

Cadre d'intervention pour l'accompagnement des municipalités régionales de comté en aménagement du territoire



Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire

Avril 2017

Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT).

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : www.mamot.gouv.qc.ca.

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 2017

ISBN 978-2-550-77826-4 (PDF)

Dépôt légal – 2017

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

Préambule

Au cours des dernières années, le milieu municipal a réclamé du gouvernement du Québec une plus grande autonomie et demandé que les municipalités soient reconnues comme des gouvernements de proximité. Il souhaite une plus grande modulation des interventions gouvernementales, davantage de coordination interministérielle et la prise en compte des particularités territoriales.

Ces attentes du milieu municipal ont trouvé notamment écho, le 29 septembre 2015, dans la conclusion de l'**Accord de partenariat avec les municipalités pour la période 2016-2019**, qui a jeté les bases d'un véritable partenariat entre le gouvernement et le milieu municipal. C'est dans ce contexte que le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) a créé, le 7 décembre 2015, le Sous-ministériat à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire (SMUAT) afin de prioriser sa réflexion sur ses interventions en matière d'aménagement du territoire.

Le mandat du sous-ministériat est notamment de :

- revoir les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire;
- mettre en œuvre la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU, chapitre A-19.1) et exercer un rôle-conseil à l'égard des modifications qui devraient être apportées à celle-ci;
- coordonner l'action des aménagistes en région.

De plus, le gouvernement rendait public, le 11 mai 2016, le Plan d'action gouvernemental pour alléger le fardeau administratif des municipalités ainsi que la Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités.

Dans le plan d'action, le MAMOT s'engage à finaliser le renouvellement des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire en consultation avec le milieu municipal et dans la perspective d'une plus grande autonomie des municipalités et des municipalités régionales de comté (MRC), de responsabilisation des élus et d'adaptation aux particularités territoriales. Toujours dans le contexte du renouvellement des orientations gouvernementales, il s'engage à simplifier la présentation des orientations en distinguant l'information stratégique de l'information à caractère technique.

Enfin, le MAMOT s'engage à renforcer l'accompagnement offert aux MRC dans leurs démarches de planification en aménagement du territoire en favorisant le travail en amont avec les MRC dans une approche partenariale. Cette démarche vise à permettre aux ministères et organismes concernés de mener avec le milieu municipal les échanges nécessaires pour que l'intégration des orientations gouvernementales dans les documents de planification des communautés métropolitaines, des MRC et des municipalités locales prenne en compte les réalités des différents territoires.

Pour donner suite à cet engagement, le SMUAT a mis en place plusieurs démarches d'accompagnement auprès des MRC de concert avec les directions régionales du MAMOT et en collaboration avec les ministères et organismes concernés.

Le présent cadre d'intervention précise donc les objectifs de la démarche d'accompagnement, établit les grands principes d'intervention et clarifie les rôles et responsabilités des intervenants gouvernementaux.

Enfin, il invite les MRC à s'engager pleinement dans cette démarche commune avec les ministères et organismes concernés.

Les objectifs du cadre d'intervention

Le cadre d'intervention s'adresse, au premier chef, aux différentes unités du MAMOT interpellées par l'aménagement du territoire, notamment la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (DGUAT), la Direction générale des opérations régionales, les directions régionales et le Secrétariat à la région métropolitaine (SRM).

De plus, comme les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire touchent des enjeux qui concernent les compétences de plusieurs ministères et organismes mandataires de l'État, ceux-ci sont également interpellés par le présent cadre d'intervention.

L'aménagement du territoire au Québec constituant une responsabilité partagée entre l'État et le milieu municipal, la mise en œuvre du présent cadre d'intervention nécessite la participation et la collaboration des acteurs municipaux à titre de partenaires de la démarche.

Enfin, les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec sont également invitées à faire partie des démarches d'accompagnement afin de mieux arrimer leurs actions avec celles du MAMOT, dans le respect du rôle et des compétences de chacun.

Ainsi, dans le but de favoriser un aménagement durable du territoire dans le respect des principes fondateurs de la LAU¹, le cadre d'intervention vise les objectifs suivants.

Renforcer l'approche partenariale pour une meilleure prise en compte des particularités territoriales

L'intégration des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire dans les documents de planification repose sur une démarche de concertation entre l'État et le milieu municipal. Ainsi le renforcement du travail en amont avec les MRC et les communautés métropolitaines permettra de mener avec le milieu municipal les échanges nécessaires pour que l'intégration des orientations dans les documents de planification assure une meilleure prise en compte des réalités des différents territoires.

Assurer une meilleure intégration des orientations gouvernementales dans les documents de planification

Le gouvernement constate que plusieurs schémas d'aménagement et de développement (SAD) n'ont pas fait l'objet d'une révision pour tenir compte des orientations gouvernementales. Ce retard dans la planification peut être considéré comme l'une des causes des multiples modifications à la pièce des SAD. Le travail en amont avec les MRC, par la tenue de rencontres, vise également à rendre plus efficaces les processus de révision et de modification des outils de planification afin que ceux-ci intègrent les orientations gouvernementales.

¹) L'aménagement est une responsabilité politique; 2) Les pouvoirs en aménagement sont partagés entre les divers intervenants; 3) L'aménagement nécessite une concertation des choix et des actions de ces intervenants; 4) Une participation active des citoyens est essentielle à la prise de décision et à la gestion de l'aménagement.

Optimiser les interventions des différents acteurs en aménagement du territoire

En raison de la pluralité des acteurs en matière d'aménagement du territoire, l'accompagnement des MRC nécessite une concertation entre tous les intervenants gouvernementaux. À cet égard, la mise en place, dans chacune des régions, d'un sous-comité technique de la conférence administrative régionale (CAR) consacré à l'aménagement, ou de toute formule similaire, permettra une meilleure coordination des interventions entre les différents acteurs lors de l'élaboration, de la révision, de la modification et de la mise en œuvre des documents de planification des MRC et des communautés métropolitaines.

Les principes d'intervention

L'atteinte des objectifs du cadre d'intervention suppose l'application de principes d'intervention servant à baliser les démarches d'accompagnement auprès des MRC.

Soutien en amont de la part des ministères et organismes, avant l'adoption des documents de planification par les MRC

En vertu de la LAU, les MRC doivent commencer un processus de modification ou de révision d'un SAD par l'adoption d'un projet de règlement ou d'un projet de schéma d'aménagement et de développement révisé. À cette étape doivent s'engager, entre le gouvernement et la MRC, les échanges nécessaires pour que s'intègrent au document de planification les orientations gouvernementales aussi bien que les particularités territoriales des MRC, et ce, avant l'adoption finale d'un règlement.

Dans cet esprit, les ministères et organismes sont invités à être proactifs dans leur démarche d'accompagnement, notamment par le biais du sous-comité en aménagement de la CAR, afin d'offrir aux MRC un soutien en amont.

Partage optimal de l'information entre le gouvernement et les MRC tout au long du processus

Application de la LAU

Afin de favoriser l'entrée en vigueur des règlements adoptés par les MRC, les ministères et organismes sont invités à préciser clairement aux MRC, tout au long du processus, quels sont les renseignements qui permettent au gouvernement d'évaluer, au regard des orientations gouvernementales, les documents de planification en cours d'élaboration par les MRC.

Renouvellement des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire

Dans le cadre du renouvellement des orientations gouvernementales, la diffusion de documents d'accompagnement à l'intention des MRC permettra de mieux expliciter les attentes gouvernementales et leur prise en compte dans les SAD.

Enfin, les critères qui seront établis par les ministères et organismes pour se guider dans l'analyse de la conformité des documents de planification aux orientations gouvernementales seront partagés avec le milieu municipal, ce qui répondra à la demande de celui-ci.

Communication régulière et constante avec les MRC et suivi des démarches

La participation active des ministères et organismes aux rencontres des sous-comités en aménagement de la CAR (ou à toute autre formule similaire) permet aux gestionnaires et aux professionnels d'avoir une meilleure lecture des enjeux d'aménagement à l'échelle régionale ou locale, en particulier dans des démarches de révision d'un SAD. Elle favorise la communication entre les différents intervenants.

De plus, tout au long du processus de planification des MRC, une communication régulière et constante favorise une compréhension commune des enjeux relatifs au respect des orientations gouvernementales et à la prise en compte des particularités territoriales des MRC.

Les ministères et organismes, sous la coordination des directions régionales du MAMOT, sont invités à accompagner les MRC afin de leur préciser les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et les enjeux qui en découlent. D'autre part, ils sont invités à accompagner les MRC dans la recherche de solutions concrètes aux différentes situations que celles-ci auront à concilier dans leurs démarches de planification en matière d'aménagement du territoire. Il est également recommandé aux ministères et organismes de proposer à la MRC, notamment avant l'adoption d'un règlement faisant suite à un avis de non-conformité, une validation en vue de favoriser la conformité du règlement aux orientations gouvernementales.

Les responsabilités du gouvernement

Le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire

La Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

La DGUAT assure la concertation et la coordination, à l'échelle nationale, de l'ensemble des ministères et organismes dans l'analyse de conformité aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire des documents d'aménagement adoptés par les MRC et les communautés métropolitaines. En ce sens, elle établit la position gouvernementale en s'assurant de la cohérence des avis gouvernementaux qu'elle produit à l'échelle nationale.

Elle assure également les liens avec la Communauté métropolitaine de Québec, en collaboration avec les directions régionales, notamment par rapport à la mise en œuvre du Plan métropolitain d'aménagement et de développement.

Elle contribue à la modernisation du cadre légal et elle est chargée de l'élaboration des orientations gouvernementales en aménagement du territoire. De plus, elle est responsable de produire des guides et des outils pour assurer le développement et la circulation de la connaissance et pour améliorer les pratiques en matière d'aménagement et d'urbanisme tant au sein du gouvernement que chez la clientèle municipale.

Elle soutient les directions régionales et le SRM en assurant le développement et la coordination de l'expertise en aménagement du territoire et en urbanisme.

Enfin, la DGUAT coordonne les activités de la Table des aménagistes du MAMOT qui a pour mandat de favoriser le partage des connaissances et des expériences ainsi que d'appuyer la collaboration entre les aménagistes. L'objectif est d'assurer la cohérence de l'action ministérielle en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Les directions régionales

Le mandat des 15 directions régionales est, de façon générale, de représenter le MAMOT et d'assurer la concertation et la coordination de l'action gouvernementale en région en assumant la présidence de la CAR, en

exerçant un rôle-conseil et en apportant un soutien professionnel aux partenaires gouvernementaux, aux municipalités et aux MRC.

La direction régionale est l'interlocutrice de première ligne dans le domaine de l'aménagement du territoire. Elle informe, soutient et accompagne de manière constante les partenaires gouvernementaux, les municipalités et les MRC.

En ce qui a trait au soutien en amont privilégié dans le présent cadre, la direction régionale s'occupe de la coordination des démarches d'accompagnement en région.

Elle est responsable de produire l'analyse relative aux orientations gouvernementales en matière de gestion de l'urbanisation.

Elle assure la concertation interministérielle régionale dans les dossiers d'aménagement et coordonne le sous-comité en aménagement de la CAR ou toute autre formule similaire.

Elle participe à la Table des aménagistes du MAMOT.

Le Secrétariat à la région métropolitaine (SRM)

Le SRM assume divers mandats en vue de soutenir l'essor territorial, économique, culturel et social de la métropole. L'une de ses principales responsabilités consiste à favoriser une meilleure coordination et une plus grande cohérence des interventions gouvernementales dans la région métropolitaine.

Le SRM assure la consultation de l'ensemble des ministères et organismes de façon à établir la position gouvernementale sur les documents d'aménagement adoptés par les MRC au sein de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Il est responsable de produire l'analyse relative aux orientations gouvernementales en matière de gestion de l'urbanisation pour l'agglomération de Montréal ainsi que l'ensemble des opérations régionales en aménagement du territoire.

Le SRM assure également les liens avec la Communauté métropolitaine de Montréal, notamment par rapport à la mise en œuvre du Plan métropolitain d'aménagement et de développement.

Par ailleurs, il préside la CAR de Montréal et celle de Laval et participe aux travaux des CAR de la Montérégie, de Lanaudière et des Laurentides.

Les ministères et les organismes mandataires de l'État

En fonction de leur domaine de compétence, les ministères et organismes informent, soutiennent et accompagnent de manière constante les municipalités, les MRC et les partenaires gouvernementaux.

Ils ont également la responsabilité de produire l'avis ministériel touchant les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire qui les concernent.

Enfin, les ministères et organismes ont la responsabilité de participer activement aux travaux et rencontres des sous-comités en aménagement de la CAR ou de toute autre formule similaire.

Le Secrétariat à la Capitale-Nationale (SCN)

Le SCN conseille le gouvernement et le ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale sur toute question ayant un impact significatif sur la région et son développement social, culturel, touristique ainsi qu'économique.

Le SCN préside la CAR de la région de la Capitale-Nationale.

Le sous-comité en aménagement de la CAR

En vertu de la Loi sur le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, une conférence administrative régionale est instituée pour chaque région administrative du Québec.

Chaque CAR a pour mandat de favoriser la concertation entre les ministères et les organismes du gouvernement et la cohérence de leurs actions à l'échelle de la région. Elle est composée d'un représentant de chaque ministère et organisme du gouvernement assujéti à la Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires.

À l'exception des CAR de Montréal, de Laval et de la Capitale-Nationale, la CAR est présidée par un directeur régional du MAMOT. Le président de la CAR invite, au besoin, à participer aux rencontres tout représentant des organismes compétents de la région lorsque les sujets traités les concernent. Il peut également inviter des représentants de tout autre organisme dont l'action a une incidence sur l'occupation et la vitalité du territoire de la région. Il peut s'agir, par exemple, des représentants d'associations touristiques régionales, d'organismes à caractère socio-économique ou d'organismes communautaires.

Le président de la CAR peut également créer des sous-comités techniques, notamment en matière d'aménagement du territoire.

Il détermine, en concertation avec les ministères et organismes concernés, les modalités de fonctionnement du sous-comité en aménagement.

Conclusion

L'aménagement du territoire au Québec constitue une responsabilité partagée entre l'État et le milieu municipal qui fait appel à la concertation et à la conciliation des choix et des actions de tous les intervenants.

Ainsi, dans le contexte d'un véritable partenariat entre le gouvernement et le milieu municipal et de la volonté exprimée de renforcer l'accompagnement offert aux MRC dans leurs démarches de planification en aménagement du territoire, les MRC sont invitées à s'engager pleinement dans cette démarche commune avec les ministères et organismes concernés.

La démarche favorisera l'intégration des orientations gouvernementales dans les documents de planification des communautés métropolitaines, des MRC et des municipalités locales ainsi que la prise en compte des réalités des différents territoires.

Enfin, les conditions de succès du présent cadre d'intervention reposent avant tout sur l'engagement de tous les intervenants à participer et à s'investir dans cette approche basée sur le partenariat et la collaboration.



**Affaires municipales
et Occupation
du territoire**

Québec 