92 du jugement.

d. Un processus lourd administrativement

Le processus d'approbation référendaire des règlements retarde de plusieurs semaines la réalisation de projets importants pour la collectivité et ce retard sera accentué avec la nouvelle loi. En outre, il est d'une lourdeur administrative telle qu'il requerra, nous le craignons, l'embauche de ressources humaines additionnelles.

L'article 218 illustre bien la lourdeur du processus réglementaire dans le contexte où des dispositions sont sujettes à l'approbation référendaire. La municipalité devra ouvrir autant de registres qu'il y a de dispositions assujetties et de secteurs concernés. Par exemple, dans un règlement qui remplace une dizaine de grilles de spécifications, l'arrondissement pourrait devoir ouvrir une vingtaine de registres, soit autant de registres qu'il y a de dispositions assujetties modifiées dans chaque grille. Cela signifie aussi que pour chaque secteur, il faudra à chaque fois identifier la liste des personnes habiles à voter.

Comme les personnes habiles à voter ne seront pas nécessairement à même d'identifier les impacts de chaque disposition, elles seront sans doute enclines à signer tous les registres lorsqu'elles voudront s'opposer à une modification. De plus, selon ce que nous comprenons, la municipalité ne pourra choisir de soumettre à un même registre toutes les modifications d'un même règlement, même si elles sont dans les faits indissociables pour la réalisation d'un projet.

Pourquoi maintenir une telle procédure alors que le ministre propose d'en restreindre encore davantage la portée? Cette lourdeur administrative qui retarde la réalisation de projets importants pour le développement du Québec sera maintenue pour partie seulement. En permettant aux municipalités de s'affranchir à certains endroits identifiés dans le plan pour certains motifs, est-ce qu'on ne créera pas davantage de confusion auprès de la population qu'en abrogeant

cette procédure désuète et en encourageant plutôt la participation à la consultation publique?

Nous croyons que la révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* sera un exercice inachevé si on ne permet pas aux municipalités d'abroger cette procédure sur leur territoire. Cette procédure est aussi lourde qu'injustifiée, compte tenu du peu de fois où elle conduit à un référendum sur le territoire de la Ville de Québec.

2. La lourdeur procédurale de la *LADTU*

Tout en allégeant certaines prescriptions législatives, comme par exemple la transmission de copies de documents à des organismes partenaires, la *LADTU* encadre davantage le processus conduisant à l'adoption des schémas, plans et règlements, au point où elle affectera, là aussi, la sécurité juridique des actes ainsi adoptés. Ces exigences sont si imposantes qu'une irrégularité pourra toujours être soulevée.

Il est paradoxal que le législateur affranchisse les municipalités de tout encadrement au plan réglementaire en leur donnant carte blanche dans le libellé des pouvoirs habilitants, et qu'il fasse preuve d'une telle rigueur au plan procédural.

Par exemple, un rapport de consultation doit rendre compte « de l'information fournie par l'organisme compétent et fait état des préoccupations exprimées, des questions soulevées, des commentaires et des suggestions reçus ainsi que des réponses et des explications données durant la consultation ». Les municipalités devront s'engager des sténographes pour s'assurer de rencontrer les exigences de la loi et ainsi assurer la pleine sécurité juridique du processus d'adoption. Y

gagne-t-on, au plan démocratique, à déposer des documents si exhaustifs et volumineux qu'ils ne seront lus que par une poignée de gens?

Par ailleurs, à maints endroits dans la *LADTU*, on retrouve l'obligation d'accompagner le projet soumis à la consultation d'un document explicatif. À notre avis, l'organisme compétent devrait être à même de juger si le document qu'il soumet est suffisamment clair ou s'il est trop technique et requiert un document complémentaire. Un énoncé de vision stratégique peut par exemple être parfaitement clair, et un règlement peut contenir ses propres notes explicatives. Un document distinct est dans ces cas superflus.

Également, les documents adoptés par les organismes décentralisés doivent à plusieurs égards être accompagnés d'un « diagnostic faisant état des données factuelles et prévisionnelles prises en considération dans l'établissement de son contenu et d'une analyse des incidences significatives anticipées de sa mise en œuvre sur l'environnement ». Cette exigence laisse bien peu de place au principe de précaution. En outre, elle laisse présager un manque de confiance envers les élus municipaux dont les décisions reposent sur l'intérêt public. Cette exigence fragilise la sécurité juridique des décisions. L'ensemble du projet de loi devrait être allégé à la lumière de ces commentaires.

3. La démocratie métropolitaine

Pour les raisons exposées par la Ville de Québec dans son mémoire sur le projet de loi 58, nous réitérons que la règle de la triple majorité qui s'applique uniquement à la Communauté métropolitaine de Québec doit être abrogée. La règle de prise de décision devrait être la même aux conseils des deux communautés métropolitaines, soit aux deux tiers des voix exprimées.

La triple majorité est une règle antidémocratique. Elle permet aux représentants d'une très faible minorité de la population d'empêcher l'adoption d'un document métropolitain (moins de 5% de la population si l'on prend l'exemple hypothétique des représentants de deux MRC).

Il faut prendre conscience que déjà, au plan de la répartition des voix, la composition du conseil de la CMQ engendre un important déficit démocratique pour l'agglomération de Québec. En effet, l'agglomération de Québec détient une voix pour près de 60 000 habitants au conseil de la CMQ, contre une voix par 26 000 habitants pour la Ville de Lévis et une voix par 20 000 habitants pour les autres MRC. L'agglomération de Québec se retrouve considérablement sous-représentée au conseil de la CMQ par rapport aux autres constituantes.

Ainsi, la règle de prise de décision aux deux tiers des voix exprimées est déjà un compromis avantageux pour les autres entités qui composent la CMQ. D'autant plus que cette règle ne permet pas à l'agglomération de Québec, qui représente pourtant près de 74% de la population, d'imposer ses vues. L'agglomération de Québec ne détient en effet que 9 sièges sur 17 au conseil de la CMQ, dont l'un est attribué au président et un autre au maire de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures. Si tous les représentants de l'agglomération de Québec s'entendent sur une proposition, il faut, pour obtenir les deux tiers des voix, rallier trois membres additionnels du conseil de la CMQ. Il nous semble que c'est là une garantie suffisante pour assurer la concertation recherchée.

Conclusion

La Ville de Québec a développé une vaste expertise et elle élabore de façon évolutive une vision structurée de l'aménagement de son territoire. Elle exerce son leadership à la Communauté métropolitaine de Québec et a su incidemment insuffler à ses partenaires une vision commune pour la protection du bassin versant des principales prises d'eau potable de son territoire. Le PDAD, le plan de mobilité durable, les consultations qui les ont précédés et la vitalité des conseils de quartiers témoignent d'une santé démocratique qui devrait susciter la confiance du gouvernement du Québec.

La Ville de Québec souhaite que cette loi soit l'occasion d'alléger les contrôles et les procédures pour nous permettre de réglementer plus efficacement. Nous avons tout mis en œuvre pour réduire les délais associés à la production des règlements de façon à ne pas retarder la réalisation de projets importants au plan économique et la *LADTU*, avec ces nouveaux processus, sappe nos efforts.

Élément central, la procédure d'approbation référendaire des règlements doit être abrogée. Elle appartient à une époque révolue, celle où les municipalités ne planifiaient pas l'aménagement du territoire.

Enfin, la règle de prise de décision à la triple majorité au conseil de la Communauté métropolitaine doit être abrogée, ne serait-ce que parce qu'elle est antidémocratique, comme nous l'avons démontré.