

Mémoire

CAT – 069M
C.G. – Loi sur
l'aménagement
durable du territoire
et l'urbanisme

AVANT-PROJET DE LOI LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE ET L'URBANISME

Présenté à la
Commission de l'aménagement du territoire
de l'Assemblée nationale du Québec

L'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme vise à remplacer la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme adoptée en 1979.

Les objectifs de la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme sont, pour l'essentiel :

- De créer un nouveau partenariat avec le milieu municipal et conférer au gouvernement un rôle d'accompagnateur;
- D'assurer une meilleure contribution des pratiques d'aménagement et d'urbanisme au développement durable et à l'occupation du territoire;
- D'orienter la rédaction législative sur un modèle inspiré de la Loi sur les compétences municipales attribuant aux instances municipales des pouvoirs généraux, plutôt que des pouvoirs détaillés;
- D'adopter des mécanismes d'évaluation de l'atteinte des objectifs et résultats;
- D'alléger le système de planification et les règles de procédures administratives.

*Extrait du Muni-Express
N° 12 – 14 décembre 2010*



L'Association des directeurs municipaux du Québec regroupe des directeurs généraux et secrétaires-trésoriers, directeurs généraux, secrétaires-trésoriers, greffiers ou trésoriers ainsi que des directeurs généraux et secrétaires-trésoriers adjoints, directeurs généraux adjoints, secrétaires-trésoriers adjoints, greffiers adjoints ou trésoriers adjoints. Ses quelque 1 080 membres proviennent d'une municipalité locale, d'une municipalité régionale de comté, d'une communauté métropolitaine, d'une agglomération ou d'une régie intermunicipale.

MISSION

L'Association des directeurs municipaux du Québec poursuit la mission suivante :

- accompagner ses membres dans le développement de leurs compétences professionnelles;
- soutenir ses membres dans l'amélioration de leurs pratiques de travail par une offre de service continue;
- contribuer à l'évolution de la vie municipale par une présence active, significative et représentative auprès du gouvernement et des instances municipales.

VISION

Être reconnue comme la source de référence par les autorités municipales et gouvernementales de par l'excellence des gestionnaires municipaux et leur expertise.

VALEURS

Respect des différences.

Intégrité professionnelle.

Polyvalence et créativité.

Engagement envers la communauté.

Table des matières

INTRODUCTION	9
CHAPITRE I – COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	11
CHAPITRE II – COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES	14
CHAPITRE III – ANALYSE DU TEXTE LÉGISLATIF	20
CHAPITRE IV – RECOMMANDATIONS	32
CONCLUSION	35

L'Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ) tient à remercier la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec de lui permettre de s'exprimer sur l'avant-projet de loi, Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme. Elle profite également de la présente occasion pour saluer les efforts consentis par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, M. Laurent Lessard, afin de proposer une importante révision de la Loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Ce mémoire s'inscrit en tout respect de l'un des vecteurs de la mission de l'Association, soit de contribuer activement à l'évolution de la vie municipale.

Forte de ses 72 ans d'existence, ce qui en fait l'une des plus vieilles associations du milieu municipal au Québec, l'Association des directeurs municipaux du Québec compte quelque 1 080 membres qui occupent principalement la fonction de directeur général ou de directeur général adjoint dans les municipalités, particulièrement dans celles de petite taille. Elle est présente dans 85 pour cent des municipalités dont la population est inférieure à 5 000 habitants, et aussi dans trois municipalités sur quatre au Québec.

À l'instar de nombreux projets de loi dont est saisie l'Assemblée nationale, l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme repose, du point de vue de l'Association, sur deux principes de base auxquels elle-même souscrit, soit : la transparence et l'accessibilité à l'information. Elle les endosse parce que fondamentales au maintien de la participation citoyenne à la vie municipale. À fortiori, les directeurs généraux représentés aujourd'hui par l'Association sont conscients des nouveaux impératifs qui incomberont tant aux élus qu'aux fonctionnaires municipaux.

L'avant-projet de loi présente, certes, un régime plus flexible. Un régime qui nécessitera toutefois des ajustements importants de la part des principaux acteurs, ainsi qu'un déploiement de mesures d'accompagnement. Il apporte avec lui une nouvelle approche dans la façon d'aborder l'aménagement du territoire. À maints égards, cette démarche s'apparente plutôt au développement d'une nouvelle culture de planification du territoire. Après trente ans d'application d'un modèle plutôt imperméable et directif, il faudra réapprendre à faire confiance en sa capacité de gérer différemment le devenir des communautés. Faire confiance en ses forces dans l'aménagement, l'occupation et le développement du territoire en y intégrant les trois composantes du développement durable : l'économique, le social et l'environnemental. Le culturel, une composante tout à fait récente, que l'on retrouve d'ailleurs dans le projet de loi sur le patrimoine culturel, sera un élément à considérer lors de

l'établissement de la vision stratégique. Un défi que le milieu municipal peut relever à la condition qu'il dispose des ressources et des outils nécessaires à l'atteinte des enjeux que lui propose le gouvernement du Québec.

Au premier regard, l'Association des directeurs municipaux du Québec reçoit positivement l'action gouvernementale de permettre aux municipalités régionales de comté (MRC) et aux municipalités locales d'élargir leurs champs d'intervention respectifs en matière d'aménagement et d'urbanisme en rendant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme plus performante. Elle partage avec le ministre les valeurs de respect de la ressource, de pérennisation pour les générations futures, de transparence citoyenne et d'harmonisation des territoires.

Cependant, l'Association est d'opinion que la démarche gouvernementale demandera de faire davantage appel à des ressources techniques qualifiées, et ce dans un contexte où les municipalités de petite taille sont généralement dépourvues de ressources et d'une capacité financière acceptable pour agir. Rappelons que le Québec compte près de 475 municipalités locales de moins de 1 000 habitants, ce qui représente un taux de 42 pour cent. L'Association est également d'avis que certaines règles de procédures administratives, pour lesquelles les élus ont souhaité un allègement ou un assouplissement, se complexifieront. D'autres s'ajouteront à l'arsenal des procédures. Nous aurons l'occasion d'y revenir plus loin dans notre mémoire.

Malheureusement, l'avant-projet de loi ne fournit pas d'occasion d'applaudir à l'application du concept de modulation comparativement au traditionnel mur à mur. Pourtant, ce principe peut fournir une réponse adéquate pour répondre aux multiples différences entre chacune des régions du Québec. Saint-Siméon, en Gaspésie, n'est pas la Ville de Québec, et vice versa.

Au cours de la présentation, l'Association entend aborder les aspects relatifs à l'aménagement du territoire et au partage des compétences, puis aux règles de procédures administratives. Elle proposera une série de recommandations en vue d'améliorer certaines dispositions de l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

CHAPITRE I

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

L'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme confirme les responsabilités du gouvernement, des communautés métropolitaines, des MRC et des communautés locales. La présence de la MRC en matière de planification et de développement du territoire sera désormais plus significative. Au-delà des acquis liés au schéma d'aménagement, sa mission prendra tout son sens dans sa nouvelle vocation telle que décrite en sept points à l'article 19. Une vocation pour répondre, dans une certaine mesure, à des objectifs de développement durable, de santé et sécurité publiques et de protection de l'environnement. La MRC jouera un rôle important dans la réalisation des objectifs gouvernementaux, notamment par le maintien d'un énoncé de vision stratégique. Enfin, le gouvernement précise la mission des MRC, tout en prenant en considération les plans métropolitains d'aménagement et de développement de Montréal et de Québec. Premier niveau d'intervention auprès des citoyens, la municipalité locale disposera de nouveaux outils pour faciliter la gestion de son territoire qui, bien sûr, aura été préalablement défini par le schéma d'aménagement et de développement de nouvelle génération. Cela avec pour objectif de faciliter la participation des citoyens en amont de la prise de décision.

Les premiers commentaires de l'Association des directeurs municipaux du Québec se résument comme suit :

1. L'institution du régime juridique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme au Québec repose sur une cohérence des responsabilités et des champs d'intervention partagés entre conseils municipaux, régionaux et métropolitains;
2. L'avant-projet de loi annonce une gestion rigoureuse, harmonieuse et écoresponsable du territoire. Historiquement, plusieurs municipalités furent peu impliquées ou concernées par l'aménagement et l'urbanisme. Le rôle des élus devra être mis en valeur, mais aussi celui des citoyens;
3. La vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social pourra être une contrainte au développement local si elle est imprécise. Elle devra être souhaitable et réalisable. La concertation des élus et des acteurs du milieu, de même que

l'implication des municipalités locales seront garantes de la cohérence des choix d'aménagement et de développement;

4. La détermination de cibles par la MRC en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de répartition des espaces à urbaniser, de protection du patrimoine culturel (en lien avec la Loi sur le patrimoine culturel) et autres, devra tenir compte du niveau local;
5. Dans la mesure où un conseil municipal se prévaudra de la Loi, la création d'un comité d'urbanisme décisionnel sera un nouveau palier de décision encadré de la même manière qu'un conseil municipal. Cela signifiera une augmentation de la charge de travail de la personne au greffe alors que les petites municipalités souffrent d'un manque flagrant de ressources humaines;
6. L'adoption d'une politique d'information et de consultation publique signifie la mise en place d'assemblées de citoyens structurées : avis, présentation, comptes rendus détaillés, accès aux informations répondant au principe de transparence. L'intention avouée d'une participation citoyenne au processus de décision entraînera son lot d'obligations administratives auxquelles seront encore confrontées les petites municipalités. L'intention de transparence s'opposera, à l'occasion, à l'intention d'allégement des règles de procédures administratives;
7. Dans un contexte de développement durable, il apparaît que l'utilisation des nouvelles technologies devra être encouragée et explicitée dans le projet de loi qui fera suite à la présente consultation;
8. L'identification de zones franches dans un cas de densification du territoire est sûrement justifiable pour une question d'efficience dans des villes d'une certaine importance, mais peut-être moins bien adaptée pour les petites municipalités. Des outils de diagnostic et d'analyse devront être liés au processus de décision avant d'établir définitivement de telles zones. Le plan d'urbanisme est, en grande partie, en lien avec la conformité du schéma d'aménagement et de développement.

L'Association est enfin d'opinion que l'avant-projet de loi répond, à l'exception du territoire et des activités agricoles, à plusieurs des revendications du milieu municipal de lui accorder une marge de manœuvre suffisante dans la gestion du territoire. Le gouvernement y trouve son compte en s'assurant de la transparence des processus envers les citoyens, notamment par l'instauration de la reddition de compte et la détermination d'indicateurs par les municipalités. Il faut l'admettre, le gouvernement installe subtilement ses contrôles.

Les règles de procédures administratives méritent aussi d'être encore allégées, et les délais d'être revus.

Le prochain chapitre vise des commentaires spécifiques en regard des questions d'aménagement du territoire et des règles de procédures administratives.

CHAPITRE II

LES COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

Le partage ou le fractionnement des responsabilités et des rôles en matière d'aménagement du territoire entre les diverses structures que sont le gouvernement, les communautés métropolitaines, les MRC et les municipalités locales demeure l'assise principale dans la réalisation des objectifs gouvernementaux d'assurer un aménagement, un développement et une occupation durables du territoire québécois. Le rôle partagé mais complémentaire de ces intervenants est réaffirmé. C'est dans cet esprit que sont reflétés les commentaires qui suivent.

LES ASPECTS RELATIFS À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET AU PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

À la question de savoir si les nouvelles dispositions législatives répondent aux attentes des paliers d'intervention impliqués dans le partage des responsabilités, les réponses suivent dans l'ordre.

1. La responsabilité politique en aménagement est-elle réaffirmée?

L'avant-projet de loi établit une hiérarchisation des niveaux d'intervention. De façon générale, si un niveau d'intervention supérieur ne resserre pas trop les règles, on estime que le ou les niveaux inférieurs auront des responsabilités élargies dans leur domaine respectif. Les responsabilités acquises en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme sont donc réaffirmées dans l'avant-projet de loi. La nouveauté réside, en grande partie, dans l'introduction du développement durable dans l'aménagement du territoire en réponse aux préoccupations de l'État québécois.

Le libellé de l'avant-projet de loi, qui s'inspire de la Loi sur les compétences municipales, permet de croire que la Loi accorde « des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population » | LCM, article 2 |.

L'Association constate de toute évidence que les paliers local et régional (MRC) disposeront de nouveaux outils pour agir, ce qui en soi est bien reçu. Plus particulièrement, à l'égard de la MRC, les pouvoirs étendus à l'article 19 lui confirment son rôle de planificateur à l'échelle territoriale, avec les restrictions qui lui sont imposées dans le cas où son territoire se situe dans celui d'une

communauté métropolitaine. Elle disposera de la capacité d'établir une réglementation uniforme sur l'ensemble du territoire.

Malgré ce qui précède, la nouvelle « vocation » dévolue aux MRC devra fournir l'occasion d'ouvrir le passage à un exercice de révision globale des processus d'analyse, de réflexion collective, de planification et de réglementation afin de s'assurer d'une plus grande participation des municipalités locales. En ce sens, les MRC devront mettre à contribution leurs commettants dans l'élaboration de l'énoncé de vision stratégique et du schéma d'aménagement et de développement qui en découlera.

Tous ces changements requerront des ressources professionnelles qualifiées et disponibles pour supporter les actions locales et régionales. À tout le moins, un exercice devra tenir lieu de réflexion dans la mise en commun de ressources humaines, matérielles et financières, et ce, dans l'atteinte des résultats attendus par le gouvernement. Dans un tel contexte, on imagine aisément que les élus puissent recevoir une formation adaptée sur les pouvoirs qui leurs sont conférés de manière à en faire profiter pleinement les citoyens. Les directeurs généraux, aménagistes, urbanismes et inspecteurs n'en seront pas moins exclus.

2. La subsidiarité et les domaines propres d'intervention sont-ils réaffirmés?

Les domaines d'intervention sont généralement bien étayés pour chacun des niveaux de responsabilités. Toutefois, les obligations en matière de reddition de compte définissent le rapport entre le citoyen et la municipalité. Leurs rapports fixent le niveau de proximité avec les citoyens.

Dans sa représentation, la MRC pourra faire acte d'une présence plus effective, même si beaucoup de citoyens la considèrent comme suffisamment éloignée de leurs préoccupations quant à la vie en communauté. Là où la présence de la MRC sera plus significative, la municipalité locale sera, nul doute, perçue comme une intervenante de première ligne. Malgré l'ampleur de ses responsabilités définies par le régime juridique, la perception véhiculée dans la communauté en sera une de traitement et de règlement des demandes immédiates de citoyens. Son cadre de référence sera implicitement délimité par le schéma, et substantiellement repris au plan d'urbanisme.

3. La concertation des choix et des actions des paliers d'intervention est-elle réaffirmée?

La concertation se définit comme quelque chose que l'on organise de concert avec d'autres personnes. En présence d'un conseil de MRC, nous sommes au cœur d'une zone où se côtoient la négociation des enjeux et l'établissement des consensus. C'est politique.

La consultation des citoyens passe par des processus légaux. Comme les responsabilités sont clairement partagées entre les niveaux de décision, il y a peu de place à la concertation. L'avant-projet de loi prévoit des moments de consultation auprès des citoyens sur des actes associés au plan d'urbanisme et à certains usages et normes mentionnés à l'article 204. La politique d'information et de consultation en fixera les paramètres. C'est participatif.

Pour les citoyens non concernés par le processus d'approbation référendaire en zone franche, la difficulté résidera dans l'obligation des élus de leur faire comprendre les nuances de la Loi. Mais dès qu'ils se sentiront concernés, les citoyens se manifesteront et se mobiliseront pour revendiquer leur droit de se prononcer et d'être entendus. Sur papier, tout est simple mais la réalité nous rattrape rapidement. Avec des rencontres d'information en amont de la consultation, il y aura de quoi mêler citoyens, élus et fonctionnaires. Pas facile de démêler l'information de la consultation comme il n'est pas toujours simple de démêler le vrai du faux.

Comme la MRC aura dorénavant la compétence de réglementer pour son territoire, les citoyens auront intérêt à être plus vigilants pour se faire entendre.

Malgré toute la bonne volonté du gouvernement de situer le citoyen au cœur des processus, l'avant-projet de loi n'impliquera pas davantage les citoyens en comparaison de l'actuelle loi. Il compense par la gratuité des documents (coût inhérent à la gestion des processus) et la reddition de compte obligatoire : « Toute municipalité locale doit se doter d'indicateurs visant à assurer le suivi et la mise en œuvre de son plan d'urbanisme et à évaluer les progrès réalisés [...] et adopter un rapport biennal sur ces sujets ». S'il y a un avantage à tout ça, c'est que, de toute évidence, la politique ne restera pas sur une tablette.

Les citoyens seront mieux informés, mais pas nécessairement plus impliqués dans la prise de décision.

Le gouvernement a précisé ses responsabilités, notamment en matière de santé et sécurité publiques et de protection de l'environnement. La MRC pourra se prévaloir de ces mêmes

responsabilités. Il faudra mettre l'accent sur la formation pour assurer une compréhension uniforme de ces nouvelles responsabilités.

4. La participation active des citoyens *au processus consultatif* est-elle réaffirmée?

La réponse à la « participation des citoyens » est oui, s'il est de l'intention des décideurs municipaux d'en faire un objectif. Si le processus consultatif veut dire « prise de décision », la réponse est non. Il serait illusoire de prétendre que le changement législatif proposé dans l'avant-projet de loi rendra plus active et opérante la participation citoyenne à l'aménagement de leur territoire. La zone franche est un exemple où les citoyens seront exclus, même s'ils auront la capacité de se prononcer lors de l'adoption du plan d'urbanisme. C'est après cette étape que le problème surgira. Même si le conseil peut régir les modalités d'information et de consultation sur un « projet de règlement qui ne contient aucune disposition sujette à l'approbation référendaire », les citoyens, au final, ne pourront se prononcer sur un changement d'usage, le volume des bâtiments, etc. Soyons clairs, on ne peut à la fois rechercher la participation du citoyen et l'en écarter au final.

La politique d'information et de consultation publique pourra sensiblement varier d'une municipalité à l'autre, principalement l'audition en commission avec la possibilité de déposer des mémoires. Or, la divergence dans les processus et les modes d'intervention auprès des citoyens ne concordent pas nécessairement avec les attentes de la population. Les citoyens favorisent une démarche simple, unique et applicable pour toutes les situations. Question de compréhension et d'implication. Le pouvoir municipal étant le plus près des citoyens, ceux-ci s'attendent à de la transparence de la part des élus. Les procédures diversifiées nuisent au bon rapport citoyens-élus. Les délais et la préparation de mémoires vont en décourager plus d'un. Les groupes d'intérêts, mieux organisés, en tireront profit. L'utilisation des outils informatiques, qui ont une capacité de pénétration importante auprès de la population, est pratiquement mise de côté dans l'avant-projet de loi, ce qui en soi ne favorise pas la participation et l'implication citoyennes. La future Loi devra faire une plus grande place à ce mode de diffusion.

Les processus apparaissant à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme déroutent plus d'un citoyen. La proposition gouvernementale via la politique d'information et de consultation en mêlera autant, surtout lorsqu'il s'agira de comparer les municipalités entre elles. L'Association est plutôt d'avis qu'il sera préférable de standardiser les processus, mais aussi de moduler leur application en fonction d'un paramètre déjà utilisé dans certaines lois : la population.

En terminant ce chapitre, l'Association des directeurs municipaux du Québec souhaite faire mention des deux préoccupations qui suivent. Elle est d'avis qu'elles ont leur importance en regard de la reddition de compte et de la négociation des différends :

- a) la difficulté pour les organismes municipaux responsables de respecter l'analyse continue des actions et des impacts en aménagement afin de répondre à l'exigence de procéder, tous les deux ans, à une analyse de l'atteinte des objectifs. Il est suggéré trois ans;
- b) l'absence d'un processus de médiation-conciliation lorsqu'un palier supérieur décide d'imposer une modification à une réglementation à un organisme qui lui est tributaire. Il est suggéré de mettre à profit l'expertise de la Commission municipale du Québec en développant un nouveau concept de règlements de différends.

LES RÈGLES DE PROCÉDURES ADMINISTRATIVES

Divers points reviennent à maints endroits dans l'avant-projet de loi et nécessitent des explications, voire des adaptations en fonction des obligations imposées par le texte législatif. Ces points, commandant soit des précisions, soit des outils d'accompagnement dans l'application de la Loi et la formation appropriée, soit une ouverture à de nouvelles considérations sont :

1. La politique de communication, le cadre minimal, la lourdeur des deux réunions d'information et de consultation, la non-reconnaissance des moyens électroniques de diffusion, le mode de rédaction des rapports et son possible impact juridique, ainsi que l'implication des élus dans les rencontres d'information et de consultation sont autant de nouvelles pistes de travail qui supposent de nouveaux apprentissages;
2. L'utilisation de certains qualificatifs ou expressions comme l'aménagement rationnel, le développement harmonieux, une politique efficace, le plus tôt possible, etc., laissent place à l'interprétation et à la subjectivité. La suppression des qualificatifs et l'identification de délais clairs et identifiables sont requises;
3. La conciliation des différentes lois et des délais pour établir des standards dans la rédaction de procédures administratives claires et l'établissement des délais en application des obligations légales;

4. La définition de termes comme la santé publique, la sécurité publique, la protection de l'environnement, etc. est à préciser pour orienter les décideurs;
5. Le développement d'outils dans l'établissement de la politique d'information et de consultation, les analyses et les diagnostics requis par la Loi sont nécessaires;
6. La mise en place, avec les associations municipales, d'une formation appropriée pour les personnes impliquées dans la mise en œuvre des nouvelles obligations décrétées par la Loi est obligatoire.

Le prochain chapitre vise une analyse plus détaillée du texte de loi.

CHAPITRE III

ANALYSE DU TEXTE LÉGISLATIF

L'Association des directeurs municipaux du Québec souhaite contribuer, par son intervention à la Commission sur l'aménagement du territoire, à l'amélioration de l'avant-projet de loi parce qu'elle demeure d'avis que l'actualisation de la Loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme est nécessaire pour accorder plus d'autonomie aux organismes municipaux. Comme apport à l'exercice de consultation, l'Association émet des commentaires en regard de son contenu. Nous espérons qu'ils pourront constituer une aide dans l'élaboration du projet de loi.

TITRE II – PLANIFICATION RÉGIONALE

CHAPITRE II – ÉNONCÉ DE VISION STRATÉGIQUE

Section I – Obligation de maintien d'un énoncé

Aucun processus n'est mentionné quant à la manière d'établir cet énoncé. La présence des citoyens et des organismes du milieu serait de la volonté des maires en conseil de MRC.

Section II – Processus d'adoption et de modification de l'énoncé

Aucune mention n'est faite quant au patrimoine alors que le projet de loi sur le patrimoine culturel fait état de dispositions qui s'inspirent du présent avant-projet de loi.

Le concept d'une politique d'information et de consultation efficace doit être bien défini pour éviter toute interprétation. La municipalité locale et la MRC devront élaborer leur propre politique. Elles devraient avoir une base commune.

Établir une procédure simple, standardisée, applicable à l'ensemble des modifications à la réglementation et, surtout, accessible aux citoyens. La Loi devrait donner le cadre minimal de la politique d'information et de consultation et éviter l'utilisation de termes ou expressions comme « communiquer efficacement ». La politique devrait inclure un guide d'intervention du citoyen et prévoir des actions directes et tangibles. Exemple : signature de registre (action comprise et acceptée par le citoyen).

CHAPITRE IV – SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

Section I – Obligation de maintien du schéma

La Loi devra prévoir une ou des clarifications pour les villes-MRC et les agglomérations. Citons comme exemple Les Îles-de-la-Madeleine.

Dans la mesure où la MRC gère les territoires non organisés, il faudra s'assurer qu'elle ne détient pas la compétence en matière d'aménagement sur le territoire.

Section II – Contenu du schéma

Les pouvoirs local et régional devront revoir l'organisation des démarches de réflexion et de planification. L'auto-évaluation devra être paramétrée pour être réalisée. À défaut de concertation et d'entente, la MRC pourrait contrôler l'aménagement local.

La révision aux deux ans oblige une implication et un suivi continu de la MRC. Les dispositions de l'article 19 sont la base de la répartition des pouvoirs. La MRC a un pouvoir et des outils d'intervention importants. Les municipalités devront rendre des comptes à la MRC pour l'évaluation de l'atteinte des objectifs.

L'insertion du mot « vocation » pour les MRC fait référence à l'exercice de nouvelles responsabilités.

La Loi devrait prévoir des règles d'application pour chaque disposition de ce bloc d'articles ainsi que des modèles ou outils de diagnostic et d'analyse. Des indicateurs, tant pour la municipalité locale que pour la MRC, devraient également être fournis.

CHAPITRE V – MODIFICATION DU PLAN MÉTROPOLITAIN OU DU SCHÉMA

Section 1 – Processus commun

L'obligation d'effectuer des diagnostics et d'en considérer les résultats est nouvelle et nécessite une approche de réflexion renouvelée.

La Loi devra prévoir le développement d'outils de diagnostic, d'analyse et d'interprétation des informations et des résultats.

La déclaration de l'organisme qui a compétence devra être revue particulièrement en ce qui concerne les responsabilités du signataire.

Une variation des délais existe d'une obligation à une autre. La standardisation des délais est nécessaire pour l'ensemble des dispositions de la Loi.

La possibilité de réduire à 20 jours le délai de réponse – élément existant déjà dans la LAU – peut être un irritant dans l'examen des modifications proposées au plan ou schéma. Il est suggéré de conserver la limite de 45 jours pour donner un avis.

En ce qui concerne l'examen de la conformité, la déclaration signée par le secrétaire de l'organisme place, sur le même pied, le signataire de la déclaration et les membres du conseil quant à leur niveau de responsabilités face au gouvernement.

La déclaration doit être un acte du conseil. Le signataire doit être dégagé de toutes responsabilités.

Prévoir une disposition le dégageant de toute poursuite liée à l'émission du certificat.

L'utilisation de l'expression « le plus tôt possible » n'est pas compatible avec une gestion des obligations des organismes et des délais à respecter tout au long des processus établis. Prescrire plutôt un délai.

CHAPITRE VI – RÉVISION DU PLAN MÉTROPOLITAIN OU DU SCHÉMA

Demande un suivi continu au niveau local et régional pour répondre à l'échéancier des deux ans, d'où la charge de travail supplémentaire.

Prévoir la gestion des retards dans la réalisation des procédures.

La complexité et la variation des démarches ainsi que les diagnostics nécessiteront des suivis et des interventions très lourdes. Les MRC qui sont actives au niveau de l'aménagement du territoire et des modifications au schéma vont requérir un travail constant des municipalités locales.

Le programme de mise en œuvre (nouvelle appellation du plan d'action) des différentes actions à entreprendre est intimement lié au développement d'outils d'analyse et de diagnostic et à la capacité des organismes responsables de les utiliser pleinement.

L'évaluation des actions ne pourra être contournée dans l'atteinte des objectifs de résultats.

CHAPITRE VIII – CONTRÔLE INTÉRIMAIRE

Section I – Imposition d'un contrôle intérimaire

En cas de litige entre la MRC et une ou des municipalités locales, un mécanisme de médiation devrait être prévu par la Loi (la Loi actuelle prévoit ce mécanisme).

CHAPITRE IX – OBLIGATION DE SUIVI ET DE MISE EN ŒUVRE DES OUTILS RÉGIONAUX DE PLANIFICATION

L'obligation d'assurer le suivi et la mise en œuvre du plan métropolitain ou du schéma nécessitera accessoirement l'apport de nouvelles ressources internes et externes.

L'atteinte des résultats requerra un changement politique profond malgré les outils administratifs et techniques mis en place en regard de la gestion du territoire. La volonté politique devra être clairement identifiée et véhiculée.

Le ministre devra fournir les indicateurs et s'assurer qu'il y aura une formation appropriée.

Le ministre devra également fournir des guides de procédures aux organismes responsables.

TITRE III – PLANIFICATION LOCALE

CHAPITRE I – PLAN D'URBANISME

Section I – Obligation de maintien et contenu du plan d'urbanisme

Il s'agit de fondements donnant les pouvoirs et les obligations aux municipalités locales en matière d'aménagement du territoire.

Le plan d'urbanisme (le suivi par le rapport biennal et l'évaluation des résultats attendus) peut devenir l'équivalent d'un plan stratégique et ainsi servir lors de l'analyse de projets ou de demandes d'aide financière auprès de ministères.

Les municipalités locales devront se donner les moyens, par l'embauche ou le partage de ressources professionnelles, pour respecter ces dispositions.

Des outils de diagnostic et d'analyse devront être fournis aux municipalités locales afin de faciliter l'élaboration du plan d'urbanisme et son évaluation biennale.

Prévoir une formation adaptée aux élus et aux fonctionnaires municipaux quant à leur utilisation.

Section II – Contenu du plan d'urbanisme

La zone franche est un nouveau concept qui se présente comme un outil important d'aménagement du territoire, particulièrement en matière de densification d'une partie de celui-ci. La résultante de cette action annule toute possibilité d'opposition des citoyens et limite grandement l'implication de ces derniers à la prise de décision par le processus d'approbation référendaire. Son utilisation devra faire l'objet de connaissances préalables des décideurs.

La création ou la modification d'une zone franche devrait être précédée d'une procédure d'information particulière visant à fournir à chaque citoyen toute l'information requise lors de l'adoption du plan d'urbanisme. L'impossibilité de création de zones franches par la MRC devra être précisée dans la Loi.

La gestion par zone franche peut, à terme, avoir un impact réducteur sur la gestion courante des règles de procédures administratives. Le citoyen pourrait cependant se croire lésé s'il n'est pas au fait de la démarche de création d'une zone franche.

La préparation et la présentation de divers documents – diagnostics, analyses, mesures d'évaluation, suivis et autres – nécessiteront le recours à des ressources spécialisées et qualifiées, qui ne sont pas toujours disponibles. Les organismes municipaux devront prévoir des mises en commun de services professionnels.

Prévoir un cadre d'information particulier pour l'établissement des zones franches, obligeant la diffusion des informations en vue d'une écoute active des citoyens avant de procéder à leur identification. L'information devra être comprise par tous les citoyens.

Prévoir une validation externe des travaux d'identification, ce qui suppose l'utilisation des outils d'analyse adéquats pour en assurer une évaluation juste afin de permettre aux municipalités de faire les bons choix.

CHAPITRE III – MODIFICATION OU REMPLACEMENT DU PLAN D'URBANISME

Section I – Information et consultation publique

La démarche de consultation est alourdie et l'évidence d'une meilleure information au citoyen n'est pas acquise.

Le mot « efficacement » ne permettra pas nécessairement d'atteindre les objectifs d'une politique d'information et de consultation. La production de rapports et les analyses préalables pour justifier des modifications nécessiteront une somme appréciable de ressources et de temps.

La tenue de deux rencontres, une d'information et une de consultation, ainsi que la production de comptes rendus TRÈS détaillés (pouvant être assimilés à du verbatim) en découlant représentent des tâches importantes pour le secrétaire d'assemblée.

Les responsabilités légales issues de ces nouveaux gestes ne sont pas vérifiées. Il est impératif de connaître la marge de manœuvre des secrétaires d'assemblée dans la rédaction des rapports.

Les modes de saisie des échanges doivent inclure, notamment, l'enregistrement audio et vidéo.

La Loi doit déterminer un cadre minimal dans la rédaction d'une politique d'information et de consultation mise en exergue par le gouvernement. La politique doit permettre l'inclusion ou le retrait des dispositions sur le mode de saisie des échanges.

Section III – Conformité au schéma

Prévoir une procédure de dénonciation par la municipalité locale ou régionale, voire par un tiers.

TITRE IV – RÉGLEMENTATION EN MATIÈRE D'URBANISME

CHAPITRE I – DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Définir des qualificatifs tels que « rationnel » et « harmonieux » ou les extraire du libellé de la Loi. Il s'agit d'éviter toute perception subjective, ce qui est possiblement opposable.

CHAPITRE II – RÉGLEMENTATION LOCALE

Section I – Comités d'urbanisme

Le mode d'élection du président du comité consultatif d'urbanisme doit être déterminé à même son règlement constitutif.

La mise en place d'un comité d'urbanisme décisionnel décharge peut-être le conseil local mais entraîne de nouvelles obligations puisque les rencontres demeurent publiques. Cela occasionnera une surcharge administrative supplémentaire, importante dans certains cas, dans la préparation et le suivi de ces réunions. Citons comme exemple l'obligation de détenir deux procès-verbaux, de faire une double convocation ainsi qu'un double ordre du jour. Une partie du fardeau supplémentaire retombera sur les épaules des directeurs généraux, dans le cas des petites municipalités. Les élus doivent être conscients de cette problématique.

Le comité d'urbanisme décisionnel devra disposer de règles similaires à celles d'un conseil municipal compte tenu de son caractère public, ce qui augmentera sa gestion.

Section II – Réglementation sur le zonage, le lotissement et la construction

Une telle disposition va requérir des moyens d'intervention juridique simples et efficaces.

La Loi devrait prévoir le recours direct à la cour municipale.

Section III – Pouvoirs réglementaires attributifs de pouvoirs discrétionnaires de portée individuelle

Dérogations mineures : la démonstration par le demandeur de requérir une dérogation mineure est amplement justifiée dans la Loi.

Dérogations mineures : la référence aux critères de sécurité et santé publique et de protection de l'environnement permet d'en élargir leur interprétation, autant de la part du demandeur que des décideurs. Il faudrait qu'un cadre de référence soit inscrit dans la Loi ou, à tout le moins, fourni par le ministère dans leur identification. Cela permettrait de limiter la subjectivité dans l'étude des demandes.

Dérogations mineures : l'étendu et l'imprécision des critères d'analyse complexifieront l'étude des demandes. L'expression « mineure » devrait, pour une fois, être amplement explicitée ou retirée. Ne pas se fier uniquement à la jurisprudence.

Usages conditionnels : les facteurs, les critères et les règles suivants devraient être retenus lors de l'étude d'une demande :

- la prise en compte de facteurs environnementaux;
- l'étalement de critères/paramètres de base;
- l'obligation d'analyse et de justification comme pour les dérogations mineures.

Démolition : moduler les critères de démolition pour exclure les bâtiments non protégés.

Démolition : prévoir un mode d'identification des bâtiments à protéger pour éviter toute démolition intempestive ou dans le cadre d'un PIIA. Il faudra tenir compte de la Loi sur le patrimoine culturel et établir un pont.

Section V – Permis

Remplacer le fonctionnaire responsable par le responsable de l'émission des permis puisque certaines municipalités ont recours à des firmes privées pour la gestion des permis.

La disposition voulant qu'un règlement puisse prescrire l'obtention d'un permis doit être resserrée et définie.

Le mode d'adoption et d'approbation d'un règlement relatif aux ententes portant sur les travaux municipaux doit être précisé. Il devrait s'apparenter à celui d'un règlement standard.

Section VI – Modification sur demande de la réglementation

Il y a nécessité d'encadrer et de contrôler les demandes de modifications privées.

Ce pouvoir doit inclure la possibilité de facturer le coût réel d'une modification.

CHAPITRE III – RÉGLEMENTATION RÉGIONALE

L'application de l'article 199 permet d'établir des distances séparatrices. Font-elles l'objet d'une approbation ministérielle? Sont-elles établies en tenant compte des orientations gouvernementales? Il faudra également savoir ce que signifie « à proximité d'une telle zone » en référence à la zone blanche.

Le fait pour les MRC de jouir des mêmes pouvoirs que les municipalités locales peut signifier la limitation du pouvoir local de zoner et de lotir, entre autres. Certaines municipalités pourraient user de la MRC pour réglementer sur leur territoire afin d'éviter la consultation publique.

Dans la mesure où la MRC n'utilise pas ses pouvoirs conférés par la Loi, cela doit signifier que la municipalité les exerce sans contraintes, juste qu'au moment où la MRC s'emploiera à user de sa compétence.

La Loi devra être plus explicite en ce qui concerne les motifs invoqués par la MRC en matière de sécurité, de santé publique et de protection de l'environnement pour agir de son propre chef. Cela aura pour effet de réduire potentiellement les sources de conflits et de mieux encadrer les interventions en matière d'inspection.

La surutilisation des pouvoirs des MRC peut conférer un rôle secondaire aux municipalités locales. Il faudra déterminer plus amplement les champs d'activités relevant de chacun des paliers d'intervention.

TITRE V – DISPOSITIONS RELATIVES À L'ADOPTION ET À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES RÈGLEMENTS D'URBANISME D'UNE MUNICIPALITÉ LOCALE

CHAPITRE II – INFORMATION ET CONSULTATION PUBLIQUE EN FONCTION D'UN PROJET DE RÈGLEMENT

Section II – Information et consultation publique à l'égard d'un projet de règlement ne contenant aucune disposition sujette à l'approbation référendaire

Malgré les modalités relatives à l'information et à la consultation, un fait demeure : les citoyens ne disposeront pas du droit de se prononcer par référendum. On peut espérer que le conseil tienne compte de leurs commentaires dans la rédaction finale du règlement. À défaut, il sera plus sérieux de tenir seulement une assemblée d'information.

Section III – Information et consultation publique à l’égard d’un projet de règlement contenant une disposition sujette à l’approbation référendaire

La tenue de l’assemblée d’information doit être entièrement assumée par le comité consultatif d’urbanisme lorsque celui-ci existe au sein d’une municipalité. À défaut d’exister, une commission pourra être désignée par le conseil.

La présence d’un élu sur la commission demeure optionnelle, mais c’est un fait avec la nouvelle désignation d’un comité consultatif d’urbanisme. Le secrétaire d’assemblée devient, sur place, la seule référence du processus administratif. Il s’agit d’une situation anormale. Il faudra s’assurer de la présence d’un tel élu sur la commission.

L’accessibilité, gratuite, des documents aura un impact significatif sur les finances municipales à l’égard d’un projet de règlement. Les fonctionnaires municipaux ne pourront pas refuser une demande d’accès à l’information. L’utilisation du mode électronique devrait être reconnue par la Loi tout en visant la transparence.

Le caractère continu de l’affichage sur un immeuble doit être limité.

L’étape de la consultation est lourde et l’évidence d’une meilleure information au citoyen n’est pas acquise. Le mot « efficacement » n’est pas garant du respect des processus et de l’atteinte des objectifs d’une consultation transparente.

Les rapports de consultation et les analyses requises en amont de la consultation représentent des énergies nouvelles qu’il est difficile d’évaluer maintenant. Les obligations associées à l’information et à la consultation nécessiteront des ressources additionnelles. Les élus doivent en être conscients.

La Loi doit notamment revoir à la baisse le contenu du rapport de consultation parce que les exigences prévues à la Loi sont trop contraignantes et n’apportent pas nécessairement tout l’éclairage nécessaire à la prise de décision.

CHAPITRE IV – APPROBATION RÉFÉRENDAIRE

Section I – Règlement modificatif

Les avis pourraient être transmis sur le territoire par publipostage. Pour les non-résidants, à leur adresse postale (villégiateurs /personnes morales).

La lourdeur évidente du processus peut entraîner plus d'incompréhension sur la nature des modifications proposées, dans la mesure où il est possible d'imaginer qu'un citoyen concerné directement ou indirectement (zone contiguë) pourra recevoir de multiples communications et en perdre son latin.

Section II – Règlement de remplacement

Apparence de divergence d'interprétation entre les articles 223 et 231. Elle semble s'expliquer par ce qui apparaît être un processus de prévalidation permettant de débiter les procédures après avoir eu un accord de conformité prédécisionnel de la MRC.

Il sera important de préciser s'il y a divergence dans les procédures de dépôt et de validation à la MRC, ce qui sous-entend qu'un projet de règlement soit soumis à la MRC en prévalidation pour une certification effective et qu'il n'y ait pas de modifications subséquentes au projet soumis.

Insérer une mesure dans la Loi permettant l'utilisation des moyens électroniques de communication.

CHAPITRE VII – RESTRICTIONS TEMPORAIRES À LA DÉLIVRANCE D'UN PERMIS

Pour respecter la fréquence des rencontres mensuelles des conseils locaux, faire passer le délai de 60 jours à 100 jours. Ils disposeront d'un temps suffisant pour faire les analyses appropriées.

TITRE VIII – POUVOIRS GOUVERNEMENTAUX

CHAPITRE III – MODIFICATION DU PLAN MÉTROPOLITAIN OU DU SCHÉMA À LA DEMANDE DU MINISTRE

Vérifier l'existence d'une délégation du ministre.

Situation plus claire avec pouvoir plus large.

CHAPITRE IV – RÉVISION DU PLAN MÉTROPOLITAIN OU DU SCHÉMA À LA DEMANDE DU MINISTRE

Vérifier l'existence d'une délégation du ministre.

Situation plus claire avec pouvoir plus large.

TITRE IX – SANCTIONS ET RECOURS

CHAPITRE I – SANCTIONS

L'importance des pénalités liées à la démolition des immeubles apparaît démesurée.

Revoir les pénalités liées à la démolition des immeubles.

CHAPITRE IV

RECOMMANDATIONS

Puisque nous sommes à l'étape de l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, l'Association s'en tiendra à des recommandations pouvant alimenter le projet de loi qui suivra. Le Ministre aura certes l'opportunité de prendre en compte l'ensemble des commentaires du présent mémoire pour appuyer lors des prochains travaux portant sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

RECOMMANDATIONS

QU'il apparaisse au projet de loi des définitions de termes ou d'expressions afin d'assurer une compréhension uniforme du langage utilisé pour les fins de la Loi.

QUE le projet de loi balise le processus de vision stratégique auquel sera soumise la MRC ou la communauté métropolitaine afin que, minimalement, les municipalités locales en soient partie prenante.

QU'il soit indiqué dans le projet de loi les éléments minimums à retrouver dans une politique d'information et de consultation.

QUE la politique d'information et de consultation comprenne un guide d'intervention du citoyen pour lui permettre de cheminer adéquatement dans le méandre des procédures et des assemblées d'information et de consultation.

QUE l'analyse de l'atteinte des objectifs d'aménagement prévus à l'avant-projet de loi soit portée de deux à trois ans, notamment à cause de la problématique des élections aux quatre ans.

QUE le projet de loi identifie les indicateurs lors de l'analyse des objectifs d'aménagement et, à cet effet, il est suggéré de faire appel au Comité des partenaires des indicateurs de gestion municipaux dans leur identification.

QUE le projet de loi introduise une disposition relative au règlement de différends lorsque la décision d'un organisme municipal d'imposer un règlement ou un cadre normatif a pour

conséquence de s'opposer aux orientations d'aménagement édictées au schéma ou au plan d'urbanisme.

QUE la mise en œuvre du règlement de différend comprenant, entre autres, la médiation soit accordée à la Commission municipale du Québec selon une procédure à identifier.

QUE les qualificatifs utilisés ici et là dans l'avant-projet de loi soient absents du projet de loi car ils laissent place à l'interprétation de la part du lecteur.

QUE la détermination d'une zone franche fasse l'objet d'un règlement distinct du plan d'urbanisme ainsi que d'un cadre de consultation spécifique à cette situation.

QUE les délais prévus lors des procédures administratives dans l'avant-projet de loi soient standardisés pour faciliter la mise en œuvre des règles de procédures.

QUE la déclaration de conformité au schéma d'aménagement et de développement soit un acte du conseil afin de dégager l'émetteur du certificat de toutes responsabilités.

QUE le projet de loi comprenne une disposition dans laquelle est affirmée la volonté du gouvernement de fournir des outils d'analyse et de diagnostic ainsi que des guides pratiques dans la mise en œuvre de la Loi, du plan d'urbanisme et de l'évaluation périodique exigée par la Loi.

QUE le projet de loi prévoit un cadre minimal dans la rédaction des comptes rendus des assemblées d'information et de consultation et que l'enregistrement audio ou vidéo puisse être consigné dans le rapport comme en faisant partie intégrante et rendu disponible à quiconque en fera la demande.

QUE le projet de loi prévoit que le mode de désignation du président du comité consultatif d'urbanisme soit fixé en même temps que le règlement constitutif dudit comité.

QUE le projet de loi fasse état du responsable de l'émission des permis en lieu et place du « fonctionnaire responsable » et que les règles relatives à l'obtention d'un permis soit resserrées et définies par règlement du gouvernement.

QUE le projet de loi précise davantage le mode d'adoption et d'approbation d'un règlement relatif aux ententes portant sur les travaux municipaux.

QUE le projet de loi précise quand et comment une MRC peut invoquer son droit d'intervenir en matière de santé et sécurité publiques et de protection de l'environnement.

QUE le projet de loi établisse la reconnaissance des technologies de l'information comme véhicules de transmission de l'information requise par le citoyen afin de dégager la municipalité de toute obligation de reproduire la documentation.

QUE le projet de loi limite le caractère continu de l'affichage lors d'une demande de modification à la réglementation d'urbanisme.

Comme il fut mentionné précédemment, l'Association des directeurs municipaux du Québec est fort consciente de la nécessité de moderniser la Loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Elle porte également une attention particulière à la portée de certaines des obligations énoncées dans la Loi à l'égard de nouvelles responsabilités conférées aux organismes municipaux. Enfin, elle essaie de mesurer l'impact de la jurisprudence existante en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire avec la nouvelle proposition qui est soumise au milieu municipal.

À titre d'organisation provinciale regroupant des directeurs généraux qui occupent aussi la fonction de greffier et de trésorier, l'Association entrevoit une lourdeur de la tâche pour plusieurs directeurs généraux. Celle-ci s'accroît depuis quelques années, au fil des nouvelles obligations qui incombent aux municipalités locales, sans que celles-ci ne bénéficient pour autant de ressources additionnelles pour les accompagner. La richesse foncière des municipalités ne sera pas au rendez-vous pour combler le besoin en ressources humaines, nécessaire à la mise en œuvre de la future Loi. Nous tenons à transmettre un avis de désengagement de plusieurs d'entre eux. La relève qualifiée sera certes absente lors des ouvertures de postes.

L'Association des directeurs municipaux du Québec exprime sa volonté de poursuivre sa contribution à l'établissement d'une loi, en espérant que celle-ci tiendra compte de la diversité des municipalités et de la capacité de ces dernières à assumer les changements. Elle exprime également sa volonté de participer avec le Ministère à l'élaboration d'outils et de guides pour faciliter l'appropriation de la Loi par ses membres.

En terminant, l'Association demande qu'une mesure transitoire apparaisse au projet de loi pour une élaboration simultanée des schémas d'aménagement et de développement selon un délai qui sera fixé par le gouvernement. La raison est fort évidente : éviter que le Québec ne fonctionne à différentes vitesses en matière d'aménagement durable du territoire.

Nous vous transmettons nos sincères remerciements.

400, boul. Jean Lesage, Hall Est, bureau 535
Québec (Québec) G1K 8W1
Téléphone : 418 647-4518
Télécopieur : 418 647-4115
Courriel : admq@admq.qc.ca

www.admq.qc.ca



ADMQ
STIMULER L'EXCELLENCE

Association des
directeurs municipaux
du Québec