

**MÉMOIRE DE
L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE D'URBANISME
SUR L'AVANT-PROJET DE LOI SUR
L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE ET
L'URBANISME**

I – L'expérience de l'AQU

L'Association québécoise d'urbanisme (ci-après appelée «l'Association») est un organisme à but non lucratif, créé en 1978, qui a pour mission de promouvoir l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Son dynamisme s'exprime dans la mise en disponibilité d'activités et de documents d'information, en fonction des objectifs suivants:

- offrir un lieu privilégié d'échanges entre les membres des comités consultatifs d'urbanisme à l'oeuvre dans les différentes municipalités et entre les personnes ou groupes intéressés à l'urbanisme, à l'environnement et à l'aménagement du territoire;
- éveiller le public à l'impact positif que peuvent jouer l'urbanisme et l'aménagement du territoire pour promouvoir un milieu de vie de qualité;
- susciter un rapprochement entre les citoyens, les administrations publiques et les professionnels de l'urbanisme;
- favoriser la recherche et la diffusion de l'information en matière d'urbanisme, d'environnement et d'aménagement du territoire; et
- stimuler la participation active des citoyens à l'amélioration de la qualité de leur milieu de vie.

L'Association regroupe une diversité d'intervenants oeuvrant dans ces domaines et provenant de toutes les régions du Québec. Parmi ceux-ci, nous retrouvons notamment des membres de comités consultatifs d'urbanisme, des élus municipaux, des professionnels, des gestionnaires et fonctionnaires, ainsi que des citoyens. L'Association a cependant accordé une attention particulière aux comités consultatifs d'urbanisme dont elle est devenue, à la fois un outil de formation et un instrument de communication de premier plan.

Les multiples colloques, journées de formation et autres événements tenus depuis la mise en vigueur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ont sensibilisé l'Association à la problématique vécue dans les diverses municipalités du Québec, quels qu'en soient la taille et le milieu d'insertion. En ce sens, par exemple, elle a eu souvent l'occasion de discuter avec les intéressés des difficultés avec lesquelles sont confrontés les municipalités et leur comité consultatif d'urbanisme dans la mise en application de la loi, tout comme de leurs réussites. Cette expérience lui permet d'exprimer un témoignage crédible qui peut être mis à contribution dans la révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

II – Des suggestions d’orientation et de correction

L’expérience vécue justifie l’Association, moins de prendre position sur le contenu entier des modifications qui pourraient être apportées dans la nouvelle législation sur l’aménagement durable du territoire et l’urbanisme, que de suggérer des orientations et des corrections susceptibles d’améliorer les règles applicables et de revaloriser les orientations d’aménagement gouvernant l’évolution et la transformation du territoire québécois.

En septembre 2006, l’Association québécoise d’urbanisme avait, lors de son assemblée générale annuelle, adopté une résolution afin de faire valoir son point de vue sur deux aspects de la révision, soit en ce qui concerne la procédure de consultation et de participation et le rôle des comités consultatifs d’urbanisme. Pour référence, nous répéterons dans le présent mémoire, les commentaires déjà formulés en les adaptant pour tenir compte de l’avant-projet de loi déposé à l’Assemblée nationale le 9 décembre 2010.

a) La procédure de consultation et de participation

La première des préoccupations porte sur la procédure de consultation et de participation des élus et des citoyens à l’adoption et à la modification des outils de planification et des instruments d’urbanisme.

En 2006, nous avons formulé nos commentaires de la manière suivante :

« Il faut d’abord déplorer, sur le plan local, le peu d’intérêt accordé d’abord à l’élaboration et ensuite à l’application des plans d’urbanisme qui sont sensés être des documents d’orientation et de positionnement par rapport aux objectifs d’aménagement du territoire des municipalités et ce, dans une perspective de développement durable. Trop souvent, à l’étape de l’élaboration, le travail est effectué en vase clos, sans participation véritable des principaux intéressés, qu’ils soient élus ou non.

À cet égard, le rôle des comités consultatifs d’urbanisme pourrait être mis à contribution dans cet exercice, en lui accordant une véritable reconnaissance, dans la participation à la planification. Les comités consultatifs d’urbanisme pourraient aussi exercer un rôle plus actif dans le suivi suite à l’adoption d’un plan d’urbanisme. Cela est d’autant plus pertinent à souligner que le plan d’urbanisme est un instrument de première importance entre le schéma d’aménagement et de développement au niveau régional et les règlements locaux d’urbanisme, qu’ils soient à caractère normatif, comme le zonage et le lotissement, ou à caractère discrétionnaire, comme c’est le cas en matière de dérogation mineure, de plan d’implantation et d’intégration architecturale ou d’usage conditionnel.

Il faut aussi mentionner l’incroyable complexité de la procédure de modification d’une réglementation d’urbanisme, principalement en matière de zonage et de

lotissement, alors que la loi actuelle prévoit la possibilité d'une approbation des personnes habiles à voter. Cette complexité, dont témoignent d'ailleurs les avis publics incompréhensibles publiés dans les journaux, déroutent le simple citoyen et pose un défi majeur d'adaptation de la réglementation. Et le constat apparaît d'autant plus troublant dans les plus petites municipalités qui ont peu de ressources à leur disposition pour composer avec ces règles rigides et complexes.

Ce constat ne peut faire abstraction, par ailleurs, des étranges détournements de la procédure par et à l'avantage de quelques intéressés aux dépens souvent de l'intérêt public, comme c'est le cas, entre autres, d'entreprises qui veulent faire échec à la venue de concurrents ou encore de petits groupes qui se servent d'arguments nobles pour monter en épingle des éléments souvent accessoires afin de dénigrer des projets.

C'est toute la procédure de consultation publique et d'approbation des personnes habiles à voter qui doit être remise en question. Il faut rechercher une participation des citoyens dans une perspective plus équilibrée et plus équitable par rapport à l'aménagement du territoire et, à cet égard, le CCU pourrait jouer un rôle d'appoint pertinent. »

L'avant-projet de loi démontre une nouvelle approche quant à la procédure de consultation et de participation. S'il apparaît pertinent de favoriser une plus grande information aux citoyens, laissant aux municipalités la possibilité de se doter d'une politique à cet égard, nous croyons que la procédure de modification de la réglementation d'urbanisme demeurera extrêmement compliquée et ce, même si le nombre d'objets assujettis à une telle approbation a été réduit.

Nous devons rappeler que la plupart des 1100 municipalités du Québec sont de petites municipalités qui ont peu de ressources et qui devront composer avec une procédure, non seulement complexe dans les circonstances, mais devront aussi s'habituer aux nouvelles règles.

Nous avons invité le ministère à effectuer un effort sérieux de réflexion pour recalibrer et mieux adapter la loi au besoin. Nous ne sommes pas convaincus que le résultat est à la hauteur des espoirs qui avaient été exprimés.

b) Le rôle des comités consultatifs d'urbanisme

Dans notre mémoire de septembre 2006, nous nous exprimions comme suit :

« La seconde des préoccupations doit porter sur le rôle que pourraient et que peuvent jouer les comités consultatifs d'urbanisme dans le processus d'évaluation des dossiers d'urbanisme et d'aménagement du territoire, notamment, dans leur fonction consultative auprès du Conseil municipal dans cette optique. Pour ce faire, il peut apparaître opportun d'élargir leur rôle et même leur autorité au-delà des règlements d'urbanisme à caractère

discrétionnaire. Mais il faudrait, en parallèle, renforcer leur crédibilité dans un contexte d'équité et d'impartialité. Cela pourrait se solder, par exemple, par des mesures propres à éviter la politisation de leur nomination ou de leur remplacement. Dans ce cas, compte tenu de la taille fort différente des municipalités et de l'ampleur de la tâche, il pourrait être pertinent d'accorder plus de souplesse quant à la possibilité de créer des sous-comités sur une base fonctionnelle ou territoriale.

Au surplus, il pourrait être pertinent de permettre aux municipalités qui le juge approprié de confier au comité consultatif d'urbanisme, mais selon des balises qui pourraient être fixées dans la loi, une fonction décisionnelle, principalement sur les matières reliées aux règlements d'urbanisme à caractère discrétionnaire, quitte, si besoin est, à conserver un droit d'appel au Conseil municipal. L'idée n'est pas nouvelle puisque le législateur québécois a déjà retenu cette option en matière de comité de démolition dans les arrondissements de Montréal, par exemple.

Nous sommes conscients de l'inopportunité d'établir un cadre formel uniforme à la grandeur du Québec, mais dans la mesure où les municipalités pourraient bénéficier d'une marge de manœuvre élargie, leur comité consultatif d'urbanisme pourrait alors jouer un rôle encore plus actif en aménagement du territoire, en faisant bénéficier la collectivité des connaissances et de l'expérience de ses membres.

Les mécanismes permettant d'articuler les idées énoncées précédemment dans le cadre d'une législation révisée sur l'aménagement et l'urbanisme doivent faire l'objet d'une réflexion et d'une discussion avec les principaux intéressés. Il convient en effet de trouver une approche souple et mieux susceptible d'assumer les rôles et responsabilités en matière d'aménagement du territoire et ce, sans que nécessairement toutes les municipalités soient obligées de se doter d'une structure qui complique l'ordre plutôt que de le simplifier, eu égard aux préoccupations de l'aménagement et de l'urbanisme. »

L'Association québécoise d'urbanisme est heureuse de constater que le ministère a pris en considération ses recommandations sur cet aspect, telles qu'elles sont énoncées dans les préoccupations mentionnées précédemment.

Nous devons cependant ajouter qu'il serait opportun pour le ministère de réfléchir à nouveau sur les règles qui sont édictées quant à la formation des comités consultatifs d'urbanisme.

Tout en prenant acte de l'exigence d'au moins un membre du Conseil municipal et de l'exclusion des fonctionnaires et des employés de la municipalité, il faut rappeler que certains fonctionnaires et employés peuvent avoir un rôle tellement éloigné de l'activité municipale, qu'ils ne doivent pas être exclus de leur participation au comité consultatif d'urbanisme. Tel est le cas des pompiers volontaires qui peuvent être à la fois employés et membres du Conseil municipal.

En effet, le législateur a prévu une exception dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* à leur égard pour leur permettre d'être candidat à un poste au sein du Conseil municipal. Il nous apparaît que la même règle devrait s'appliquer pour leur capacité d'être membre du comité consultatif d'urbanisme.

III – Conclusion

Le comité consultatif d'urbanisme constitue un moyen privilégié d'examiner les dossiers qui peuvent être d'intérêt pour la municipalité mais également de participer à la conception de la planification ainsi qu'à sa mise en œuvre dans la dimension réglementaire. Il s'agit également d'un moyen permettant d'élargir l'éclairage citoyen sur l'aménagement du territoire.

L'Association est heureuse de constater que l'avant-projet de loi reconnaît et même renforce le rôle du comité consultatif d'urbanisme. Elle entend poursuivre sa mission afin de diffuser de l'information et de dispenser de la formation permettant aux membres des comités consultatifs d'urbanisme de mieux s'acquitter de leurs tâches en fonction d'un meilleur aménagement du territoire.

Enfin, l'Association souhaite que la nouvelle loi permette d'en arriver à un meilleur aménagement du territoire, dans un esprit de collaboration véritable entre les partenaires intéressés, le gouvernement, les municipalités et les citoyens.