



MÉMOIRE DE L'INSTITUT DU NOUVEAU MONDE SUR LE PROJET DE LOI N°16

PRÉSENTÉ PAR :

INSTITUT DU NOUVEAU MONDE

Organisation indépendante et non partisane ayant pour ambition d'accroître la participation des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique et oeuvrant principalement au Québec

À :

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n°16, *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions*

18 avril 2023

Crédits

Rédaction

Malorie Flon, directrice générale

Contributions

Mathieu Arsenault, conseiller principal et coordonnateur, communications et relations de presse

Marianik Gagnon, conseillère principale et coordonnatrice, participation publique

Sandra Larochelle, chargée de projet senior, publications et de contenus

Jean Savard, membre du conseil d'administration

À propos de l'INM

L'INM est une organisation indépendante et non partisane qui a pour ambition d'accroître la participation des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique.

L'action de l'INM a pour effet d'encourager la participation citoyenne et de contribuer au développement des compétences civiques, au renforcement du lien social et à la valorisation des institutions démocratiques.

L'équipe de l'INM est animée par la conviction que la participation citoyenne renforce la démocratie.

Pour nous joindre

5605, avenue de Gaspé, bur. 404
Montréal (Québec) H2T 2A4

Téléphone : 1 877 934-5999

Télécopieur : 514 934-6330

Courriel : inm@inm.qc.ca

www.inm.qc.ca

Table des matières

Table des matières	3
Introduction	4
Recommandations	5
Constats sur les changements législatifs proposés et recommandations	6
1. Ne pas faire table rase et introduire l'obligation pour les municipalités et les MRC de se doter d'une politique de participation publique	6
2. Les risques du mode de consultation écrite par défaut	8
3. La nécessaire réforme du processus d'approbation référendaire	10
Conclusion	11



Introduction

L'INM est une organisation indépendante et non partisane qui a pour ambition d'accroître la participation des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique. L'INM croit que la participation citoyenne est l'une des clefs d'une démocratie en santé. Une démocratie participative et vivante est nécessaire pour refléter nos aspirations communes et aider nos gouvernements à trouver les meilleures solutions aux problèmes sociétaux et dans l'intérêt collectif.

Notre objectif en déposant ce mémoire est de relever l'impact des changements législatifs proposés sur la participation à la vie démocratique. Guidés par la conviction que la participation publique en aménagement du territoire contribue à la fois à la vitalité de notre démocratie et du développement territorial, nous soumettons ici des points de vigilance et des suggestions pour éviter un recul de la participation publique en aménagement du territoire.

Nos recommandations visent également à faire des citoyennes et citoyens du Québec des leviers et des alliés des municipalités dans la concrétisation de la vision stratégique d'architecture et d'aménagement du territoire, dévoilée par le gouvernement du Québec en 2022, sachant que cette dernière engagera de grands changements dans nos milieux de vie pour atteindre nos objectifs collectifs en matière de durabilité, de densification, d'adaptation aux changements climatiques et de résilience des communautés.



Recommandations

Voici le résumé de nos recommandations d'ajustements au projet de loi n° 16 :

1. Ne pas faire table rase des dispositions relatives à la participation publique et introduire l'obligation pour les municipalités et MRC de se doter d'une politique de participation publique. Il s'agirait de conserver, en les reformulant, les articles 80.1 à 80.5, même si le Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme est abrogé. Ces articles reformulés devraient exiger aux municipalités d'adopter et de maintenir en vigueur une politique de participation publique, au même titre qu'elles doivent se doter d'un énoncé de vision stratégique, et de le maintenir en vigueur.
2. Dans l'esprit de moduler l'exigence minimale en fonction de la nature ou de l'envergure des projets de règlement, une consultation écrite pourrait être suffisante pour des modifications réglementaires mineures, et la notion d'assemblée publique conservée pour les projets majeurs. Si le législateur choisit de maintenir la consultation écrite comme exigence minimale dans bon nombre de cas, incluant pour des projets majeurs, il devient encore plus important pour les municipalités d'adopter une politique de participation publique pour se donner un cadre de référence. Si l'exigence minimale reste la consultation écrite pour bon nombre de projets de règlements, nous recommandons alors d'inscrire dans la loi des efforts de vulgarisation et de communication de l'information sur le projet de règlement plus importants que ce qui s'y trouve actuellement.
3. Que soit mis en place un chantier de réforme du processus d'approbation référendaire en urbanisme, pour l'examiner et le réviser en profondeur, plutôt que d'en faire l'objet d'une série d'exceptions. Ce chantier devrait être coordonné par le MAMH, et mettre à contribution un groupe de travail composé d'acteurs municipaux et de la société civile. Si les nouvelles exemptions au processus référendaire sont maintenues, elles devraient être assorties d'obligations de participation publique plus active et en amont pour les projets majeurs (en particulier les équipements collectifs et les projets visant à augmenter la densité d'occupation du sol), dont les effets sur les milieux sont importants.



Constats sur les changements législatifs proposés et recommandations

1. Ne pas faire table rase et introduire l'obligation pour les municipalités et les MRC de se doter d'une politique de participation publique

Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) a beaucoup fait dans les dernières années pour informer et outiller les villes et les municipalités du Québec sur les bénéfices et les stratégies de participation publique en urbanisme. Une collection de fiches informatives¹, un Guide sur la prise de décision en urbanisme et un Guide d'élaboration d'une politique en participation publique² incluant une section sur les mécanismes de participation publique en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, ont notamment été développés sur la base des travaux du Groupe de travail pour un cadre de référence en matière d'urbanisme participatif auquel l'INM a participé en 2017³.

Une section du Guide sur la prise de décision en urbanisme décrit les avantages reconnus de la participation citoyenne aux décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme :

1. l'adhésion de la population aux choix en matière d'aménagement;
2. le partage des compétences et l'apprentissage collectif;
3. le renforcement de la cohérence territoriale;
4. et des économies de temps et d'argent.

Les [articles 80.1 à 80.5](#) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)* offrent un cadre de référence qui peut certainement être bonifié plutôt qu'abrogé. Si le bilan de l'application du Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme (chapitre A-19.1,r.0.1) est insatisfaisant, ce dernier peut être abrogé sans toutefois évacuer l'intérêt pour les municipalités de se doter d'une politique de participation publique. Les objectifs d'une telle politique en vertu de la LAU révisée en 2017 sont reproduits ci-dessous.

¹ MAMH, [Guide d'élaboration d'une politique de participation](#) (2018).

² MAMH, [Guide La décision en urbanisme](#) (2018), et [Guide d'élaboration d'une politique de participation publique](#) (2018).

³ Le Groupe de travail était constitué de représentants de l'Union des municipalités du Québec, de la Fédération québécoise des municipalités, de la Ville de Montréal, de la Ville de Québec, de Vivre en Ville et de l'Institut du Nouveau Monde et ses travaux étaient coordonnés par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. [Rapport du Groupe de travail pour un cadre de référence en urbanisme participatif](#) (2017).

OBJECTIFS DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE EN VERTU DE LA LAU :

- ▶ la transparence du processus décisionnel;
- ▶ la consultation des citoyens en amont de la prise de décision;
- ▶ la diffusion d'une information complète, compréhensible et adaptée aux circonstances;
- ▶ l'attribution aux citoyens d'une réelle capacité d'influence;
- ▶ la présence active des élus dans le processus de consultation;
- ▶ la fixation de délais adaptés aux circonstances, suffisants et permettant aux citoyens de s'approprier l'information;
- ▶ la mise en place de procédures permettant l'expression de tous les points de vue et favorisant la conciliation des différents intérêts;
- ▶ 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;
- ▶ la mise en place d'un mécanisme de reddition de comptes à l'issue du processus (LAU, art. 80.3).

(Source : MAMH, [Guide d'élaboration d'une politique de participation publique](#) [2018])

En abrogeant complètement les articles 80.1 à 80.5, le projet de loi n° 16 donne l'impression que la participation publique est un fardeau de contraintes dont on doit se débarrasser, plutôt qu'un outil de bonification des pratiques municipales dont découlent plusieurs bénéfices pour toutes les parties impliquées. Cette proposition surprend d'autant plus qu'elle est à contre-courant des travaux du MAMH des dernières années. En effet, les bénéfices d'une participation publique active, et qui intègre une composante délibérative en amont des projets, sont largement documentés. Ces bénéfices incluent de meilleures décisions publiques par l'apport de savoirs diversifiés et l'émergence de propositions collectives (au-delà de l'agrégation d'opinions individuelles), plus d'adhésion aux choix difficiles et un renforcement de la confiance à l'égard des institutions publiques, entre autres⁴.

L'INM recommande de reformuler et de conserver les articles 80.1 à 80.5, même si le Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme est abrogé. Ces articles reformulés devraient par ailleurs exiger aux municipalités et MRC d'adopter et de maintenir en vigueur une politique de participation publique. Ceci, de la même façon que l'article 2.3 de la LAU demande aux villes de maintenir en vigueur un énoncé de sa vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social de son territoire « afin de favoriser l'exercice cohérent de ses compétences en vertu de toute loi ». L'intérêt d'une politique de participation publique est qu'elle donne la flexibilité aux municipalités de façonner les démarches de participation et de consultation à la mesure de leurs besoins, de leur ambition et de leurs moyens. Le MAMH propose déjà, rappelons-le, un Guide détaillé d'élaboration et de mise en oeuvre d'une politique de participation publique municipale⁵. Une politique offre un cadre et des orientations qui donnent de la prévisibilité aux parties prenantes, aux acteurs municipaux et

⁴ Voir notamment OCDE, [Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques - la vague délibérative](#), synthèse en français (2020).

⁵ MAMH, [Guide d'élaboration d'une politique de participation publique](#) (2018).

à la population. Une politique de participation publique clarifie les conditions de mise en œuvre de démarches participatives pertinentes, adéquates, et susceptibles de faire émerger l'intérêt collectif et des voies de passage aux conflits d'intérêts à travers des discussions structurées et constructives sur le développement territorial.

Dans un souci de cohérence de l'action gouvernementale, les articles reformulés devraient également faire référence au [Cadre de référence gouvernemental sur la participation publique](#). Ce dernier, élaboré par le Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, à l'accès à l'information et à la laïcité⁶ du ministère du Conseil exécutif, est conforme aux bonnes pratiques et peut guider adéquatement les acteurs municipaux dans le développement d'une politique qui tienne compte des spécificités et des besoins de leur milieu. Pareillement, une référence au [Guide de planification d'une démarche de participation publique](#) serait judicieuse pour guider les municipalités dans les choix qui s'offrent à elles au-delà des exigences légales minimales.

Soulignons d'ailleurs que dans les dernières années, un nombre croissant de villes et municipalités à travers le Québec ont fait le choix de se doter d'une politique de participation citoyenne ou publique, sans nécessairement se prévaloir du Règlement qui les soustrayait à l'approbation référendaire. Elles l'ont fait en reconnaissance des bénéfices d'une politique pour clarifier et baliser les attentes des acteurs, tout en saisissant l'opportunité d'élargir la participation à d'autres champs d'application qu'à l'urbanisme, pour susciter une culture de la participation citoyenne et un climat social favorable au développement territorial.

2. Les risques du mode de consultation écrite par défaut

Le projet de loi n° 16 prévoit que la consultation écrite devient le mode de consultation par défaut pour bon nombre de projets de règlement. Les modalités prévues sont les suivantes :

- Avis de consultation publié dans un journal du territoire. « L'avis doit décrire l'objet de la consultation et indiquer les modalités selon lesquelles toute personne peut transmettre à l'organisme compétent ses commentaires écrits au sujet du projet d'énoncé »;
- La période de consultation écrite ne peut être inférieure à 14 jours;
- La loi prévoit la publication d'un document explicatif obligatoire;
- La consultation publique écrite prend fin avec la production d'un sommaire de la consultation qui fait état des commentaires recueillis. Le sommaire est déposé en séance du conseil.

À moins qu'une municipalité ne décide de mettre en œuvre une assemblée publique de son propre chef, la consultation se limite par défaut à cette consultation écrite dans bon

⁶ Anciennement le Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques.

nombre de cas, sauf si une proportion significative de la population du territoire⁷ demande par écrit la tenue d'une assemblée publique.

Le mode de consultation écrite a été introduit par décret et testé dans le contexte de la pandémie afin de permettre aux municipalités de respecter les exigences de la LAU en matière de consultation publique malgré les interdictions de rassemblement. En ce sens, le projet de loi n° 16 vient rendre permanente une mesure circonstancielle qui se voulait au départ temporaire. Plusieurs villes et municipalités ont constaté que ce mode pouvait être à la fois simple, efficace et fonctionnel. En faire le mode minimal ou par défaut nous semble toutefois une erreur, susceptible de faire reculer la culture de la participation publique en aménagement du territoire. Pour certains projets majeurs, en raison de leur ampleur ou de leurs effets, des dispositifs de participation active sont plus appropriés, tel que le notait le Groupe de travail pour un cadre de référence en urbanisme participatif (2017)⁸. Dans le cas de projets plus sensibles ou plus sujets à controverse, lorsqu'un nombre élevé de citoyennes et de citoyens sont concernés et que les intérêts paraissent inconciliables, des audiences indépendantes, comme celles menées par l'Office de consultation publique de Montréal ou l'Office de participation publique de Longueuil, sont recommandées.

Dans un contexte où 53,3 % des Québécois de 16 à 65 ans n'arrivent pas à lire des textes denses ou longs nécessitant d'interpréter et de donner du sens aux informations⁹, le mode de consultation écrite nous semble à la fois risqué et insuffisant, en particulier dans le contexte des prochaines années qui sera marqué par de grands changements pour mettre en œuvre la vision portée par la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire. Pour les mêmes raisons, la publication d'un avis de consultation dans un journal du territoire est une mesure de communication qui devrait être combinée à d'autres mesures telles la radio, les médias sociaux, etc, comme suggérées dans la [Fiche 2. Exemples de mesures de participation publique](#), accessibles sur le site du MAMH. Cela est d'autant plus vrai si la durée minimale requise de la consultation écrite est d'une période de deux semaines, ce qui laisse très peu de temps à l'information de circuler au sein d'une population.

Nous craignons d'observer un déséquilibre dans les rapports de pouvoir et une fragilisation du lien de confiance entre la population et les gouvernements locaux. **Ainsi, dans l'esprit de moduler l'exigence minimale en fonction de la nature ou de l'envergure des projets de règlement, une consultation écrite pourrait être suffisante pour des modifications réglementaires mineures, et la notion d'assemblée publique conservée pour les projets majeurs (ex. modification du plan d'urbanisme),** par mesure d'information et d'accessibilité pour la population du Québec.

Si le législateur choisit de maintenir la consultation écrite comme exigence minimale dans bon nombre de cas, incluant pour des projets majeurs, il devient encore plus important pour les municipalités d'adopter une politique de participation publique pour se donner un

⁷ Les proportions : 15 personnes pour 50 000 habitant.es, 25 personnes pour 50 000 à 100 000; 50 personnes pour une population de plus de 100 000) À priori, le seuil pour les populations de 100 000 pourrait être difficile à rencontrer sur une période de deux semaines.

⁸ MAMH, [Rapport du Groupe de travail pour un cadre de référence en urbanisme participatif](#), p. 24 (2017).

⁹ CDEACF. «[Dossier spécial Peica](#)» (2021).

cadre de référence. Si l'exigence minimale reste la consultation écrite dans bon nombre de projets de règlement, nous recommandons alors d'inscrire dans la loi des efforts de vulgarisation et de communication de l'information sur le projet de règlement plus importants que ce qui s'y trouve actuellement (avis dans un journal écrit).

3. La nécessaire réforme du processus d'approbation référendaire

Les changements législatifs concernant le processus d'approbation référendaire consistent essentiellement à définir une plus grande quantité d'exceptions à un processus qui reste peu flexible et peu documenté, malgré la médiatisation de certains dossiers. Certaines exemptions sont très larges et pourraient concerner des projets de nature à requérir une participation citoyenne en raison des effets majeurs sur les milieux de vie. À titre d'exemple, un projet d'école dans une zone de préservation humide ou agricole serait-il exempté en vertu du projet de loi n° 16? Nous sommes face à une série d'exemptions qui pourraient aider la densification, mais créer des erreurs de cohabitation. Les exemptions ouvrent aussi la porte à un pouvoir accru des élus ou à l'exercice de pressions de la part de groupes d'intérêt, qui pourraient donner lieu à des projets inadéquats mais qui répondent à des intérêts commerciaux ou électoralistes.

Malgré ses écueils, le processus d'approbation référendaire reste un des seuls moyens pour la population d'un territoire de faire entendre sa voix sur un projet de modification urbanistique. Il est imparfait car il fait intervenir cette voix trop tard dans le cycle d'approbation d'un projet, lorsque ce dernier est avancé au point que la logique référendaire en devient une d'opposition davantage que d'approbation (ceux qui consentent n'ont pas le même élan de participation que ceux qui s'opposent). Cela dit, compte tenu de la polarité des points de vue sur la densification au Québec, parmi d'autres sujets urbanistiques sensibles, ce processus et ce droit démocratiques restent importants.

En ajoutant des exceptions à ce processus imparfait, le projet de loi n° 16 passe à côté du problème : comment susciter et encadrer une participation publique constructive susceptible d'influencer positivement les décisions publiques? Le processus référendaire peut-il être révisé de manière à intégrer une logique participative plus en amont du cycle d'un projet, et prévoir une modalité de participation accélérée ou simplifiée pour certains projets qui répondent à des besoins urgents, par exemple lorsqu'il s'agit de logement social ou abordable ? Ces questions sont complexes, et y répondre exige un examen rigoureux et prudent des écueils du processus actuel et des alternatives envisageables.

L'INM recommande ainsi de mettre en place un chantier de réforme du processus d'approbation référendaire en urbanisme, pour l'examiner et le réviser en profondeur, plutôt que d'en faire l'objet d'une série d'exceptions. Cette étude devrait être coordonnée par le MAMH, et mettre à contribution un groupe de travail composé d'acteurs municipaux et de la société civile. Si les nouvelles exemptions au processus référendaire sont maintenues, elles devraient être assorties d'obligations de participation

publique plus active et en amont pour les projets majeurs (en particulier les équipements collectifs et les projets visant à augmenter la densité d'occupation du sol), dont les effets sur les milieux sont importants.



Conclusion

Dans son état actuel, le projet de loi n° 16 ne nous semble pas à la hauteur de ce que le Québec est en mesure de mettre en œuvre pour faciliter et optimiser la participation de la population en aménagement du territoire. Dans un contexte de participation démocratique malmené par la désinformation, la polarisation des opinions, la méfiance grandissante à l'égard des institutions publiques et le recul constant du taux de participation aux élections municipales, ne manquons pas ici l'occasion de mieux légiférer pour susciter et améliorer la contribution des citoyennes et citoyens à la vitalité des territoires et de notre démocratie.



INM

5605, avenue de Gaspé, bureau 404
Montréal (Québec) H2T 2A4

Téléphone : 1 877 934-5999

Télécopieur : 514 934-6330

Courriel : inm@inm.qc.ca

www.inm.qc.ca