

L'approbation référendaire depuis l'adoption de la LAU jusqu'au projet de loi 122

Montréal
Congrès annuel de la FQM
vendredi le 21 septembre 2018

Par Louis Béland et André Comeau Avocats associés
DHC Avocats

Déroulement

1. Introduction
2. Les débuts de l'approbation: LCV et CM
3. L'approbation des règlements sous la LAU
4. Le projet de loi 122

1. Introduction

- Le projet de loi 122, *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* (2017, chapitre 13), a été sanctionné le 16 juin 2017;
- Cette loi a introduit le chapitre II.2 à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) intitulé « *La participation publique* »;
- Les dispositions des articles 80.1 à 80.5 LAU permettent dorénavant d'éviter l'approbation référendaire dans la mesure où la municipalité se sera dotée d'une politique de participation publique qui respecte les exigences du règlement provincial à cet effet;

1. Introduction

- Bien qu'un projet de règlement ait été publié le 15 novembre 2017, il faudra attendre le 4 juillet 2018 avant que le *Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme* soit publié à la Gazette Officielle du 4 juillet 2018 pour ensuite entrer en vigueur le 19 juillet 2018;
- Depuis le 19 juillet 2018, les municipalités du Québec peuvent donc se doter d'une politique de participation publique afin de se prévaloir de l'exemption de l'approbation référendaire pour tout règlement d'urbanisme;

1. Introduction

- Notons que l'adoption d'une telle politique doit elle-même faire l'objet de la consultation publique prévue à la LAU;
- Au cours des prochaines semaines et des prochains mois plusieurs conseils municipaux se demanderont s'ils doivent ou non tenter de se prévaloir de l'exemption de l'approbation référendaire pour leurs règlements d'urbanisme;
- Notre propos aujourd'hui n'est pas de répondre à cette question, mais plutôt d'expliquer l'approbation référendaire des règlements d'urbanisme de ses origines jusqu'à nos jours afin de permettre aux conseils municipaux de prendre des décisions éclairées en la matière;

1. Introduction

- En effet, le vieux dicton dit:

« Pour savoir où on s'en va il faut savoir d'où l'on vient! »

2. Les débuts de l'approbation: LCV et CM

- Avant l'adoption de la LAU en 1979, les pouvoirs en matière de zonage se trouvaient à la Loi sur les cités et villes et au *Code municipal*;
- À cette époque, les amendements au zonage étaient soumis à l'«*Assemblée des électeurs* » tant pour le *Code municipal* que pour la *Loi sur les cités et villes*;
- Les propriétaires de la zone concernée par la modification sont d'emblée admis à l'Assemblée des électeurs;

2. Les débuts de l'approbation: LCV et CM

- Pour les propriétaires des zones contiguës, les électeurs sont admis seulement sur présentation d'une demande d'au moins 12 électeurs ou la majorité d'entre eux s'ils sont moins de 12. Ça vous rappelle quelque chose...
- Pendant l'Assemblée des électeurs, le secrétaire-trésorier lit le règlement modificateur. La demande de scrutin doit être faite dans les 2 heures suivant cette lecture par au moins 13 propriétaires + 10% de l'excédent de 25 électeurs. S'il y a moins de 25 électeurs, la majorité de ceux-ci est suffisante. Les mêmes règles de calcul existent encore aujourd'hui à l'article 553 LERM;

2. Les débuts de l'approbation: LCV et CM

- Il a fallu attendre en 1975 pour qu'une modification à la *Loi sur les cités et villes* (et non au *Code municipal*) incorpore l'ancêtre de la procédure d'enregistrement;

3. L'approbation des règlements sous la LAU

- La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) (LQ 1979 c. 51, RLRQ c. A-19.1) est entrée en vigueur graduellement à compter du 12 décembre 1979;
- L'avant projet de *Loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire* publié en 1972 prévoyait la disparition du référendum et son remplacement par une procédure d'approbation de tout règlement de zonage par un fonctionnaire appelé « *Directeur de l'urbanisme* » à qui pourraient se plaindre les opposants. On prévoyait alors un appel à la Commission municipale du Québec en dernier ressort;
- Les oppositions ont été nombreuses à cette disparition annoncée de sorte que dès la première mouture de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* on avait réintroduit une procédure d'approbation référendaire des règlements d'urbanisme;

3. L'approbation des règlements sous la LAU

- La procédure d'approbation référendaire a connu plusieurs modifications depuis l'adoption de la loi en 1979;
- Avant 1993, il existait une controverse concernant l'approbation référendaire des règlements de zonage. En effet, certains se plaignaient qu'une modification au zonage, visant spécifiquement la zone d'un citoyen, pouvait se trouver « noyée » dans une modification générale applicable à l'ensemble des zones de la municipalité et ainsi être soumise à l'ensemble des personnes habiles à voter, sans droit de regard particulier pour la zone concernée;

3. L'approbation des règlements sous la LAU

- Cette controverse était due au manque de précision de l'article 133 de la LAU en vigueur à l'époque:

« 133. Sont habiles à voter sur le règlement les locataires et les propriétaires d'un immeuble situé dans le territoire visé au règlement et, s'il s'agit de personnes physiques, qui sont majeurs et possèdent la citoyenneté canadienne.

(...)»

3. L'approbation des règlements sous la LAU

- Afin de remédier à cette situation, une modification de 1993 prévoit désormais que toute disposition qui vise des groupes différents de personnes habiles à voter doit être incluse dans un règlement distinct :

« 131. Tout règlement à l'égard duquel s'applique le présent article doit, conformément à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (L.R.Q., chapitre E-2.2), être approuvé par les personnes habiles à voter de tout le territoire de la municipalité ou d'une partie de celui-ci, selon ce que prévoit l'article 132.

3. L'approbation des règlements sous la LAU

Un tel règlement peut contenir plus d'une disposition rendant obligatoire l'approbation par les personnes habiles à voter, dans la mesure où, si chaque telle disposition était contenue dans un règlement distinct, tous ces règlements distincts devraient être approuvés par les mêmes personnes habiles à voter.

Pour l'application du deuxième alinéa, il est présumé, le cas échéant, que les personnes habiles à voter de toutes les zones contiguës ou de tous les secteurs contigus visés à l'article 132 auraient le droit de participer au processus d'approbation. »

[Notre souligné]

3. L'approbation des règlements sous la LAU

- Cette méthode un peu radicale, obligeait dorénavant à adopter un règlement distinct pour chaque modification, dès que les personnes habiles à voter sur chacune des modifications n'étaient pas les mêmes;
- Pour pallier à cette situation, le législateur adopte en 1996 une réforme importante au processus de modification des règlements de zonage et de lotissement par son *Projet de loi 22 Loi modifiant la loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.Q. 1996, c. 25);
- Le législateur instaure ainsi une procédure par laquelle toutes les modifications pourront être regroupées dans un seul règlement sans égard aux personnes qui sont habiles à voter pour chacune des modifications;

3. L'approbation des règlements sous la LAU

- Dorénavant, la procédure d'enregistrement n'est plus automatique. Il appartient plutôt aux citoyens de présenter des demandes (ou requêtes) pour qu'une ou des dispositions du règlement modificateur soient soumises à la procédure d'approbation référendaire (art. 133 LAU);
- Les dispositions qui auront fait l'objet de demandes de participation au processus d'approbation référendaire devront être incluses dans autant de règlements distincts (art. 136 LAU);

3. L'approbation des règlements sous la LAU

- Les plaintes qui ont suivi l'adoption du projet de loi 22 en 1996 ont été nombreuses surtout dues à l'opacité des textes et la complexité de la nouvelle procédure;
- En 1997, soit l'année suivante, le législateur adopte le Projet de loi 175, *Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (L.Q. 1997 c. 93) afin de permettre aux municipalités d'utiliser une procédure allégée de modification des règlements d'urbanisme (zonage et lotissement) dans un contexte où la municipalité procède à une révision quinquennale de son plan d'urbanisme;
- La procédure d'approbation référendaire est demeurée par la suite inchangée jusqu'à aujourd'hui;

4. Le projet de loi 122

- Le projet de loi 122 introduit un nouveau chapitre à la LAU:

« CHAPITRE II.2

LA PARTICIPATION PUBLIQUE

2017, c. 13/2017, c. 13, a. 41.

80.1. Toute municipalité locale peut adopter une politique de participation publique qui contient des mesures complémentaires à celles qui sont prévues dans la présente loi et qui vise à favoriser la diffusion de l'information, la consultation et la participation active des citoyens au processus décisionnel en matière d'aménagement et d'urbanisme.

4. Le projet de loi 122

80.2. Lorsque la politique de participation publique de la municipalité respecte les exigences du règlement pris en vertu de l'article 80.3, aucun acte adopté par le conseil de celle-ci en vertu de la présente loi n'est susceptible d'approbation référendaire.

Le premier alinéa ne s'applique pas à un processus d'adoption et d'approbation référendaire qui est en cours au moment de l'entrée en vigueur de la politique; inversement, l'abrogation de la politique n'a pas d'effet à l'égard d'un tel processus qui est en cours au moment de l'abrogation. Aux fins du présent alinéa, un processus est en cours à compter de l'adoption d'un projet en vertu de l'article 124.

4. Le projet de loi 122

80.3. Le ministre fixe, par règlement, toute exigence relative à la participation publique dans le cadre de l'application de la présente loi et au contenu d'une politique de participation publique.

Le règlement vise notamment les objectifs suivants:

- 1° la transparence du processus décisionnel;
- 2° la consultation des citoyens en amont de la prise de décision;
- 3° la diffusion d'une information complète, compréhensible et adaptée aux circonstances;
- 4° l'attribution aux citoyens d'une réelle capacité d'influence;
- 5° la présence active des élus dans le processus de consultation;
- 6° la fixation de délais adaptés aux circonstances, suffisants et permettant aux citoyens de s'approprier l'information;
- 7° la mise en place de procédures permettant l'expression de tous les points de vue et favorisant la conciliation des différents intérêts;

4. Le projet de loi 122

- 8° la modulation des règles en fonction notamment de l'objet de la modification, de la participation des citoyens ou de la nature des commentaires formulés;
- 9° la mise en place d'un mécanisme de reddition de comptes à l'issue du processus.

Dans sa politique, la municipalité locale doit indiquer, le cas échéant, qu'elle juge que celle-ci est conforme au règlement pris en vertu du présent article et qu'elle se prévaut de l'article 80.2.

Le ministre peut, dans l'exercice de ce pouvoir, établir des règles différentes sur la base de tout critère pertinent et pour tout groupe de municipalités.

4. Le projet de loi 122

80.4. La politique de participation publique est adoptée par règlement.

Le premier alinéa de l'article 124 et les articles 125 à 127 et 134 s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à l'égard de tout règlement par lequel une municipalité adopte, modifie ou abroge une politique de participation publique.

80.5. Une municipalité doit publier en permanence, sur son site Internet, sa politique de participation publique. Si une municipalité n'a pas de site Internet, la politique doit être publiée sur le site Internet de la municipalité régionale de comté dont le territoire comprend le sien ou, si cette dernière n'en possède pas, sur un autre site dont la municipalité donne un avis public de l'adresse au moins une fois par année. »

4. Le projet de loi 122

- Selon le *Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme* qui est entré en vigueur le 19 juillet 2018 une démarche de participation publique doit comprendre les mesures suivantes:
 - 1° les mesures d'information
 - 2° les mesures de consultation
 - 3° les mesures de participation active lorsque requises
 - 4° les mesures de rétroaction
- Au cours des prochaines semaines, si ce n'est déjà fait, des modèles et des exemples de politiques de participation publiques seront proposées par les Unions et les associations municipales, telle la FQM, ou encore par d'autres municipalités.

4. Le projet de loi 122

- À cet égard, nous rappelons qu'il faut faire attention avant de faire un simple copier/coller d'une procédure qui existe ailleurs puisque des procédures sophistiquées, telles celles de l'Office de consultation publique de Montréal, ne sont peut-être pas appropriées pour toutes les municipalités de la province!

Merci de votre attention!

Me Louis Béland et André Comeau, Avocats associés
DHC Avocats

800 rue du Square-Victoria, bureau 4500
Montréal (Québec) H4Z 1J2

514-392-5713
lbeland@dhcavocats.ca

#648878

#