



Avant-projet de loi :
Loi sur l'aménagement durable
du territoire et l'urbanisme

Mémoire déposé à
La Commission de l'aménagement du territoire
Assemblée nationale du Québec

Par l'organisme
Sauvons nos trois grandes îles de la rivière des Mille Îles

Mai 2011

Présentation de l'organisme

Fondé en janvier 2008, *Sauvons nos trois grandes îles de la rivière des Mille Îles (Sauvons nos trois grandes îles)* est un organisme à but non lucratif qui regroupe des citoyens et des groupes environnementaux sensibles à la valeur écologique et au potentiel écotouristique de trois grandes îles de la rivière des Mille Îles qui ont jusqu'ici échappé au développement immobilier, soit les îles Saint-Joseph, aux Vaches et Saint-Pierre, de l'archipel Saint-François.

Sauvons nos trois grandes îles regroupe 14 membres actifs, 4 organismes environnementaux et 15 conseillers de divers horizons. Son conseil d'administration est composé de 8 membres actifs.

L'organisme s'est donné comme mission la sauvegarde, la conservation, l'acquisition et la mise en valeur de ces îles de la rivière des Mille Îles. Pour que cette lutte ne soit pas toujours à recommencer, nous devons nous assurer que les îles se voient octroyer un statut de conservation adéquat, établissant, une fois pour toutes, la pérennité des habitats fauniques et floristiques qu'elles abritent.

Introduction

Le second **Considérant** qui introduit les articles de loi de l'*Avant-projet de loi* précise qu'il est du devoir de l'État d'offrir au milieu municipal les outils qui lui permettront de jouer son rôle adéquatement auprès de la communauté, et avec l'efficacité nécessaire au fonctionnement de l'État moderne.

Considérant que l'aménagement du territoire québécois est une responsabilité politique et qu'il convient de reconnaître et de confirmer le rôle assumé par le milieu municipal en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et, pour l'avenir, de lui procurer les outils souples et propres à lui permettre de définir, en collaboration avec les citoyens, le type d'aménagement auquel aspire la communauté et de jouer son rôle de manière efficace dans le contexte de l'État moderne;

Ce *Considérant* annonce que les articles de loi devraient tendre, en principe, à moderniser la politique relative à l'aménagement du territoire. Pour ce faire, le Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) dotera les municipalités de certains outils qui leur permettront d'exercer leur pouvoir en toute souplesse. *Sauvons nos trois grandes îles* se penchera sur deux de ces outils :

Sauvons nos trois grandes îles de la rivière des Mille Îles
 3685 boul. des Mille-Îles, Laval (Québec) H7J 1C7
 (450) 666-0868 courriel: hupila@hotmail.com
www.sauvonsnostroisgrandesiles.com

- la possibilité de création de zones franches d'approbation référendaire

Article 82. *Le plan d'urbanisme peut délimiter toute partie de son territoire qu'il juge devoir prioritairement faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification, qu'il définit en tant que zone franche d'approbation référendaire et à l'intérieur de laquelle aucune modification réglementaire ne sera sujette à l'approbation référendaire.*

- la possibilité de centralisation du pouvoir

Notes explicatives

L'avant-projet de loi prévoit la possibilité, pour le conseil de la municipalité, de délimiter dans le plan d'urbanisme des zones franches à l'intérieur desquelles aucune approbation référendaire ne serait requise

Article 109. *Le conseil d'une municipalité locale peut, par règlement, instituer un comité décisionnel d'urbanisme.*

Article 110. *Le comité décisionnel d'urbanisme est composé de trois membres du conseil.*

Dans ce cadre, quelle place le citoyen occupera-t-il dans sa Cité? Comparativement aux droits qu'il a depuis plus de trente ans, qu'est-ce que l'avenir lui réserve? Quels seront ses droits? Que gagnera-t-il? Que perdra-t-il?

L'ancien et le nouveau

Comparons l'actuelle loi sur l'aménagement et celle qui nous régira si l'avant-projet présenté est adopté.

Depuis plus de 30 ans, l'actuelle *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* oblige les municipalités à informer et à consulter les citoyens pour toute demande de modification au règlement de zonage; de plus, advenant une mésentente entre la municipalité et les citoyens, la loi accorde à ces derniers le droit de demander un référendum. Par cette loi, le citoyen détient un pouvoir réel sur les modifications que la Ville veut apporter à son environnement. Grâce à cet outil que représente le droit au référendum, la communauté participe activement au processus d'information, de consultation et de décision.

Sauvons nos trois grandes îles de la rivière des Mille Îles
 3685 boul. des Mille-Îles, Laval (Québec) H7J 1C7
 (450) 666-0868 courriel: hupila@hotmail.com
www.sauvonsnostroisgrandesiles.com

D'après notre compréhension, en opposition à la loi actuelle, l'*Avant-projet de loi* intitulé *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* propose de retirer au citoyen le droit à l'approbation référendaire pour certaines zones de sa municipalité. Le choix des dites zones ne sera pas soumis à la décision des citoyens. Ce sera plutôt, en dernière analyse, un comité dit « décisionnel » composé de trois personnes, qui viendra entériner les choix du plan d'urbanisme. C'est ce comité et le conseil dont il est issu qui décideront, pour toute la communauté, que certaines zones sont dignes d'intérêt stratégique et donc prioritaires, que cet intérêt se situe au-dessus des intérêts des citoyens, et que pour cette raison c'est au conseil et à son comité décisionnel que reviennent le devoir et le droit de retirer ces zones du processus démocratique auquel elles étaient astreintes depuis plus de 30 ans. L'avant-projet de loi ne définit pas le sens des trois critères auxquels devront répondre ces zones, soit : rénovation, réhabilitation et densification.

Les inquiétudes de *Sauvons nos trois grandes îles*

Le retrait du droit au référendum pour des changements de zonage sur des territoires d'intérêt stratégique n'est pas sans inquiéter notre organisme. À un premier niveau, la perte du droit au référendum nous apparaît comme une perte politique grave et de première importance. À un second niveau, cette perte risquera d'avoir des conséquences néfastes sur les zones d'intérêt que représentent les territoires d'intérêt environnemental.

Les craintes que *Sauvons nos trois grandes îles* exprimera ne résultent pas de scénarios de catastrophes inventés par des imaginations trop fertiles. Plutôt, elles reposent sur des faits qui se sont passés dans notre municipalité, et sur l'analyse que notre organisme en a faite.

PERTES POLITIQUES ET ENVIRONNEMENTALES POUR LE FUTUR

Tout d'abord, *Sauvons nos trois grandes îles* craint qu'en ce qui concerne la vocation des territoires stratégiques, les citoyens ne perdent leur motivation à s'informer et à exprimer leurs opinions s'ils n'ont pas le droit, en bout de ligne, de participer aux décisions. Par contre, le droit de demander un référendum leur donnera le goût de participer activement au processus démocratique dans les affaires municipales, car il leur donnera un réel pouvoir, et pourra les assurer qu'ils ne travailleront pas en vain.

À titre d'exemple

À deux reprises, en **1992** et en **1993**, notre Ville a invité à une assemblée publique les citoyens des zones contiguës à l'île Saint-Joseph qui est située dans la rivière des Mille Îles. L'assemblée d'information et de consultation visait à amener les citoyens à accepter le projet domiciliaire proposé et la modification au règlement de zonage de la Ville que cela requérait. L'avis public mentionnait la possibilité, pour les citoyens, de demander un référendum. Lors de ces assemblées tenues à l'Hôtel de Ville, le maire informait les citoyens des projets de développement domiciliaire soumis par les promoteurs, et il tentait de les convaincre de la valeur de ces projets. Lors de ces deux assemblées, les citoyens se sont fortement opposés aux projets de développement et aux modifications de zonage requises : pétitions, mémoire, opinions unanimes. Ils rêvaient plutôt d'un parc. Malgré les refus répétés des citoyens, notre maire insistait pour que l'on donne suite aux projets des promoteurs. À chaque rencontre, même si une seule zone était visée, la salle du Conseil était bondée, et les assemblées houleuses.

En **2001** les citoyens de toute la ville furent invités à participer à une assemblée de consultation publique dont le but était d'informer et de consulter la population en vue de modifier le zonage de toutes les zones RX de la ville (131 zones, dont l'île Saint-Joseph). Cette fois-ci, contrairement aux assemblées de 92 et 93, l'avis public ne mentionnait pas le droit au référendum (ce en quoi l'avis présentait des « irrégularités » et rendait la Ville fautive; mais cela, les citoyens ne l'ont appris que cinq années plus tard). Combien de personnes se sont présentées à cette assemblée de consultation sans approbation référendaire? Une seule! De plus, le procès-verbal indique qu'il n'y eut aucune intervention. N'est-il pas curieux que pour une seule zone, en 92 et 93, la salle se remplisse, et que pour 131 zones (couvrant près de 10 % du territoire lavallois), une seule personne se présente? Comment expliquer l'absence des citoyens en 2001?

Commentaires

Les cas précédents, bien que locaux et particuliers, jettent un éclairage sur la santé démocratique d'une communauté municipale et sur le rôle que peut jouer le citoyen qui a le droit de demander un référendum.

Tout d'abord, les cas de 1992 et de 1993 illustrent que, même avec le droit au référendum, dans certaines municipalités, tout n'est pas simple. Lors de ces assemblées mentionnées, dites de « consultation », la Ville tentait, au moyen d'une rhétorique « convaincante », d'amener les citoyens à accepter ses propositions et les projets des promoteurs.

Par opposition, comment se passe une assemblée dite de « consultation » lorsque les citoyens n'ont pas le droit au référendum? Si nous nous référons à 2001, on peut dire en gros que cela se passe très bien puisque les citoyens ne s'y rendent pas. Il semble bien que la différence d'affluence aux assemblées de consultation mentionnées en 1992, 1993 et 2001, réside dans la mention – ou non – de la possibilité de recourir au référendum.

Sans cet outil, pourquoi le citoyen croirait-il à la valeur de la consultation? Il ne faut pas mésestimer l'intelligence des citoyens. Ceux-ci savent distinguer une consultation-pour-la-forme d'une consultation réelle. Par exemple, lorsqu'une consultation-pour-la-forme vise le développement de certains espaces encore libres de développement, il y a d'une part l'argent des promoteurs, et de l'autre, pour le citoyen, dans certains cas, la protection d'espaces verts. C'est aussi simple que cela. Le citoyen sait à l'avance que ce sera un marché de dupes. Il ne fait pas le poids, car sa cause, pour l'instant, ne se traduit pas en espèces sonnantes et trébuchantes. Dans ces conditions, *Sauvons nos trois grandes îles* est d'avis que le droit politique à l'approbation référendaire peut rétablir un certain équilibre entre le politique et l'économique. C'est effectivement cela qui s'est passé en 1992 et 1993.

Le citoyen qui a des droits est motivé à s'impliquer dans la vie citoyenne. Il est encouragé à le faire, car ses droits lui permettent d'être entendu avec efficacité. Le message qu'il reçoit, c'est que la rencontre vaut la peine qu'il s'y intéresse puisqu'elle lui permettra d'exercer éventuellement un réel pouvoir, faisant de lui une force sociale et politique de progrès.

2004 : un voyage dans le futur

Si l'avant-projet de loi avait déjà été en vigueur en 2001, en 1992 et 1993, il n'est pas exagéré de penser que les trois grandes îles de la rivière des Mille Îles (les îles Saint-Joseph, Saint-Pierre et aux Vaches) pour lesquelles les citoyens se sont toujours battus en vue d'avoir un grand parc accessible à la population, se seraient retrouvées en 2004 dans la mire de notre « comité décisionnel » et des promoteurs. En effet, le comité les aurait sans doute classées comme devant prioritairement faire l'objet de densification; à ce titre, cette zone aurait été définie en tant que zone franche d'approbation référendaire, et à l'intérieur de celle-ci, aucune modification réglementaire ne serait sujette à l'approbation référendaire. L'objectif prioritaire aurait justifié une prise en charge exclusive du comité décisionnel.

Nous accusera-t-on ici de délirer? Nous dira-t-on qu'une telle chose aurait été impossible? Voyons les faits. En 2004, lors de la présentation du « nouveau » Schéma d'aménagement de la Ville, et en réponse à une question d'un citoyen, notre maire avançait qu'il verrait d'un bon

oeil, que dans l'une de ces zones RX, soit l'île aux Vaches, on permette la construction de tours d'habitation, ceci afin d'obtenir une densification de la population.

Lors de cette assemblée d'information et de consultation de 2004, les citoyens, quant à eux, présentaient mémoires et pétitions en vue de la protection des trois grandes îles, qui leur apparaissaient comme des zones prioritaires à protéger. Quant à l'île aux Vaches, qui faisait partie de ces zones, il faut mentionner qu'elle est la plus grande île de la rivière des Mille Îles, qu'elle est sauvage et qu'elle est située à la marge de la zone agricole permanente. Penser à en faire une zone de densification ne semble-t-il pas étrange?

D'après notre compréhension de l'avant-projet de loi, le comité décisionnel devra œuvrer en harmonie avec le plan d'urbanisme de la municipalité, et le plan d'urbanisme devra lui-même respecter le Schéma d'aménagement de la municipalité, lequel doit être approuvé par le MAMROT. Or, à Laval, depuis 1989, le ministère des Affaires municipales n'a jamais approuvé les Schémas d'aménagement que notre Ville lui soumettait, incluant celui de 2004. C'est ainsi que la politique d'aménagement à Laval repose encore aujourd'hui sur le Schéma d'aménagement de 1989 (avec certains amendements obligés). Un État moderne, dites-vous? Le MAMROT ne devrait-il pas se doter d'outils lui permettant de s'assurer que ses principes, ses normes et ses règles puissent être appliqués? Une sorte de droit au référendum... ?

Commentaires

La référence aux cas de 1992-1993, 2001 et 2004 visait, d'une part, l'illustration de traditions municipales et de politiques provinciales, et, d'autre part, la vision du futur à la lumière du passé. La position de notre Ville en 2001 et en 2004 ne donne-t-elle pas l'impression que le futur avant-projet de loi était déjà en train de se concevoir, sinon de s'écrire?

Sauvons nos trois grandes îles est d'avis que l'événement de 2004, plus particulièrement, devrait servir de leçon. N'y a-t-il pas à craindre que le « comité décisionnel » projeté dans la future loi puisse errer dans la définition des objectifs prioritaires?

Les cas de 2001 et 2004 ne démontrent-ils pas que, lorsque l'on est déjà au pouvoir, et malgré l'existence des lois et de certains droits pour les citoyens, il peut être tentant de se donner plus de leviers, ou des pouvoirs autres que ceux prévus par la loi? N'est-on pas en droit, sans exagérer, d'imaginer dans quels écarts pourrait aller le comité décisionnel puisque son pouvoir en matière de zonage ne serait pas restreint par les droits des citoyens?

2009 : un atterrissage forcé

Les irrégularités commises par notre Ville en 2001 n'ont été portées à la connaissance des citoyens qu'à l'été 2006.

Dès 2007, correspondance avec la Ville, avis juridiques, plaintes adressées au Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), correspondance avec le MAMR, texte de l'analyse du MAMR : le dossier se construit.

En janvier 2008, *Sauvons nos trois grandes îles* est fondé. Désormais, l'organisme représentera les citoyens qui ont porté plainte et demandé une enquête. Dénoncée, la Ville achemine à l'Assemblée nationale un projet de loi d'intérêt privé visant à légaliser les « irrégularités » reconnues par le MAMR. Suite à une importante contestation venant de citoyens, d'organismes et de députés, notre Ville se voit refuser l'accès à une Commission parlementaire. En conséquence, la Ville a été obligée de reculer, et elle est revenue en 2009 à l'ancien zonage. Ce fut là un gain important pour la démocratie et pour l'environnement, pour les citoyens et pour les îles.

Commentaires

Entre 2008 et 2011, grâce à l'existence de la loi actuelle, et par le biais de *Sauvons nos trois grandes îles*, la crise a amené les citoyens et les organismes environnementaux à se rapprocher et à se mobiliser; 41 164 personnes, en signant une pétition, se sont intéressées à la cause politique et environnementale; nos députés du caucus lavallois ont endossé notre projet de parc et ils continuent de travailler activement à sa réalisation; notre maire est favorable au projet de parc pour Laval.

Il est manifeste que l'implication des citoyens a rapporté tant aux plans politique et social qu'environnemental. Nous nous demandons pourquoi la municipalité et l'État se priveraient de la richesse que les citoyens pourraient leur offrir. La richesse : démocratie et environnement.

S'il y eut des « perdants » lors des années 2008-2011, ce sont sans doute la Ville et les promoteurs. En effet, quel enjeu pouvait justifier une telle insistance de la part de notre Ville, sinon que, par ses irrégularités, 131 zones RX (dont les trois grandes îles) devenaient accessibles à la construction?

Sauvons nos trois grandes îles est d'avis que si on adoptait l'avant-projet de loi, cela reviendrait à cautionner l'irrégularité de Laval-2001. Qui plus est, l'irrégularité serait élevée au

rang de loi, et valable pour tout le Québec. Ce que le MAMR a refusé d'une main en 2008, le MAMROT l'accordera-t-il de l'autre en 2011? Si oui, quel intérêt le MAMROT y voit-il?

Conclusion

1. L'État moderne et le droit au référendum

L'avant-projet de loi précise qu'il faut outiller les municipalités afin de leur permettre de travailler plus efficacement, comme il se doit dans un État moderne. Doit-on comprendre que la politique actuelle présente suffisamment d'irritants pour que l'on craigne qu'ils menacent l'efficacité du fonctionnement municipal et, par ricochet, du fonctionnement ministériel lui-même? Y aurait-il du sable dans l'engrenage? Le droit au référendum ferait-il grincer des dents? Les citoyens se demandent : pour qui cet outil que nous avons eu jusqu'à maintenant représente-t-il un danger?

Les citoyens veulent participer à l'élaboration de leur futur municipal. Mais toutes les allégations d'irrégularités et de manquements à l'éthique dans le monde municipal ne sont pas rassurantes pour le citoyen. L'avant-projet de loi, qui retire un droit fondamental au citoyen et donne plus de pouvoirs à quelques élus en ce qui touche au domaine du développement et de la construction, ne nous semble pas de bon augure.

Tout comme c'est le cas pour les municipalités, la population a besoin d'outils. Plus elle en aura, plus sa ville sera moderne. Avoir le droit de demander un référendum apparaît comme un outil essentiel pour les citoyens et les organismes qui veulent s'impliquer dans l'aménagement du territoire de leur municipalité.

2. Nos attentes

Sauvons nos trois grandes îles demande au MAMROT ainsi qu'aux 12 députés membres de la Commission, de rejeter l'avant-projet de loi tel que dans sa forme actuelle.

Notre organisme demande au MAMROT de réviser son projet de loi en concertation avec le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, avec les municipalités, les organismes environnementaux et les citoyens.

Les principes suivants devraient guider le MAMROT :

- Donner plus de pouvoir aux citoyens
- rendre aux citoyens le droit au référendum
- se donner des outils plus contraignants. Le MAMROT possède les outils qui lui permettent de voir les effets néfastes de l'aménagement du territoire dans certaines municipalités. Notre organisme est d'avis qu'avec plus de rigueur et plus de cohérence, le MAMROT pourrait se doter d'outils qui lui permettraient de faire plus que de fermer complaisamment les yeux sur les désastres environnementaux résultant des pressions de l'économie sur les municipalités.

Huguette Larochelle
Présidente

N. B. Les sections *Actualités* et *Medias* qui se trouvent à la page d'accueil du site web de *Sauvons nos trois grandes îles* couvrent abondamment les événements ci-haut mentionnés.