



Fédération des chambres
de commerce du Québec

fccq

Avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme : plus de questions que de réponses

**Position de la FCCQ dans le cadre de la consultation générale
tenue par la Commission de l'aménagement du territoire**

555, boulevard René-Lévesque Ouest, 19^e étage
Montréal (Québec) H2Z 1B1
Téléphone : 514-844-9571
Télécopieur : 514-844-0226
www.fccq.ca

Table des matières

Préambule.....	1
1. Sommaire.....	3
2. Le maintien d'un processus décisionnel lourd	4
3. Les impacts potentiels du transfert des responsabilités entre paliers gouvernementaux sur les entreprises	6
4. L'arrimage par le gouvernement de la cohabitation des différents usages du territoire et du partage du pouvoir décisionnel avec les instances régionales ou locales	9
5. La consultation préalable plutôt que l'approbation référendaire	12
Conclusion	13

Préambule

Fondée en 1909, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) est une fervente protectrice des intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques et favorise ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel. Elle constitue le plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises au Québec. La FCCQ est la porte-parole des gens d'affaires sur toutes les tribunes d'influence au Québec, des médias aux intervenants économiques ou politiques. Grâce à son vaste réseau de 158 chambres de commerce, elle représente plus de 60 000 entreprises et 125 000 gens d'affaires exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie, sur l'ensemble du territoire québécois.

La FCCQ s'emploie à promouvoir la liberté d'entreprendre, qui s'inspire de l'initiative et de la créativité, afin de contribuer à la richesse collective du Québec en coordonnant l'apport du travail de tous ses membres. La force de la FCCQ vient de l'engagement de ses membres, qui adhèrent sur une base purement volontaire et non obligatoire, ainsi que de la mobilisation des chambres de commerce en vue de défendre les intérêts du milieu des affaires. Elle fait appel à ses membres pour enrichir ses prises de position, qu'elle clame ensuite, en leur nom, haut et fort auprès des décideurs économiques et politiques qui ont le pouvoir de mettre le Québec sur la voie de la réussite. L'inverse est aussi vrai, alors que les membres s'inspirent également de la position de la Fédération pour alimenter le débat au sein de leur région ou de leur secteur d'activité.

La Fédération s'est donné comme mission première la défense du développement économique pour toutes les régions du Québec. Il est impossible de s'acquitter de cette mission sans se préoccuper à la fois de la responsabilité sociale des entreprises et de leur engagement à l'égard de l'environnement. Tant dans sa vision économique de 2006 que dans son plan stratégique 2008-2012, la FCCQ énonce clairement ses engagements à s'impliquer dans des dossiers qui ont comme impact direct et indirect sur la liberté d'entreprendre et sur le développement économique. Le développement durable oublie trop souvent cette dimension économique et la Fédération s'est donné comme responsabilité d'intervenir pour rappeler l'importance de celle-ci et dans les processus de décision et dans le débat public. C'est forte de cet engagement d'ailleurs que la FCCQ recommandait la création d'une agence de développement économique afin d'équilibrer le débat public d'un point de vue impartial et indépendant, à l'instar du rôle du BAPE sur la question environnementale. À cette époque, la Fédération avait d'ailleurs créé un site Internet sur les importants projets publics et privés au Québec afin d'en démontrer l'opportunité économique (www.quebecenavant.ca).

La Commission de l'aménagement du territoire tient des auditions publiques dans le cadre d'une consultation générale sur l'avant-projet de loi intitulé, *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*. Ce nouveau cadre législatif et réglementaire viendrait modifier de façon importante les processus d'approbation de projets. Comme elle l'a déjà mentionné dans le passé, la FCCQ considère que l'environnement et le développement durable sont des avenues incontournables pour les entreprises. Ce nouveau cadre législatif et réglementaire aurait toutefois des impacts majeurs sur les opérations des entreprises œuvrant au Québec si toutes les nouvelles dispositions prévues étaient adoptées.

Le mémoire porte donc sur les principales modifications envisagées par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) à la *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* (la Loi), et de façon plus spécifique sur :

- le maintien d'un processus décisionnel lourd.
- les impacts potentiels du transfert des responsabilités entre paliers gouvernementaux sur les entreprises.
- l'arrimage par le gouvernement de la cohabitation des différents usages du territoire et du partage du pouvoir décisionnel avec les instances régionales ou locales.
- la consultation préalable plutôt que l'approbation référendaire.

1. Sommaire

Le présent mémoire découle des modifications législatives et réglementaires envisagées par le gouvernement du Québec pour réformer la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., chapitre A-19, ci-après la Loi). La FCCQ adhère à certaines améliorations, notamment les possibles modifications aux schémas d'aménagement du territoire ou aux règlements d'urbanisme pour des motifs liés à la santé publique ou à la protection de l'environnement. Toutefois, la FCCQ croit que le MAMROT devrait reconsidérer certaines des modifications envisagées puisqu'elles pourraient avoir des impacts importants sur les entreprises québécoises, comme nous le présentons dans les sections suivantes.

En premier lieu, la FCCQ tient à souligner que le Québec traverse actuellement une période de contestation des projets de développement économique sans précédent. Les délais sont de plus en plus longs pour faire approuver des projets, et ce, même s'ils ne sont pas traînés devant les tribunaux. La FCCQ constate que l'approche de l'approbation locale jusqu'à l'approbation ministérielle est lourde dans l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, alors que le site Internet du MAMROT nous apprend qu'un des objectifs de l'avant-projet de loi est de se doter d'un système de planification moins lourd et plus efficient¹. Il y aurait donc des améliorations à apporter de ce côté dans l'avant-projet de loi.

En second lieu, la FCCQ est inquiète du fait que les ressources humaines et financières ne suivent pas lors de transferts de responsabilités entre paliers gouvernementaux. Cela pourrait faire en sorte d'entraîner une incertitude réglementaire quant aux conditions minimales de réussite d'un projet, peu importe sa localisation sur le territoire, puisqu'un investisseur pourrait développer un projet qui passe tous les critères dans une MRC et qu'un projet identique ne passe pas la rampe dans une autre. Le gouvernement se doit donc d'être plus qu'un accompagnateur.

En troisième lieu, la FCCQ croit que la recherche du partage de pouvoirs avec les autorités régionales ou locales doit se faire tout en demeurant sous la responsabilité ultime du gouvernement. En effet, en raison du caractère collectif des ressources naturelles, le gouvernement doit en assurer une gestion adéquate pour permettre leur exploitation et leur développement de façon harmonieuse, profitable pour le Québec, et assure aux entreprises un cadre de gestion prévisible et uniforme sur l'ensemble du territoire.

Finalement, la FCCQ croit qu'il est temps d'abandonner l'idée que l'entrée en vigueur de certains règlements d'urbanisme d'une municipalité locale soit également assujettie à l'approbation référendaire conformément à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités. La FCCQ recommande donc au gouvernement de miser exclusivement sur une période de consultation publique préalable s'il veut modifier les mécanismes d'information et de consultation des citoyens.

¹ <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/revision-de-la-loi-sur-lamenagement-et-lurbanisme/>

2. Le maintien d'un processus décisionnel lourd

Comme il a été mentionné précédemment, le Québec traverse une période sans pareil en matière de contestation de projets de développement économique et de délais de plus en plus longs pour les faire approuver. La FCCQ constate que l'approche de l'approbation locale jusqu'à l'approbation ministérielle demeure lourde dans l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme alors qu'elle est sensée s'alléger.

En effet, même en omettant le besoin d'une approbation référendaire de règlement d'urbanisme d'une municipalité locale, il pourrait s'écouler 1 145 jours (plus de trois ans) pour des projets importants comme l'échangeur Turcot ou le futur pont Champlain, qui devraient faire en sorte de modifier des plans d'urbanisme, des schémas d'aménagement et un plan métropolitain d'aménagement, pour que tout soit conforme entre :

- le moment du dépôt et l'acceptation de l'énoncé de vision stratégique modifié (120 jours pour recueillir les commentaires de tout organisme partenaire, plus un délai raisonnable pour accueillir les commentaires à la suite de la consultation publique);
- le moment du dépôt et l'acceptation du plan d'urbanisme modifié (45 jours pour recevoir les commentaires de chaque municipalité locale dont le territoire est contigu ainsi que ceux de la municipalité régionale de comté (MRC), plus un délai raisonnable pour accueillir les commentaires à la suite de la consultation publique);
- son intégration au schéma d'aménagement,
 - 120 jours pour l'avis du conseil de la MRC;
 - 45 jours pour transmettre une demande à la Commission municipale pour avoir son avis sur la conformité de la modification au schéma d'aménagement si la MRC désavoue la modification;
 - 60 jours à la Commission municipale pour donner son avis;
 - 45 jours à la municipalité locale pour se conformer au schéma d'aménagement.
- le cas échéant, la concordance de ce dernier avec le plan métropolitain d'aménagement,
 - 45 jours pour l'avis du ministre et les commentaires de tout organisme partenaire lors d'un projet de modification;
 - 60 jours pour les commentaires du conseil de la communauté métropolitaine;
 - 45 jours pour transmettre la demande à la Commission municipale pour avoir son avis sur la conformité de la modification au plan métropolitain si le conseil de la communauté métropolitaine désavoue la modification;
 - 60 jours à la Commission municipale pour donner son avis;
 - 45 jours à la MRC pour se conformer au plan métropolitain.

- l'approbation ultime du ministre, qui pourrait refuser le tout,
 - car le plan métropolitain révisé ou le schéma révisé n'est pas conforme aux orientations gouvernementales (90 jours pour s'y conformer);
 - pour des motifs liés à la santé, à la protection de l'environnement ou à la sécurité publique.
- l'adoption de toute résolution ou tout règlement de concordance par le conseil de la municipalité locale ou de la MRC qui a adopté le plan ou le règlement qui doit faire l'objet de cette modification dans les 12 mois suivant l'entrée en vigueur d'un plan métropolitain révisé ou d'un schéma révisé.

L'allègement réglementaire n'est pas un concept qui s'applique seulement à la diminution des formulaires remplis par les entreprises. C'est aussi l'occasion de repenser aux façons de faire lorsqu'on effectue une mise à jour d'une loi et, ultimement, de mieux faire les choses et de simplifier les processus. La FCCQ considère que cela n'a pas été fait dans l'avant-projet de loi.

Si l'acceptabilité sociale est une expression à la mode pour désigner l'approbation par une majorité de la population d'un projet de développement économique sur son territoire, son emploi conduit hélas trop souvent à confondre «majorité» et «unanimité». Un projet durable doit certes comporter des éléments d'information et de consultation, mais ce doit cependant être plus efficace que celui proposé. Il doit avoir une chance de se concrétiser à plus brève échéance, car dans l'expression « développement durable », il y a le mot « développement ». Les entreprises doivent avoir un signal que les choses tourneront plus rondement au Québec dorénavant.

La FCCQ recommande donc au gouvernement de revoir les processus et les délais d'approbation de l'énoncé de vision stratégique, du plan d'urbanisme, du schéma d'aménagement, du plan métropolitain d'aménagement, de l'avis du ministre et de la résolution ou du règlement de concordance final du conseil de la municipalité locale ou de la MRC.

3. Les impacts potentiels du transfert des responsabilités entre paliers gouvernementaux sur les entreprises

La FCCQ se questionne sur l'approche de décentralisation de certains pouvoirs vers les municipalités locales et les municipalités régionales de comté (MRC) observée depuis quelque temps et qui pourrait ajouter aux délais d'approbation de projets. À titre d'exemple, notons :

- le projet de loi 82, qui élargit la notion de patrimoine culturel aux paysages culturels patrimoniaux et au patrimoine immatériel, ainsi que le champ d'action des municipalités locales en matière d'identification et de protection du patrimoine culturel.
- la possibilité, étudiée par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), de confier une partie de l'application de la future loi sur les ressources minières et de celle sur les ressources pétrolières et gazières aux autorités locales pour tout le territoire municipalisé du Québec.
- l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, qui indique que les futurs schémas d'aménagement devront notamment tenir compte de la protection des bases naturelles de la vie telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage.

Or, nous avons eu des exemples dans le passé que les budgets, les ressources et le soutien ne suivent pas lors de transferts de responsabilités entre paliers gouvernementaux. On n'a qu'à penser au transfert de la responsabilité de ponts et de ponceaux du ministère des Transports du Québec (MTQ) vers les municipalités de 100 000 habitants et moins, qui ont dû les transférer en partie à nouveau au MTQ en décembre 2007², puisque l'entretien minimal ne pouvait être assumé.

Ressources financières et humaines inadéquates

Selon la FCCQ, les orientations gouvernementales et la réussite de projets procurant un enrichissement collectif ne peuvent être laissées aux élus locaux qui n'ont et n'auront pas les ressources financières et humaines à leur disposition pour analyser un projet sous toutes ses facettes. Dès qu'un projet d'envergure est présenté par un promoteur au gouvernement du Québec, le ministère des Finances et le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation sont rapidement mis dans le coup. Il y a une bonne raison à cela : ces ministères possèdent une expertise pointue pour analyser des projets d'envergure.

² http://www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/Librairie/Publications/fr/salle_presse/2008/20080130_ponts_dalle_epaisse/decret_liste_ponts_mun.pdf

Il est crucial d'avoir un portrait global d'un projet avant de se prononcer sur la pertinence de procéder aux modifications à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme ou de les refuser. À titre illustratif, la FCCQ ne croit pas que les municipalités locales ou les MRC aient des ressources qui maîtrisent le modèle intersectoriel de l'Institut de la statistique du Québec, de même que les notions d'impacts de retombées économiques et d'entrées fiscales et de revenus autonomes du gouvernement. Ces données sont pourtant importantes quant à la décision d'un palier gouvernemental, quel qu'il soit, d'appuyer ou non un projet d'envergure. Sans toutes ces données économiques, on ne peut juger un projet à sa juste valeur puisqu'un des trois aspects du développement durable n'est pas analysé convenablement.

Un bon exemple de ce manque de ressources humaines et financières est le pouvoir de délégation de surveillance pour les bâtiments assujettis au Code de construction. L'avant-projet de loi prévoit qu'une municipalité pourrait régir la qualité des constructions en prévoyant des normes sur la performance environnementale des constructions conformes à des critères de certification verte pour des bâtiments durables. Or, les municipalités du Québec peuvent déjà exiger de telles conditions, mais ne peuvent dans la pratique les mettre en application faute de ressources. En effet, la Régie du bâtiment du Québec (RBQ) favorise la conclusion d'ententes de délégation de surveillance pour les bâtiments assujettis au Code de construction. Or, selon le site Internet de la RBQ, seulement six municipalités se sont prévaluées d'une telle entente de délégation. Il est donc impératif que les ressources humaines et financières suivent l'accroissement des responsabilités si le gouvernement veut aller de l'avant avec la décentralisation des pouvoirs en matière d'aménagement du territoire. Dans la réalité, nous avons que ce n'est pas le cas. Bien consciente de l'état des finances publiques, la Fédération ne supporte pas l'idée d'octroyer des ressources monétaires additionnelles sans allègement de la structure administrative centrale ; il faut impérativement que les transferts financiers soient un jeu à somme nulle.

Incertitude réglementaire

Il est reconnu que les richesses naturelles appartiennent à tous les Québécoises et Québécois, et que le Québec devait donc les gérer en conséquence. Conséquemment, les décisions doivent être prises dans l'intérêt de l'ensemble des Québécois. La recherche du bien commun doit prévaloir sur l'aspect local puisque les aides gouvernementales pour développer nos ressources proviennent de tous les Québécoises et Québécois et que le gouvernement doit gérer ces dernières en leur nom. Cette approche est tout à fait sensée dans les projets d'envergure qui nécessitent d'importants investissements en capitaux dont les retombées économiques et fiscales ne peuvent être évaluées à leur pleine mesure qu'au niveau provincial.

Un des problèmes avec la décentralisation des pouvoirs est qu'un investisseur pourrait développer un projet qui passe tous les critères dans une MRC et qu'un projet identique ne passe pas la rampe dans une autre. L'investisseur aura pris sa décision entre autres sur la base du succès du premier projet et s'en trouvera grandement affecté.

Il est difficile pour les entreprises d'investir lorsque l'environnement d'affaires est incertain. La prévisibilité réglementaire est primordiale pour les investisseurs. Dans certains cas, les décisions se prennent plusieurs mois, voire plusieurs années avant la première pelletée de terre. Il est important que les investisseurs sachent dans quel contexte ils prennent leurs décisions et qu'ils puissent anticiper ce contexte à moyen terme. On ne peut changer les règles du jeu en cours de route sans leur porter préjudice. Il y a donc une nécessité d'assurer une cohérence des

interventions des divers intervenants qui auront leur mot à dire en matière d'aménagement et c'est là le rôle du gouvernement du Québec.

La FCCQ considère que l'actuel avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme ne va pas en ce sens. Le fait que l'avant-projet de loi confie aux municipalités locales la responsabilité du plan d'urbanisme et des règlements d'urbanisme, de même que certains pouvoirs leur permettant d'atténuer la rigidité inhérente à l'application et à l'administration d'un régime réglementaire peut faire en sorte de confronter une orientation gouvernementale en matière d'aménagement du territoire.

Rappel de la nécessité d'un guichet unique

Si le gouvernement désire décentraliser certains de ses pouvoirs, il doit s'assurer que les entreprises obtiendront une clarté des règles afin de leur permettre une gestion adéquate de leur risque. Ces dernières ont déjà de la difficulté à trouver à qui s'adresser dans chacun des ministères et organismes pour l'obtention de leurs permis. Si l'avant-projet de loi fait en sorte d'ajouter des règles à respecter en plus de celles présentes dans le cadre réglementaire actuel, la FCCQ n'y voit qu'une addition inutile de contraintes administratives. Elle tient à rappeler sa position que seule la création d'un guichet unique, sorte de porte d'entrée permettant aux entreprises qui servirait d'accompagnement au travers des dédales administratifs, permet la réconciliation des échéanciers et assure une concordance entre les exigences réglementaires. C'est, de l'avis de la Fédération, la solution idéale pour faire affaire avec l'ensemble des intervenants et favorise un aboutissement rapide et prévisible des projets.

La FCCQ recommande donc au gouvernement de garder le plein contrôle de ses orientations en matière d'aménagement du territoire, principalement dans le cas de projets d'envergure. Cela doit aller au-delà de l'accompagnement du milieu municipal par les ministères et organismes gouvernementaux pour la mise en œuvre des orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire.

4. L'arrimage par le gouvernement de la cohabitation des différents usages du territoire et du partage du pouvoir décisionnel avec les instances régionales ou locales

La cohabitation des différents usages du territoire est toujours complexe. Plus que jamais, les municipalités veulent avoir leur mot à dire dans le développement des ressources naturelles. Nous avons pu constater, lors de l'étude du projet de loi 79 modifiant la *Loi sur les mines*, que les discussions autour de l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, qui accorde préséance à la *Loi sur les mines*, ont soulevé les passions. Selon les doléances entendues, cet état de fait limite fortement l'action d'une municipalité qui voudrait encadrer le développement minier ou gazier sur son territoire. Or, dans le rapport du BAPE concernant le développement durable de l'industrie des gaz de shale, l'organisme a reconnu qu'en raison du caractère collectif des ressources naturelles, le gouvernement doit en assurer une gestion adéquate pour permettre leur exploitation et leur développement de façon harmonieuse et profitable pour le Québec³.

L'avant-projet de loi prévoit qu'il serait possible d'établir des standards et des règles communes à l'ensemble des municipalités. Le ministre pourrait en effet déterminer des indicateurs en plus de prescrire les conditions et modalités de leur implantation par les autorités municipales. Mais, dans la mesure où les municipalités réclament de plus en plus de pouvoirs en matière d'aménagement du territoire, le ministre sera-t-il tenté d'agir sachant pertinemment que ces dernières verront toute intervention de sa part comme une intrusion dans leurs nouvelles compétences liées au processus de décentralisation?

L'idée d'un règlement du gouvernement qui déterminerait les cas pour lesquels les interventions gouvernementales devraient faire l'objet d'une procédure de vérification de leur conformité aux plans métropolitains et aux objectifs des schémas est certainement intéressante. Toutefois, abolir l'article de la Loi qui précise tous les éléments qui doivent être inclus dans un schéma d'aménagement et distingue ceux qui sont obligatoires de ceux qui sont facultatifs est une moins bonne idée puisqu'elle laisse trop de place à des décisions arbitraires. Il y aurait plutôt lieu de vérifier s'il n'y aurait pas d'autres moyens et outils existants sur lesquels le MAMROT pourrait se baser pour actualiser la Loi. Les exemples suivants proposent des façons de faire qui nous apparaissent plus simples.

³ Rapport n°273 du BAPE sur le développement durable de l'industrie des gaz de shale au Québec, p. 236-237.

Moyens et outils existants pour les autorités régionales et locales pour un aménagement durable du territoire

Au Québec, les commissions régionales des ressources naturelles et du territoire, implantées par les conférences régionales des élus, ont déjà pour mandat de réaliser un plan régional de développement intégré des ressources et du territoire en conformité avec les orientations gouvernementales, les orientations du ministre des Ressources naturelles et de la Faune et, le cas échéant, toute autre orientation élaborée par un ministre concerné. Les autorités municipales n'interviennent toutefois pas dans le processus de décision et de contrôle de la réalisation des activités⁴.

En Alberta, le gouvernement établit les plans régionaux auxquels les municipalités doivent accorder leur réglementation. Le promoteur doit consulter les autorités municipales. Un permis émis par l'organisme gouvernemental a préséance sur un plan ou sur un règlement de zonage et la municipalité doit autoriser l'utilisation prévue au permis. En Colombie-Britannique, le ministre s'enquiert de la position des autorités locales au moment où le promoteur veut acquérir un droit de l'État lors de l'appel d'offres. S'il accorde le droit, la municipalité adapte sa planification du territoire et sa réglementation. Le promoteur doit consulter les autorités municipales.

Les municipalités locales et les MRC québécoises disposent déjà de plusieurs moyens et outils pour encadrer le développement économique de façon durable. À titre illustratif, le MRNF s'est doté d'orientations sur l'aménagement du territoire qui devraient permettre de favoriser l'implantation de l'éolien⁵ sur les terres privées, afin d'améliorer l'encadrement pour un développement durable de l'énergie éolienne. Ce document guide également les MRC dans la rédaction de leur schéma d'aménagement ou d'un règlement de contrôle intérimaire (RCI) concernant les projets éoliens.

Il est également possible ici de faire une analogie avec le secteur agricole où le gouvernement a émis des orientations en matière d'aménagement afin de donner des balises aux municipalités pour assurer le développement des entreprises agricoles et aussi pour respecter des règles de cohabitation. L'établissement de zones en milieu rural réservées aux activités agricoles est en effet soutenu par le pouvoir accordé à la MRC de favoriser le développement de l'agriculture à travers le schéma d'aménagement. Ce pouvoir est également reconnu dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* qui considère le rôle privilégié des MRC en matière d'aménagement du territoire⁶.

Ces exemples mettent en relief la possibilité pour le gouvernement de déterminer, avec les municipalités locales et les MRC, des moyens et des outils en matière d'aménagement durable du territoire dans le cadre qui prévaut actuellement. La FCCQ invite le gouvernement à la prudence dans son souhait de renouvellement des orientations gouvernementales, qui devrait mener les ministères et mandataires du gouvernement à modifier leur approche à l'égard du milieu municipal et à orienter leur rôle vers celui d'accompagnateur.

⁴ Rapport n°273 du BAPE sur le développement durable de l'industrie des gaz de shale au Québec, p.270.

⁵ <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/energie/eolien/eolien-demarche-outils.jsp>

⁶ Rapport n°273 du BAPE sur le développement durable de l'industrie des gaz de shale au Québec, p. 270.

La FCCQ recommande donc au gouvernement de trouver une solution, où un partage de pouvoir avec les autorités régionales ou locales y est observé tout en demeurant sous la responsabilité ultime du gouvernement, à l'instar des exemples québécois en matière de développement éolien ou de gestion du territoire agricole, ou encore des expériences de la Colombie-Britannique ou de l'Alberta. Cette façon de faire est indispensable à la notion de cadre prévisible d'intervention pour lequel milite la Fédération.

5. La consultation préalable plutôt que l'approbation référendaire

L'avant-projet de loi maintient le processus référendaire d'entrée en vigueur de certains règlements d'urbanisme d'une municipalité locale, tout en proposant aux municipalités une nouvelle voie favorisant le développement de certains secteurs. Il offre aux acteurs municipaux la possibilité de s'affranchir du processus référendaire dans certains cas, lorsqu'il s'agit de cibles qui ont été précisées dans le plan d'urbanisme. Le fait que l'avant-projet de loi offre aux acteurs municipaux la possibilité de s'affranchir du processus référendaire dans certains cas viendra plutôt jeter de l'huile sur le feu à chaque fois que des élus utiliseront cette prérogative.

Selon la FCCQ, il est temps d'abandonner l'idée que l'entrée en vigueur de certains règlements d'urbanisme d'une municipalité locale soit assujettie à l'approbation référendaire conformément à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités. Dans tous les cas, l'avant-projet de loi prévoit déjà la tenue de consultations publiques préalables. Cette disposition est suffisante selon la FCCQ. L'élaboration par le milieu municipal d'une politique d'information et de consultation, qui favorisera une participation et une implication plus actives des citoyens au processus de planification et de réglementation, est un outil amplement adéquat. Préserver l'approche référendaire pour résoudre les conflits de voisinage n'est définitivement pas souhaitable selon la FCCQ.

L'avant-projet de loi prévoit que les communautés métropolitaines, MRC et municipalités aient l'obligation d'adopter une politique d'information et de consultation. Cela concorde bien plus avec une période de consultation publique préalable plutôt qu'un référendum. Sinon, les tenants de l'immobilisme tenteront vraisemblablement de créer des spectacles médiatiques à l'approche d'une approbation référendaire si cette disposition devait être maintenue dans le futur. Cela viendrait encore allonger les délais pour la réalisation de projets. Il ne faut pas oublier que dans l'expression « aménagement durable du territoire », il y a le mot « aménagement » qui signifie action, manière d'aménager, de disposer. On n'y retrouve pas le mot « arrêt ».

La population choisit ses élus une fois aux quatre ans pour prendre des décisions, notamment en matière d'aménagement durable du territoire et d'urbanisme. Avec un taux de participation d'environ 60 % aux élections générales et d'environ 8 % aux élections des commissaires scolaires, la FCCQ se demande si le taux de participation qui prévaudrait dans un processus d'approbation référendaire viendrait vraiment légitimer ou non une décision prise par des élus en matière d'aménagement durable du territoire et d'urbanisme pour laquelle ils sont aptes à décider. Si les citoyens ne sont pas satisfaits de leurs décisions, ils ont toute la latitude pour exprimer leur mécontentement aux élections suivantes.

Par conséquent, la FCCQ recommande au gouvernement de miser exclusivement sur une période de consultation publique préalable et d'abandonner l'idée que l'entrée en vigueur de certains règlements d'urbanisme d'une municipalité locale soit également assujettie à l'approbation référendaire conformément à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités.

Conclusions

La FCCQ salue l'initiative du MAMROT de notamment vouloir rafraîchir la loi actuelle sur l'aménagement et l'urbanisme et confirmer que les schémas d'aménagement et de développement du territoire pourraient contribuer aux efforts en matière d'efficacité énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre au Québec. Toutefois, plusieurs éléments de cet avant-projet de loi interpellent la FCCQ comme nous l'avons démontré dans ce mémoire.

Par conséquent, la FCCQ recommande au gouvernement de reconsidérer certaines des dispositions de cet avant-projet de loi afin que :

- les processus et les délais d'approbation de l'énoncé de vision stratégique, du plan d'urbanisme, du schéma d'aménagement, du plan métropolitain d'aménagement, de l'avis du ministre et de la résolution finale ou du règlement de concordance final du conseil de la municipalité locale ou de la MRC soient allégés.
- le gouvernement garde un contrôle important de ses orientations en matière d'aménagement du territoire, principalement dans le cas de projets d'envergure. Cela doit aller au-delà de l'accompagnement du milieu municipal par les ministères et organismes gouvernementaux pour la mise en œuvre des orientations du gouvernement en aménagement.
- la solution, où un partage de pouvoirs avec les autorités régionales ou locales serait observé tout en demeurant sous la responsabilité ultime du gouvernement, s'inspire des exemples québécois en matière de développement éolien ou de gestion du territoire agricole, ou encore des expériences de la Colombie-Britannique ou de l'Alberta. Cette façon de faire est indispensable à la notion de cadre prévisible d'intervention pour lequel milite la Fédération.
- les municipalités misent exclusivement sur une période de consultation publique préalable comme mécanisme d'information et de consultation des citoyens et que l'on abandonne l'idée que l'entrée en vigueur de certains règlements d'urbanisme d'une municipalité locale soit également assujettie à l'approbation référendaire conformément à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités.