



MÉMOIRE

umq.qc.ca   

Le 6 avril 2023

Cadre législatif d'aménagement

Projet de loi 16 – Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et
l'urbanisme et d'autres dispositions



La voix des GOUVERNEMENTS de proximité



TABLE DES MATIÈRES

La voix des gouvernements de proximité	4
Introduction	5
1 La protection juridique des municipalités	6
1.1 L'expropriation déguisée	6
1.2 L'expropriation	7
2 La planification des établissements scolaires	7
3 Les nouveaux pouvoirs de la ministre des Affaires municipales	8
3.1 Les délais imposés afin de donner suite aux demandes de la ministre	9
3.2 L'obligation des conseils de refuser de se prononcer sur la conformité	9
4 Le système de monitoring	10
5 Les nouvelles obligations des municipalités en matière de consultation	11
6 Les nouveaux pouvoirs municipaux	12
6.1 La consolidation des milieux urbanisés	12
6.2 Le zonage incitatif	12
6.3 La suspension de l'émission de permis	12
6.4 Le contrôle intérimaire	13
7 Respect de la compétence municipale en aménagement du territoire	13
Synthèse des recommandations	14

La voix des gouvernements de proximité

Depuis maintenant 100 ans, l'UMQ rassemble les gouvernements de proximité de toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer un leadership fort pour des gouvernements de proximité autonomes et efficaces. Elle mobilise l'expertise municipale, accompagne ses membres dans l'exercice de leurs compétences et valorise la démocratie municipale. Ses membres, qui représentent plus de 85 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

Introduction

Le présent mémoire vise à faire part des commentaires de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) à l'égard du projet de loi 16 – Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (projet de loi 16).

L'UMQ tient d'abord à saluer le jalon important que représente le projet de loi 16 dans la mise en œuvre de la *Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire* (PNAAT). L'UMQ a participé activement aux discussions entourant l'élaboration de la PNAAT et se réjouit de voir plusieurs éléments favorisant la consolidation des milieux urbanisés et la réalisation d'équipements collectifs. La modernisation du cadre législatif d'aménagement du territoire permettra en partie aux municipalités de relever de nombreux défis comme la lutte et l'adaptation aux changements climatiques.

Dans ce mémoire, l'UMQ fait des propositions constructives pour bonifier le projet de loi 16. Elle entrevoit le projet de loi 16 comme une occasion à saisir pour aborder la protection juridique des municipalités lorsqu'elles utilisent leurs pouvoirs urbanistiques pour protéger ou conserver des milieux naturels. L'UMQ propose également des solutions aux problématiques vécues par les municipalités quant à la planification immobilière des centres de services scolaires. Elle formule par ailleurs des recommandations pour éviter des problématiques potentielles relatives aux demandes ministérielles ainsi qu'à l'obligation pour les conseils des MRC et des communautés métropolitaines de se prononcer lorsqu'il y a défaut d'y donner suite.

Le projet de loi 16 prévoit les assises légales d'un nouveau système de monitoring. Pour que les municipalités puissent activement y participer tout en assumant leurs responsabilités, celui-ci ne devra pas représenter un fardeau administratif supplémentaire. De plus, les nouveaux pouvoirs de la ministre des Affaires municipales confirment son rôle central en matière d'aménagement du territoire à l'échelle nationale. Cependant, il est important que ce pouvoir s'exerce dans le respect des responsabilités des différents paliers et que le rôle central des municipalités métropolitaines, régionales et locales soit également réaffirmé et bien défini.

1 La protection juridique des municipalités

1.1 L'expropriation déguisée

Par définition, une expropriation déguisée est une expropriation effectuée hors du cadre légal. Au Québec, les tribunaux ont largement interprété cette notion. Les récents jugements en matière d'expropriation déguisée sont inquiétants puisqu'il en découle qu'un règlement d'urbanisme conforme à l'habilitation législative peut donner lieu à une expropriation déguisée sans même qu'il y ait appropriation de l'immeuble par la municipalité. Le seul effet restrictif du règlement, au regard de l'usage raisonnable, peut donner lieu à une expropriation déguisée.

À ce titre, les jugements récents nous apprennent qu'un changement de zonage qui a pour effet de maintenir un milieu naturel dans un état naturel est à ce point restrictif pour un propriétaire qu'il donne lieu à une expropriation déguisée. Les tribunaux ont ainsi opté pour un point de vue essentiellement centré sur les intérêts du propriétaire. La conséquence qui en découle est que le maintien à l'état naturel d'un milieu naturel ne constitue pas un usage raisonnable.

La gestion de l'urbanisation et la consolidation des milieux de vie sont au cœur de la vision énoncée par la PNAAT. Pour répondre aux défis posés par la crise climatique, la planification de l'aménagement du territoire doit avoir pour objectif de réduire la pression liée à l'urbanisation sur les milieux naturels et les terres agricoles. Le gouvernement du Québec oblige d'ailleurs chaque municipalité régionale de comté (MRC) à se doter d'un plan régional des milieux humides et hydriques (PRMHH) afin d'intégrer la conservation de ces milieux à la planification de l'aménagement du territoire. La première génération de PRMHH est en déploiement. La réglementation d'urbanisme d'une municipalité doit être conforme au schéma d'aménagement et de développement (SAD) de sa MRC. C'est ultimement la municipalité qui doit mettre en œuvre la protection des milieux naturels identifiés au PRMHH.

La spéculation sur les milieux naturels ne devrait pas prévaloir sur l'intérêt collectif qui commande leur protection. Un propriétaire d'un milieu naturel qui a l'intention de le développer doit le faire conformément à la réglementation d'urbanisme de la municipalité. S'il s'agit d'un milieu humide et hydrique, elle prendra également en compte le système de compensation mis en place par le gouvernement du Québec. La décision de développer le milieu naturel est alors une décision relevant du propriétaire. Or, la réglementation de la municipalité et le cadre juridique fixé par le gouvernement ne sont pas figés dans le temps. Ceux-ci ne peuvent pas et ne doivent pas être les garants d'un investissement qui comporte des risques. Le propriétaire d'un milieu naturel ne devrait pas tenir pour acquis qu'il pourra éternellement développer le milieu naturel.

Or, la jurisprudence récente limite fortement la possibilité pour les municipalités de mettre en œuvre cette vision d'aménagement pourtant nécessaire au bien-être de la collectivité et conforme aux orientations du gouvernement du Québec. Un conseil municipal démocratiquement élu ne peut plus, dans les faits, adopter un règlement de zonage conforme à l'habilitation prévue à l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui a pour effet de modifier le zonage d'un milieu naturel afin de le protéger par exemple pour la mise en œuvre des plans qui lui sont imposés par la Loi sans courir le risque d'être accusé de procéder à une expropriation déguisée.

Par sa nature, la réglementation d'urbanisme affecte nécessairement la valeur des immeubles. Il est établi qu'une baisse de valeur engendrée par la réglementation ne donne pas lieu à une indemnisation. En effet, une municipalité qui devrait indemniser un propriétaire à chaque fois qu'elle restreint le potentiel de développement d'un immeuble n'aurait, dans les faits, que des pouvoirs urbanistiques très limités. Cela constituerait un frein important à la planification de l'aménagement de son territoire et à sa capacité d'intervenir sur celui-ci.

À cet effet, les poursuites pour expropriation déguisée constituent un risque important pour les finances municipales et l'argent des contribuables. Certains exemples sont frappants :

- Le promoteur immobilier Quartier Melrose poursuit actuellement la Ville de Rosemère, la MRC Thérèse-De-Blainville et la Communauté métropolitaine de Montréal à hauteur de 278 millions de dollars pour expropriation déguisée dans le dossier de l'ancien golf de Rosemère. Le budget annuel de la Ville de Rosemère est de 37 millions de dollars.
- En 2019, la Ville de Saint-Bruno-de-Montarville était visée par des poursuites en expropriation déguisée totalisant 58 millions de dollars. Le budget annuel de la municipalité était alors de 65 millions de dollars.

Les municipalités ont besoin de prévisibilité et d'un cadre juridique clair dans l'exercice de leurs compétences et des pouvoirs qui y sont associés. En l'absence d'une législation claire, les municipalités assument seules le risque qui découle des règles fixées par les tribunaux alors qu'elles imposent des restrictions conséquentes avec les objectifs du gouvernement du Québec. C'est notamment le cas en matière de protection des milieux humides et hydriques, de contrôle des zones potentiellement exposées aux glissements de terrains et de gestion des zones inondables.

Les récents jugements en matière d'expropriation déguisée abordent le fait que la Loi pourrait prévoir, au cas par cas, qu'il ne peut y avoir indemnité pour expropriation déguisée. Une telle solution va à l'encontre du principe selon lequel la réglementation d'urbanisme qui engendre une baisse de valeur d'un immeuble ne donne pas pour autant lieu à une indemnisation à son propriétaire. L'UMQ propose donc plutôt de réitérer ce principe dans la Loi et, au besoin, d'y prévoir des exceptions. Ces exceptions doivent s'accompagner d'un encadrement strict de l'indemnité à verser.

Recommandation n° 1 : Préciser dans la Loi que l'exercice des pouvoirs d'urbanisme ne peut donner droit à une indemnité, sauf dans les cas exceptionnels expressément prévus.

Recommandation n° 2 : Encadrer l'indemnité à verser pour les cas prévus par la Loi.

1.2 L'expropriation

Dans certains cas, la seule manière de protéger adéquatement un milieu naturel n'est pas de baliser son développement, mais plutôt de l'acquérir. Cela nécessite parfois de procéder par expropriation. Le régime actuel en matière d'expropriation ne favorise pas un aménagement durable du territoire notamment en ce qui concerne l'acquisition d'immeubles pour la préservation des milieux naturels, mais aussi pour la localisation optimale des équipements collectifs comme les écoles, les infrastructures de transport collectif ou encore pour trouver des terrains pour la construction de logements sociaux et abordables. Cet état de fait a un impact important sur le coût de l'expropriation pour les différents ordres de gouvernements, et ce, au détriment de l'intérêt public.

Le droit québécois en matière d'expropriation est basé sur une approche où l'indemnité versée à la partie expropriée se fonde sur la « valeur au propriétaire » plutôt que sur la « valeur marchande » de l'immeuble exproprié. La valeur au propriétaire est ainsi établie en considérant l'utilisation potentielle de l'immeuble par son propriétaire. Le Québec fait figure d'exception à ce niveau à l'échelle canadienne. Le calcul de l'indemnité d'expropriation sur la base de la valeur au propriétaire consacre le droit de propriété au détriment du droit de la collectivité de verser un prix juste, fidèle au marché et de nature à réparer les préjudices qui découlent directement de l'expropriation.

Le gouvernement du Québec a récemment adopté plusieurs lois pour prévoir un régime d'« exception » pour des projets d'importance afin d'empêcher une partie expropriée de contester le bien-fondé de l'expropriation et ainsi éviter des délais judiciaires. Les gouvernements de proximité devraient également pouvoir bénéficier de cet allègement administratif dans la conduite des projets d'importance stratégique.

Recommandation n° 3 : Moderniser la Loi sur l'expropriation afin de faciliter l'acquisition d'immeubles, notamment pour la protection de milieux naturels.

2 La planification des établissements scolaires

En 2020, la modification de la Loi sur l'instruction publique a obligé les municipalités à céder gratuitement des terrains aux centres de services scolaires (CSS) pour la construction d'infrastructures scolaires. Dans l'éventualité où aucun terrain n'est disponible compte tenu des besoins, les municipalités ont également l'obligation d'exproprier à leurs frais et de remettre les terrains aux CSS. Ce changement législatif a pour effet de faire supporter une part importante des coûts relatifs à l'agrandissement ou à la construction d'établissements scolaires aux municipalités alors que l'éducation est une compétence du gouvernement du Québec.

Depuis la modification de la Loi sur l'instruction publique, les CSS n'ont plus d'incitatif à collaborer avec le milieu municipal puisqu'ils peuvent en définitive imposer leurs demandes. Certains CSS ne s'inscrivent plus dans une logique de collaboration avec les municipalités et font simplement état de leurs exigences aux municipalités. Ultimement, c'est l'arrimage des planifications urbaine et scolaire qui en souffre.

Les CSS ne font état de leurs besoins que lorsqu'il y a urgence à court terme, soit à l'intérieur d'une période de moins de trois ans. L'urgence dans la planification oblige parfois les municipalités à se départir de parcs ou d'espaces verts ou à procéder à des expropriations qui engendrent des coûts et des délais. Par exemple, les demandes faites à Brossard par un CSS impliqueraient de construire une école sur le terrain d'un des seuls parcs d'un quartier.

Plusieurs municipalités estiment que des besoins identifiés par les CSS auraient pu être répondus par une meilleure utilisation des actifs. L'évaluation des besoins en espace diffère également d'un CSS à l'autre. Par exemple, un terrain de cinq hectares a été demandé à la Ville de Sherbrooke pour l'implantation d'une école. À Montréal, une école ayant le même nombre d'élèves nécessite plutôt 1,5 hectare. Il existe des modèles d'établissements scolaires qui favorisent l'optimisation des terrains sans pour autant affecter la qualité de l'enseignement.

Recommandation n° 4 : S'assurer que les centres de services scolaires privilégient l'optimisation des terrains qu'ils possèdent déjà conformément à la vision énoncée par la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire.

De plus, les choix imposés par les CSS peuvent obliger la municipalité à revoir complètement la planification en matière d'aménagement du domaine public et de gestion des actifs pour assurer la sécurisation des abords des écoles. Une école est un générateur important de déplacements et un service essentiel qui s'accompagne souvent d'infrastructures sportives et récréatives qui ont le potentiel de bénéficier à l'ensemble des citoyennes et citoyens. Il s'agit d'un élément structurant de l'aménagement du territoire. Le cadre actuel favorise un modèle d'« école de destination » soit une école ayant une très grande taille et dont les élèves y viennent en grande partie par transport scolaire puisqu'ils habitent loin. Ce modèle s'oppose au modèle d'école de proximité, modèle vraisemblablement promu par la PNAAT.

Le constat est alarmant : les municipalités récoltent la facture sans pour autant avoir leur mot à dire quant à la localisation ou à la typologie d'établissement scolaire, des équipements qui ont un impact majeur sur l'aménagement du territoire, une compétence fondamentale des municipalités.

Lorsqu'un CSS décide d'opter pour un terrain excentré ou mal desservi, ce sont les municipalités qui assument la majorité des coûts accessoires comme la sécurisation routière aux alentours ou la perte de revenu associé au développement prévu. Le manque d'exemplarité de l'État quant à l'aménagement du territoire occasionne des coûts pour les gouvernements de proximité. Ces coûts s'ajoutent aux coûts directs liés à la cession d'immeubles au CSS. Le coût prévu est important dans plusieurs municipalités :

- En 2022, à Laval, il était estimé que quatorze nouvelles écoles seraient nécessaires dans les dix prochaines années pour une valeur totale des terrains à acquérir de 120 millions de dollars.
- En 2022, à Brossard, la facture s'élevait à 24 millions de dollars pour des terrains nécessaires à la construction de deux écoles.

Recommandation n° 5 : Que le gouvernement du Québec assume l'ensemble des coûts liés à l'acquisition de terrains scolaires.

3 Les nouveaux pouvoirs de la ministre des Affaires municipales

Au Québec, l'aménagement du territoire est décentralisé afin de prendre en compte les particularités régionales et locales. Les municipalités sont les mieux placées pour connaître leurs territoires respectifs ainsi que les besoins particuliers qu'ils engendrent. En ce sens, le rôle de la ministre en intervention directe doit être balisé.

Le projet de loi 16 abroge l'obligation de révision périodique des outils de planification. En contrepartie, le projet de loi 16 prévoit de nouveaux pouvoirs pour la ministre des Affaires municipales. Elle pourra notamment demander la modification ou la révision d'un schéma ou d'un plan métropolitain pour diverses raisons en lien avec l'atteinte des objectifs nationaux en aménagement du territoire compris aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT).

Pour faciliter le respect des délais de concordance découlant de ces demandes aux communautés métropolitaines et aux MRC (et territoires équivalents), elle devra refuser de délivrer des avis de conformité lorsqu'il y aura défaut de modifier ou de réviser un outil de planification à la suite d'une demande. À l'occasion d'une demande de modification, elle pourra également dicter les mesures de contrôle intérimaire que l'organisme compétent doit prendre.

Les demandes de modification ou de révision des schémas et plans métropolitains devront être étalées pour éviter un embourbement des appareils administratifs. L'obligation pour la ministre et les conseils des organismes compétents de refuser de donner leur avis respectif quant à la conformité de plusieurs règlements pourrait donner lieu à des situations fâcheuses. Par exemple, lorsque plusieurs municipalités locales et régionales agissent de bonne foi, il faudrait éviter une situation où une municipalité ne pourrait plus utiliser certains pouvoirs pendant une période excessive à cause de délais administratifs émanant du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). Il faudrait également éviter que cette obligation ne participe à créer ou à accentuer une dynamique conflictuelle entre les membres d'une MRC. À cet effet, les nouveaux pouvoirs de la ministre des Affaires municipales devront être utilisés avec parcimonie pour éviter que le rôle de la ministre devienne prépondérant à l'extérieur de son champ. L'aménagement du territoire est une compétence municipale fondamentale et c'est aux municipalités métropolitaines, régionales et locales de déterminer la manière dont les orientations gouvernementales doivent se décliner sur leurs territoires.

Les mêmes commentaires s'appliquent pour les pouvoirs similaires du ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs.

3.1 Les délais imposés afin de donner suite aux demandes de la ministre

L'article 36 du projet de loi 16 prévoit que le conseil d'une MRC ou d'une communauté métropolitaine a six mois pour donner suite à l'avis de la ministre qui indique les modifications qu'elle souhaite voir apportées au schéma ou au plan métropolitain. L'article 49 du projet de loi 16 prévoit quant à lui que ce délai est de 3 ans pour une demande de révision du schéma ou du plan métropolitain.

Ces délais, qui ne reflètent pas la réalité sur le terrain, auront pour effet d'enlever toute possibilité de négociation entre le MAMH et les communautés métropolitaines ou les MRC. L'UMQ est d'avis que les délais prévus à ces articles doivent être plus importants pour permettre un dialogue efficace entre le ministère et les communautés métropolitaines ou les MRC. Les communautés métropolitaines et les MRC connaissent leurs territoires respectifs. Celles-ci doivent être en mesure de faire valoir leur avis sur les modifications ou la révision demandées par la ministre sans être brimées par le délai imparti.

Recommandation n° 6 : Augmenter les délais prévus pour donner suite aux demandes de la ministre des Affaires municipales aux articles 36 et 49 du projet de loi 16 et lui permettre, par arrêté ministériel, de prolonger ces délais.

3.2 L'obligation des conseils de refuser de se prononcer sur la conformité

Les articles 80 et 115 du projet de loi 16 prévoient que le conseil d'une MRC *doit* refuser de se prononcer sur la conformité aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire d'un règlement lorsque la municipalité est en défaut d'apporter une modification de concordance à son plan d'urbanisme ou à l'un ou l'autre de ses règlements d'urbanisme. Des exceptions sont prévues lorsque la modification proposée :

- 1) est une modification de concordance qui est une cause de ce défaut ou qui entraînerait un tel défaut si elle n'était pas apportée;

- 2) est nécessaire, de l'avis de la MRC, pour des raisons de sécurité ou de santé publique ou de protection de l'environnement.

L'article 80 vise un règlement de modification du plan d'urbanisme alors que l'article 115 vise un règlement d'urbanisme ou un règlement qui modifie ou remplace un règlement d'urbanisme.

L'article 31 du projet de loi 16 prévoit sensiblement la même obligation pour le conseil d'une communauté métropolitaine lorsque la MRC est en défaut d'apporter une modification de concordance à son schéma. Le conseil de la communauté métropolitaine doit alors refuser de se prononcer sur la conformité du règlement modifiant le schéma au plan métropolitain, sauf lorsque la modification proposée :

- 1) est une modification de concordance qui est une cause de ce défaut ou qui entraînerait un tel défaut si elle n'était pas apportée;
- 2) est nécessaire, de l'avis de la communauté métropolitaine, pour permettre la réalisation d'une intervention gouvernementale ou pour des raisons de sécurité ou de santé publiques ou de protection de l'environnement;
- 3) donne suite à une demande ministérielle visée aux articles 53.12 et 53.13 de la LAU tels que modifiés par les articles 36 et 37 du projet de loi 16.

Prenons un cas où le ministre des Affaires municipales demande une modification du schéma d'une MRC pour tenir compte d'une nouvelle OGAT. La MRC modifie son schéma conséquemment. Une municipalité locale comprise dans la MRC a alors six mois pour modifier sa réglementation en conséquence. Une municipalité qui déciderait, pour prendre en compte les inquiétudes de sa population, de la consulter adéquatement pourrait se retrouver en défaut. La MRC devra alors refuser de se prononcer sur la conformité de tout nouveau règlement d'urbanisme émanant de cette municipalité. Il s'agit là d'une situation qui fige le développement de la municipalité alors qu'elle cherche seulement à s'assurer de l'adhésion de sa population.

De telles obligations enlèvent totalement le pouvoir discrétionnaire des conseils des communautés métropolitaines et des MRC. L'UMQ considère qu'un tel pouvoir est essentiel afin d'éviter des situations où le développement d'une municipalité ou d'une MRC se retrouverait compromis.

Recommandation n° 7 : Modifier les articles 31, 80 et 115 du projet de loi 16 afin de rendre facultatif, pour le conseil d'une municipalité régionale de comté ou d'une communauté métropolitaine, le refus de se prononcer sur la conformité.

Recommandation n° 8 : Permettre aux conseils des municipalités régionales de comté et des communautés métropolitaines de se prononcer sur la conformité lorsque le règlement d'urbanisme, le plan d'urbanisme ou le règlement modifiant le schéma d'aménagement est conforme à la planification de référence telle que modifiée.

4 Le système de monitoring

Le nouveau système de monitoring est un jalon important de la modernisation du cadre juridique d'aménagement. L'inclusion de cibles et d'indicateurs aux outils de planification doit toutefois s'accompagner d'une aide technique et financière pour la mise en œuvre du système par les municipalités.

Pour l'UMQ, quatre conditions doivent être respectées pour une implantation réussie d'indicateurs :

- 1) que les objectifs soient déterminés par le gouvernement du Québec et les municipalités concernées;
- 2) que ces objectifs tiennent compte des particularités régionales;
- 3) que ce changement offre davantage de latitude aux municipalités sur la manière d'atteindre les objectifs fixés;
- 4) que les municipalités n'aient pas à mobiliser des ressources humaines et financières pour l'évaluation continue des indicateurs de monitoring qui leur sont imposés.

En ce qui concerne la quatrième condition, les articles 15 et 18 du projet de loi 16 prévoient une obligation pour les municipalités de communiquer les renseignements et documents qu'une municipalité régionale de comté ou une communauté métropolitaine estime nécessaires pour la production de son bilan. Même si nous pouvons présumer de la bonne foi des différents paliers municipaux, l'absence de limite quant à cette obligation pose une éventuelle lourdeur administrative importante pour les gouvernements de proximité.

Pour éviter ce type de lourdeur administrative, le gouvernement du Québec prévoit notamment des limites à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Cette Loi s'applique aux municipalités, aux MRC et aux communautés métropolitaines. Il est notamment prévu que le droit d'accès ne porte que sur les documents dont la communication ne requiert ni calcul ni comparaison de renseignements. Un organisme public n'a pas non plus à produire un document qui n'existe pas. L'UMQ soumet à ce titre qu'il est possible de limiter raisonnablement l'obligation de communication sans pour autant empêcher la production des bilans par les MRC et les communautés métropolitaines.

Recommandation n° 9 : Limiter l'obligation des municipalités de communiquer les renseignements et documents qu'elles doivent communiquer à une municipalité régionale de comté ou à une communauté métropolitaine pour la production de son bilan.

À cet égard, l'UMQ tient à rappeler l'importance d'une aide technique auprès des municipalités de la part du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. La mise en œuvre des nouvelles obligations découlant du projet de loi requerra un ajustement des pratiques. La production d'un guide d'accompagnement est souhaitée, mais elle ne peut compenser un accompagnement plus personnalisé qui permet d'aborder les problématiques vécues au cas par cas.

Recommandation n° 10 : Que le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation prévoit un accompagnement technique des municipalités dans la mise en œuvre des nouvelles obligations qui découleront des modifications de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

5 Les nouvelles obligations des municipalités en matière de consultation

Les consultations publiques effectuées par les municipalités, les MRC et les communautés métropolitaines doivent être efficaces et ne pas être accompagnées d'une lourdeur administrative.

Le projet de loi 16 révisé les procédures de consultation publique applicables à l'égard des documents de planification et des règlements d'urbanisme. La consultation écrite deviendra maintenant l'option par défaut. Une assemblée publique est, dans certains cas, obligatoire. Lorsqu'elle n'est pas obligatoire, elle peut être demandée par un nombre de citoyens qui dépend de la population de la municipalité. Ce changement permet d'incorporer les nouvelles manières de consulter expérimentées pendant la pandémie. La diversité des moyens de consultation est également à souligner.

Il est toutefois prévu que la consultation publique prenne fin avec la production d'un sommaire de la consultation qui fait état des commentaires recueillis lors de la période de consultation écrite et, le cas échéant, lors de l'assemblée publique. Le sommaire doit être déposé lors de la prochaine séance du conseil de l'organisme et un règlement ne peut être adopté sans que ce sommaire ne soit déposé au conseil de l'organisme qui tient la consultation.

La production de sommaires de consultation nécessitera des ressources supplémentaires et pourrait entraîner des délais quant à l'adoption de règlements. Le contenu et la forme que peut prendre le sommaire devraient être laissés à l'appréciation de l'organisme. Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation devrait toutefois produire un guide des bonnes pratiques en la matière à l'intention des organismes municipaux.

Recommandation n° 11 : Assurer une flexibilité dans la réalisation du sommaire de la consultation publique.

6 Les nouveaux pouvoirs municipaux

L'UMQ salue l'ajout ou la modification de plusieurs pouvoirs municipaux prévus au projet de loi 16.

6.1 La consolidation des milieux urbanisés

Les mesures facilitant la consolidation des milieux urbanisés et la réalisation d'équipements collectifs permettront aux municipalités de relever les défis liés à la lutte et à l'adaptation aux changements climatiques. L'augmentation de la densité d'occupation du sol et la promotion des formes compactes d'aménagement à proximité des infrastructures et des réseaux publics sont souhaitables pour freiner l'étalement urbain et réduire la pression sur les terres agricoles et les milieux naturels.

La consolidation permet aussi d'augmenter l'offre de logements desservis par des services de proximité et les infrastructures municipales. Elle permet donc l'optimisation des périmètres d'urbanisation en favorisant une utilisation optimale des infrastructures, des équipements collectifs et des services publics. La consolidation permet également de rentabiliser les investissements en transport collectif au bénéfice de la population.

Faciliter l'aménagement ou l'occupation de logements accessoires et l'augmentation de la densité d'occupation du sol ou d'une norme visée au paragraphe 5 du deuxième alinéa de l'article 113, par une variation n'excédant pas 33 % sont des mesures importantes pour la consolidation des milieux urbanisés. Il en est de même pour toute mesure visant à faciliter la réalisation d'un équipement collectif.

Recommandation n° 12 : Conserver intégralement l'article 106 du projet de loi afin de permettre la consolidation des milieux urbanisés en droite ligne avec la vision énoncée par la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire.

6.2 Le zonage incitatif

La possibilité de se doter d'un règlement de zonage incitatif confère un outil important aux municipalités quant à leur capacité d'inciter les promoteurs à intégrer des éléments comme le logement abordable, social ou familial, la performance environnementale des bâtiments ou la réalisation d'aménagement ou d'équipement d'intérêt public.

La possibilité pour la municipalité de prévoir toute condition relative à l'exécution de la prestation prévue à l'entente par la municipalité est un élément à souligner. Par exemple, l'ajout d'une condition permettant de fixer une date à laquelle la prestation doit être réalisée répond à une problématique rencontrée par plusieurs municipalités.

Le zonage incitatif est d'ailleurs un outil déjà utilisé dans d'autres juridictions au Canada. C'est notamment le cas de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick.

6.3 La suspension de l'émission de permis

La possibilité de suspendre temporairement l'émission de permis pour des motifs liés à la capacité d'un système d'alimentation en eau, d'égout ou d'assainissement des eaux, à une insuffisance potentielle des ressources en eau ou à une détérioration potentielle de sa qualité est une amélioration notable. Les municipalités qui font face à des problèmes ponctuels ou récurrents d'approvisionnement en eau potable pourront se servir de ce pouvoir afin d'éviter d'aggraver la situation. Ce pouvoir permettra également de prendre en compte la capacité des infrastructures municipales. Il s'agit d'un pouvoir qui répond à des problématiques vécues par diverses municipalités.

Au printemps 2022, la Ville de Sutton a imposé un gel des nouveaux développements immobiliers dans un secteur de son territoire en raison des signes de pénurie d'eau de plus en plus récurrents. La réalisation de 760 logements dans le

secteur de la montagne menaçait la capacité de recharge de la nappe phréatique. Des investissements de 15 millions de dollars auraient été nécessaires pour permettre l'alimentation de 400 nouvelles portes. Le budget de fonctionnement de la Ville de Sutton était de 13 millions de dollars en 2022.

6.4 Le contrôle intérimaire

La clarification des modalités pour l'adoption d'un règlement de contrôle intérimaire est également une avancée importante. Plusieurs poursuites remettaient en cause la possibilité pour les organismes compétents d'adopter un règlement de contrôle intérimaire dans certaines circonstances. La clarification apportée vient consacrer le bien-fondé de ces règlements et de leurs procédures d'adoption.

7 Respect de la compétence municipale en aménagement du territoire

Les dernières années ont vu l'émergence d'un intérêt renouvelé pour plusieurs minéraux considérés critiques ou stratégiques, en raison de leur utilisation dans la fabrication d'objets technologiques contribuant notamment à la transition énergétique. Le Québec se démarque par son potentiel minier au regard de plusieurs de ces minéraux. Ainsi, certaines régions comptant traditionnellement sur la villégiature comme moteur économique, social et culturel ont connu une augmentation significative du nombre de titres miniers sur leur territoire. Cette situation soulève des inquiétudes légitimes de la part de la population, qui interpelle les gouvernements de proximité au sujet de l'avenir de leurs collectivités.

L'aménagement du territoire est une compétence fondamentale des municipalités. Elles sont les mieux placées pour assurer la cohabitation harmonieuse des différentes activités sur leurs territoires. Toutefois, elles doivent avoir les outils nécessaires pour y assurer l'intégration des activités de différentes natures, puisque le régime particulier applicable à l'encadrement des activités minières limite la portée des outils traditionnels d'aménagement du territoire à la disposition du monde municipal.

Recommandation n° 13 : Abroger l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Le gouvernement du Québec est l'un des plus grands propriétaires fonciers et les actions gouvernementales et les choix de localisation des services de l'État québécois ont un impact majeur sur l'aménagement du territoire. La planification et la réglementation d'urbanisme municipale sont, par le biais de sa conformité à un schéma d'aménagement et de développement, conformes aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire. Lorsque l'État ou un de ses mandataires déroge à la planification ou à la réglementation municipale, il provoque des effets déstructurants que la municipalité doit ensuite gérer.

Recommandation n° 14 : Assurer le respect de la planification et de la réglementation d'urbanisme municipale par l'État et ses mandataires.

Synthèse des recommandations

L'Union des municipalités du Québec recommande au gouvernement du Québec ce qui suit :

Recommandation n° 1 :

Préciser dans la Loi que l'exercice des pouvoirs d'urbanisme ne peut donner droit à une indemnité, sauf dans les cas exceptionnels expressément prévus.

Recommandation n° 2 :

Encadrer l'indemnité à verser pour les cas prévus par la Loi.

Recommandation n° 3 :

Moderniser la Loi sur l'expropriation afin de faciliter l'acquisition d'immeubles, notamment pour la protection de milieux naturels.

Recommandation n° 4 :

S'assurer que les centres de services scolaires privilégient l'optimisation des terrains qu'ils possèdent déjà conformément à la vision énoncée par la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire.

Recommandation n° 5 :

Que le gouvernement du Québec assume l'ensemble des coûts liés à l'acquisition de terrains scolaires.

Recommandation n° 6 :

Augmenter les délais prévus pour donner suite aux demandes de la ministre des Affaires municipales aux articles 36 et 49 du projet de loi 16.

Recommandation n° 7 :

Modifier les articles 31, 80 et 115 du projet de loi 16 afin de rendre facultatif, pour le conseil d'une municipalité régionale de comté ou d'une communauté métropolitaine, le refus de se prononcer sur la conformité.

Recommandation n° 8 :

Permettre aux conseils des municipalités régionales de comté et des communautés métropolitaines de se prononcer sur la conformité lorsque le règlement d'urbanisme, le plan d'urbanisme ou le règlement modifiant le schéma est conforme.

Recommandation n° 9 :

Limiter l'obligation des municipalités de communiquer les renseignements et documents qu'elles doivent communiquer à une municipalité régionale de comté ou à une communauté métropolitaine pour la production de son bilan.

Recommandation n° 10 :

Que le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation prévoit un accompagnement technique des municipalités dans la mise en œuvre des nouvelles obligations qui découleront des modifications de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Recommandation n° 11 :

Assurer une flexibilité dans la réalisation du sommaire de la consultation publique.

Recommandation n° 12 :

Conserver intégralement l'article 106 du projet de loi afin de permettre la consolidation des milieux urbanisés en droite ligne avec la vision énoncée par la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire.

Recommandation n° 13 :

Abroger l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Recommandation n° 14 :

Assurer le respect de la planification et de la réglementation d'urbanisme municipale par l'État et ses mandataires.



La voix des GOUVERNEMENTS de proximité

POUR DE PLUS AMPLES RENSEIGNEMENTS, VOUS POUVEZ COMMUNIQUER AVEC :

Philippe Biuzzi
Conseiller aux politiques
Union des municipalités du Québec
2020, boulevard Robert-Bourassa
Bureau 210
Montréal (Québec) H3A 2A5
Tél. : (438) 377-5324
Courriel : pbiuzzi@umq.qc.ca

Union des municipalités du Québec
2020, boulevard Robert-Bourassa, Bureau 210, Montréal (Québec) H3A 2A5

514 282-7700 umq.qc.ca   

**Rassembler
Affirmer
Accompagner**