



Position de l'**ADGMRCQ** sur
l'avant-projet de loi sur l'aménagement
durable du territoire et l'urbanisme

INTRODUCTION

L'aménagement du territoire, étant l'un des importants mandats confiés aux MRC lors de leur création, il est logique et pertinent que les représentants administratifs de ces organismes se positionnent quant à l'avant-projet de loi. Tout comme l'a fait la FQM (représentant politique de ces organismes) dans le document : « Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire concernant l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme ». D'ailleurs, l'ADGMRCQ appuie sans réserve le mémoire de leurs patrons siégeant à la FQM.

Il va sans dire qu'à l'analyse du document de la FQM et du nôtre, vous pouvez identifier certaines positions ou orientations communes, entre-autres :

- **Privilégier davantage l'autonomie des organisations et des élus municipaux dans la gestion et l'aménagement territorial.**
- **Réduire l'interprétation, l'arbitraire des décisions gouvernementales dû à des notions, éléments objectifs, et contenu imprécis sans connaissance de leur portée exacte.**
- **Réduire, voire éliminer, les procédures de contrôle qui n'apportent aucun gain pour le monde municipal.**

Ce texte portera sur les recommandations en regard aux grands enjeux de la loi, en référant, à certaines occasions, aux articles de celle-ci. Cependant, il n'analysera pas la loi article par article.

Les cinq (5) parties que comporte ce texte sont :

- 1- « La dynamique » des orientations gouvernementales
- 2- La permanence des «intouchables»
- 3- Le piège des «incompris»
- 4- Les obligations de « monitoring »
- 5- La présence des «irritants»

Et la conclusion englobera la synthèse de notre position.

PARTIE 1 – « La dynamique » des orientations gouvernementales

La première partie de ce document est consacrée aux orientations gouvernementales, car ce sont sur elles que repose toute la dynamique des relations politiques et administratives reliées à la gestion et à la planification de l'aménagement du territoire.

En effet, la marge de manœuvre concernant l'aménagement au niveau municipal est délimitée par les orientations gouvernementales.

Elles sont la clé qui ouvre la porte à une plus grande autonomie municipale ou non.

Ces orientations détermineront si le schéma d'aménagement est acceptable et s'il entre en vigueur par l'approbation gouvernementale.

Ces orientations (article 28.3^{ième} A) devraient être formulées en consultation avec le milieu municipal. D'ailleurs, le dernier *considérant* de l'avant-projet de loi se lit comme suit : « considérant que le gouvernement est responsable, en consultation avec le milieu municipal, de la définition des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire ».

Il est évident que pour l'ADGMRCQ il serait préférable de lire **EN CONCERTATION** avec le milieu municipal.

Par ailleurs, au-delà de la sémantique il est essentiel pour garder une marge de manœuvre aux élus et aux organismes municipaux, que ces orientations gouvernementales soient :

- Modulées
- Adaptées
- De géométrie variable
- Etc.

Bref, que « les habits soient ajustables et non de taille unique ». Nous comprenons que l'un des rôles de la MRC est de faire l'arrimage entre le gouvernement (orientations) et les municipalités (application règlementaire et développement local). Il est cependant essentiel que les MRC aient une latitude suffisante dans ce rôle d'arrimage afin de répondre aux spécificités des milieux qui la composent.

Pour réaliser les *orientations gouvernementales modulées*, il est nécessaire que, lors de la conception de celles-ci, des mécanismes de modulation soient introduits; soit par objectifs, normes, etc. comprenant des résultats variables (des fourchettes d'application de x à y), et ce, en fonction des diverses caractéristiques ou facteurs du milieu. À titre d'exemples, ces orientations gouvernementales pourraient être formulées en fonction :

- Des zones desservies ou non desservies par des réseaux d'égouts ou d'aqueduc
- Du caractère, urbain ou rural, de la MRC
- De la densité de population
- Du caractère, agricole (selon la LPTAA) ou industriel, de la MRC
- MRC des régions métropolitaines ou éloignées des grands centres
- MRC en croissance ou décroissance démographique
- MRC région ressource ou MRC région dortoir
- MRC avec terres publiques ou avec uniquement terres privées
- MRC avec une villégiature importante ou sans (ou peu) de villégiature
- MRC avec forêt ou sans forêt
- Etc.

Pour ce faire, il est essentiel que la LADTU comporte des **ARTICLES SUR CE PROCESSUS DE MODULATION DES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES AFIN DE VÉHICULER UN MESSAGE CLAIR À L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL DE PROCÉDER EN CE SENS.**

PARTIE 2 – La permanence des « intouchables »

Le présent projet de loi confirme que la loi sur la Protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) conserve la priorité sur la LADTU.

Dans ce contexte, les MRC ne peuvent, en aucun cas, moduler le développement de leur territoire dans ces espaces.

LA LOI DEVRAIT INTRODUIRE DES VARIABLES PERMETTANT CERTAINES INTERVENTIONS DES ÉLUS ET DES ORGANISATIONS MUNICIPALES DANS LA ZONE AGRICOLE.

L'aménagement du territoire ne peut se faire en vase clos, c'est-à-dire seulement en prenant en compte les milieux urbains ou forestiers en laissant pour compte les secteurs ruraux et agricoles.

En outre, ce projet de loi confirme la primauté de la loi sur les mines, ce qui a pour effet de ne laisser aucune place au milieu municipal pour :

- Gérer leur territoire en regard à l'ensemble des activités d'extractions et d'exploitation.
- Régler les conflits d'usages.
- Orienter les priorités de développements économiques.
- Négocier des compensations pour les inconvénients et dommages aux infrastructures et équipements.
- Etc.

IL SERAIT DONC IMPORTANT QUE LA LADTU COMPORTE DES ARTICLES PERMETTANT UN DROIT DE GESTION ET DE REGARD SUR L'ENSEMBLE DES ACTIVITÉS MINIÈRES.

PARTIE 3 – Le piège des « incompris »

L'avant-projet de loi englobe certains incompris. Ce vocable réfère à toutes les notions qui sont imprécises, mal définies et dont la portée est inconnue.

Ces « incompris » laissent la place à l'interprétation, l'arbitraire et la décision finale à l'appareil gouvernemental.

Ces « incompris » placent l'appareil gouvernemental en contradiction avec les Principes de base contenus dans le préambule de projet de loi, soit :

- « 1. La responsabilité politique en aménagement (responsabilité partagée)
2. La subsidiarité et les domaines propres d'intervention
3. La concertation des actions gouvernementales et municipales.
4. La participation active des citoyens au processus consultatif d'aménagement. »

IL SERAIT IMPORTANT QUE CERTAINS ARTICLES PRÉCISENT LA NATURE, LA PORTÉE ET L'AMPLEUR OU SIMPLEMENT LA SIGNIFICATION DE CERTAINES NOTIONS DE L'AVANT-PROJET DE LOI, NOTAMMENT :

- La vision stratégique (article 5)
- Le Plan de mise en œuvre avec ses « *notamment* » (article 20)
- Le diagnostic et un document sur les incidences significatives anticipées de la mise en œuvre du schéma d'aménagement et de développement (article 39)
- Le rapport biennal (avec ses indicateurs) (article 78)

PARTIE 4 – Les obligations de monitoring (article 78, 79)

Les articles 78, 79 obligent les MRC à identifier des indicateurs visant à assurer le suivi de la mise en œuvre...

Cette démarche bien logique et théorique est très questionnable puisqu'elle alourdit la démarche d'aménagement et de développement (en mettant en place des indicateurs qui devront être mis à jour).

Cette démarche engendre obligatoirement une surcharge pour les ressources actuelles et génère éventuellement le besoin d'autres ressources.

Cette démarche théorique néglige la prise en compte des forces sociales, économiques, politiques et culturelles. Celles-ci, ayant le pouvoir d'influencer ou de déterminer de façon plus significative que ce monitoring ou toutes actions municipales.

Dans ce contexte, nous aimerions savoir, ces indicateurs et ce suivi sont **pour qui? Pour quoi? Comment servent-ils? Et à quel coût?**

Cette démarche engendrera des coûts, et ce, pour quel gain?

Le suivi et la satisfaction, par rapport aux résultats obtenus, se réalisent pour les élus et, par ricochet aux organismes municipaux, par les élections.

Ainsi, cette évaluation nous apparaît comme un moyen de contrôle technocratique qui pourrait éventuellement devenir un élément dont il faudrait tenir compte pour l'aide financière gouvernementale.

L'ADGMRCQ DEMANDE L'ABOLITION DE LA DÉMARCHE DES ARTICLES 78, 79.

PAR AILLEURS, SI CETTE REQUÊTE N'EST PAS SATISFAITE IL SERAIT NÉCESSAIRE QUE LE DÉLAI DE PRODUCTION DE CE RAPPORT SOIT À TOUS LES QUATRE (4) ANS ET NON À TOUS LES DEUX (2) ANS (compte tenu de la dynamique municipale et que la mise en œuvre du schéma d'aménagement et de développement est une démarche qui relève du moyen et long terme et non du court terme).

PARTIE 5 – La présences des « irritants »

L'avant-projet de loi introduit une nouvelle disposition (article 28) à savoir :

Une déclaration, produite sous la signature du secrétaire de l'organisme compétent, établissant si le projet de modification ou la modification contient un élément propre à faire l'objet d'un examen de sa conformité aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire.

Encore une fois, les mécanismes et la portée de ce document sont imprécis et pourquoi la signature du secrétaire et non **UNE RÉOLUTION DU CONSEIL?** Ce document sera-t-il décisionnel (définitif) ou sera-t-il évalué par l'appareil gouvernemental? Si c'est le cas, il s'agit de dédoublement injustifié.

De plus, dans le même article 28, on annonce que le gouvernement définira les éléments propres à faire l'objet d'un examen de conformité aux orientations gouvernementales et déterminera la forme de la déclaration prévue au premier alinéa.

Il est très regrettable et frustrant que ce document n'ait pas été déposé en même temps que l'avant-projet de loi.

En outre, l'avant-projet de loi est silencieux sur le mode **D'ARBITRAGE OU SUR LA PROCÉDURE POSSIBLE S'IL Y A UNE DIVERGENCE** en regard à la conformité entre une modification du plan et des règlements d'urbanisme avec le schéma d'aménagement et de développement.

Par ailleurs, le schéma comporte un volet d'aménagement et un volet de développement. L'avant-projet de loi ne touche en rien au volet *développement*.
IL AURAIT PU AU MOINS PROPOSER DES MESURES, DES OUTILS, ETC. AFIN DE PERMETTRE AUX MRC DE RÉALISER LEURS OBJECTIFS ET LEURS PLANS DE MISE EN ŒUVRE.

À titre d'exemple : une MRC peut gérer un parc industriel, un parc régional, une piste cyclable, un lieu historique, etc. Cependant, elle n'a pas de pouvoir d'expropriation. Quelle cohérence!

Enfin, l'avant-projet de loi n'apporte **AUCUN OUTIL, MÉCANISME, GAIN, ETC. EN CE QUI A TRAIT À LA « CONSULTATION » CONCERNANT L'IMPLANTATION DES PORCHERIES.**

Le processus demeure inchangé : soit le MDDEP émet un CA qui autorise la porcherie; la MRC et la municipalité locale subissent la colère des opposants et ne peuvent que recommander des mesures marginales à la problématique fondamentale soit l'implantation elle-même.

CONCLUSION

L'ADGMRCQ, comme la FQM, est entièrement en accord avec le préambule de la loi. Il est donc nécessaire que ce préambule prévale sur la rédaction et l'interprétation des articles de la loi.

Au niveau des changements apportés pour la rédaction de LADTU, il apparaît nécessaire :

- 1- Que la loi intègre des articles obligeant la modulation des orientations gouvernementales selon diverses caractéristiques du milieu;
- 2- Que la loi introduise certaines variables permettant aux élus et organismes municipaux d'intervenir au niveau de l'aménagement dans la zone agricole tel que défini par la LPTAA;
- 3- Que la LADTU comporte des articles permettant un droit de gestion et de regard sur l'ensemble des activités minières;

- 4- Que la loi précise la nature, la portée de certaines notions :
 - Vision stratégique
 - Plan de mise en œuvre
 - Le diagnostic et le document sur les incidences significatives anticipées de la mise en œuvre du schéma d'aménagement et de développement;

- 5- L'abolition des articles 78, 79;
5B Sinon que le délai soit de 4 ans;

- 6- Que ce soit le conseil qui déclare que la modification au schéma d'aménagement et de développement ne fait pas l'objet d'examen de la conformité;

- 7- Mettre un processus d'arbitrage pour les divergences en regard à la conformité des plans et règlements d'urbanisme locaux au schéma d'aménagement et de développement;

- 8- Mettre en place, outils, mesures afin de réaliser les objectifs de développement des MRC;

- 9- Instaurer une nouvelle procédure en regard à l'implantation des porcheries.

Ainsi donc, à la lecture de l'avant-projet de loi, on a l'impression que le politique a écrit le préambule, que l'administratif a écrit le contenu mais qu'il n'y a pas eu d'arrimage entre le préambule et les articles de cet avant-projet.

L'ADGMRCQ espère que dans la version définitive de la LADTU, les correctifs demandés seront incorporés clairement aux articles composant celle-ci.