



Penser le territoire
façonner l'avenir

Consultation particulière sur le projet de loi n° 61

Pour une relance efficace qui évite les écueils de la précipitation

Mémoire de l'Ordre des urbanistes du Québec remis à la Commission des finances publiques

Juin 2020

L'Ordre des urbanistes du Québec (OUQ) a pris connaissance du projet de loi n° 61 visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19.

Ce texte, qui prévoit de nombreux projets d'infrastructures sur le territoire québécois, modifie plusieurs lois ayant trait à l'aménagement. Il modifie notamment l'application de la principale loi qui régit notre domaine, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), ainsi que la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) et la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP). L'Ordre des urbanistes du Québec est donc interpellé à plusieurs égards.

Malgré les délais serrés, il tient à vous transmettre ses commentaires. Ces derniers sont inspirés par sa mission de protection du public, qui inclut la promotion d'un aménagement intégré et durable.

Préambule

Avant d'aller plus loin, l'Ordre tient à rappeler qu'il reconnaît le caractère exceptionnel de la crise sanitaire actuelle, et qu'il est résolument en faveur d'une relance économique et d'investissements publics structurants. Il fait d'ailleurs partie du « Groupe des 15 + », une coalition diversifiée et inédite d'organismes¹ qui a travaillé dès le début de la pandémie afin de proposer au gouvernement un plan « pour une relance solidaire, prospère et verte »^{2 3}. Ce dernier a été envoyé au premier ministre et aux autres ministres concernés le 3 avril dernier.

Pour l'Ordre, il est clair depuis le début que la relance doit s'appuyer sur la mise en œuvre de projets durables et justes, tant d'un point de vue environnemental que social. La recherche de l'efficacité ne peut servir de prétexte pour s'éloigner des meilleures pratiques, ainsi que des mécanismes de saine gestion et de recherche de qualité dont le Québec s'est doté au fil du temps.

L'Ordre tient également à rappeler qu'il s'attèle depuis 2006 à ce que le Québec se dote d'une Politique nationale de l'aménagement du territoire (PNAT). Depuis 2015, cette idée est portée par l'alliance ARIANE⁴, au sein de laquelle il participe activement. Ce regroupement fait en effet le constat que

¹ Ces leaders économiques, syndicaux, sociaux et environnementaux sont la Fondation Suzuki, le Conseil du patronat du Québec, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, le Chantier de l'économie sociale Vivre en Ville, Propulsion Québec, l'Ordre des urbanistes du Québec, COPTICOM Stratégies et Relations publiques, Équiterre, Écotech Québec, l'Association des groupes et ressources techniques du Québec, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec, la Coalition des groupes communautaires pour le développement de la main d'œuvre, ainsi qu'Annie Chaloux et François Delorme, de l'Université de Sherbrooke. Depuis, d'autres groupes et individus ont rejoint le G15.

² Pour lire le communiqué : <https://ouq.qc.ca/pour-une-relance-solidaire-prospere-et-verte/>

³ Pour lire la lettre au premier ministre et le plan de relance : http://copticom.ca/wp-content/uploads/2020/04/COVID-19-Lettre-PM-et-Mesures-de-soutien-et-de-relance_FINAL.pdf

⁴ Le comité directeur de l'alliance ARIANE regroupe l'Association des aménagistes régionaux du Québec, l'Association des architectes paysagistes du Québec, Action patrimoine, la Fondation David Suzuki, Héritage Montréal, l'Ordre des architectes du Québec, l'Ordre des urbanistes du Québec, le Regroupement national des conseils régionaux de

l'aménagement du territoire québécois manque d'une vision d'ensemble, ce qui crée des incohérences ayant d'importants impacts environnementaux, économiques et sociaux, mais également en matière de santé publique^{5 6}.

Juste avant la pandémie et l'instauration des mesures de confinement, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, Andrée Laforest, avait d'ailleurs appelé à une « grande conversation nationale⁷ » sur l'aménagement du territoire. Il s'agissait-là d'une nouvelle réjouissante et fort prometteuse. En effet, à l'heure de la crise climatique, et de ses effets auxquels la société québécoise doit se préparer, il n'est plus temps de développer le territoire avec des projets à la pièce, mais plutôt de viser une planification réfléchie et intégrée. Les vifs débats entourant l'étalement urbain en début d'année 2020, de même que les épisodes d'inondations de 2017 et 2019 ou encore la démolition de bâtiments patrimoniaux, ont d'ailleurs démontré l'importance de se doter d'une vision large et partagée en matière d'aménagement pour intervenir adéquatement sur le territoire.

Le projet de loi n° 61 et la nécessité de la relance ne doivent pas faire oublier l'urgence de se préparer à l'autre grande crise sur laquelle nous alertent les scientifiques : la crise climatique. L'aménagement du territoire — et la valorisation des identités territoriales locales — est une des meilleures façons d'atténuer les conséquences de la crise climatique sur les communautés et de rendre celles-ci résilientes. Il ne faut donc pas faire d'erreur.

l'environnement, l'Union des producteurs agricoles et Vivre en ville. Depuis, d'autres organisations, élus et citoyens ont signé la Déclaration de principes de l'alliance.

⁵ Pour consulter la Feuille de route de l'alliance ARIANE : <http://www.ariane.quebec/feuille-de-route/>

⁶ Pour consulter la Déclaration de principes de l'alliance ARIANE : <http://www.ariane.quebec/declaration/>

⁷ <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/571741/etalement-urbain-reprenons-le-controle>

Dans cette perspective, plusieurs des articles de ce projet de loi nous préoccupent, comme vous pouvez le constater ci-dessous. Nous commencerons bien sûr par celui qui prévoit des modifications à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Article 27

Deux dispositions déjà prévues à la LAU permettent de réaliser des infrastructures et projets publics considérés comme des « interventions gouvernementales » (au sens de l'article 149 de la LAU) sans être soumis aux procédures habituelles de la LAU et aux planifications existantes. Pour être bien compris, nous les rappelons ici :

➤ **Les interventions gouvernementales (articles 149 à 157 de la LAU)**

Il permet au gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État de se soustraire aux outils de planification régionale et métropolitaine ainsi qu'aux règlements de contrôle intérimaire dans le sens où les communautés et les municipalités doivent modifier leur plan métropolitain, schéma ou règlement afin que le projet de l'État soit conforme. Au final, s'il y a désaccord, le gouvernement peut modifier l'outil de planification par décret.

Il est important de noter ici que des délais sont à prévoir, mais que le processus s'appuie sur des discussions entre les parties et que l'outil de planification ou le décret visant à autoriser le projet est soumis à une assemblée publique de consultation, ce qui renforce sa légitimité. L'aménagement du territoire constitue en effet une responsabilité municipale, la population étant amenée à valider les orientations et la vision du développement. Le gouvernement ne peut faire fi de ces efforts de consultation et d'adhésion.

➤ **Les zones d'interventions spéciales ou ZIS (articles 158 à 165 de la LAU)**

Ce second outil prévu par la LAU permet de se soustraire aux outils de planification, mais surtout aux outils de contrôle applicables, lorsque l'urgence ou la gravité le justifie. Notons que le gouvernement a toute latitude pour définir ce qu'il entend par les mots « urgence » et « gravité » puisque les notions ne sont pas définies dans la loi. À titre d'exemple, cet outil a été utilisé lors des inondations de 2017 et 2019, de la construction du CHUM et des inondations du Saguenay.

Le décret de la ZIS établit le périmètre d'application, les objectifs poursuivis, la réglementation d'urbanisme applicable, etc.

Il est également important de noter que, contrairement aux interventions gouvernementales dont il est question plus haut, la ZIS permet d'intervenir rapidement. Avant son entrée en vigueur, le décret doit cependant être soumis à une assemblée publique de consultation à la suite de laquelle des bonifications peuvent être apportées. Un dialogue est donc minimalement maintenu avec les municipalités locales et régionales concernées.

On le voit, le législateur a toujours souhaité jusqu'ici — même en cas de projets gouvernementaux qui s'imposent aux planifications du territoire existantes, même en cas d'urgence ou de gravité — que des processus d'information et de consultation continuent de s'appliquer.

Or, le projet de loi n° 61 propose de créer une troisième avenue.

Il semble donc que le processus d'intervention gouvernementale applicable aux projets gouvernementaux soit jugé trop long dans le contexte de la relance économique (sinon on utiliserait les modalités des articles 149 à 157 de la LAU). Ou alors, il semble que les projets anticipés ne sont pas urgents ou la gravité de la situation ne le justifie pas (sinon, on utiliserait la ZIS).

Contrairement aux deux possibilités inscrites dans la loi actuelle, le projet de loi, s'il était adopté tel quel, donnerait la possibilité de réaliser un projet gouvernemental qui outrepasserait les processus de planification d'aménagement du territoire, sans consultation préalable des citoyens ni des municipalités concernées. Il contrevient donc à la volonté antérieure du législateur d'informer à minima les municipalités et les citoyens concernés.

Il s'agit à la fois d'une brèche importante dans le principe de reconnaissance des gouvernements de proximité que sont les municipalités (récemment renforcé par l'adoption du projet de loi n° 122⁸) et à la fois d'une négation des processus de planification. Et ce, alors que ces derniers sont lourdement encadrés par les orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) et sont le fruit d'un long processus de concertation régionale et de négociation.

Pour l'Ordre des urbanistes, les projets d'intervention gouvernementale devraient être autorisés à partir de la procédure de la zone d'intervention spéciale si l'urgence ou la gravité le justifie. Ce processus permet au minimum d'informer les citoyens et les municipalités lors d'une consultation publique.

Si, selon le gouvernement, l'urgence ou la gravité ne justifie pas le recours à la ZIS et que le gouvernement souhaite absolument une alternative aux outils existants dans la LAU, le projet de loi devrait proposer un mécanisme prévoyant un processus consultatif avec les citoyens, incluant un dialogue avec les municipalités concernées.

Dans les années 1970, le Québec a été avant-gardiste en créant le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), un modèle copié ensuite par plusieurs autres nations. Pourquoi le gouvernement

⁸ Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs

ne profiterait-il pas de cette crise pour faire à nouveau de la société québécoise un exemple enviable et exportable en matière de consultation publique et de concertation citoyenne ?

Pour les autres projets (non considéré comme des « interventions gouvernementales » au sens de l'article 149 de la LAU), par exemple les écoles, le gouvernement propose que le gouvernement puisse adopter un règlement afin de « faciliter » le projet.

Le paragraphe 1^o de l'article 27 vise, selon nous, à réduire les délais liés à l'autorisation d'un projet non conforme à la réglementation locale. Selon le projet de loi, un règlement pourrait être pris par décret pour exempter le projet de l'examen de la conformité (locale ou régionale) ou prévoir d'autres modalités d'entrée en vigueur, ce qui implique l'absence de délivrance de certificat de conformité par la municipalité régionale de comté (MRC).

Il est cependant indiqué que le processus d'approbation référendaire, s'il est applicable, demeure. Toutefois, la majorité des projets présentés en annexe du projet de loi n^o 61, dans la mesure où ils sont de propriété publique, sont déjà exemptés de l'approbation référendaire. C'est le cas pour un équipement collectif, de propriété publique, lié à la santé (maisons des aînés, hôpitaux, etc.), à l'éducation, à la culture, aux sports et aux loisirs. Rappelons que cette exemption référendaire a été introduite dans la LAU suivant le projet de loi n^o 122.

Le règlement du gouvernement aurait donc avant tout pour effet, d'une part, d'accélérer le processus d'entrée en vigueur par la suppression de l'examen de la conformité et de délivrance du certificat de conformité, d'autre part, d'autoriser des projets éventuellement non conformes aux objectifs du schéma et des dispositions du document complémentaire de la MRC concernée.

Rappelons que l'examen de la conformité, requis avant l'entrée en vigueur d'un règlement d'urbanisme, est une responsabilité politique, tel qu'énoncé dans la LAU. Retirer cet aspect du processus porte atteinte

aux principes mêmes de la LAU, aux options déjà existantes ainsi qu'à la notion de gouvernement de proximité et à leur capacité à agir, pourtant réitérée lors de l'adoption du projet de loi n° 122.

Le paragraphe 2° de l'article 27 vise pour sa part à permettre au gouvernement de déroger, par règlement aux mesures de contrôle intérimaire. À nouveau, il y a lieu de se questionner sur l'effet recherché par rapport à la mesure exceptionnelle déjà prévue par la LAU qu'est la ZIS, qui prévoit minimalement une consultation publique.

Au bout du compte, les mesures d'accélération proposée dans le cadre du projet de loi n° 61 en matière d'aménagement et d'urbanisme portent atteinte, à notre avis, aux principes fondamentaux de la loi actuelle en faisant fi des outils de planification et d'urbanisme, des processus consultatifs et du rôle des élus dans l'examen de la conformité. De telles mesures viendraient créer un précédent en retirant tous les mécanismes de consultation. Rappelons-le à nouveau, même dans une situation « d'urgence » et de « gravité », la ZIS est soumise à un processus consultatif.

Ces mesures risquent d'accroître les bris de conformité aux documents de planification en vigueur (schéma d'aménagement et de développement, plan d'urbanisme, règlement de zonage, règlement sur les projets particuliers, etc.) et donc mettre à mal les efforts de planification cohérente du territoire déjà insuffisants. Nous craignons que cela porte préjudice à l'image même de ces importants outils qu'on devrait plutôt chercher à renforcer.

L'Ordre des urbanistes ne comprend pas pourquoi chacun des 202 projets, si l'urgence ou la gravité de la situation économique le justifie, ne pourrait être inclus dans une zone d'intervention spéciale applicable au Québec et ainsi être soumis à un processus consultatif.

Il ne faut pas confondre vitesse et précipitation, surtout lorsqu'il s'agit de construire des infrastructures et des bâtiments publics qui modifient pour toujours les paysages, les écosystèmes, la fonctionnalité des

réseaux de transport et les milieux de vie. Sans perdre de temps, il faut en prendre suffisamment pour bien faire les choses, afin de laisser les experts et les professionnels mener les études nécessaires, émettre leurs commentaires et trouver les meilleures solutions. Comme pour la crise sanitaire, les décisions doivent être basées sur l'avis des scientifiques et une information transparente pour bénéficier d'acceptabilité sociale.

Il serait important, selon nous, et tout à fait possible de respecter les mécanismes prévus à la loi et les principes mis de l'avant par cette loi depuis 1979, principes reconduits par l'adoption du projet de loi n° 122 qui visait à renforcer la reconnaissance des municipalités en tant que gouvernement de proximité. Les procédures pourraient être accélérées grâce au renforcement des effectifs au sein des ministères et des parties prenantes, ce qui ne pourrait que consolider la relance.

Articles en lien avec la Loi sur la qualité de l'environnement

Comme plusieurs groupes l'ont souligné ces derniers jours, les allègements réglementaires à la Loi sur la qualité de l'environnement apparaissent en contradiction avec les objectifs de développement durable du Québec. Le message envoyé est déroutant alors que la sensibilisation et la mobilisation citoyenne ont été plus fortes que jamais ces derniers mois.

Nous en profitons pour souligner qu'en 2020, d'autres moyens devraient être trouvés plutôt que la compensation financière des dommages aux milieux humides et naturels ou à la biodiversité. Le gouvernement doit également être exemplaire sur ces enjeux.

La possibilité de réduire les limites de parcs nationaux sans analyse ni consultations nous pose également problème. À titre d'exemple, le débat sur la réduction des limites du Mont-Orford a démontré dans le passé que cela aurait été une grave erreur.

La mise en œuvre du projet de loi dans sa forme actuelle risque en effet de mener à la destruction de milieux naturels et de terres agricoles, en plus d'avoir des impacts irréversibles sur des espèces à situation précaire. Il est primordial de s'assurer que la relance économique ne mette pas à risque les écosystèmes, la diversité biologique, et la capacité de production alimentaire, pierre angulaire de notre résilience collective face aux enjeux sanitaires et écologiques. Cela aurait des conséquences environnementales, sociales et économiques négatives à long terme pour le Québec.

Nous proposons donc de trouver des moyens de raccourcir les délais tout en maintenant les exigences environnementales, par exemple en renforçant également à cet effet les effectifs ministériels afin d'accélérer les procédures.

Projets concernés

Plusieurs des projets mentionnés dans le projet de loi sont connus et attendus depuis longtemps et font l'objet d'un consensus indéniable, tel le prolongement de la ligne bleue du métro de Montréal ou la reconstruction du pont de l'Île-d'Orléans. Nous applaudissons le fait qu'ils puissent se réaliser dans les meilleurs délais. Nous apprécions également la volonté gouvernementale de profiter de la relance pour accélérer l'entretien des bâtiments publics ou améliorer la sécurité routière sur l'ensemble du territoire québécois.

Il en va autrement en ce qui concerne les ajouts d'autoroutes et les nouvelles constructions qui se trouvent dans la liste, ainsi que les mécanismes pour ajouter des projets à cette liste. Le fait que ceux-ci doivent faire l'objet d'une heure maximum de discussion à l'Assemblée nationale apparaît particulièrement troublant (articles 3 et 4 du projet de loi).

Rappelons que tout nouveau projet devrait en particulier faire l'objet d'une réflexion approfondie quant à sa localisation en respectant les processus d'information et de consultation des citoyens, les

municipalités et les schémas d'aménagement ou les plans d'urbanisme dont elles se sont dotées. La localisation des bâtiments publics est un enjeu majeur, l'État devant donner l'exemple à cet égard⁹.

Rappelons également que la crise de la COVID-19 change certains paradigmes : le télétravail prend de l'ampleur, les mobilités douces et actives sont plébiscitées, etc. Bien sûr, nous nous déplacerons toujours, mais ne devrions-nous pas attendre un peu avant d'investir d'importantes sommes d'argent et de nous lancer dans la construction de kilomètres d'autoroute supplémentaires ?

Ne reproduisons pas les erreurs du passé en poursuivant l'étalement urbain ou en incitant à se déplacer davantage et toujours plus loin en automobile.

Article 50

En outre, l'Ordre des urbanistes est grandement préoccupé par l'article 50 du projet de loi permettant de déroger aux mécanismes d'octroi des contrats publics. Changer les règles dans l'urgence est extrêmement dangereux.

Plusieurs ordres professionnels, municipalités, ministères et secteurs d'activité ont vécu de près la Commission Charbonneau. Un effort collectif a été mené au Québec afin d'épurer la situation, de mettre en place des principes de saine concurrence et de reddition de comptes, de limiter les modes de réalisation hasardeux et finalement de se doter de règles du jeu communes qui, sans être parfaites, ont le mérite d'être claires.

⁹ Pour consulter le communiqué d'ARIANE à ce sujet : <http://www.ariane.quebec/2016/05/30/communiqué-batir-au-bon-endroit-un-placement-a-long-terme/>

Ce travail ne doit pas avoir été vain. Ce n'est pas le temps de contourner ces règles alors qu'on s'apprête à investir d'importants montants d'argent public.

Le projet de loi n° 61 ne comporte aucune balise pour éviter les dérives : contrat octroyé de gré à gré, quel que soit le montant ; récurrence des mandats à une même firme ou agglomération de plusieurs projets en un seul contrat ; absence de mécanisme de surveillance par les autorités publiques ; absence de critère favorisant les PME ou les compagnies québécoises ; sélection des soumissionnaires sur le seul prix sans critère de qualité ; manque de transparence de l'information, etc.

Reddition de compte

Nous sommes également déconcertés de lire que le seul critère de reddition de compte et de jugement de la réussite d'un projet sera l'évaluation de ses effets économiques. La qualité et les impacts environnementaux devraient au minimum être pris en compte. En ce sens, une grille d'analyse multicritère, comme le propose Vivre en ville dans son avis déposé le 8 juin en Commission, devrait être considérée¹⁰.

La crise sanitaire doit être l'opportunité d'investir pour affronter la crise climatique dont les scientifiques nous rappellent constamment l'urgence. La société québécoise mérite qu'on agisse sans improvisation dans le cadre d'une transition verte ordonnée, en mettant en œuvre des projets de qualité, selon les meilleurs processus de réalisation et d'imputabilité.

¹⁰ Voir annexe : https://vivreenville.org/media/983121/VenV_2020_ConsultationPL61-AccelerationRelance_Avis.pdf

Conclusion

Comme vous pouvez le constater, plusieurs aspects de ce projet de loi inquiètent l'Ordre des urbanistes du Québec. L'article 27 notamment remet en cause des principes fondamentaux en aménagement du territoire, soit l'importance de la planification, l'information et la consultation, ainsi que le dialogue entre paliers de gouvernement.

Alors que les citoyens et citoyennes ont de plus en plus d'intérêt à participer au débat public et à donner leur avis sur leur milieu de vie lors des consultations locales ou nationales, le projet de loi remet en question un volet entier du régime démocratique. Si le projet de loi était adopté, ils n'auraient plus le droit à l'information obtenue lors des assemblées publiques de consultation.

En allant à l'encontre des dispositions de la LAU visant à une réflexion à l'échelle du Québec et de ses territoires et non à l'échelle du projet, il encourage un aménagement à la pièce. Et ce, alors même que de nombreux groupes et citoyens réclament une Politique nationale d'aménagement du territoire. En créant un précédent, il pourrait également accentuer la concurrence entre territoires avec des projets accordés selon le bon vouloir du gouvernement en place.

Il introduit un caractère discrétionnaire dans l'établissement des modalités d'aménagement, sans réflexion globale sur la gestion durable des territoires, sous couvert d'un état d'urgence sanitaire. Le gouvernement semble ne plus vouloir suivre aucune règle, pas même celle lui permettant de faire appel aux procédures d'urgence existantes comme la ZIS, qui obligent à une réflexion sur la notion d'urgence, à la définition d'un périmètre d'application (territoire visé), à établir les objectifs poursuivis et la réglementation d'urbanisme applicable.

L'importance de relancer l'économie ne doit pas se faire au mépris des procédures de gestion du risque en aménagement du territoire, mais plutôt avec une perspective de créer des milieux de vie de qualité et

durables. Pour y parvenir, il est nécessaire et possible, selon nous, de maintenir les procédures de consultations publiques et toutes autres mesures qui assurent un développement du territoire durable, tout en les accélérant. Les avancées en matière de gestion du territoire — dont la concertation et l'acceptabilité sociale — devraient en effet être utilisées comme effet de levier pour la relance puisqu'ils sont un gage d'investissements gagnants à long terme.

Enfin, l'Ordre des urbanistes tient à réitérer ses inquiétudes par rapport à ce projet de loi qui, bien qu'en favorisant la relance économique — une intention louable — risque, par ses mesures d'accélération, de favoriser l'étalement urbain et, par le fait même, la disparition des « zones tampons » que sont les milieux naturels et humides. La pandémie toujours en cours devrait pourtant nous avoir appris que ces espaces sont essentiels, non seulement à la résilience des communautés face à la crise climatique, mais également dans un contexte de crise sanitaire.

On ne le répètera jamais assez : la relance post-COVID-19 est une occasion sans précédent pour « verdir » l'économie mondiale¹¹ et faire mieux. Comme les disent les hauts responsables des banques centrales, la crise du coronavirus « offre la chance d'une vie » pour rebâtir l'économie de manière à lutter contre les changements climatiques. Il en va de la réussite de la relance.

Pour toute question ou précision :

Hélène Lefranc, directrice générale, Ordre des urbanistes du Québec

hlefranc@ouq.qc.ca ou 514-849-1177 poste 223.

¹¹ <https://www.ledevoir.com/economie/580321/une-occasion-sans-precedent-de-verdir-l-economie-mondiale>