

Avril 2007

ISBN 978-2-550-49830-8



La réforme du cadre de planification instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Diagnostic de l'application de la loi¹

► Introduction

Après plus de vingt-cinq ans d'application, un processus de réforme de la LAU vient d'être entreprise au ministère des Affaires municipales et des Régions (ci-après le MAMR ou le Ministère). Les conditions et les valeurs qui ont donné lieu, à l'origine, au contenu de cette loi ont en effet bien changé depuis cette époque et la période de temps écoulée depuis son adoption est suffisamment longue pour revoir ses outils, ses méthodes et ses modalités de mise en œuvre.

En appui à cet exercice, le présent document regroupe les principaux éléments de réflexion fournis par les professionnels et les professionnelles du MAMR qui œuvrent à l'administration de cette loi. Certains de ces professionnels y travaillent depuis le tout début. Ce diagnostic fait état des difficultés et des acquis rencontrés dans la gestion de la LAU et n'a d'autres objectifs que de jeter un éclairage sur l'application de la LAU afin d'orienter le démarrage de la réforme. Aussi, le présent document ne devrait pas être vu comme le recensement de l'ensemble des problèmes existants et des solutions envisagées ou donner l'impression de mettre de côté des interventions incontournables comme la nécessité de doter la loi d'un mode de rédaction et d'une structure législative plus conviviale, ou encore la nécessité de revoir les thèmes abordés par un schéma d'aménagement. Enfin, il importe de noter que les conclusions et les suggestions contenues dans ce diagnostic ne devraient en aucun cas lier le Ministère quant aux gestes à poser et aux résultats attendus de la présente réforme.

Pour ce qui est du contenu du document lui-même, les thèmes abordés par le présent diagnostic ont été répartis selon les quatre principes qui constituent les fondements de la

1. Ce texte est tiré du *Recueil des textes d'orientations* diffusé par le MAMR lors des États généraux de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme tenus à Québec, les 18, 19 et 20 octobre 2006. Ce document est accessible à partir du site de l'Ordre des urbanistes du Québec, <http://www.ouq.qc.ca/>.

LAU depuis son adoption et qui, selon nous, demeurent toujours pertinents et d'actualité. Chacune des sections de ce document est conçue de manière à présenter, dans un premier temps, les principales caractéristiques que sous-tendent ces principes; les acquis et les difficultés rencontrées dans un deuxième temps, et les enjeux et les perspectives susceptibles de guider la réforme prochaine de la LAU ou de toute autre action risquant d'affecter sa gestion et son efficacité en dernier temps.

» **Premier principe**

« L'aménagement est d'abord une responsabilité politique »²

Un projet collectif

L'aménagement du territoire n'est pas, par définition, le fruit de gestes au hasard ou la succession d'événements aléatoires, mais bien la recherche d'une organisation de l'espace orientée par des élus et qui engage l'ensemble de la société. À ce titre, l'adoption de ce projet collectif est un geste fondamentalement politique parce qu'il appartient d'abord aux élus, représentant leurs citoyens, de marquer leur volonté et, par la suite, d'effectuer des choix et de prendre toutes les décisions qui s'imposeront relativement à toute intervention ayant une incidence sur l'aménagement d'un territoire donné.

L'imputabilité

Parce que l'aménagement est une question de choix collectifs, les décisions portant sur l'orientation à donner à un territoire ne peuvent se prendre que dans le cadre d'institutions politiques où les règles de participation des citoyens jouent un rôle fondamental.

La place de l'analyse technique

Au fil des ans, l'aménagement du territoire et l'urbanisme se sont imposés comme des disciplines relativement autonomes capables de s'articuler autour d'un encadrement théorique et d'une pratique régie par un ensemble de règles. Aussi, bien que toutes décisions prises en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme soient de nature politique, celles-ci ne seront souhaitables que dans la mesure où elles sont justifiées et appuyées par des règles et des principes généralement admis en ces matières.

2. SECRÉTARIAT À L'AMÉNAGEMENT ET À LA DÉCENTRALISATION, MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF. « L'aménagement et l'urbanisme », *La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle*, Fascicule 3, 1978, p. 12-13.

Acquis

La création des MRC : un acquis institutionnel

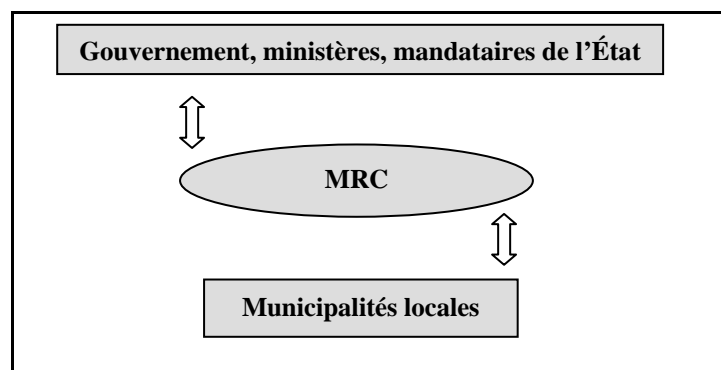
Que les acteurs municipaux soient regroupés dans un territoire d'appartenance, que constitue une MRC, les a obligés à se concerter, à partager leurs visions du développement, mais, également, à s'entendre sur des priorités et des actions communes. Organismes multiformes et à responsabilités variables, les MRC constituent désormais un acquis institutionnel capable de bénéficier d'un renforcement de ses compétences en matière d'aménagement du territoire et d'assurer la liaison avec divers aspects du développement économique (ex. : centre local de développement (CLD), conférence régionale des élus (CRÉ), gestion de la forêt privée, etc.) et des services publics (ex. : gestion des matières résiduelles, protection incendie, etc.).

L'aménagement et l'urbanisme : une pratique largement répandue

L'adoption de la loi en 1979 a eu pour effet de généraliser et de rendre incontournables les pratiques de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sur la presque totalité du territoire québécois.

Un modèle original de concertation.

Le modèle relationnel bidirectionnel entre les paliers instaurés dans la LAU, à la fois *top down* et *bottom up*, constitue une des assises de notre système de planification territoriale qui le distingue de ceux majoritairement mis en place au Canada et aux États-Unis³. Celui-ci a notamment pris forme par un apprentissage progressif des acteurs tant gouvernementaux que municipaux.



Modèle relationnel bidirectionnel entre les paliers instaurés dans la LAU

3. TRÉPANIÉ, Marie-Odile, Paul LEWIS et Nicolas DOUAY. *Pour mieux arrimer développement et aménagement*, [Rapport présenté au ministère des Affaires municipales et des Régions], Institut d'urbanisme, Université de Montréal, 2005, p. 14.

Difficultés constatées

Le double rôle du MAMR

Le ministre, et incidemment le MAMR, joue deux rôles : celui de ministre responsable de l'application de la LAU et celui de ministre désigné et de porte-parole gouvernemental en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

À l'origine très présent dans diverses sphères d'activité (ex. : aide financière, aide technique personnalisée et production documentaire, suivi et bilan des opérations, recherche sur les enjeux et façons de faire, etc.), le Ministère a progressivement restreint son rôle pour tenir compte de l'évolution de l'administration publique et de la maturité acquise par les autorités municipales dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme. C'est ainsi qu'il en est venu à concentrer ses activités autour de la gestion et l'administration de la loi plutôt que de la pédagogie auprès de ses partenaires gouvernementaux et du milieu municipal.

À titre de gestionnaire de la loi, le MAMR a également vu son rôle de concertation et de conciliation dans le processus de préparation des avis gouvernementaux être plus restreint avec les années. Les motifs invoqués plus haut, mais également la régionalisation des activités de la majorité des ministères, ont rendu ces exercices plus complexes. De plus, quoique l'idée d'assurer la cohérence d'une position gouvernementale soit maintenue, cette évolution du rôle du Ministère entraîne parfois une insatisfaction de la part des représentants gouvernementaux impliqués et une position gouvernementale jugée inadéquate par les partenaires municipaux.

La place de l'analyse et de la justification technique dans la concertation et la prise de décision

Puisque l'aménagement est une question de choix collectifs, ces choix doivent s'appuyer sur une analyse et sur des données techniques qui donnent l'heure juste sur des éléments comme les caractéristiques du territoire, l'évolution possible de la situation, les coûts de l'aménagement, ou encore les règlements et les politiques applicables. Ce ne sera que sur la base de ces connaissances que les décideurs pourront faire des choix éclairés tout en tenant compte des orientations et des valeurs véhiculées au sein de leur collectivité.

Or, bien que l'expertise des autorités régionales et locales se soit beaucoup développée depuis la mise en application de la LAU, il arrive encore trop souvent que les éléments appuyant la prise de décision de ces instances soient carrément absents, qu'ils ne fassent état que de motifs d'ordre politique ou factuel, ou encore qu'ils ne soient tout simplement pas mis à la disposition de leurs partenaires (ex. : ministères et municipalités voisines). Cette situation a pour conséquence de rendre le travail de conciliation difficile, de présenter l'aménagement du territoire et le processus prévu à la

loi sous un aspect exclusivement négatif et de ralentir, voire d'empêcher l'entrée en vigueur des modifications proposées.

Enfin, les dossiers techniques et les éléments justificatifs préalables à la prise de décision ne sont pas toujours rendus disponibles aux citoyens, ce qui ne s'inscrit pas dans une perspective de transparence et de participation du public.

La place de l'aménagement du territoire par rapport au processus de développement durable

Les schémas d'aménagement n'intègrent pas suffisamment les aspects relatifs au développement économique et social ainsi qu'à l'équilibre environnemental⁴. En effet, certains documents de planification territoriale ne vont pas au-delà de la simple description des potentiels d'utilisation du sol.

La séparation institutionnelle de l'aménagement et du développement peut en partie expliquer ce manque d'intégration. De plus, le rôle intégrateur susceptible d'être joué par la LAU n'a pas été actualisé par rapport à d'autres processus de prise de décision et de concertation touchant différents projets collectifs.

Enjeux et perspectives

Réaffirmer l'engagement de l'État en matière d'aménagement du territoire

La révision du cadre de planification instauré par la LAU devrait être l'occasion de réaffirmer clairement que l'aménagement du territoire relève de la mission fondamentale du gouvernement, des municipalités et des MRC. Chaque niveau de gouvernance doit en effet être en mesure de jouer le rôle d'un meneur de jeu pour la partie de l'aménagement du territoire dont il est responsable, et ce, particulièrement dans le cas où il importe aux élus municipaux de définir, en étroite collaboration avec leurs concitoyens, le type d'aménagement auquel la communauté aspire.

Affirmer que le processus de planification territoriale instauré vise les objectifs de développement durable

En plus de préciser « le quoi faire », la loi pourrait indiquer « ce à quoi elle sert » en associant davantage la notion et le concept de développement durable à l'aménagement du territoire. Ce pas supplémentaire ne devrait pas poser de problèmes puisque depuis

4. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. *La révision des schémas d'aménagement : Bilan des schémas d'aménagement et perspectives de révision*, février 1992, p. 84.

l'adoption de la LAU, le développement durable demeure la finalité qui sous-tend les orientations gouvernementales en aménagement du territoire.

Divers pays ont prévu une intégration plus formelle des préoccupations économiques, sociales et environnementales aux mécanismes d'aménagement du territoire. Par exemple, en France, la loi relative à l'aménagement du territoire s'appelle maintenant la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. La loi consacre la notion de développement durable qui prend en considération le respect des générations futures dans l'élaboration des projets d'aménagement du territoire. En Grande-Bretagne, les autorités locales doivent désormais adopter, en remplacement des anciens plans, un nouveau document plus stratégique dont les composantes illustrent bien les nouvelles tendances.

Faire valoir les aspects méthodologiques et techniques de l'aménagement et de l'urbanisme à titre d'éléments essentiels et préalables à la prise de décision politique et à la concertation

L'importance et la nécessité d'une démarche technique préalable à la réalisation des dossiers d'aménagement et d'urbanisme devraient être mises en relief. Pour assurer une bonne planification, il faut développer des connaissances et des analyses, des collaborations, des mécanismes de communication, des mécanismes de suivi, des politiques et des plans concrets. Il faut donc consentir les efforts requis par une démarche de prise de décision plus élaborée et par l'acquisition de connaissances pertinentes⁵. Pourtant, la présence de documents techniques pertinents permettrait à tous les partenaires de saisir les tenants et les aboutissants des dossiers et d'en accélérer le traitement et les chances de réussite.

» Deuxième principe

« Des pouvoirs partagés respectant les domaines d'intervention propres à chaque palier »⁶

Le partage des responsabilités

Loin d'être un domaine de compétence exclusif, l'aménagement du territoire est plutôt une fonction partagée entre les trois paliers de décision (ou plus selon le cas) où chacun d'eux exerce des responsabilités qui lui sont propres.

5. TRÉPANIÉ, Marie-Odile, Paul LEWIS et Nicolas DOUAY. op. cit. note 2, p. 13.

6. SECRÉTARIAT À L'AMÉNAGEMENT ET À LA DÉCENTRALISATION, MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF. op cit. note 1, p. 13.

Les outils disponibles

Le partage de responsabilités donne lieu à des champs et des moyens d'intervention relativement autonomes. Si la détermination des objectifs nationaux revient à l'État québécois, il appartient en fin de compte aux municipalités locales d'élaborer des plans et des règlements d'urbanisme qui concourent à leur mise en œuvre. Quant au palier régional ou métropolitain, tout en étant une instance de concertation pour le milieu municipal, il assume la négociation avec le gouvernement relativement à la mise en œuvre du schéma d'aménagement et des règlements de contrôle intérimaire (RCI).

L'intégration des interventions

Chaque palier de gouvernement doit conjuguer ses efforts avec ceux des autres niveaux décisionnels.

Acquis

Une contribution gouvernementale pertinente

Pour jouer son rôle, le gouvernement s'est doté d'orientations en matière d'aménagement du territoire⁷ qui contribuent à donner de la crédibilité et de la rigueur à l'exercice de planification territoriale, mais, également, à faciliter l'adhésion du milieu municipal à ce processus. Généralement reconnues comme étant adéquates, pertinentes et ouvertes sur la diversité des milieux, ces orientations posent les principes de l'engagement du gouvernement, rendent explicites les lignes directrices de son action et servent d'encadrement à l'exercice de révision et de modification des schémas d'aménagement et de développement.

Ces orientations, qui sont de portée générale, servent de base à celles qui seront personnalisées et transmises à chacune des MRC après le dépôt du projet de schéma d'aménagement et de développement révisé (PSADR). Ainsi, le gouvernement peut faire connaître, en cours de révision du schéma, ses intentions particulières en matière d'aménagement et les projets d'équipements et d'infrastructures qu'il entend mener sur le territoire concerné. Cette façon de faire a permis une plus grande transparence de la part du gouvernement dans la mise en œuvre de ses politiques et de ses projets d'aménagement, mais, également, conduit à des discussions et à une concertation plus poussée avec les instances régionales.

7. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : Pour un aménagement concerté du territoire*, 1994, 89 p.

Le schéma d'aménagement et de développement : le pivot du cadre de planification

Le partenariat préconisé par le gouvernement du Québec se matérialise à travers l'importance accordée aux MRC et aux communautés métropolitaines à titre de maîtres d'œuvre de l'aménagement du territoire ainsi qu'à travers la présence des schémas d'aménagement comme pivot du processus de planification territoriale.

Le milieu municipal tout comme de multiples acteurs du développement ont appris à se référer au contenu d'un schéma d'aménagement et à se l'approprier au fil des années alors que le gouvernement, quant à lui, n'a pas hésité à lier ses préoccupations et ses interventions à la nécessité de mieux aménager le territoire.

Le renforcement des pouvoirs réglementaires en matière d'aménagement du territoire à l'échelle régionale

Le gouvernement a accordé aux MRC des pouvoirs réglementaires plus étendus sur des sujets pouvant avoir une portée régionale ou dont les variations entre municipalités risquent d'affecter les objectifs que souhaite atteindre la MRC (ex. : plantation et abattage d'arbres)⁸.

Une volonté d'arrimer aménagement et développement

Bien que le terme ne soit pas expressément mentionné, le développement durable constitue depuis toujours la finalité des orientations gouvernementales et l'un des principaux objectifs devant guider la révision des schémas d'aménagement. De plus, les MRC sont devenues progressivement des acteurs intéressés et ont même acquis des responsabilités à l'égard de plusieurs objets liés de près aux différentes facettes du développement durable : économie, emploi, tourisme, culture, transport collectif, environnement, forêt, etc.

Dans une perspective cherchant à rendre plus concrète la relation dynamique entre la planification territoriale et les différents aspects du développement, et dans l'optique de corriger les schémas d'aménagement de première génération qui faisaient peu de cas des liens existants entre ces éléments, le gouvernement a introduit une série de nouvelles dispositions dans la LAU :

- ajout du plan d'action accompagnant le schéma (1993);
- inclusion d'une vision stratégique en amont du processus de planification (facilitant l'exercice cohérent des compétences d'une MRC ou d'une communauté

8. L.Q. 2002, c. 68, art. 3.

métropolitaine), et d'un *monitoring*, ou d'un suivi périodique de l'aménagement sur le terrain dans le cas des communautés métropolitaines (2000);

- inclusion du terme « développement » dans la dénomination des schémas révisés (2002).

Une nouvelle génération de schémas et de plans d'urbanisme

Quoique les nouvelles dispositions mentionnées au point précédent n'aient toujours pas atteint le potentiel anticipé, certains schémas d'aménagement révisés ont tout de même dépassé l'aspect « utilisation du sol » pour dorénavant intégrer des éléments liés au développement socio-économique et à l'environnement. De même, nous avons assisté à l'émergence d'une nouvelle génération de plans d'urbanisme plus stratégiques et intégrant ces nouvelles dimensions, comme dans le cas des villes de Montréal et de Québec.

De nouveaux outils d'intervention

Afin de permettre aux autorités locales d'assumer pleinement leurs responsabilités en matière d'urbanisme, plusieurs modifications ont été apportées, depuis 1985, à la LAU pour donner plus de souplesse aux outils réglementaires : dérogations mineures, plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), usages conditionnels, etc. Il en résulte un modèle de planification négociée et plus souple particulièrement apprécié par le milieu.

Difficultés constatées

Des exigences mur à mur

Plusieurs responsables municipaux émettent des réserves à l'égard des attentes gouvernementales signifiées aux MRC, notamment celles qui se traduisent par des dispositions obligatoires qui, à leurs yeux, constituent des obstacles supplémentaires à l'entrée en vigueur des schémas révisés. Selon eux, la hausse des exigences découlant de modifications apportées à la loi ou de l'adoption d'*addendas* aux orientations (ex. : les paramètres pour la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en milieu agricole, les normes minimales de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, etc.) confine le monde municipal au rôle de simple exécutant des décisions prises par le gouvernement, alors que ce dernier devrait exercer un rôle d'accompagnateur auprès des élus plutôt que de dicter sa volonté.

Toujours selon ce que rapporte le milieu municipal, l'analyse de la conformité des schémas d'aménagement aux orientations gouvernementales fait en sorte que le gouvernement passe souvent outre aux consensus régionaux exprimés dans le schéma

d'aménagement et, en ce sens, constituerait un véritable droit de veto et l'instauration d'un régime de tutelle de la part du gouvernement.

Enfin, bien que rien dans la LAU ni dans le document général sur les orientations gouvernementales n'empêche la personnalisation des attentes gouvernementales, le milieu municipal estime que ces dernières devraient être modulées eu égard aux différentes problématiques que vivent les MRC. Sans adhérer complètement aux souhaits exprimés, le gouvernement a tout de même entrepris de valider ses orientations et de clarifier ses attentes de manière à mieux circonscrire l'analyse de la conformité des schémas.

Le retard dans l'exercice de révision des schémas

La révision est davantage déterminée par les obligations contenues dans la loi et les préoccupations gouvernementales que par l'adhésion du milieu municipal à la nécessité et aux avantages que procurerait la présence d'un schéma d'aménagement et de développement révisé.

L'absence de conséquences liées au non-respect des échéances prescrites, la possibilité de continuer d'agir par des moyens détournés, comme l'adoption d'un RCI durant de longues périodes de temps et l'idée voulant qu'il soit plus avantageux de conserver des dispositions et des normes moins contraignantes contenues dans les schémas de première génération contribuent à retarder l'exercice de révision. En l'occurrence, les premières MRC qui ont révisé leur schéma et qui ont répondu aux attentes gouvernementales s'estiment, dans plusieurs cas, pénalisées par rapport aux autres qui attendent et qui retardent cet exercice.

De même, les nombreuses modifications apportées aux orientations gouvernementales, la diversification des tâches exigées, mais aussi l'apparition de nouvelles obligations découlant de récentes préoccupations gouvernementales comme les schémas de protection incendie, la planification de la gestion des matières résiduelles et les schémas de sécurité civile contribuent également à modifier l'ordre des priorités et à détourner les MRC de leurs obligations en matière d'aménagement du territoire.

Une loi tenant compte de diverses préoccupations

Avec le temps, certains ministères et mandataires du gouvernement ont vu de nombreux avantages à s'associer à l'aménagement du territoire. Aussi, ils ont eu recours à la LAU pour faire valoir plusieurs de leurs préoccupations et y introduire diverses dispositions législatives capables de mieux asseoir leurs politiques, leurs normes et leurs règlements respectifs (ex. : normes du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs [MDDEP]; paramètres relatifs aux inconvénients causés par les odeurs

inhérentes à certaines activités agricoles du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec [MAPAQ]).

Pour le milieu municipal, ces nouveaux contenus sectoriels n'ont servi qu'à alourdir la loi et à nuire à l'exercice de révision des schémas d'aménagement. De plus, leur présence n'aurait fait qu'exacerber la résistance et générer certaines frustrations de la part de ce dernier qui a vu, dans l'obligation d'inclure dans le schéma des normes strictes, l'occasion pour certains ministères de se délester de leurs responsabilités et d'exercer un contrôle qui contrevient aux principes fondateurs de la loi.

Divers intervenants municipaux estiment qu'il faut trouver le moyen de permettre une véritable adaptation de ces normes et de ces exigences gouvernementales qui puissent tenir compte des caractéristiques et de la capacité du milieu municipal à gérer ces situations. Cependant, il y a lieu de s'interroger, au préalable, sur la voie à privilégier en matière d'intégration de ces politiques sectorielles : soit alourdir la LAU pour centraliser tous les aspects touchant l'aménagement du territoire et obtenir des documents de planification et de réglementation qui prennent en considération de l'ensemble des effets de ces domaines sectoriels sur le territoire, soit disperser l'information et les exigences ministérielles dans divers actes législatifs obligeant la multiplication des recherches avec le risque que ces documents soient moins performants du point de vue de l'aménagement, mais également incomplets aux yeux des organismes gouvernementaux.

Le manque de portée stratégique des documents de planification territoriale

Malgré le cadre formel instauré par la LAU, les outils de planification régionale et locale ne sont pas devenus des outils de référence aptes à susciter l'intérêt et l'adhésion de l'ensemble des intervenants publics. Si, dans certains cas, les faits et gestes posés par ces intervenants dénotent carrément une absence de prise en considération des documents de planification, dans d'autres cas, on constatera plutôt un réel chevauchement et un dédoublement des documents avec d'autres outils d'orientation tels que les plans stratégiques, les plans de développement et les plans d'action, qui viendront diminuer leur importance et leur portée.

De plus, il apparaît qu'une grande partie du potentiel d'utilisation des schémas d'aménagement demeure inexploitée. Ainsi, certaines interventions municipales et gouvernementales en matière d'immobilisations ne sont pas cohérentes avec les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme.

Dans un même ordre d'idées, il est également difficile de convaincre les MRC et les municipalités des bénéfiques que procurerait l'inscription au schéma d'aménagement d'éléments à caractère facultatif plutôt que de se limiter aux éléments du contenu obligatoire.

Le plan d'urbanisme, parent pauvre du cadre législatif en matière de planification

Les exigences de la loi relatives au contenu d'un plan d'urbanisme ont subi très peu de transformations depuis 1979, négligeant par le fait même les nouvelles préoccupations apparues au sein de la population et creusant l'écart avec les nouvelles tendances et les nouvelles pratiques d'urbanisme. Cette situation tend à dévaloriser l'importance de la planification territoriale alors que les citoyens devraient pouvoir compter sur un contenu législatif facilitant l'adoption d'un plan d'urbanisme plus performant. Aussi, pour être efficace, le « nouveau plan d'urbanisme » devrait aborder de nouveaux objets de même que s'articuler avec des politiques, des stratégies et des plans sectoriels complémentaires liés à la planification stratégique et au développement durable et contribuer à leur mise en œuvre.

Un suivi déficient de l'aménagement

L'atteinte des objectifs prévus aux documents de planification, la performance réelle des instruments de planification et de réglementation de même que le respect des orientations gouvernementales sont rarement mesurés et communiqués à la population. Or, les interventions dans le domaine public nécessitent de plus en plus une reddition de comptes, une pratique qui n'est toujours pas répandue en matière d'aménagement et d'urbanisme au Québec.

Pour une réécriture des pouvoirs de réglementation d'urbanisme

Les règlements de zonage, de lotissement, de construction, de même que celui relatif aux permis et certificats, demeurent encore aujourd'hui le cœur de la pratique municipale en matière d'urbanisme. Toutefois, les dispositions législatives qui soutiennent ces gestes réglementaires sont un héritage du Code municipal, de la Loi sur les cités et villes et sont le fruit de multiples modifications *ad hoc* au gré des besoins. On ne s'est jamais vraiment interrogé sur leur mode de rédaction très détaillé, sur la multiplicité des objets traités, ou encore sur l'absence de certains sujets qui les rendraient au goût du jour. Considérant, de surcroît, qu'il n'est pas toujours facile de s'y retrouver lorsque vient le moment de déterminer si une municipalité possède la capacité juridique de poser tel ou tel geste ou si un objet est susceptible d'approbation référendaire, il apparaît plus que nécessaire de revoir le contenu et le libellé de ces dispositions afin de les simplifier et de les clarifier.

Enjeux et perspectives

Clarifier le statut des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire

La détermination des objectifs nationaux en aménagement revient à l'État québécois. Il est en effet de la responsabilité d'un gouvernement, garant de la cohérence de l'aménagement sur l'ensemble du territoire, de faire connaître ses préoccupations et d'énoncer les objectifs qu'il compte atteindre. Ainsi, bien qu'il ait délégué aux MRC la réalisation et la mise en œuvre du schéma d'aménagement, le gouvernement québécois s'est tout de même réservé le privilège de juger de la conformité du contenu des schémas avec ses objectifs et ses préoccupations.

Par exemple, les systèmes d'aménagement reconnus comme étant les plus significatifs aux États-Unis sont effectivement ceux d'États qui assurent la conformité des documents de planification locaux à des orientations gouvernementales. Après avoir diminué la portée de ses orientations gouvernementales en aménagement en exigeant seulement que les documents de planification « tiennent compte » (*have regard to*) de celles-ci, le gouvernement ontarien s'est récemment ravisé et exige dorénavant, comme le Québec, que les documents d'aménagement et d'urbanisme soient « conformes » (*shall be consistent with*) aux orientations gouvernementales. À cet égard, les nouveaux « énoncés de principes » ontariens concrétisent un engagement du gouvernement à fournir des directives solides et claires quant à l'aménagement du territoire en vue d'édifier des communautés fortes, un environnement propre et sain, et une économie vigoureuse⁹.

Le gouvernement québécois doit continuer à se doter d'orientations en matière d'aménagement du territoire et d'exiger la conformité des schémas à celles-ci. La réforme de la LAU constitue une occasion de s'interroger sur les moyens à prendre pour accroître l'importance et la portée de ces orientations gouvernementales, d'envisager l'amélioration du mécanisme d'évaluation de la conformité des schémas par le ministre désigné (voir troisième principe), et de considérer la possibilité que ces orientations puissent être modulées selon le type de milieu.

9. GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DU LOGEMENT. *Déclaration de principes provinciale*, 2005. Cette nouvelle Déclaration de principes provinciale est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2005. Cette date coïncide avec l'entrée en vigueur de l'article 2 de la Loi de 2004 sur le renforcement des collectivités (modification de la Loi sur l'aménagement du territoire) qui exige que les décisions visant les demandes d'aménagement assujetties à la nouvelle Déclaration de principes provinciale soient « conformes » aux nouvelles politiques.

Actualiser les orientations et les attentes gouvernementales en tenant compte de l'émergence de nouveaux enjeux

Malgré que leur adoption puisse dater de 1994, les orientations gouvernementales en matière d'aménagement demeurent toujours d'actualité. Toutefois, l'émergence de nouveaux enjeux de société, comme les changements climatiques, la gestion de l'eau, la sécurité des personnes, la protection des paysages, l'occupation dynamique du territoire, la santé et les transports collectifs, tous ces nouveaux enjeux nous obligent à envisager leur mise à jour. La considération de ces nouveaux enjeux doit contribuer à l'amélioration des pratiques d'aménagement et d'urbanisme et concourir à l'atteinte du développement durable. Aussi, l'exercice de révision de la loi constituerait le moment approprié pour amorcer la réflexion relativement au contenu et à la forme que pourraient prendre dans le futur ces orientations et ces attentes gouvernementales.

Développer la portée stratégique des documents de planification territoriale

À l'instar de la demande faite par l'Union des municipalités du Québec (UMQ) en 2003, les nouveaux documents d'aménagement et d'urbanisme devraient avoir une portée plus stratégique de manière à guider un plus large éventail d'interventions susceptibles d'avoir des conséquences sur l'aménagement du territoire.

S'il est exact que les décisions en matière de développement affectent l'aménagement du territoire, il est tout aussi vrai que les décisions relatives à l'aménagement du territoire auront des conséquences sur le potentiel de développement d'un territoire donné. À ce titre, l'aménagement du territoire est clairement un outil de développement puisqu'il contribue à la planification des équipements et des infrastructures indispensables au développement mais, également, parce qu'il cherche à concilier le développement et la préservation du territoire et des ressources dans une perspective de développement durable. Il faut donc chercher à maintenir la cohérence entre l'aménagement du territoire et les différents documents de planification relatifs au développement et aux budgets d'immobilisations mais, également, avec toutes interventions de la part des autorités gouvernementales, municipales ou de tout autre organisme dont les activités risquent d'affecter l'utilisation du sol.

Par exemple, un mécanisme de cohérence pourrait s'appliquer entre le plan d'urbanisme et le Plan triennal d'immobilisations comme le suggère d'ailleurs l'UMQ, ou encore entre l'exercice des pouvoirs financiers ou ceux de maîtrise foncière (ex. : réserves foncières et programmes d'acquisition d'immeubles au centre-ville) des municipalités et la présence de document de planification adéquat. De même, l'énoncé d'une vision stratégique en amont du processus pourrait servir de zone de conciliation entre l'aménagement et le développement pour chacun des paliers ou à chacune des étapes de décision. Enfin, miser davantage sur l'aspect stratégique des documents de planification, qu'ils soient

d'ordre régional ou local, pourrait notamment impliquer un allègement du contenu des schémas d'aménagement pour se concentrer sur ce qui est d'intérêt régional et sur ce qui doit donner suite aux orientations gouvernementales.

Le défi à relever est celui de renforcer le caractère opérationnel du schéma sans en alourdir la teneur.

Concrétiser le partenariat

Face au peu de progrès enregistré jusqu'à présent, diverses solutions pourraient être envisagées pour accélérer la révision des schémas d'aménagement. Certains intervenants proposent la suspension ou la limitation de certains pouvoirs réglementaires ou avantages financiers conférés aux MRC et aux municipalités locales, alors que d'autres estiment qu'il serait approprié de lier l'action des autorités municipales à une série d'engagements et de réalisations de la part de partenaires ministériels.

Miser davantage sur le suivi de l'aménagement

La révision de la loi pourrait être l'occasion d'examiner la possibilité d'étendre à l'ensemble des MRC et des municipalités l'obligation qui est faite aux communautés métropolitaines d'assurer un suivi à la mise en œuvre et à l'atteinte des objectifs en matière d'aménagement du territoire. La généralisation de cette pratique permettrait d'évaluer et de communiquer aux citoyens les progrès enregistrés ou les reculs, selon le cas, et de faciliter la révision ou la modification ultérieures des documents de planification et de réglementation. Cette forme de reddition de comptes pourrait en contrepartie s'accompagner d'un allègement des obligations et des contrôles liés à la mise à jour des outils d'urbanisme.

Souhaitant aller au-delà d'une pratique qui est encore bien souvent volontaire, certains gouvernements ont récemment inclus, à même leur législation, l'obligation de faire le suivi et d'évaluer annuellement les résultats obtenus par rapport au contenu des instruments de planification. Mentionnons à ce titre le Royaume-Uni qui a prévu l'implantation d'un processus de *monitoring* tant aux niveaux régional que local. On peut également mentionner la Colombie-Britannique, dont l'article 869 du *Municipal Act* (article introduit en 1995 par le *Growth Strategies Act*) oblige les municipalités régionales (*regional districts*) à se doter d'un programme de suivi en vue d'évaluer l'implantation et les progrès réalisés quant aux actions et aux objectifs prévus dans leur stratégie régionale de développement (*regional growth strategy*), et à publier un rapport annuel sur les progrès réalisés.

Recourir davantage à la réglementation régionale

Il y aurait lieu d'évaluer la possibilité que soient renforcés les pouvoirs réglementaires des MRC sur des sujets pouvant avoir une portée régionale ou qui donnent lieu à des réglementations variables selon les municipalités risquent d'affecter les objectifs que la MRC souhaite atteindre (ex. : la protection et l'occupation des rives, du littoral et des plaines inondables, les éoliennes, l'affichage publicitaire le long des routes, etc.).

Améliorer la portée et la compréhension des pouvoirs relatifs à la réglementation d'urbanisme

L'ensemble des dispositions relatives à la réglementation d'urbanisme devrait être revu afin d'en réorganiser et d'en réécrire le contenu. Agir de la sorte permettrait d'améliorer leur compréhension, de mieux circonscrire ou de mieux élargir, selon le cas, la portée et les limites des pouvoirs en ce domaine. Il y aurait également lieu d'examiner la pertinence d'inclure dans la LAU tous les pouvoirs relatifs au contrôle des usages contenus dans d'autres lois (ex. : Loi sur les centres de la petite enfance) ainsi que ceux spécifiquement prévus dans diverses chartes particulières.

Miser principalement sur les outils à caractère discrétionnaire

Considérant les avantages que procure l'utilisation des outils d'urbanisme à caractère discrétionnaire et l'importance dorénavant acquise par les comités consultatifs d'urbanisme (CCU), il y aurait lieu de poursuivre l'introduction de ce type d'instruments réglementaires dans la LAU. Par ailleurs, l'exercice de révision de la loi devrait être l'occasion de revoir le mode de rédaction législatif de ces outils discrétionnaires de manière à les regrouper afin, notamment, de supprimer la répétition de certaines règles.

» Troisième principe

« Une concertation des choix et des actions des trois paliers de gouvernement »¹⁰

La cohérence des choix et des actions

L'aménagement fait appel à la coordination et à la conciliation des choix et des actions des trois paliers de gouvernement, ce qui devrait se traduire le plus possible par une harmonie des décisions. Néanmoins, pour assurer une convergence des décisions et des interventions, il est tout de même nécessaire d'admettre une primauté des objectifs formulés par les paliers supérieurs. Il importe dans les faits que chacun des paliers

10. SECRÉTARIAT À L'AMÉNAGEMENT ET À LA DÉCENTRALISATION, MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF. op cit. note 1, p. 15.

assume pleinement ses responsabilités tout en tenant compte des interrelations qui le rattachent aux autres niveaux décisionnels.

Des mécanismes facilitant l'échange d'informations et la concordance des objectifs et des projets respectifs

Les mécanismes assurant la cohérence entre les décisions et les interventions des différents paliers de gouvernement sont conçus de manière à faciliter la concertation et, éventuellement, de réaliser les arbitrages nécessaires tout en respectant la part de responsabilités qui revient à chacun.

Cette conjugaison des efforts se reflète également sur le plan de l'aide technique que le gouvernement offre aux collectivités qui le désirent. Il est clair que, pour permettre à chaque instance d'assumer utilement et convenablement ses responsabilités, des ressources techniques doivent être consacrées à la sensibilisation, à la formation et à l'écoute des partenaires impliqués.

Acquis

L'assujettissement de l'État à la démarche de planification territoriale

L'assujettissement de l'État québécois est exprimé au moyen de l'énoncé de principe prévu à l'article 2 de la loi et complété par les dispositions prévues aux articles 149 et suivants, qui établissent les mécanismes de coordination, d'évaluation et de réalisation de la notion d'intervention gouvernementale. Un schéma et un RCI d'une MRC ou d'une communauté métropolitaine lient donc le gouvernement, ses ministres et ses mandataires lorsque ceux-ci projettent d'intervenir sur son territoire. Dans ce cas, la MRC ou la communauté doit, s'il y a lieu, donner son avis sur la conformité de l'intervention projetée eu égard aux objectifs du schéma et aux dispositions de son RCI.

La règle de conformité

L'une des principales caractéristiques de la LAU, si on la compare à la majorité des lois nord-américaines, demeure sans contredit l'importance accordée aux notions de coordination et de cohérence qui permettent d'assurer la concordance des objectifs et des projets des trois paliers de décision en matière d'aménagement du territoire. Dans les faits, l'aboutissement de ces notions se matérialisera par l'analyse des documents de planification et de réglementation sous la forme de la règle de conformité.

La règle de conformité soutient sur quatre plans la logique de planification territoriale articulée par la LAU. Aussi, son emploi permet :

- de s'assurer de la transposition d'éléments prévus au schéma d'aménagement dans le plan et les règlements d'urbanisme;
- d'établir une conciliation entre les orientations gouvernementales et un schéma d'aménagement en voie de modification ou de révision, de même qu'avec un RCI;
- d'apprécier la validité de l'intervention gouvernementale en présence d'un schéma d'aménagement et d'un RCI déjà en vigueur sur le territoire;
- de s'assurer de la transposition d'éléments prévus au plan d'urbanisme dans les règlements afférents.

Enfin, il est important de noter que cette conformité s'apprécie non seulement en fonction des intentions explicitement mentionnées aux objectifs prévus au schéma d'aménagement, mais également des principes qui découlent de l'ensemble des éléments mentionnés. De même, tout avis de non-conformité, peu importe sa provenance, doit être motivé et doit indiquer les raisons de la désapprobation eu égard aux orientations et aux objectifs poursuivis.

L'assouplissement des mesures administratives au MAMR

Afin de ne pas retarder indûment le processus, le MAMR s'est doté de diverses mesures administratives pour accélérer le traitement des documents qui lui sont soumis et, pour permettre d'accélérer leur entrée en vigueur. Par exemple, lorsqu'une MRC demande l'avis du ministre à l'étape du projet de modification et que le règlement adopté par la suite répond favorablement à l'avis gouvernemental, le MAMR ne consulte que les ministères concernés en ne leur accordant qu'un très court délai, ou sanctionne immédiatement son entrée en vigueur.

Une culture de l'aménagement du territoire au sein des ministères et du milieu municipal

Une culture de l'aménagement du territoire s'est installée au sein des ministères et des mandataires du gouvernement. Elle ne demande aujourd'hui qu'à être enrichie et consolidée. Une fonction publique municipale et régionale compétente en matière d'aménagement et d'urbanisme s'est également développée durant ces années. Son expertise est aujourd'hui considérable et devrait pouvoir profiter à toute la collectivité.

Difficultés constatées

La lourdeur du mécanisme d'évaluation de la conformité des schémas

La lourdeur des règles de procédure encadrant la modification et la révision des schémas d'aménagement est régulièrement soulevée par les responsables tant gouvernementaux

que municipaux comme étant un facteur important pour expliquer le retard considérable qu'accuse l'exercice de révision. Le grand nombre d'étapes contribuerait entre autres à créer un essoufflement et un désintéressement du côté des autorités municipales qui, de surcroît, remettent en question le rôle et l'utilité de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, si certains, comme les représentants de la Fédération québécoise des municipalités (FQM), sont d'avis que les problèmes constatés sont dus au seul fait que ce sont « [...] [des] fonctionnaires gouvernementaux qui prennent les décisions en matière d'aménagement du territoire, grâce à la latitude que leur confient les orientations gouvernementales dans l'approbation des schémas », d'autres estiment plutôt que la refonte des institutions gouvernementales ne serait pas étrangère aux problèmes constatés.

Ces dernières années sont en effet marquées par les efforts déployés par différents ministères et mandataires de l'État pour régionaliser certaines de leurs activités et, plus particulièrement, par l'idée de confier aux directions régionales l'élaboration des avis ministériels en matière d'aménagement du territoire. Souhaitée depuis longtemps par le milieu municipal, cette régionalisation, qui devrait notamment faciliter la modulation des orientations et des attentes gouvernementales au niveau de chacune des MRC, devra toutefois être améliorée. Aussi, une attention particulière devra être apportée à la nécessité et à la manière de mieux préparer le personnel situé en région afin que ce dernier puisse acquérir et posséder toute la connaissance requise en matière d'aménagement du territoire pour juger de la recevabilité d'une proposition et de son adéquation avec les orientations adoptées par son ministère. De même, il sera nécessaire de réviser certains aspects des processus administratifs de manière à ce que les autorités des ministères et des organismes soient toujours au fait des positions véhiculées par leurs directions régionales, et ce, afin de ne pas nuire à la vision d'ensemble ainsi qu'à la cohérence des positions ministérielles.

Lenteur de la concordance locale

Selon certaines informations, incomplètes, mais fiables, il n'est pas rare de voir les municipalités négliger d'agir avec diligence pour assurer la concordance de leurs plans et de leurs règlements d'urbanisme avec les objectifs et les dispositions réglementaires des schémas révisés, et ce, même plus de deux ans après leur entrée en vigueur. Il arrive même dans certains cas que des plans et des règlements d'urbanisme ne soient toujours pas en vigueur lorsque la date anniversaire de cinq ans, obligeant une nouvelle révision du schéma, est atteinte. Or, ces retards ont pour effet de différer la mise en application locale d'éléments de planification de la MRC et des orientations gouvernementales à défaut d'un RCI permettant leur mise en application immédiate.

L'absence de sanctions et le manque d'incitations à respecter les échéances légales

Contrairement au gouvernement qui doit transmettre une réponse dans les 60 ou 120 jours suivant la réception d'un document de planification sous peine de le voir entrer en vigueur, rien dans la LAU ne prévoit l'existence de sanctions, de pénalités ou de conséquences pour les MRC et les municipalités en défaut de respecter les échéances imposées par la loi.

Selon certains, le retard enregistré dans le processus de révision des schémas d'aménagement serait une conséquence directe de l'absence de leviers financiers encourageant les MRC à procéder plus rapidement, telle la présence de bonis à la performance pour celles qui travailleraient à l'intérieur des délais fixés par la loi et qui intégreraient les orientations gouvernementales. Pour d'autres, ce serait l'absence d'échéances à divers endroits du processus qui nuirait à l'exercice de révision, comme c'est le cas entre l'adoption d'un Projet de schéma d'aménagement et de développement révisé (PSADR) et le dépôt d'un schéma d'aménagement et de développement révisé (SAR); cette absence laissant les MRC libres d'arrêter indéfiniment le processus.

La conformité entre les règlements et le plan d'urbanisme

Lorsqu'une municipalité adopte un règlement en conformité avec son plan d'urbanisme modifié ou révisé, la loi prévoit qu'un groupe de cinq propriétaires ou locataires de la municipalité peut demander un avis sur la conformité du règlement au plan d'urbanisme à la Commission municipale du Québec (CMQ).

L'expérience vécue jusqu'à présent indique que les citoyens utilisent peu ce recours et lorsqu'ils le font, ils invoquent surtout des motifs liés à l'opportunité de la décision du conseil municipal, ou encore à la légalité de la réglementation plutôt que des arguments portant réellement sur la conformité du règlement aux objectifs du plan.

Enjeux et perspectives

Repenser et clarifier le processus des échanges avec le gouvernement

Bien que des mesures administratives aient été mises en place au MAMR pour accélérer le processus d'analyse des documents qui lui sont transmis, il conviendrait d'améliorer le processus de planification. Il est en effet indispensable que la mise en application de la loi soit revue afin d'alléger tant le travail d'élaboration des schémas que celui d'analyse fait par le Ministère et, éventuellement, de favoriser une réponse plus rapide du gouvernement. Ainsi, il pourrait être, par exemple, pertinent d'envisager la possibilité :

- que certains gestes posés par une MRC n'aient pas à être avalisés par le gouvernement;
- que soient allégés les processus de modification et de révision des schémas, de manière à réduire le nombre d'étapes ou à introduire un processus continu de modifications selon les besoins des MRC ou du gouvernement.

Repenser le mécanisme d'évaluation des interventions gouvernementales et de la conformité locale

La règle de conformité requise par la loi est fondamentale pour coordonner les décisions des trois paliers gouvernementaux. Dans la mesure où le schéma d'aménagement et le RCI sont les documents au cœur de la relation devant exister entre l'État et les municipalités en matière d'aménagement du territoire, il est souhaitable de s'interroger sur certains problèmes que semblent susciter les mécanismes liés aux interventions gouvernementales.

Par ailleurs, certains intervenants évoquent l'idée que l'amélioration du processus de consultation publique et l'obligation faite aux autorités locales d'assurer en tout temps une cohérence entre le plan et les règlements d'urbanisme permettraient de réduire substantiellement le nombre d'étapes prévues au processus de concordance et, incidemment, de raccourcir les délais d'entrée en vigueur des règlements d'urbanisme.

La révision de la LAU devrait donc constituer l'occasion de revoir les modalités d'opération de ces mécanismes.

Miser davantage sur la simplification des processus que sur la diminution des délais

Certes, les délais peuvent paraître longs si l'on joute toutes les étapes à réaliser. Cependant, juger que l'amélioration du processus de planification passe simplement par une diminution des délais d'analyse des documents transmis au MAMR constitue une erreur et un raisonnement relativement réducteur.

Considérant le nombre élevé de demandes transmises au MAMR de même que l'ampleur du travail d'analyse, de rédaction et de conciliation auprès des autres ministères, il devient difficile d'envisager ce genre de diminution. De plus, bien que la réduction de certains délais, comme le fait de passer de 15 jours à 7 jours entre la publication d'un avis public et la tenue d'une assemblée publique de consultation, puisse effectivement accélérer l'entrée en vigueur des règlements d'urbanisme, ce type de solution risque tout de même de décourager la participation des citoyens et de nuire à leur organisation.

Aussi, toute modification suggérée devra prendre en considération l'ensemble du processus et de ses conséquences sur les autorités municipales et gouvernementales, et non seulement favoriser une réaction plus rapide du ministre désigné.

» **Quatrième principe**

« Une participation plus active des citoyens à la prise de décision et à la gestion de l'aménagement »¹¹

Un rôle reconnu

Il appartient certes aux élus municipaux d'assumer la responsabilité finale des choix collectifs. Cependant, le processus de décision touchant l'aménagement du territoire et l'urbanisme commande dorénavant de prendre davantage appui sur la participation, la consultation des citoyens, voire sur une concertation avec les citoyens.

Acquis

Une présence institutionnalisée par la loi

Bien que l'existence du processus d'approbation référendaire remonte à l'octroi du pouvoir de zoner prévu au Code municipal en 1930 et à la Loi sur les cités et villes en 1941, ce ne sera qu'avec l'adoption de la LAU que seront jetées les véritables bases de la participation et de la consultation des citoyens en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Dans un contexte où leur présence est devenue incontournable et même valorisée, la consultation et la participation des citoyens ne sauraient aujourd'hui faire l'objet d'un recul dans le cadre de cet exercice de révision.

Création et généralisation des comités consultatifs d'urbanisme

On trouve dorénavant des CCU dans la presque totalité des municipalités du Québec. Associés depuis 1985 à la mise en application des outils réglementaires à caractère discrétionnaire, comme les dérogations mineures et les PIIA, les CCU contribuent désormais à étendre l'action citoyenne à l'intérieur même du processus décisionnel.

La présence et la contribution des comités consultatifs agricoles (CCA) et d'autres comités consultatifs d'aménagement mis en place par les MRC au fil des années sont également devenues des rouages importants de l'exercice de planification et ont permis l'implication de citoyens oeuvrant dans divers secteurs d'activités.

11. SECRÉTARIAT À L'AMÉNAGEMENT ET À LA DÉCENTRALISATION, MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF. op. cit., note 1, p. 18.

Des expériences novatrices qui vont au-delà des règles prévues à la LAU

Avec le temps, certaines expériences en matière de consultation publique ont innové et ont donné cours à des pratiques de participation de citoyens qui vont bien au-delà des règles prescrites par la LAU. À titre de sources d'inspirations, pensons, par exemple, à la constitution de l'Office de consultation publique de Montréal, à la démarche de consultation et de concertation de la MRC de Lac-Saint-Jean-Est avec le milieu agricole, ou encore à l'adoption d'une politique de consultation publique par la Ville de Québec.

Le citoyen promu « contrôleur de l'action publique » et « personne intéressée »

Contribuant à l'idée du « contrôle citoyen sur les actes de l'administration publique », la LAU confirme un large éventail de mesures et de mécanismes qui donnent l'occasion aux citoyens ou à leurs représentants d'obliger les responsables municipaux à leur rendre des comptes. De plus, l'adoption de la LAU a également contribué à l'élargissement de la notion d'intérêt et a reconnu à toute « personne intéressée » la possibilité de recourir aux tribunaux lors de situations clairement identifiées aux articles 227 et suivants. Toutefois, dans un cas comme dans l'autre, le coût élevé de ces démarches constituera dans bien des cas un frein à cette action citoyenne.

Difficultés constatées

Faible participation des citoyens

L'institutionnalisation de mécanismes dans la LAU a, dans une certaine mesure, suscité et facilité la participation des citoyens à la prise de décision en matière d'aménagement du territoire et de planification urbaine. Mais, en même temps que la population exige de mieux contrôler l'action publique et de participer de plus près à l'élaboration des projets, un certain paradoxe s'est installé : les citoyens donnent plutôt l'impression de se désintéresser de ces questions. C'est en effet à ce constat qu'arriveront 88 % des répondants à l'enquête menée par le MAMR au printemps 2000¹².

La LAU s'avère en effet peu efficace lorsqu'il s'agit de susciter une participation des citoyens qui aille au-delà de la mobilisation pour décrier ou remettre en question une décision des autorités municipales affectant leur milieu et leur cadre de vie. Cette faible participation est de surcroît onéreuse, car elle oblige la publication d'avis et la tenue d'assemblées publiques de consultation devant des salles vides, ce qui n'est pas sans

12. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR. *Les mécanismes de consultation publique en matière d'urbanisme et d'aménagement*, rapport d'étape, octobre 2001.

contribuer à alimenter l'idée voulant que la consultation des citoyens soit somme toute un geste inutile.

Un processus qui répond peu ou pas aux règles de l'art

Rien ou peu d'éléments prévus à la LAU ne suscite le recours à des règles dorénavant reconnues et admises en matière de consultation publique. Trop souvent assiste-t-on à la présence d'avis publics d'une facture essentiellement juridique (par ailleurs très coûteux), à des délais trop courts pour informer adéquatement la population, à une qualité et à une pertinence inégales des documents disponibles, au déroulement d'assemblées publiques sans encadrement, ou encore à l'absence de diffusion des résultats de la consultation.

Mais, au-delà de ces constats, certains estiment que le processus de participation des citoyens prévu à la LAU est incomplet du fait de son incapacité à générer des obligations qui aillent au-delà de celle d'informer et de consulter. Pour être complète, cette participation des citoyens devrait tendre à favoriser la concertation entre acteurs, c'est-à-dire mener à l'existence d'une réelle négociation entre les parties susceptibles de transformer plus ou moins profondément le projet initial, et ce, malgré que les autorités locales puissent garder l'initiative et le pouvoir de décision finale.

Enfin, le processus de demande d'approbation référendaire ne s'applique pas lorsque les modifications aux règlements sont rendues nécessaires pour assurer leur conformité au plan d'urbanisme. Cette situation crée un inconfort politique et juridique parce que les élus municipaux perçoivent mal les occasions où il peut être approprié de recourir à ce mécanisme particulier. De plus, il appert que certaines municipalités utilisent ce mécanisme à mauvais escient tout simplement pour éviter que les citoyens n'aient la possibilité de recourir au processus d'approbation référendaire.

Enjeux et perspectives

Repenser les mécanismes institutionnels

Si l'idée d'associer la population aux démarches de planification urbaine et d'aménagement du territoire demeure incontournable, il apparaît nécessaire de revoir l'ensemble des dispositions prévues à la loi, de manière à les adapter à de nouveaux enjeux et à de nouvelles préoccupations, à faire évoluer le « droit à être consulté » vers l'idée de la concertation et, enfin, à susciter un nouvel intérêt pour l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

À cette fin, les mécanismes institutionnels devraient s'appuyer sur les principes de gestion participative, assortis toutefois de procédures et de moyens allégés assurant la

participation des citoyens dans une perspective d'efficacité, de transparence et d'équité. On peut à ce titre penser à la consultation des citoyens en amont d'un projet de règlement, à l'amélioration du contenu des avis publics, à la production d'un rapport de consultation ou à la possibilité pour les élus de se garder un droit de réserve pour les projets controversés. On peut également penser à laisser davantage de place à des interactions permettant l'évolution et la progression d'un projet.

Clarifier les objets de consultation

Les citoyens demandent à être consultés et participent en plus grand nombre s'ils sont directement touchés par un projet d'aménagement et d'urbanisme. Cette observation a été confirmée lors du forum *Citoyens et gestion municipale*, tenu à l'occasion du congrès de la FQM, en octobre 2003¹³. Il pourrait donc être envisagé de cibler davantage les objets de consultation.

Revoir le droit d'appel pour les citoyens

La révision de la LAU offre l'occasion d'organiser un contrôle démocratique qui ne bloque pas les évolutions à venir, mais qui, au contraire, permet à la population d'accompagner la mise en œuvre des projets, au-delà de la conciliation relative aux conflits. Aussi, il pourrait être envisagé de simplifier et de limiter l'utilisation du référendum décisionnel à l'égard de matières dont l'impact est déterminant pour les citoyens.

13. FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *Citoyens et gestion municipale : Jusqu'où va la démocratie?*, Congrès de la FQM, Rapport : Information No 01-AGP-11, Forum du 4 octobre 2003.