

Québec, le 18 avril 2006

Monsieur Jean-Paul Beaulieu
Sous-ministre
Ministère des Affaires municipales et des Régions
10, rue Pierre-Olivier-Chauveau
Québec (Québec) G1R 4J3

Monsieur le Sous-Ministre,

La présente lettre est pour faire suite à la vôtre du 28 février dernier, nous avisant de l'engagement de votre ministère dans les travaux devant mener à la révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU).

Nous reconnaissons, tout comme vous, que la révision de cette loi constitue un projet d'envergure et nous soulignons l'ouverture de votre ministère à y associer le monde municipal.

L'aménagement du territoire, qui relève de la compétence des municipalités régionales de comté (MRC), est une responsabilité décentralisée essentielle au monde municipal pour qu'il assure un véritable développement de son territoire. La Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) veillera, dans le débat qui s'amorce, à défendre une plus grande autonomie municipale en aménagement du territoire, en fonction des engagements gouvernementaux en matière de décentralisation au bénéfice des régions du Québec.

Nous vous invitons à prendre connaissance de la réflexion préliminaire de la FQM exprimée dans le document accompagnant cette correspondance et nous vous confirmons notre participation au comité d'orientation qui sera formé par votre ministère sur cette question stratégique pour les municipalités et MRC du Québec.

...2

À ce sujet, nous souhaiterions que vous nous confirmiez la composition du comité d'orientation ainsi que l'échéancier de travail proposés.

Souhaitant que le tout est conforme, veuillez accepter, Monsieur le Sous-Ministre, l'expression sincère de nos considérations les meilleures.



JEAN MAURICE LATULIPPE, avocat
Directeur général

p. j.

c.c. M. Bernard Généreux, président, Fédération Québécoise des Municipalités



FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

www.fqm.ca

L'aménagement du territoire et les responsabilités municipales

L'état de la situation

Le schéma d'aménagement tel que défini par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est un document de planification relevant de la MRC qui détermine les objectifs et les grandes orientations de l'aménagement et du développement de son territoire.

Rappelons que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a été adoptée dans le contexte de la décentralisation de l'aménagement du territoire vers les municipalités et les MRC. Cette loi repose sur des principes fondamentaux énoncés dans le Livre vert sur la décentralisation de 1977. L'un d'eux stipule que l'aménagement est avant tout une responsabilité politique qui relève des élus.

D'une part, la FQM reconnaît que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* donne des pouvoirs importants en matière d'aménagement et d'urbanisme mais, d'autre part, cette même loi donne le pouvoir au ministre des Affaires municipales et des Régions et au gouvernement de passer outre aux consensus régionaux exprimés dans le schéma, si celui-ci ne respecte pas les orientations ou les projets gouvernementaux.

De plus, l'analyse des schémas d'aménagement par le MAMR, ayant pour objectif d'évaluer la conformité des schémas réalisés par les MRC au regard des orientations gouvernementales, équivaut à un véritable droit de veto discrétionnaire sur les décisions prises par les élus locaux quant à l'aménagement du territoire de leur communauté, ce qui peut s'apparenter à un régime de tutelle de la part du gouvernement. Étant donné l'intention exprimée par le gouvernement du Québec de procéder à une réelle décentralisation au bénéfice des municipalités et MRC des régions, il est paradoxal de constater l'ascendance du gouvernement dans ce dossier.

Les perspectives

En 1993, les dépenses totales des MRC représentaient 80 millions \$, dont 18 % étaient affectés à l'aménagement, alors qu'en 2003, elles étaient de 211 millions \$, et la part prévue en aménagement, en urbanisme et en développement représentait près de 59 millions \$, soit 28 % des dépenses totales.

Plusieurs raisons expliquent pourquoi le milieu municipal hésite à s'engager plus activement dans la révision de ses schémas. Notons le désengagement de l'État en matière de financement et la hausse de ses exigences qui confine les MRC au rôle de simple exécutant des décisions prises par le gouvernement. Les orientations gouvernementales sont également jugées trop contraignantes pour une partie



importante des municipalités, notamment en urbanisme, en aménagement du territoire, en environnement et en transport.

L'aménagement du territoire est une responsabilité décentralisée essentielle au monde municipal pour qu'il assure un véritable développement de son territoire. Toutefois, le gouvernement ne devra exercer qu'un rôle d'accompagnateur auprès des élus plutôt que de dicter et de juger sa volonté à travers des échanges administratifs qui peuvent parfois sembler interminables.

Le développement durable exige l'équilibre entre l'acceptabilité sociale, la viabilité économique et la qualité du milieu de vie des collectivités. Cet équilibre ne pourra être atteint que si l'on donne des pouvoirs adéquats aux élus locaux.

La FQM est d'avis qu'il est maintenant temps de redéfinir les responsabilités municipales par la reconnaissance de la compétence des élus locaux en aménagement du territoire. La FQM revendique une plus grande autonomie municipale en aménagement du territoire au regard des engagements gouvernementaux en matière de décentralisation au bénéfice des régions du Québec.

Dans une optique de décentralisation et d'élargissement des pouvoirs des élus locaux en matière de développement durable, la FQM propose la redéfinition de l'outil qu'est le schéma d'aménagement par l'élaboration d'un « schéma d'aménagement et de développement durable », qui intégrera l'ensemble des composantes économiques, sociales et environnementales des communautés.

L'agriculture et l'aménagement du territoire

La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* est un exemple de législation qui a affecté de façon importante les pouvoirs des municipalités en matière d'aménagement.

Signalons que la FQM était partie prenante au consensus dégagé par le Comité Ouimet, en septembre 1993, qui portait sur des questions de conciliation des objectifs de protection du territoire agricole et des activités agricoles avec des objectifs de viabilité des collectivités rurales, tout en considérant ceux de planification et d'aménagement du territoire.

La FQM a également participé aux négociations au sein du groupe de travail supervisé par M^e Jules Brière qui a donné lieu à une entente de principe, le 24 mai 1995, entre le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, le ministre de l'Environnement, le ministre des Ressources naturelles, l'Union des producteurs



agricoles, l'Union des municipalités du Québec et la Fédération Québécoise des Municipalités.

Cette entente portait sur la protection et le développement durable des activités agricoles ainsi que sur une harmonisation accrue avec l'aménagement du territoire. Également, elle mettait l'accent sur une plus grande concertation entre le monde agricole et les autres intervenants du monde municipal au sein des MRC qui se voyaient confier un rôle plus important dans la planification des utilisations du sol en zone agricole et l'encadrement de la réglementation municipale locale.

En endossant cette entente, la FQM souscrivait à des objectifs qui respectaient la nature décentralisée de la fonction d'aménagement du territoire en assurant une concertation accrue à la base, reconnaissant ainsi l'apport important de l'agriculture pour l'économie de toutes les régions du Québec.

La législation adoptée par le gouvernement assure différemment l'encadrement des règlements locaux. La fonction d'aménagement est maintenant liée à la poursuite d'un objectif unique en zone agricole, objectif encadré par des orientations gouvernementales précises qui s'imposent directement dans la réglementation locale.

La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles représente un recul pour le monde municipal. Après que la fonction d'aménagement du territoire fut décentralisée avec succès en 1979, voilà qu'une partie importante du territoire québécois est soustraite de la planification locale des usages, pour retourner au niveau gouvernemental.

La FQM continue de revendiquer un assouplissement à l'application de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* afin que les municipalités puissent se doter d'outils qui leur sont nécessaires à la planification de leur territoire pour un développement social et économique viable. Le gouvernement devrait d'ailleurs profiter de l'actuelle démarche de décentralisation pour donner une réelle voix au monde municipal dans l'application de cette loi.

L'acceptabilité sociale et la production agricole

Dans le cadre du suivi de la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois de mars 1998, la Fédération Québécoise des Municipalités a participé au Groupe de travail responsable de la thématique « Un environnement à valoriser ». Celui-ci avait pour mandat de préparer un plan d'action permettant d'atteindre des objectifs convenus dont, entre autres, les ententes de bon voisinage.

Découlant des recommandations de la consultation du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) sur le développement de la production porcine au Québec, le gouvernement confiait aux municipalités la responsabilité de veiller à l'acceptabilité sociale de cette production sur son territoire par la mise sur pied d'un processus de consultation de la population, avec la possibilité d'imposer au projet soumis certaines conditions de réalisation.

Nous constatons que la démarche choisie par le gouvernement relève, encore une fois, d'une vision centralisatrice de la gestion du territoire par l'imposition d'orientations gouvernementales qui laissent peu de discrétion aux élus municipaux quant aux conditions à imposer aux producteurs porcins qui souhaitent s'implanter dans leur communauté.

Le développement durable exige l'équilibre entre l'acceptabilité sociale, la viabilité économique et la qualité du milieu de vie des collectivités. Cet équilibre ne pourra être atteint que si l'on donne des pouvoirs adéquats aux élus locaux.

La Politique nationale de l'eau et la gestion intégrée de l'eau par bassin versant

La Politique nationale de l'eau identifie la gestion intégrée de l'eau par bassin versant comme étant un axe d'intervention majeur. Cette approche territoriale de la gestion de l'eau aux plans local et régional repose sur la concertation des élus des municipalités et des MRC, des citoyens, des usagers et des ministères et organismes gouvernementaux. Cette concertation mènera à l'élaboration d'un plan directeur qui déterminera, dans une perspective de développement durable, le portrait du bassin versant, l'identification des milieux sensibles, la définition et la hiérarchisation des enjeux et un plan d'action ciblant les objectifs à atteindre accompagné d'un échéancier de réalisation.

Tel qu'énoncé dans la Politique, les municipalités et les MRC joueront un rôle névralgique au sein des organismes de bassin, notamment par leur expertise et leur responsabilité en matière d'aménagement du territoire.

Déjà, la FQM collabore étroitement avec le Regroupement des organismes de bassin versant du Québec (ROBVQ) à informer et à sensibiliser les élus municipaux sur la mission et le rôle des organismes de bassin dans la mise en œuvre de la gestion intégrée.

La FQM propose que la gestion intégrée par bassin versant soit orchestrée sous l'égide des MRC, en continuité avec leur mandat d'aménagement du territoire. Évidemment, les bassins versants étant plus vastes que les territoires de MRC, les MRC concernées devraient gérer cette responsabilité en commun, sous le modèle, par



FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS
www.fqm.ca

exemple, des commissions conjointes d'aménagement prévues aux articles 75.1 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, avec les adaptations nécessaires, notamment au plan de la représentativité. Le président de la commission pourrait présider les travaux du comité de bassin qui agirait à titre de comité consultatif.

Également, l'approche de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant peut être un outil intégrateur pour les MRC, notamment en ce qui a trait à leurs responsabilités portant sur les cours d'eau municipaux ou encore l'application de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (PPRLPI).

L'adoption des règlements modifiant les règlements d'urbanisme

Pour la FQM, une révision significative de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* devrait passer par une réflexion sur la complexité de la procédure de modification des règlements d'urbanisme dans les municipalités du Québec. En effet, les municipalités qui souhaitent actuellement modifier un de leurs règlements d'urbanisme doivent passer par un processus complexe d'assemblée publique, d'avis divers et parfois même d'approbation des personnes habiles à voter afin de pouvoir réaliser lesdites modifications.

La FQM souhaite que soit examinée la possibilité d'assouplir cette procédure afin de permettre aux élus de procéder plus facilement à des modifications de ce type de règlement. Un tel assouplissement permettrait aux municipalités du Québec de suivre plus aisément, de par leur réglementation, l'évolution de l'aménagement de leur territoire.