

Laval, le 15 novembre 2018

PAR COURRIEL : a.thivierge@sjsr.ca

Me Annie Thivierge, avocate-conseil
VILLE DE SAINT-JEAN-SUR-RICHELIEU
188, rue Jacques-Cartier Nord, C. P. 1025
Saint-Jean-sur-Richelieu (Québec) J3B 7B2

Objet : Politique de participation publique
Notre dossier : 51518-3

MISE EN GARDE

Nous sommes d'avis que la présente constitue une opinion juridique au sens de l'article 31 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ, c. A-2.1) et que son dépôt aux archives ou en séance du conseil peut entraîner la perte de la protection que la Loi lui accorde.

Chère consœur,

La présente fait suite à notre entretien téléphonique et à votre courriel du 6 novembre dernier relativement à l'objet mentionné en titre.

I.- Les faits et la demande d'opinion

Selon les informations que vous nous avez communiquées, nous comprenons que la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu souhaiterait adopter un guide de participation citoyenne qui pourrait être différent de la politique encadrée par le règlement prévu aux articles 80.1 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹. L'objectif de cette politique est de favoriser la diffusion de l'information, la consultation et la participation active des citoyens.

Par ailleurs, le 17 septembre 2018, le conseil municipal a adopté une résolution par laquelle il s'engageait à maintenir le processus référendaire en matière d'urbanisme lors de l'adoption de ce guide de participation citoyenne².

¹ RLRQ, c. A-19,1, ci-après aussi désignée « LAU » ou « la Loi ».

² Résolution 2018-09-0647. Le dispositif de cette disposition se lit comme suit : « Que le conseil municipal maintienne le processus d'approbation référendaire actuellement prévu aux articles 127 et suivants de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. »



Certains citoyens prétendent cependant que l'adoption d'une politique de participation publique écarterait automatiquement le processus référendaire. À cet égard, vous avez porté à notre attention un article du journaliste Yves Rivard publié le 24 octobre 2018 dans le *Courrier du Haut-Richelieu*.

Ce dernier fait référence à un extrait de texte qui serait tiré du site Internet du ministère des Affaires municipales et qui conclurait qu'une municipalité ne peut maintenir à la fois une politique de participation publique conforme au règlement ministériel et le régime d'approbation référendaire en urbanisme. L'extrait cité est le suivant :

En vertu de l'article 80.2 de la LAU, une municipalité ne peut maintenir à la fois une politique de participation publique conforme au règlement ministériel et le régime d'approbation référendaire en urbanisme.

À cet égard, le 2^e alinéa de l'article 80.3 de la LAU vient préciser qu'il revient au conseil de la municipalité d'établir la conformité de la politique de participation publique au règlement ministériel, auquel cas la politique doit le préciser afin que les citoyens prennent acte que l'approbation référendaire en urbanisme cesse de s'appliquer. Cette disposition ne donne pas à la municipalité la possibilité de maintenir l'approbation référendaire.

Rappelons qu'une municipalité peut toutefois se doter d'une politique de participation publique à l'extérieur du cadre prévu par la LAU et par le règlement sur la participation publique, tout en conservant le régime d'approbation référendaire.

C'est dans ce contexte que vous nous avez demandé notre opinion pour savoir si la Ville peut adopter une telle politique sous forme de guide de participation citoyenne et maintenir la procédure d'approbation référendaire.

II.- Les dispositions législatives et réglementaires applicables

Pour mémoire, les articles 80.1 à 80.3 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme se lisent comme suit :

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.

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.

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;
- 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. (nos soulignements)

Quant au cadre de la politique de participation publique prévue à cet article, il a été édicté par un arrêté ministériel du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire en date du 19 juin 2018³. Tel qu'indiqué à son article 1, ce *Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme* « vise à encadrer la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme et à fixer des exigences relatives au contenu d'une politique de participation publique », adopté en vertu de l'article 80.1 de la Loi.

III.- Commentaires d'interprétation

Au regard de nos commentaires sur l'interprétation des textes applicables, nous rappelons les principes à l'effet que les dispositions s'interprètent dans une perspective globale dans la

³ *Gazette officielle du Québec*, partie II, 4 juillet 2018, volume 150, n° 27, p. 4341.



recherche de l'intention du législateur. À cet égard, il y a notamment lieu de rappeler les articles 41 et 41.1 de la *Loi d'interprétation*⁴ qui se lisent comme suit :

41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

41.1. Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet.

Afin de mieux connaître la portée des articles 80.1 et suivants LAU, nous examinerons d'abord le contenu de la réglementation ministérielle sur la participation publique. Nous effectuerons ensuite une étude sommaire du contenu de ces articles. Nous irons voir ce qu'en dit le ministère des Affaires municipales et nous passerons en revue les propos tenus en commission parlementaire lors de l'adoption du projet de loi 122 en 2017⁵. Nous exposerons ultimement notre opinion à la fois sur l'interprétation des dispositions et sur les options qui se présentent à la municipalité compte tenu de l'intention exprimée dans la résolution 2018-09-0647 précitée.

a) Contenu de la réglementation sur la participation publique

En tant que tel, le *Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme* se limite à indiquer un encadrement et à fixer les exigences de la politique qu'adopte une municipalité. Au deuxième alinéa de l'article 1, il est mentionné qu'il s'applique à toute municipalité locale qui se prévaut des dispositions du chapitre II.2 de la Loi à cet effet, soit les articles 80.1 et suivants de la Loi. Ainsi, le règlement prescrit le caractère obligatoire d'une démarche de participation publique pour rendre applicable le non-assujettissement à la procédure habituelle d'approbation des personnes habiles à voter qui peut être requise à l'égard de certains règlements d'urbanisme.

Nulle part ce règlement ne mentionne que l'adoption d'une politique municipale soustrait automatiquement la municipalité à la procédure d'approbation référendaire prescrite par les articles 123 et suivants de la Loi. Nulle part, non plus, il ne prévoit quelque obligation de la municipalité d'adopter une telle politique.

⁴ RLRQ, c. I-16.

⁵ Les articles 80.1 et suivants ont en effet été insérés dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* par le projet de loi 122, *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, L.Q. 2017, c. 13.



C'est donc spécifiquement dans les articles 80.1 et suivants précités que la marge de manœuvre de la municipalité est indiquée.

b) Examen sommaire de la portée des articles 80.1 et suivants

D'abord l'article 80.1 reconnaît la compétence municipale d'adopter une politique de participation. Le « peut » apparaît à la fois attributif de compétence et attributif d'un pouvoir discrétionnaire : une municipalité locale n'est donc pas obligée de l'adopter. Au surplus, une telle politique a pour objet de comporter des mesures complémentaires, c'est-à-dire additionnelles, à celles que prescrit déjà la Loi en matière d'information, de consultation et de participation citoyenne.

Ensuite, cette politique de participation, si elle est conforme au règlement ministériel, soustrait la municipalité à l'obligation d'obtenir l'approbation des personnes habiles à voter. Le « lorsque » introductif de l'article 80.2 confirme la possibilité d'au moins deux types de politique, selon qu'il y a ou non conformité au règlement ministériel.

Au surplus, dans les aspects soulignés des extraits cités, s'il est mentionné au premier alinéa de l'article 80.2 qu'aucun acte adopté par le conseil en vertu de cette loi « n'est susceptible d'approbation référendaire », il faut également souligner que le troisième alinéa de l'article 80.3 prévoit une obligation pour la municipalité d'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 ». Les mots « le cas échéant » laissent ici entrevoir qu'il y a aussi le cas où la politique n'est pas considérée entièrement conforme au règlement ministériel.

La signification des mots « susceptible de » nécessite qu'on s'y attarde, en notant qu'ils ne sont pas définis dans la Loi. On peut donc en rechercher le sens commun selon les dictionnaires courants. Alors que le Larousse illustré présente l'expression : « capable d'acquérir certaines qualités, de subir certaines modifications, de produire un effet, d'accomplir un acte », le Petit Robert lui accorde plutôt une connotation de capacité ou d'aptitude, ce qui semble dénoter une marge de manœuvre ou une simple possibilité.

Là où la difficulté surgit, c'est dans l'emploi de la négation « n'est susceptible », ce qui revient à nier la possibilité, la capacité, l'ouverture. Si on se limitait à cette expression, nous devrions conclure au sens de l'article 80.2 que l'adoption d'une politique de participation conforme au règlement empêche donc d'utiliser la procédure référendaire et ce, même si une municipalité veut la conserver en plus d'être dotée d'une telle politique de participation.

Ainsi, à titre de conclusion préliminaire, un examen sommaire permet de conclure qu'en présence d'une politique de participation conforme au règlement ministériel, non seulement la municipalité est-elle soustraite à la procédure d'approbation des personnes habiles à voter,



mais elle ne peut pas la maintenir applicable. Nous y reviendrons après avoir examiné les propos à ce sujet en provenance du ministère, mais aussi lors des débats parlementaires.

c) Qu'en dit le ministère des Affaires municipales ?

D'abord, dans le numéro 14, soit l'édition du 19 juillet 2018⁶, du *Muni-Express* portant sur l'«entrée en vigueur du règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme», il est mentionné que «toute municipalité peut adopter une politique de participation publique lui permettant d'être exemptée de l'approbation référendaire à l'urbanisme si elle est conforme au règlement». Cet article rappelle le contexte du projet de Loi 122 et se limite à indiquer qu'une municipalité est exemptée de l'approbation référendaire lorsqu'elle adopte une politique conforme. Nulle part il n'est mentionné que si elle adopte une telle politique elle doit se soustraire à l'approbation référendaire ou encore qu'elle peut la maintenir.

Dans le *Guide d'élaboration d'une politique de participation publique*, aussi publié sur le site Internet du ministère des Affaires municipales⁷, le texte fait encore référence au projet de Loi 122 visant à augmenter l'autonomie et le pouvoir des municipalités. Il indique également qu'une municipalité est exemptée de l'approbation référendaire lorsqu'elle adopte une politique de participation publique conforme et que «les nouvelles dispositions de la LAU relatives à la participation publique visent à corriger les difficultés associées aux procédures de consultation prévues par la loi et à surmonter les limites de l'approbation référendaire en favorisant le développement de meilleure pratique d'urbanisme participatif». Ainsi :

En vertu des dispositions de ce chapitre, une municipalité est exemptée de l'approbation référendaire en urbanisme lorsqu'elle adopte une politique de participation publique qui :

- favorise la diffusion de l'information, la consultation et la participation active des citoyens au processus décisionnel en matière d'aménagement et d'urbanisme;
- contient des mesures complémentaires à celles qui sont déjà prévues dans la LAU;
- est conforme aux exigences du Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme.

C'est dans ce texte que l'on retrouve les paragraphes cités par le journaliste et qui sont présentés dans un cadre de facture différent du reste du texte, comme en témoigne la capture d'écran qui suit :

⁶ <https://www.mamot.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2018/n-14-19-juillet-2018/>

⁷ <https://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-delaboration-dune-politique-de-participation-publique/>



POLITIQUE DE PARTICIPATION PUBLIQUE ET APPROBATION RÉFÉRENDAIRE

En vertu de l'article 80.2 de la LAU, une municipalité ne peut maintenir à la fois une politique de participation publique conforme au règlement ministériel et le régime d'approbation référendaire en urbanisme.

À cet égard, le 2^e alinéa de l'article 80.3 de la LAU vient préciser qu'il revient au conseil de la municipalité d'établir la conformité de la politique de participation publique au règlement ministériel, auquel cas la politique doit le préciser afin que les citoyens prennent acte que l'approbation référendaire en urbanisme cesse de s'appliquer. Cette disposition ne donne pas à la municipalité la possibilité de maintenir l'approbation référendaire.

Rappelons qu'une municipalité peut toutefois se doter d'une politique de participation publique à l'extérieur du cadre prévu par la LAU et par le règlement sur la participation publique, tout en conservant le régime d'approbation référendaire.

La dernière phrase du deuxième paragraphe est libellée dans un style péremptoire à l'effet que la municipalité n'a pas « la possibilité de maintenir l'approbation référendaire », ce qui va dans le sens de notre conclusion préliminaire précédente.

À y regarder de plus près cependant, cette affirmation catégorique comporte deux bémols. Le premier fait référence à la déclaration de conformité de la politique au règlement, laquelle déclaration relève du conseil municipal. Le second bémol est mentionné au troisième paragraphe qui prévoit la possibilité de se doter d'une politique à l'extérieur du cadre prévu par la Loi et le règlement.

d) Les débats parlementaires

Si l'on examine par ailleurs les propos tenus en Commission parlementaire lors de l'étude du projet de loi 122, on constate que les parlementaires ont passé plus d'une journée à discuter de cette section de la Loi sur la politique de participation. Au-delà des propos et des arguments partisans émis de part et d'autre qui mettent l'accent sur les enjeux démocratiques de la participation citoyenne et de l'autonomie municipale, on doit mettre en évidence la perception et la volonté gouvernementales dans les réponses du ministre aux questions des députés participants, principalement provenant des partis d'opposition⁸.

⁸ Les extraits ci-après cités proviennent du *Journal des Débats* de la Commission parlementaire du jeudi 18 mai 2017 - Vol. 44 N 130, du mardi 30 mai 2017 – Vol. 44 N 131 et du mercredi 31 mai 2017 – Vol. 44 N 132 - Étude détaillée du projet de loi n° 122, Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs, et peuvent être consultés à l'adresse Internet suivante : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cat-41-1/journal-debats/CAT-170530.html> (Il est à noter que le site Internet indique que les textes disponibles ne sont pas définitifs). Documents consultés le 8 novembre 2018.



Compte tenu des nombreuses interventions et citations pertinentes, nous les avons incluses en annexe à la présente opinion pour fins de référence.

Nous en retenons cependant une intention claire d'améliorer le processus de participation publique mais, en même temps, si une municipalité adopte une politique conforme au règlement ministériel tel qu'encadré par les articles 80.2 et 80.3 LAU, cela signifie qu'elle renonce à la procédure d'approbation référendaire. En somme, il peut exister une approche de consultation bonifiée, mais il n'y a que deux options sur le plan de la procédure d'approbation : c'est au minimum le respect des dispositions de la loi actuelle avec la procédure référendaire ou c'est l'application d'une politique de participation conforme au règlement ministériel et à la Loi. Dans dernier ce cas, il ne peut y avoir de procédure décisionnelle référendaire.

e) Notre opinion sur l'interprétation des dispositions et sur les options d'approche

Compte tenu des commentaires formulés précédemment, nous sommes d'avis que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, telle que modifiée avec l'ajout en 2017 des articles 80.1 et suivants, offre globalement deux modes opérationnels : le premier est au minimum une consultation avec une approbation des personnes habiles à voter pouvant conduire au référendum selon les articles 124 et suivants LAU ; le second est l'adoption d'une politique de participation conforme au règlement ministériel et à l'article 80.3 LAU, sans possibilité dans ce cas d'approbation des personnes habiles à voter dans un processus pouvant conduire à un référendum décisionnel. La municipalité a le choix : c'est l'un ou c'est l'autre.

Nous avons dit « globalement », parce qu'en réalité l'article 80.1 ouvre la porte à une perspective améliorée de participation publique. C'est le sens des mots « mesures complémentaires ». Une municipalité peut donc améliorer sensiblement les exigences de consultation déjà obligatoires dans la loi et, ce même jusqu'à incorporer des mesures qui couvrent tous les aspects du règlement ministériel édicté en vertu de l'article 80.2.

Toutefois, si elle veut se soustraire à la procédure d'approbation des personnes habiles à voter, elle doit adopter une politique de participation conforme au règlement ministériel ET, tel que prévu, y indiquer « 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 ». En l'absence de ces deux déclarations, la politique de participation n'entraîne pas l'abandon de la procédure référendaire, de sorte qu'elle correspond à une politique limitée à la portée de l'article 80.1 LAU, mais dans un esprit d'amélioration des mesures minimales habituelles à caractère procédural des articles 124 et suivants de la Loi.

Cette forme d'« amélioration » de la démarche citoyenne correspond au troisième paragraphe précité du *Guide d'élaboration d'une politique de participation publique*, mentionné par l'article de journal, soit une politique de participation publique à l'extérieur du cadre prévu par la loi et par le règlement sur la participation publique tout en conservant le régime d'approbation référendaire.



En somme, il existe trois modèles opérationnels découlant de ces articles :

- a) le modèle traditionnel de consultation/approbation limité aux articles 124 et suivants LAU ;
- b) le modèle traditionnel amélioré avec des mesures complémentaires d'information, de consultation, et même de participation, au sens de l'article 80.1 LAU, mais ne pouvant pas remettre en question les règles strictes de la procédure d'approbation par les personnes habiles à voter ;
- c) le nouveau modèle de participation publique sans approbation des personnes habiles à voter, dans lequel cas la politique municipale, au sens conjugué de 80.1, 80.2 et 80.3, est adopté en conformité avec le règlement ministériel avec une double mention à l'effet que la municipalité : 1- « juge la politique conforme » à ce règlement, et, 2- « se prévaut de l'article 80.2 LAU ».

Cette interprétation nous apparaît la plus conforme à la double volonté d'améliorer la participation citoyenne qui s'inscrit dans celle d'augmenter l'autonomie et le pouvoir des municipalités, proclamée dans le projet de loi 122.

f) Remarques particulières dans le cas d'une approche améliorée

Nous devons souligner que si une municipalité décidait de promouvoir une approche améliorée de participation publique, elle devrait prendre en considération les délais de la démarche d'information, de consultation et de participation qu'elle préconiserait dans sa politique, puisque ces délais pourraient être confrontés avec deux types contraintes.

D'abord, il faut rappeler l'obligation de respecter les délais établis par les articles 124 et suivants LAU applicables aux diverses étapes de la procédure, auxquels s'ajouteront ceux prescrits par la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*⁹ à l'égard du registre et du référendum.

Ensuite, il faut noter que la durée de l'effet de gel des articles 114 et 117 LAU, applicable respectivement en matière de zonage et de lotissement, est limitée de sorte que si l'accomplissement des étapes d'information et de consultation est plus long, cet effet de gel pourrait prendre fin avant que la démarche applicable soit terminée¹⁰.

Il faudrait donc en tenir compte dans la politique adoptée par la municipalité.

⁹ RLRQ, c. E-2..2.

¹⁰ Le propos s'applique aussi en matière de plan d'implantation et d'intégration architecturale (art. 145.20.1 LAU) et d'ententes visant des contributions à des travaux ou à des services municipaux (art. 145.30 LAU) puisque les démarches qui peuvent s'y appliquer peuvent être soumises à la politique de participation publique.



Nous soulignons aussi qu'en théorie une municipalité pourrait inclure dans les améliorations d'une politique de participation publique une procédure de référendum consultatif mais il nous apparaît que cela pourrait susciter des débats problématiques, incluant sur le plan juridique.

Enfin, nous terminerons en soulignant que les tribunaux ne se sont pas encore penchés sur le sujet et qu'il faut prévoir des contestations selon les intérêts des personnes qui seront «décues» par le résultat de l'un ou l'autre des modèles adoptés.

Si de plus amples renseignements vous sont nécessaires, n'hésitez pas à communiquer avec le soussigné.

Nous espérons le tout à votre entière satisfaction et vous prions de recevoir nos salutations distinguées.

DEVEAU AVOCATS

Jean-Pierre St- Amour, avocat

/jb



ANNEXE – DÉBATS EN COMMISSION PARLEMENTAIRE

Extraits des débats des 30 et 31 mai 2017 (version non encore définitive)

M. Coiteux : Absolument, pour autant que ces municipalités adhèrent à cette approche de participation publique. Si une municipalité n'adhère pas, bien là, évidemment, on ne veut pas que ça se retrouve dans le néant. Donc, il y a une condition à cette disparition de l'approbation référendaire, c'est l'adhésion à cette politique de participation publique. (30 mai, entre 11h00 et 11h10)

M. Coiteux : Bien, vous comprendrez que le 80.1 leur laisse une grande latitude quant à l'élaboration de politiques complémentaires. Il n'y a rien qui leur interdit de fonctionner avec une couleur locale, avec des exigences supplémentaires, il n'y a rien qui interdit. (30 mai, entre 11h10 et 11h20)

M. Laframboise : C'est-à-dire que juridiquement, là, tu sais, si, admettons, ils conservent le processus de référendum, puis que la loi actuelle n'est pas modernisée, puis comme vous dites, M. le ministre, vous allez le garder, le processus référendaire, pour ceux qui ne respecteront pas la loi, mais moi, je vous parle de celles qui vont respecter la loi mais veulent, en plus, avoir un processus référendaire. C'est un choix, là, vous l'avez sûrement entendu à travers le Québec, il y a plusieurs élus, là, puis même équipes électorales, en année électorale, qui disent : On veut maintenir le processus référendaire mais on veut l'adapter à nos besoins, là. Est-ce qu'ils vont être capables de le faire? C'est ça que...

M. Coiteux : C'est un choix qui leur appartiendra, là. L'article 80.1 ne les empêche pas de faire de tels choix. Ce qui est certain, par contre, c'est qu'elles ne peuvent pas faire le choix de ne plus avoir de référendum sans avoir la politique de participation publique qu'est le 80.3. Si elles veulent s'ajouter d'autres couches de consultation, peu importe, on ne veut pas l'interdire. Donc, on donne une flexibilité avec le 80.1 ici. (30 mai, entre 11h10 et 11h20)

M. Cantwell (Philip) : Oui, alors, je m'appelle Philip Cantwell, je suis avocat au ministère de la Justice. Donc, l'idée derrière l'article 80.1, c'est qu'il indique une politique de participation publique qui contient des mesures complémentaires à celles qui sont prévues dans la présente loi. Donc, ça, ça veut dire que ces mesures-là doivent s'harmoniser aux mesures d'information, de consultation et de participation qui existent déjà dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Donc, ce qui existe actuellement en matière de consultation, la tenue d'assemblées publiques, les avis publics, les projets de règlements, tout ça, ça demeure, ça demeure. La politique ne peut pas déroger à ça, elle doit compléter, compléter ce qui existe. (17 mai, entre 11h30 et 11h40)

M. Coiteux : C'est vraiment pour donner le choix aux villes, hein, c'est un choix. Si elles ne le font pas, si elles choisissent de ne pas le faire, bien, elles ne peuvent pas être visées par le 80.2. Le 80.2 ne pourra pas s'appliquer à celles qui n'auront pas fait le choix d'adopter la politique de participation citoyenne. Il y en a qui vont peut-être être prêtes d'aller très vite parce qu'elles sont très avancées, d'autres, peut-être, ça va prendre plus de temps. Peut-être qu'un jour elles vont se convaincre que c'est une mautadite bonne idée, parce qu'elles vont voir les autres, puis l'Union des municipalités du Québec et la FQM sont parties prenantes. Il y a peut-être des diffusions des meilleures pratiques qui vont se faire par la suite. Alors, on a donné une... on a écrit une formulation qui est flexible dans le temps. (30 mai, entre 11h30 et 11h40)

M. Cantwell (Philip) : Cantwell, oui. Alors, oui, je peux vous expliquer pourquoi le premier alinéa de l'article 80.2 est rédigé de la manière qu'il est rédigé. C'est une disposition qui a deux éléments : une condition et une conséquence. La condition, c'est une politique de participation conforme aux exigences du règlement du ministre. On utilise «lorsque» dans le sens de «si» pour une condition, mais «lorsque» semble un peu plus approprié dans cette situation-là parce qu'on ne veut pas dire :



«Si» une municipalité respecte ses obligations légales, on présume qu'elle va les respecter. Lorsqu'elle respecte ses obligations, il y a une conséquence. Cette conséquence-là, c'est : «Aucun acte adopté par le conseil de celle-ci en vertu de la présente loi n'est susceptible d'approbation référendaire.» (30 mai, entre 16h20 et 16h30)

M. Ouellet : Oui, merci. Donc : «Lorsque la politique de participation publique de la municipalité respecte les exigences[...], aucun acte adopté par le conseil de celle-ci en vertu de la présente loi n'est susceptible d'approbation référendaire.» Donc, la discussion que j'aimerais avoir avec vous, M. le ministre... Est-ce qu'il a été discuté ou est-ce qu'il a été amené la possibilité d'avoir les deux mécanismes? C'est-à-dire qu'une municipalité, selon la loi, convient d'une nouvelle façon de faire sa participation publique et, d'autre part, peut maintenir son approbation référendaire. Est-ce que ça, c'est venu à vos discussions, à vos réflexions de permettre les deux? C'est-à-dire que, oui, dans certains cas, je fais... je suis un élu, j'aimerais faire de la participation publique, mais j'aimerais aussi garder l'approbation référendaire. Est-ce que ça, c'est venu à votre réflexion, à votre désir de garder ces deux outils-là, qui, en tout respect pour l'autonomie municipale, si des élus le veulent, peuvent les garder? Parce que là, c'est donnant, donnant. D'un côté, j'ai le modèle actuel. Si je veux le changer, le modèle actuel tombe. Mais, tu sais, je pourrais garder les deux. Ça fait que j'aimerais savoir si vous l'avez réfléchi, si c'est quelque chose qui vous a été soumis, et qu'est-ce que vous en pensez. (30 mai, entre 16h20 et 16h30)

M. Coiteux : On réfléchit fort, M. le Président, on a beaucoup réfléchi. Regardez, quand on prend l'ensemble des articles qui sont présentés ici, je pense qu'ils donnent beaucoup de possibilités, beaucoup de possibilités. De un, les articles qui sont présentés ici dans ce chapitre n'obligent pas une municipalité à se doter d'une politique de participation visant les objectifs qui sont listés dans le 80.3. Elles ne sont pas obligées, hein? Moi, je pense qu'il y en a beaucoup qui vont vouloir le faire. Je pense que beaucoup vont vouloir s'engager dans cette voie, mais il n'y a pas d'obligation légale de le faire. Lorsqu'elles le font, il n'y a plus de référendum, d'accord? En même temps, si elles ne le font pas, il y a quand même un cadre qui s'applique. Ce cadre-là est le cadre actuel. Peut-être que le cadre actuel... parce qu'il y a un peu de travail à faire dans ce projet-là, peut-être que le cadre actuel va être un peu différent aussi. On ne le sait pas. On ne le sait pas. Ça peut arriver, parce qu'on fait du travail. Mais le cadre qui résultera de tout ça, ça va être celui qui va s'appliquer, s'ils n'adoptent pas une politique de participation citoyenne.

D'autre part, il y a le 80.1 qui dit qu'on peut adopter toute mesure complémentaire. Donc, quelqu'un pourrait dire : Moi, j'aime bien le 80.3 puis j'aime bien l'histoire du 80.2, mais je m'ajoute des affaires qui sont en complément. Alors, ça donne une grande flexibilité aux municipalités pour définir un modèle qui leur apparaît le plus approprié. C'est pour ça que j'ai souvent dit : Je ne veux pas qu'on arrive avec le mur-à-mur total. Je veux permettre à chaque municipalité d'exprimer sa façon d'être. Mais dans sa façon d'être, bien, pour qu'il n'y ait pas de référendum requis par la loi, il faut avoir une politique de participation citoyenne digne de ce nom. (30 mai, entre 16h20 et 16h30)

M. Coiteux : Bien non, il n'y a pas besoin d'amendement parce qu'il n'y a rien qui interdit, en vertu du 80.1, à une municipalité de dire que je prends le 80.3 puis que je m'ajoute des exigences, dont des approbations de type référendaire. Il n'y a rien qui l'empêche de faire ça. Donc, il n'y a pas de nécessité de faire un amendement. <C'est un... >Le modèle qui est là est d'une très grande flexibilité, il est respectueux de l'autonomie. (30 mai, entre 16h30 et 16h40)

M. Coiteux : On a le droit de se mettre quelque chose de plus au 80.3, si on veut aller plus loin que 80.3, puis il n'y a rien qui interdit que quelqu'un, une municipalité, déciderait de s'ajouter, en plus du 80.3, un mécanisme quelconque d'approbation référendaire... (30 mai, entre 16h30 et 16h40)

M. Coiteux : On va essayer d'être le plus... je vais essayer d'être le plus clair possible. Une municipalité qui n'en veut pas, du 80.3, ou qui ne le prend pas, elle reste soumise au mécanisme prévu dans la LAU sur les approbations référendaires encore. Une municipalité qui adhère au 80.3 peut très bien dire : Moi, j'y ajoute un mécanisme de consultation référendaire. Ce n'est pas



l'approbation parce que le 80.2, il supprime l'approbation référendaire quand on a pris le chemin du 80.3. Et une municipalité qui dirait : Moi, je veux m'ajouter une consultation, ils ont le droit, il n'y a rien qui l'interdit. (30 mai, entre 16h30 et 16h40)

M. Coiteux : Oui, mais le mécanisme, tel qu'on le connaît aujourd'hui, là, qui fait sauter le projet ou qui maintient le projet en vie, il saute effectivement avec le 80.3. Mais une administration municipale pourrait adopter une politique de consultation et dire : Moi, en plus de tout ce qu'on a fait en amont, moi, j'aimerais ça qu'il y ait une consultation référendaire en fin de parcours. Il n'y a rien qui interdit de tenir cette consultation. Puis une municipalité pourrait dire : — puis c'est son choix politique — <pourrait dire : >Moi, je veux être liée par ça. Bien, c'est son choix, ce n'est pas une obligation légale. (30 mai, entre 16h30 et 16h40)

M. Coiteux : Bien, on ne sera pas d'accord. On pense que la combinaison des 80.1, 80.2 et 80.3 donne un modèle qui est respectueux de l'autonomie et qui est très flexible. On s'est toujours inscrits pour définir une voie qui est une voie de travailler en collaboration pour améliorer les projets plutôt qu'une avenue qui est plus — je vais faire attention à mes termes, là, pour ne pas provoquer personne, là — mais qui peut mener plus à des conflits qu'à du travail en amont pour améliorer les projets.

Donc, on pense vraiment que le modèle... Moi, je pense personnellement que les villes qui vont choisir le 80.3 vont choisir un modèle qui va être, quant à moi, supérieur à celui qui existe actuellement. Par contre, le 80.1 n'exclut pas, n'exclut pas qu'une municipalité qui le décide puisse en plus de ça se doter d'un mécanisme de consultation référendaire, mécanisme de consultation, d'ailleurs, qu'elle peut moduler en fonction de sa réalité. Puis il existe toujours le choix de rester dans le système actuel si on n'adopte pas une politique de participation conforme au 80.3.

Donc, une municipalité qui dit : Moi, je n'en veux pas de ce nouveau régime qui est proposé par le gouvernement, ils peuvent rester dans le régime actuel, ils ont juste à ne pas prendre le 80.3. Donc, je pense qu'il y a quand même toutes les combinaisons possibles ici et respectueuses de l'autonomie municipale, et donc nous, évidemment, on ne sera pas d'accord avec l'amendement... le sous-amendement. (30 mai, entre 16h50 et 17h00)

M. Coiteux : Bien, c'est juste que je pense que la nôtre est encore meilleure. Notre façon de proposer la résolution, bien... Effectivement, on... puis on évolue dans le temps, tout le monde, je pense, c'est-à-dire on travaille, on fait du travail de parlementaire. Mais je pense que le tout qui est proposé ici donne énormément de flexibilité. Alors, il y a, d'un côté, des villes qui disent : Moi, 80.3, ça ne m'intéresse pas. Ça peut arriver, hein? Puis là il y aura des élections municipales. D'un coup qu'il y a une administration municipale nouvelle, en quelque part dans une ville, qui dit : Moi, le 80.3 de la loi n° 122, ça ne m'intéresse pas. Bien, ils peuvent conserver le régime des approbations référendaires de facto. De facto, ça devient un choix de conserver le régime des approbations référendaires. De facto, c'est ça, parce qu'il n'y a pas d'obligation légale à adopter le cadre de participation prévu par le 80.3.

Et donc le choix qui est dit ici comme une possibilité, il est là, il existe dans la façon d'avoir modulé des articles ici. Mais, en même temps... mais, en même temps, puis c'étaient les questions qui ont été posées par le collègue de René-Lévesque, il dit : Oui, mais tout d'un coup qu'on veut quand même consulter, au-delà, avec un référendum. Alors, on dit : Bien oui, le 80.1, il permet de faire ça <également... (30 mai, entre 17h00 et 17h10)

M. Coiteux : Le 81.1 (sic) n'empêche pas de faire de telles consultations référendaires. Il ne l'empêche pas. (30 mai, entre 17h20 et 17h30)

M. Coiteux : Bien, visiblement, ma réponse ne vous convainc pas totalement. C'est ce que je constate à mon grand regret, ceci dit, à mon grand regret. Mais je pense qu'avec le 80.1 il n'y a pas juste deux voies, il y a beaucoup de variantes de la voie «statu quo amélioré» et de la voie «nouveau modèle» possibles grâce au 81.1. Alors, à vrai dire, puis je reviens aux propos que j'ai



eus dès le dépôt de cet amendement-là, ça va permettre aux villes de faire pas mal de modèles qui sont le reflet de leurs propres particularismes, et donc <ça va empêcher... >ça va faire en sorte qu'il n'y aura pas tant de mur-à-mur que ça, justement. (30 mai, entre 17h20 et 17h30)

M. Coiteux : C'est parce que je l'ai déjà exprimé pas mal avant, mais je peux le réexprimer. Je l'ai exprimé à notre collègue de la deuxième opposition tout à l'heure, en expliquant ce que je pensais du régime actuel, à quel point je pensais que le régime actuel, pas dans 100 % des cas, là, on peut toujours trouver des cas où ça a fonctionné autrement, privilégié, donne de l'importance et finalement mène à des solutions qui sont basées sur des dynamiques d'opposition plutôt que de collaboration.

Et donc, si on essaie de les faire coexister dans le même mécanisme ces deux modèles-là, le nouveau modèle qui est proposé par 80.2 et 80.3 et l'ancien modèle... qui va toujours rester possible, hein, il reste toujours possible, puis c'est ça qui est la beauté de la façon dont c'est présenté, selon moi, là. Il reste possible, ce modèle-là, puis on peut même l'améliorer, même, de telle sorte que les gens peuvent dire : Hé! le modèle actuel amélioré versus le nouveau modèle, c'est un choix intéressant.

Puis on laisse l'autonomie de choisir l'un ou l'autre. Je pense que ça va faire en sorte que les municipalités qui vont choisir le nouveau modèle... qui ne sera pas hybride, effectivement, qui sera un modèle différent, pas hybride, différent... ce nouveau modèle, je pense qu'il a plus de chances de naître et d'être adopté par plusieurs villes, puis de faire tache d'huile, puis de créer un mouvement, puis de faire quelque chose de bien. Puis peut-être que petit à petit, mais là il y aura compétition entre deux modèles — le vieux amélioré puis le nouveau — puis il y aura une dynamique d'évolution.

Tandis que, si on essaie de maintenir les deux en même temps dans la même formule, les dynamiques vont faire en sorte, je crains bien, que le nouveau modèle, il ne va pas prendre toute la place qu'il pourrait prendre dans le paysage au cours des prochaines années, puis qu'on va <perdre...

M. Coiteux : ... que, si on essaie de maintenir les deux en même temps dans la même formule, les dynamiques vont faire en sorte, je crains bien, que le nouveau modèle, il ne va pas prendre toute la place qu'il pourrait prendre dans le paysage au cours des prochaines années, puis qu'on va >perdre une belle opportunité de faire quelque chose de neuf et de mieux. . (30 mai, entre 17h50 et 18h00)

M. Coiteux : On souhaite probablement que je répète ce que j'ai déjà dit. Regardez, moi, je pense que le modèle qui est proposé ici, c'est-à-dire le modèle de participation citoyenne pour améliorer les projets, dans lequel le citoyen, il participe avant même, là, qu'on arrive à la fin du processus... Et qu'une fois qu'on a écouté tout le monde puis qu'on a donné un rôle, là, réel, là, d'influence aux citoyens, le projet qui va résulter de ça, là, peut-être qu'il ne fera pas l'affaire de 100 % des gens... ça n'existe jamais... mais ça va être un bon projet. Et ultimement les autorités municipales élues, dignement élues et imputables vont prendre leurs <décisions...

M. Coiteux : ... avant même, là, qu'on arrive à la fin du processus... Et qu'une fois qu'on a écouté tout le monde puis qu'on a donné un rôle, là, réel, là, d'influence aux citoyens, le projet qui va résulter de ça, là, peut-être qu'il ne fera pas l'affaire de 100 % des gens... ça n'existe jamais... mais ça va être un bon projet. Et ultimement les autorités municipales élues, dignement élues et imputables vont prendre leurs >décisions, mais ils vont prendre leurs décisions après avoir fait participer leurs citoyens au processus.

Moi, je pense que c'est un meilleur modèle, celui-là, beaucoup plus porteur pour l'avenir que le modèle actuel. <Si c'était... >Dans le fond, si je m'étais fié juste, là, à ce que j'ai entendu de la vaste majorité des villes, ça aurait été la seule alternative qui aurait été proposée. Voici, il n'y a plus de référendum nulle part, il y a ce projet-là. Mais il y en a quelques-uns qui nous disaient : Non, non,



nous, on y tient encore, à nos référendums. Des maires, même, ont dit ça, certains. Il y en a qui se sont exprimés, là, récemment, à cet égard-là. Ils sont très minoritaires, mais ils sont là, ils existent. Ils ne sont pas obligés d'adhérer au nouveau modèle qui est proposé ici. Ils ne sont pas obligés. Ils peuvent rester dans le modèle actuel.

Puis, quand vous dites que le modèle actuel, qu'on aurait décidé de ne pas l'améliorer, on a encore le loisir de l'améliorer, le modèle actuel, qui reste une alternative au nouveau modèle, qui va rester une alternative parce que, tel que c'est écrit là, on n'oblige pas les villes à se doter d'une telle politique, qui est la contrepartie de l'abolition des référendums. Ils peuvent rester dans l'ancien modèle, puis on peut encore améliorer l'ancien modèle dans nos travaux parlementaires, maintenant, sur le 122, c'est possible de faire ça. Ce n'est pas vrai qu'on ne peut pas le faire, ensemble; tout peut se faire par consentement.

Alors, quand j'ajoute à ça le 81.1, puis qu'une ville pourrait se dire : Bien moi, j'aimerais au moins continuer de consulter mes citoyens dans certaines circonstances puis je vais l'inscrire dans ma politique, je pense qu'on a un kit qui est bien supérieur au modèle actuel. Et j'ajouterais : Le modèle hybride, quant à moi, risque d'empêcher la naissance du nouveau modèle, puis je pense qu'on perdrait une grande opportunité d'améliorer les choses au Québec en matière d'urbanisme. (30 mai entre 19h30 et 19h40)

M. Coiteux : ...par rien d'autre.

Or, on remplace un système, où on mobilise les contre sans qu'il y ait de grands mécanismes de consultation en amont, par des procédures dans lesquelles on consulte tout le monde, bien en amont, pour améliorer les projets puis faire participer tout le monde pour qu'ils aient une influence réelle. Je pense qu'on >donne plus de pouvoirs aux citoyens en matière d'influence sur les politiques d'urbanisme des villes, sur le zonage, sur les projets qui vont se réaliser.

Je pense vraiment qu'on passe d'un modèle dans lequel on mobilisait un petit nombre à un modèle où on va pouvoir mobiliser un plus grand nombre pour des fins positives plutôt que juste pour s'opposer. C'est pour ça que, quand je dis que, des fois, on ne s'entend pas sur certaines interprétations, c'est possible, mais je suis sincère quand je dis ça, là, que je ne pense pas qu'on enlève des droits aux citoyens. Je ne suis pas en politique pour enlever des droits. J'ai vraiment l'impression qu'on élargit les droits des citoyens avec cette proposition-là. (30 mai, entre 21h10 et 21h20)

M. Coiteux : J'aurais tendance à inverser la question pour fins de débat et de discussion. Pourquoi la possibilité ouverte par le 81... par le 80.1 — on n'a pas dormi beaucoup la nuit dernière, ça finit par avoir de l'impact sur notre élocution. Pourquoi la possibilité... parce que, même si ce n'est pas écrit tel quel, il y a une possibilité dans le 80.1 de dire : Moi, j'ai une politique de participation citoyenne, il n'y a plus de référendum décisionnel obligatoire, mais moi, dans ma ville... moi puis les élus municipaux, là, le maire ne décide pas ça tout seul, là, il y a tout un paquet de monde autour de ça... dans telle ville, ils pourraient décider qu'ils vont ajouter une consultation dans certains cas. Tu sais, ils pourraient avoir dans leur politique : Dans les cas suivants, il y aura consultation référendaire en vertu des principes suivants. Ils ont le droit; toute municipalité peut avoir une politique de participation publique qui contient des mesures complémentaires à celles qui sont prévues. Ça finirait par... C'est volontaire, encore une fois, donc c'est un choix municipal, ça s'exprime <de façon... > dans l'autonomie municipale. Il pourrait y avoir, donc, des gens qui arrivent, après des élections, puis il va y avoir des élections encore, puis il n'y aura pas seulement des élections l'automne prochain, qui décideraient : Bien, nous, on va l'améliorer, la politique, en y ajoutant des mesures complémentaires comme celles-là.

Pourquoi, ça, ça ne ferait pas le travail? Pourquoi il faut absolument maintenir la coexistence des deux systèmes dans le 80.2, alors qu'on peut au contraire améliorer les choses, même en ajoutant des choses par-dessus? Je pense qu'on n'est pas bien loin, là. Autrement dit, est-ce que... puis c'est une question que je <pose... (30 mai, entre 21h10 et 21h20)



M. Coiteux : Alors, oui, oui. Alors, pourquoi un tel sous-amendement? Bien, c'est parce que le premier, bon, évidemment, le terme «peut» donnait la capacité législative au ministre de procéder par règlement. Ici, ça dit qu'il le fait d'office, donc ce n'est pas une question «il a le pouvoir de», c'est son rôle de le faire dans l'exercice de la présente loi.

Concernant le deuxième, et c'est une discussion que nous avons eue d'ailleurs sur qui juge de la conformité, eh bien, en fait, c'est... la ville doit dire : J'ai fait ma politique en conformité avec le règlement et je l'indique et, conséquemment, j'annonce que je me prévaux de la disposition de 80.2 qui implique notamment l'abrogation du mécanisme d'approbation référendaire. (31 mai, entre 15h40 et 15h50)

M. Ouellet : Donc, si je comprends bien, M. le ministre, avec cet amendement, une municipalité qui va adopter sa politique va l'inscrire à un endroit, probablement dans le préambule ou à la toute >fin, qu'elle déclare que sa politique est conforme, et, considérant ça, elle renonce à son approbation référendaire puisqu'elle utilise l'article 80.2. Donc, ça sera bel et bien indiqué, donc le conseil municipal va, de façon légitime, introduire dans sa politique la notion de participation citoyenne excluant l'approbation référendaire, c'est ce que je comprends.

Le Président (M. Auger) : M. le ministre.

M. Coiteux : Forcément, puis c'est ce qu'indique 80.2. (31 mai, entre 15h50 et 16h00)
