

**DE :** Madame Andrée Laforest  
Ministre des Affaires municipales

Le 8 mars 2023

---

**TITRE :** Projet de loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions

---

## **PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC**

---

### **1- Contexte**

Le présent mémoire a pour objet d'obtenir l'accord du Conseil des ministres quant à un projet de loi modifiant principalement la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) que la ministre des Affaires municipales présenterait à l'Assemblée nationale lors de la période des travaux parlementaires du printemps 2023.

Ce projet de loi donnerait suite au dévoilement, le 6 juin 2022, de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT). Élaborée à la suite d'une démarche de consultation d'envergure, elle présente une vision stratégique pour l'architecture et les territoires de demain, qui s'articule autour de quatre axes :

- Des milieux de vie qui répondent aux besoins de la population;
- Un aménagement qui préserve et met en valeur les milieux naturels et le territoire agricole;
- Des communautés dynamiques et authentiques partout au Québec;
- Un plus grand souci du territoire et de l'architecture dans l'action publique.

Avec la PNAAT, le gouvernement a énoncé des objectifs ambitieux pour l'aménagement du territoire. Maintenant, les attentes sont grandes à l'égard des moyens qui seront déployés pour les mettre en œuvre. À cet égard, la PNAAT annonçait déjà certains chantiers, dont :

1. L'élaboration d'un plan de mise en œuvre;
2. L'adoption de nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT);
3. Le développement d'indicateurs, de cibles et de mesures de suivi permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs d'aménagement (système de monitoring);
4. Des modifications à la LAU et à d'autres lois ayant des incidences sur le territoire.

Les mesures législatives présentées dans le présent mémoire visent à concrétiser ce 4<sup>e</sup> chantier de mise en œuvre de la PNAAT. Certaines des mesures proposées contribueraient par ailleurs aux trois autres chantiers, notamment en fondant l'assise légale du système de monitoring et en accélérant l'application des OGAT sur le terrain.

## **2- Raison d'être de l'intervention**

La PNAAT repose sur le constat suivant : le territoire du Québec est une part importante de l'identité nationale et de la fierté des Québécoises et des Québécois. Pour entretenir ce sentiment d'appartenance, il faut aménager et bâtir nos milieux de vie en tenant compte des réalités contemporaines. Or, le cadre d'aménagement actuel, dont la LAU, « n'apporte pas de solution efficiente aux enjeux d'importance, tels l'urbanisation coûteuse, l'étalement urbain, la protection du patrimoine culturel, des terres agricoles et des milieux naturels, la mobilité durable, la lutte contre les changements climatiques, les effets sur la santé, l'accès au logement ou l'évolution des paysages »<sup>1</sup>.

Un virage s'impose donc en aménagement du territoire, il est temps de moderniser les pratiques, et de faire preuve d'audace et de créativité dans la poursuite du développement de nos collectivités.

Pour répondre aux ambitions du gouvernement et aux attentes de la société, la LAU doit être modifiée en profondeur. Les mesures proposées touchent à plusieurs aspects du régime d'aménagement du territoire et s'articulent autour de neuf grands thèmes. Le projet de loi propose également trois mesures liées à des domaines divers et visant à répondre à des demandes de certaines villes.

### **2.1 Moderniser la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et les planifications territoriales**

La LAU établit le régime d'aménagement du territoire au Québec : elle prévoit des obligations de planification, donne des pouvoirs réglementaires et comprend plusieurs dispositions procédurales. Toutefois, elle n'est pas éloquente quant aux grandes finalités du régime d'aménagement du territoire et ne précise pas à quoi doit servir la planification. Plusieurs intervenants du milieu de l'aménagement et de l'urbanisme appellent, depuis plus d'une dizaine d'années, à enrichir la Loi en ce qui a trait aux grands enjeux de l'aménagement. Ces intervenants incluent, entre autres, des ordres professionnels, des organismes environnementaux, des regroupements d'experts et d'autres organismes de la société civile, et le milieu municipal.

Par ailleurs, les exigences en matière de planification ne répondent plus adéquatement aux défis contemporains de l'aménagement. De plus, le régime n'est pas conçu pour suivre l'évolution du territoire et les effets de la planification et assurer l'amélioration continue des décisions sur la base de données probantes.

### **2.2 Accélérer l'application sur le terrain**

Le régime d'aménagement du territoire repose sur une règle de conformité qui vise à assurer la concordance entre les différentes échelles de planification allant des OGAT aux plans et aux règlements d'urbanisme des municipalités locales. La LAU encadre l'exercice de conformité, notamment par des délais pour effectuer la concordance.

---

<sup>1</sup> Gouvernement du Québec (2022). *Mieux habiter et bâtir notre territoire. Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire. Vision stratégique*, page 26.

Malgré cela, les orientations d'aménagement ne percolent pas assez rapidement sur le terrain. Il peut s'écouler plusieurs années entre l'adoption de nouvelles OGAT et leur intégration dans les schémas d'aménagement et de développement (SAD), et plusieurs autres années entre un changement à un SAD et sa prise en compte dans la réglementation d'urbanisme des municipalités locales.

### **2.3 Simplifier les procédures**

La LAU prévoit plusieurs procédures que doivent respecter les municipalités locales, MRC et communautés métropolitaines. Certaines peuvent être lourdes ou complexes ou être devenues obsolètes. Dans de tels cas, elles méritent d'être revues ou abrogées, notamment afin d'accroître la marge de manœuvre des organismes municipaux et d'éviter les contraintes excessives.

### **2.4 Optimiser le territoire urbanisé**

Le contrôle de l'étalement urbain et la consolidation des milieux urbanisés sont des défis contemporains incontournables de l'aménagement. En matière d'urbanisme, les municipalités locales disposent déjà de pouvoirs réglementaires et d'intervention variés. Néanmoins, des bonifications pourraient être apportées à leur coffre à outils afin de leur donner une marge de manœuvre supplémentaire pour favoriser la consolidation des milieux urbanisés.

### **2.5 Préserver l'eau et les milieux naturels**

L'un des quatre axes de la PNAAT fait référence à un aménagement qui préserve et met notamment en valeur les milieux naturels. Les organismes municipaux jouent un rôle important dans la protection des milieux naturels sur leur territoire. Or, les pouvoirs dont ils disposent à cette fin sont insuffisants et doivent être bonifiés.

Par ailleurs, les problématiques associées à l'approvisionnement en eau potable sont de plus en plus fréquentes. Lorsque de telles situations surviennent, il importe que les municipalités locales soient en mesure d'intervenir rapidement afin d'éviter que la poursuite du développement aggrave la problématique, le temps que des solutions durables soient identifiées et mises en œuvre.

### **2.6 Accroître l'offre de logements**

Les normes de zonage peuvent avoir un effet direct sur l'offre de logement, par exemple en augmentant la volumétrie des projets résidentiels autorisés (ex. : nombre d'étages, superficie de plancher) ou en autorisant la construction de logements accessoires à une résidence principale. Or, les modifications à un règlement de zonage qui ont pour effet d'augmenter la densité résidentielle sont souvent susceptibles d'approbation référendaire par les citoyens. Il arrive donc régulièrement que des projets de densification qui auraient un effet positif sur l'offre de logement soient bloqués par quelques opposants.

## **2.7 Protéger les biens et les personnes**

Par l'entremise de leurs règlements d'urbanisme, les municipalités locales encadrent les activités dans les lieux et parties de territoires qui sont des sources significatives de risques et de nuisances. Elles sont par ailleurs compétentes en matière de sécurité publique et interviennent de différentes manières lorsque des risques de sinistres sont constatés. Or, elles n'ont pas toujours la connaissance technique ni la latitude requise pour encadrer ou atténuer adéquatement les risques connus.

Par ailleurs, certaines procédures d'information et de consultation prévues par la LAU peuvent avoir pour effet de nuire à la confidentialité des lieux d'hébergement de personnes ayant des besoins particuliers de protection. Bien que ces procédures soient généralement souhaitables, elles ne devraient pas avoir pour effet de mettre en danger certaines personnes.

## **2.8 Alléger les processus de consultation publique**

La LAU prévoit des obligations de consultation publique pour une diversité d'objets. Cela s'explique par l'impact direct que peuvent avoir les décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme sur le milieu de vie des citoyens. Toutefois, les procédures prévues par la LAU, si elles pouvaient paraître ambitieuses au moment de l'élaboration de la loi, ne répondent plus nécessairement aux attentes actuelles en matière de participation publique. Il arrive aussi fréquemment que les salles d'assemblées soient vides.

## **2.9 Faciliter les projets d'intérêt public et renforcer l'exemplarité de l'État**

Le gouvernement et les organismes municipaux réalisent des projets au bénéfice des collectivités. Certaines procédures prévues par la LAU peuvent avoir pour effet de retarder ou d'empêcher leur réalisation. Ces contraintes pourraient être évitées, sans pour autant nuire à la prise en compte des orientations d'aménagement dans le cadre de la réalisation des projets publics.

Par ailleurs, la vision formulée dans la PNAAT met de l'avant l'importance de l'exemplarité de l'État dans ses interventions sur le territoire. Cette exemplarité implique notamment un souci de cohérence avec les OGAT.

## **2.10 Mesures diverses**

Les villes de Montréal, Québec et Laval ont formulé des demandes qui visent à faciliter leurs opérations. Le projet de loi vise à répondre à ces requêtes.

## **3- Objectifs poursuivis**

Les principaux objectifs poursuivis par les propositions législatives, pour chacun des thèmes énoncés précédemment, sont les suivants.

### **3.1 Moderniser la Loi et les planifications territoriales**

- Affirmer les fondements et les finalités de l'aménagement du territoire, en cohérence avec la vision formulée dans la PNAAT ainsi que les OGAT appelées à être renouvelées;
- Assurer une planification de l'aménagement plus stratégique, qui s'attaque aux enjeux actuels;
- Mesurer l'efficacité des politiques d'aménagement à l'aide de données probantes pour les améliorer en continu;
- Renforcer le rôle du SAD à titre de document fédérateur de la planification territoriale.

### **3.2 Accélérer l'application sur le terrain**

- Faire en sorte que les orientations d'aménagement percolent plus rapidement jusque dans la réglementation d'urbanisme au niveau local;
- Permettre un meilleur contrôle temporaire de l'occupation du sol lorsque des changements à la planification sont en élaboration.

### **3.3 Simplifier les procédures**

- Assouplir les procédures exigées du milieu municipal, pour correspondre davantage au rythme d'évolution du territoire;
- Alléger la LAU et renforcer la cohérence entre ses dispositions.

### **3.4 Optimiser le territoire urbanisé**

- Encourager une densification accrue et une meilleure qualité des projets immobiliers;
- Donner aux municipalités locales des leviers accrus pour assurer la vitalité des quartiers;
- Favoriser une meilleure desserte en infrastructures de mobilité durable.

### **3.5 Préserver l'eau et les milieux naturels**

- Favoriser l'accès aux parcs et à la nature et la protection des milieux naturels;
- Éviter les situations où l'alimentation en eau est insuffisante pour la population et les entreprises;
- Améliorer la santé des cours d'eau en milieu agricole et réduire les coûts municipaux de traitement de l'eau potable.

### **3.6 Accroître l'offre de logements**

- Exempter les projets de densification douce<sup>2</sup> de l'approbation référendaire;
- Favoriser le logement intergénérationnel, notamment pour maintenir les aînés près de leurs proches.

---

<sup>2</sup> La densification douce « regroupe l'ensemble des opérations discrètes d'ajout de logements qui ont lieu dans un tissu urbain existant [...] sans changement significatif des caractéristiques de son cadre bâti ». Vivre en Ville (2021). *Municipalités amies du climat : outils pour réduire les émissions de gaz à effet de serre par l'aménagement du territoire et l'urbanisme* (coll. Passer à l'action), page 23.

### **3.7 Protéger les biens et les personnes**

- Encourager un urbanisme faisant davantage appel à la science dans les lieux où le développement est soumis à des contraintes particulières;
- Favoriser la confidentialité des lieux d'hébergement pour personnes victimes de violence et leur famille;
- Outiller adéquatement les municipalités locales pour intervenir afin d'atténuer les risques de sinistres sur leur territoire.

### **3.8 Alléger les processus de consultation publique**

- Permettre des modalités de consultation plus flexibles, tant pour les organismes municipaux que les citoyens.

### **3.9 Faciliter les projets d'intérêt public et renforcer l'exemplarité de l'État**

- Permettre une mise en œuvre plus rapide des projets gouvernementaux, notamment en santé;
- Exempter de l'opposition référendaire les projets municipaux essentiels au fonctionnement de la collectivité;
- Améliorer la prise en compte des OGAT dans le cadre des interventions de l'État sur le territoire.

### **3.10 Mesures diverses**

- Élargir les activités que peut exercer l'Agence de mobilité durable de la Ville de Montréal;
- Permettre au comité exécutif de la Ville de Laval de déléguer davantage de ses pouvoirs aux fonctionnaires;
- Assurer le financement du Commissariat aux incendies de la Ville de Québec.

## **4- Proposition**

### **4.1 Moderniser la Loi et les planifications territoriales**

#### *4.1.1 Introduire un préambule et des principes dans la Loi*

Afin d'affirmer les fondements de l'aménagement du territoire, en cohérence avec la vision formulée dans la PNAAT, un préambule et des principes seraient introduits dans la LAU. Ils affirmeraient notamment l'importance, la richesse et la diversité du territoire, reconnaîtraient les principes fondateurs de la LAU<sup>3</sup>, évoqueraient les grands enjeux de l'aménagement, confirmeraient le rôle prépondérant et fédérateur des documents de planification de l'aménagement du territoire et insisteraient sur l'importance d'une prise de décision basée sur des données probantes.

---

<sup>3</sup> Les quatre principes fondateurs de la LAU sont : l'aménagement est d'abord une responsabilité politique; les pouvoirs sont partagés et respectent les domaines d'intervention propres à chaque palier; les choix et les actions font l'objet d'une concertation entre ces paliers; les citoyens participent à la prise de décision et à la gestion de l'aménagement.

#### *4.1.2 Consacrer les finalités des documents de planification*

La planification est la pierre angulaire du régime d'aménagement du territoire et la loi prévoit de nombreuses exigences relatives aux différents documents de planification, notamment quant à leur contenu. Toutefois, la loi ne précise pas les finalités associées à la planification ni les enjeux auxquels elle doit répondre.

Il est donc proposé d'introduire des finalités pour les documents de planification. Ces finalités viseraient le plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), le schéma d'aménagement et de développement (SAD) et le plan d'urbanisme. Tout en demeurant générales, elles permettraient de clarifier la fonction attendue de la planification et de consolider la légitimité des attentes formulées dans le cadre des OGAT. Elles permettraient de souligner et de renforcer le rôle des documents de planification de manière à favoriser une démarche globale, cohérente et intégrée du développement du territoire.

Les grands thèmes qui seraient abordés seraient les suivants : gestion de l'urbanisation, qualité des milieux de vie, habitation, sécurité et santé publique, changements climatiques, développement des communautés, mobilité durable, territoire et activités agricoles, milieux naturels et biodiversité, patrimoine culturel, infrastructures et équipements publics, ressources naturelles.

#### *4.1.3 Moderniser le contenu des documents de planification*

Les documents de planification (PMAD, SAD, plan d'urbanisme) forment la pierre angulaire du régime d'aménagement du territoire au Québec. La LAU définit les éléments de contenu à prévoir dans ces différents documents de planification. Ces éléments sont, selon le cas, obligatoires ou facultatifs.

Or, les éléments de contenu du SAD et du plan d'urbanisme ne reflètent plus les attentes à l'égard d'un exercice moderne de planification territoriale. Les travaux d'élaboration de la PNAAT et le projet de renouvellement des OGAT ont démontré le besoin d'élargir la portée de la planification et de répondre aux défis actuels de l'aménagement du territoire.

Il est proposé de moderniser les dispositions relatives au contenu du SAD et du plan d'urbanisme afin :

- d'élargir leur contenu obligatoire à de nouveaux enjeux (ex. : planification intégrée de l'aménagement et des transports, prise en compte des enjeux en habitation, prise en compte de la disponibilité des ressources en eau);
- de passer d'exigences de type « identification » à des exigences de type « planification », c'est-à-dire de favoriser davantage une projection dans le futur et des choix d'aménagement plutôt qu'une simple description de l'organisation actuelle du territoire;
- d'alléger les libellés et d'éliminer les dispositions relatives au contenu facultatif;
  - Le contenu facultatif n'a pas de caractère habilitant : le SAD et le plan d'urbanisme peuvent déjà aborder tout élément de contenu pertinent à la planification territoriale;

- de prévoir le contenu minimal d'un programme particulier d'urbanisme (PPU), lequel serait renommé « plan particulier d'urbanisme »;
- de prévoir des ajustements de cohérence dans le contenu des documents devant accompagner le SAD.

#### *4.1.4 Préciser que le SAD doit décrire les liens existants et requis avec les autres planifications obligatoires de la MRC*

La MRC est la principale échelle de planification territoriale. En plus du SAD, elle est responsable d'autres planifications sectorielles ayant des incidences territoriales, dont :

- le plan régional des milieux humides et hydriques;
- le plan de gestion des matières résiduelles;
- le schéma de couverture de risques en incendie.

Ces planifications sectorielles coexistent avec le SAD, sans arrimage formel dans la plupart des cas. Or, le SAD devrait être le point de convergence des différentes planifications territoriales et assurer la cohérence entre, d'une part, les décisions de planifications sectorielles et, d'autre part, les décisions d'aménagement du territoire.

Afin de renforcer le rôle du SAD à titre de document fédérateur de la planification territoriale et de permettre un ancrage avec les OGAT, il est proposé d'exiger que le SAD décrive ses interrelations avec les autres planifications relevant de la MRC.

#### *4.1.5 Mettre en place un système de monitoring permettant le suivi de l'état de l'aménagement du territoire*

Actuellement, la LAU ne prévoit pas de mécanisme de suivi de l'aménagement du territoire, à l'exception de bilans biennaux réalisés par les communautés métropolitaines. Afin de mesurer l'efficacité des politiques d'aménagement à l'aide de données probantes, il est proposé de mettre en place un système de monitoring composé d'indicateurs, de cibles et de bilans périodiques.

#### Niveau national

La ministre aurait la responsabilité d'évaluer l'état de l'aménagement de l'ensemble du territoire québécois à l'aide de cibles et d'indicateurs nationaux adoptés par le gouvernement et de déposer un bilan national de l'état de l'aménagement du territoire à l'Assemblée nationale tous les cinq ans. Ce bilan comprendrait notamment :

- un état de situation de l'aménagement du territoire québécois;
- une reddition de comptes sur l'atteinte des cibles gouvernementales.

La Loi n'établirait pas les indicateurs et les cibles, lesquels seraient adoptés par décret et diffusés ultérieurement par le gouvernement.

#### Niveau régional et métropolitain

Chaque MRC et communauté métropolitaine devrait définir, dans son document de planification, des cibles d'aménagement propres à son territoire. L'identification de cibles

serait obligatoire pour les indicateurs définis dans les OGAT. Précisons à cet égard que le renouvellement proposé des OGAT se ferait en collaboration avec le milieu municipal. Une MRC ou une communauté métropolitaine pourrait identifier toute autre cible pertinente à son contexte d'aménagement.

Un bilan de l'état de l'aménagement devrait être transmis à la ministre tous les 5 ans. De manière similaire au bilan national, il comprendrait :

- un état de situation de l'aménagement du territoire;
- une reddition de comptes sur l'atteinte des cibles et sur la mise en œuvre des orientations et des objectifs de planification;
- les moyens envisagés pour l'atteinte des cibles, le cas échéant.

La ministre pourrait prescrire, par règlement, la forme des bilans des MRC et communautés métropolitaines et tout autre renseignement qu'ils devraient contenir. La ministre sera également habilitée à exiger la modification ou la révision d'un SAD ou d'un PMAD lorsqu'un bilan régional ou métropolitain indique que des cibles n'ont pas été atteintes.

## **4.2 Accélérer l'application sur le terrain**

### *4.2.1 Permettre à la ministre de demander la modification ou la révision d'un SAD ou d'un PMAD lors de changements aux OGAT*

La Loi ne prévoit pas de mécanisme formel pour assurer l'intégration rapide de nouvelles OGAT dans les documents de planification. C'est principalement lors de la révision du SAD que cette intégration se réalise. Or, plusieurs MRC tardent à effectuer cette révision : en 2019, les SAD en vigueur dataient en moyenne de 14 ans. Cette situation a pour effet de retarder l'application de nouvelles OGAT et de rendre l'application inégale entre les MRC qui choisissent de réviser ou non leur SAD.

Il est donc proposé de permettre à la ministre de demander la modification ou la révision d'un SAD ou d'un PMAD pour assurer sa conformité à des OGAT nouvellement adoptées. Cette exigence serait assortie d'un délai de six mois pour une demande de modification et de trois ans pour une demande de révision. Ces délais pourraient toutefois être prolongés à l'initiative de la ministre, par exemple lorsque les changements demandés seraient substantiels.

### *4.2.2 Prévoir l'adoption de mesures de contrôle intérimaire lors d'une demande ministérielle de modification ou de révision d'un SAD ou d'un PMAD*

Les documents de planification n'ont pas d'effet concret sur le territoire tant que les objectifs d'aménagement ne sont pas intégrés par concordance à la réglementation d'urbanisme. Les MRC et communautés métropolitaines ont toutefois des pouvoirs de contrôle intérimaire, qui leur permettent d'encadrer temporairement les activités et les usages pendant la période de modification ou de révision de leur document de planification et jusqu'à ce que les règlements d'urbanisme soient ajustés.

La ministre n'a pas de pouvoir d'exiger l'adoption de mesures de contrôle intérimaire par les MRC et communautés métropolitaines, et ce, même lorsqu'elle exige des changements à leur document de planification.

Afin d'accélérer l'application de règles minimales sur le terrain jusqu'à ce que l'exercice de concordance soit réalisé, il est proposé de prévoir la mise en place d'un contrôle intérimaire par défaut lors d'une demande ministérielle de modification ou de révision d'un SAD ou d'un PMAD. Ainsi, lors d'une telle demande, la ministre devrait indiquer toute mesure de contrôle intérimaire devant être prise par l'organisme concerné, ainsi que les délais prévus à cette fin. Elle pourrait toutefois exempter un organisme de cette obligation, lorsqu'il serait jugé qu'un contrôle temporaire n'est pas requis.

Un règlement de contrôle intérimaire adopté à la demande de la ministre ne pourrait être abrogé sans son autorisation. De plus, lorsqu'une MRC ou communauté métropolitaine n'adopterait pas les mesures de contrôle intérimaire dans le délai prescrit, la ministre serait habilitée à les adopter à sa place.

#### *4.2.3 Suspendre les avis de conformité à l'égard d'un organisme en défaut de respecter les délais de concordance*

La LAU prévoit une règle de conformité visant à assurer la cohérence entre les différentes échelles du régime d'aménagement. En vertu de cette règle, une communauté métropolitaine, une MRC ou une municipalité locale doit apporter les modifications nécessaires à son document de planification ou à sa réglementation d'urbanisme pour tenir compte de changements apportés aux OGAT, au PMAD, au SAD ou au plan d'urbanisme, selon le cas (modifications de concordance). Ces instruments juridiques doivent faire l'objet d'un avis de conformité aux instruments de planification auxquels ils sont assujettis pour entrer en vigueur. De même, tout changement à la planification ou la réglementation qui n'est pas exigé par concordance doit faire l'objet d'un tel avis de conformité.

Des délais pour effectuer la concordance sont prévus par la Loi, mais il n'y a pas de conséquences automatiques pour les organismes municipaux qui ne les respectent pas. Or, la non-conformité ou le retard dans le processus de concordance entraînent diverses répercussions en lien avec l'aménagement du territoire et nuit à la mise en œuvre des OGAT. En effet, des municipalités locales dont la réglementation n'est pas concordante au SAD continuent d'émettre des permis et des certificats d'autorisation pour des constructions et des utilisations du sol qui ne seraient pas autorisées si l'exercice de concordance avait été réalisé. La Loi devrait prévoir des conséquences automatiques au fait de ne pas respecter un délai de concordance.

Par conséquent, il est proposé de suspendre les avis de conformité destinés à un organisme en défaut de respecter les délais de concordance prévus par la loi. Cela aurait pour effet d'empêcher l'entrée en vigueur de toute autre modification au document de planification ou aux règlements d'urbanisme de cet organisme, tant que la concordance ne serait pas réalisée. La ministre, la communauté métropolitaine ou la MRC, selon le cas, devrait alors notifier à l'organisme en défaut un avis identifiant le défaut en cause et l'informer qu'elle ne peut par conséquent pas donner son avis sur la conformité de la modification proposée.

Une exception à cette règle générale s'appliquerait toutefois à l'égard :

- d'autres modifications de concordance;
- de modifications proposées à des fins de sécurité, de santé publique ou de protection de l'environnement;
- de modifications requises pour permettre la réalisation d'une intervention gouvernementale;
- de modifications requises pour permettre la réalisation d'un projet jugé prioritaire (ex. : construction d'une nouvelle école, aménagement d'un pôle logistique stratégique). Cette exemption pourrait être accordée par la ministre seulement, à l'égard d'un SAD ou d'un PMAD.

Dans de tels cas, la ministre, la communauté métropolitaine ou la MRC pourrait alors notifier un avis de conformité (ou de non-conformité) même si l'organisme est en défaut.

#### *4.2.4 Obliger les organismes compétents à aviser la ministre du défaut d'adopter un règlement de concordance dans le délai prescrit*

Les délais de concordance ne sont pas toujours respectés par les organismes municipaux. Or, le Ministère n'est pas informé systématiquement de la situation de la concordance sur le territoire. Une information adéquate sur la situation de la concordance serait particulièrement pertinente dans la mesure où le projet de loi propose que :

- la ministre soit habilitée à exiger des changements aux SAD et aux PMAD (mesure 4.2.1) – Le Ministère pourrait ainsi veiller à ce que ces changements percolent dans des délais raisonnables jusque dans la réglementation d'urbanisme;
- les avis de conformité soient suspendus à l'égard d'organismes en défaut de respecter les délais de concordance (mesure 4.2.3) – Le Ministère pourrait ainsi s'assurer que les MRC et communautés métropolitaines respectent leur obligation de ne pas délivrer d'avis de conformité, le cas échéant.

Il est donc proposé de prévoir que toute communauté métropolitaine ou MRC doive informer la ministre dès lors qu'elle constate, à l'égard de son PMAD ou SAD, qu'une MRC ou une municipalité locale est en défaut d'adopter un règlement de concordance.

#### *4.2.5 Assouplir les modalités des pouvoirs de contrôle intérimaire*

Une MRC qui entreprend le processus de modification ou de révision de son SAD peut adopter des mesures de contrôle intérimaire lui permettant d'interdire temporairement les nouvelles utilisations du sol, constructions et opérations cadastrales et de prévoir des règles temporaires en matière de zonage, de lotissement ou de construction et de délivrance de permis et certificats.

Le contrôle intérimaire peut s'exercer pendant le processus de modification ou la période de révision du SAD :

- le processus de modification débute par l'adoption d'un projet de modification du SAD et se termine par l'entrée en vigueur du SAD modifié;
- la période de révision débute à la date du 5<sup>e</sup> anniversaire de l'entrée en vigueur du SAD courant, ou à toute date préalable à laquelle le conseil de la MRC décide

d'entamer son processus de révision, et se termine par l'entrée en vigueur du SAD révisé.

Certaines MRC imposent toutefois un contrôle intérimaire après l'entrée en vigueur de leur SAD modifié ou révisé, afin de s'assurer que les dispositions jugées les plus importantes soient appliquées jusqu'à leur intégration dans les règlements municipaux. Bien que légitime, une telle stratégie n'est pas clairement conforme à la Loi.

Par ailleurs, le processus de modification d'un SAD débute seulement au moment de l'adoption d'un projet de SAD modifié, ce qui peut empêcher l'imposition rapide de mesures de contrôle intérimaire.

Les communautés métropolitaines et les municipalités locales ont des pouvoirs de contrôle intérimaire équivalents à ceux des MRC, mais associés à la modification ou à la révision du PMAD ou du plan d'urbanisme. Des enjeux similaires peuvent donc se poser à ces paliers.

Afin d'assurer un meilleur contrôle de l'occupation du sol lors de changements à la planification, il est proposé de :

- Permettre l'adoption de mesures de contrôle intérimaire dès l'adoption d'une résolution d'intention de modifier ou de réviser le SAD, le PMAD ou le plan d'urbanisme;
- Clarifier que des mesures de contrôle intérimaire peuvent être adoptées ou modifiées après l'entrée en vigueur du SAD, PMAD ou plan d'urbanisme modifié ou révisé, et ce, jusqu'à l'atteinte de la concordance.

### **4.3 Simplifier les procédures**

#### *4.3.1 Abroger l'obligation de révision périodique des documents de planification*

Actuellement, la loi prévoit que le processus de révision d'un PMAD ou d'un SAD débute au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de sa plus récente révision. Or, peu de MRC débutent réellement l'exercice de révision à cette échéance. Par ailleurs, la LAU ne fixe aucun délai pour finaliser le processus de révision, de sorte que celui-ci peut s'étirer indéfiniment. En 2021, soit plus de 30 ans après les premiers SAD, 81 MRC avaient un SAD de 2<sup>e</sup> génération, alors que plusieurs devraient en être à un SAD de 4<sup>e</sup> génération.

Le SAD est généralement élaboré sur la base d'un horizon de planification de 15 à 20 ans. Par conséquent, les MRC ne considèrent pas leur planification périmée après seulement cinq ans. De plus, une obligation de révision à échéance fixe suppose que les documents de planification ne peuvent pas être évolutifs et que seule la révision est garante d'une vision intégrée des enjeux d'aménagement. Enfin, la révision obligatoire à échéance fixe n'est pas cohérente avec la volonté affirmée dans le cadre des travaux découlant de la PNAAT de mieux intégrer l'analyse des données territoriales dans le régime d'aménagement. La pertinence de réviser ou non un document de planification devrait plutôt découler du bilan de l'atteinte des cibles (selon le système de monitoring présenté à la section 4.1.5).

Dans cette perspective, il est proposé d'abroger l'obligation de révision périodique des documents de planification. Une révision pourrait toutefois être demandée par la ministre dans les situations suivantes :

- lors de l'adoption de nouvelles OGAT (mesure 4.2.1);
- en réponse à un bilan insatisfaisant (non atteinte de cibles) (mesure 4.1.5);
- si le SAD ou le PMAD n'a pas été révisé depuis plus de 12 ans.

#### *4.3.2 Accorder un pouvoir à la ministre de prolonger son délai pour l'analyse de conformité d'un SAD ou PMAD aux OGAT*

La ministre peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un organisme municipal, prolonger un délai ou une échéance imposée par la LAU à cet organisme. Il n'est toutefois pas possible pour la ministre de prolonger un délai qui s'applique à elle-même ou au gouvernement.

Dans le cadre de l'analyse de conformité aux OGAT, la ministre dispose de :

- 60 jours pour donner un avis à l'égard d'un règlement de modification à un SAD ou un PMAD;
- 120 jours pour donner un avis à l'égard d'un règlement de révision d'un SAD;
- 180 jours pour donner un avis à l'égard d'un règlement de révision d'un PMAD.

Bien que ces délais soient généralement suffisants pour compléter les analyses requises, le délai de 60 jours peut parfois être difficile à respecter dans le cas de modifications substantielles (qui parfois s'apparente à une révision). Or, la loi prévoit que, si la ministre ne notifie pas son avis dans le délai prévu, la modification est réputée être conforme aux OGAT.

Par ailleurs, lorsque la ministre accorde une prolongation de délai, elle doit faire publier un avis de sa décision à la *Gazette officielle du Québec*. Toutefois, le rayonnement de la *Gazette officielle* étant limité auprès des citoyens, il serait opportun de prévoir une mesure de transparence additionnelle, par exemple une diffusion sur le site Web des MRC concernées.

Il est donc proposé :

- d'accorder un pouvoir à la ministre de prolonger le délai prévu à la loi pour procéder à l'analyse de conformité aux OGAT d'une modification à un SAD ou un PMAD, sans toutefois excéder un délai total de 120 jours;
- de prévoir la notification d'une décision de la ministre de prolonger un délai à l'organisme municipal concerné et l'obligation, pour celui-ci, de diffuser cette décision sur son site web ou, dans le cas d'une municipalité locale sans site web, sur celui de la MRC.

### 4.3.3 Alléger la procédure de remplacement des règlements d'urbanisme

Les municipalités locales peuvent modifier leurs règlements d'urbanisme à la pièce ou les remplacer entièrement par de nouveaux règlements. Dans le cas des règlements de zonage et de lotissement, la procédure de remplacement prévoit :

- une obligation d'adopter tout règlement de remplacement le même jour que l'adoption du plan d'urbanisme révisé;
- une approbation référendaire du règlement de remplacement dans son entièreté par l'ensemble des personnes habiles à voter de la municipalité, ce qui est beaucoup plus simple qu'une approbation zone par zone, selon les demandes, comme c'est le cas lorsque la municipalité procède par modification.

Cette procédure comporte certaines lacunes :

- L'adoption simultanée du plan révisé et des règlements de remplacement peut s'avérer difficile à respecter, en raison de la tâche importante qu'elle implique. La charge associée à l'adoption simultanée est particulièrement importante dans le cas des « villes-MRC » qui combinent leur SAD et leur plan d'urbanisme dans un document unique (appelé schéma-plan).
- L'impossibilité de réviser le plan d'urbanisme moins de cinq ans après la dernière révision limite la marge de manœuvre des municipalités locales. Un conseil municipal peut se trouver dans l'impossibilité d'apporter des changements substantiels à son règlement de zonage en raison de l'adoption d'un plan révisé par le conseil précédent.
- L'obligation d'adoption simultanée nécessite une série de dispositions d'adaptation afin d'assurer la compatibilité de cette exigence avec les autres normes procédurales de la loi, ce qui complique la compréhension et augmenter les risques d'erreurs pouvant entraîner la nullité des règlements.
- La procédure de remplacement ne vise pas le règlement sur les usages conditionnels, alors que celui-ci comporte des dispositions susceptibles d'approbation référendaire. Dans certaines municipalités locales, l'utilisation généralisée de ce règlement peut complexifier les procédures référendaires si tous les usages conditionnels prévus dans un règlement de remplacement font l'objet de démarches distinctes.
- Les chartes des villes de Longueuil, Montréal et Québec ne prévoient pas la possibilité, pour les arrondissements de ces villes, de recourir à la procédure de remplacement.

Avec l'objectif d'alléger la procédure de remplacement des règlements d'urbanisme, il est proposé :

- d'accorder un délai de six mois entre l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme révisé et l'adoption des règlements de remplacement et, par cohérence, d'étendre ce délai à l'adoption des règlements d'urbanisme modifiés par concordance au plan d'urbanisme révisé (délai de trois mois actuellement);
- dans le cas des villes-MRC, de prévoir un délai particulier de deux ans entre l'adoption d'un schéma-plan révisé et l'adoption des règlements de remplacement;
- de retirer le délai minimal de cinq ans avant de pouvoir procéder à une nouvelle révision du plan d'urbanisme;

- de permettre de recourir à la procédure de remplacement pour le règlement sur les usages conditionnels et le règlement sur le zonage incitatif (mesure 4.4.1);
- de prévoir la possibilité pour les arrondissements des villes de Longueuil, Montréal et Québec de recourir à la procédure de remplacement;
- de réviser, dans une perspective d'allègement et de simplification, les dispositions accessoires au processus de remplacement des règlements.

#### *4.3.4 Harmoniser la notion de « règlement de concordance »*

En vertu de la règle de conformité prévue par la LAU, les règlements de concordance sont les règlements qu'une municipalité locale doit adopter ou modifier pour tenir compte d'une modification ou d'une révision du SAD ou du plan d'urbanisme. La LAU énumère à différents endroits quels règlements d'urbanisme peuvent être des règlements de concordance. Toutefois, la liste n'est pas constante. Certains règlements sont parfois visés et parfois non, sans qu'il soit possible d'établir une logique sous-jacente.

Considérant l'importance de la planification dans le régime d'aménagement, tous les règlements d'urbanisme devraient pouvoir être visés par l'exigence de concordance. Le document complémentaire au SAD devrait pouvoir imposer des règles, des critères ou des obligations à tout règlement d'urbanisme.

Il est donc proposé de prévoir que tout règlement d'urbanisme que peut adopter une municipalité locale peut être un règlement de concordance, tant à l'égard du SAD et de son document complémentaire qu'à l'égard du plan d'urbanisme.

#### *4.3.5 Abroger les dispositions relatives au plan de développement du territoire*

La loi prévoit que toute MRC peut adopter un plan de développement du territoire (PDT), lequel doit notamment tenir compte des objectifs du SAD et, le cas échéant, du PMAD. Or, depuis l'introduction de ce pouvoir dans la loi en 2002, aucune MRC n'y a eu recours.

À l'origine, cette mesure visait à conférer aux MRC une responsabilité à l'égard du développement économique régional, tout en liant celle-ci à celles des organismes jouant également un rôle en la matière, principalement les conférences régionales des élus et les centres locaux de développement. Or, l'abolition de ces instances, en 2015, a enlevé une grande partie de la pertinence du PDT.

Par ailleurs, les MRC peuvent, en vertu de leurs pouvoirs généraux, adopter toute politique ou plan de développement en cohérence avec les orientations, objectifs, stratégies et cibles définis dans un SAD ou en lien avec leurs autres compétences. Elles peuvent également adopter un plan d'action pour l'économie et l'emploi (Loi sur les compétences municipales [LCM], art. 126.2).

Afin d'éliminer un outil de planification jugé désuet et d'assurer la cohérence des outils de planification à la disposition des MRC, il est proposé d'abroger les dispositions relatives au PDT.

## 4.4 Optimiser le territoire urbanisé

### 4.4.1 Accorder un pouvoir de zonage incitatif aux municipalités locales

Répandu au Canada et aux États-Unis, le zonage incitatif (*bonus zoning*) accorde une flexibilité permettant aux municipalités de négocier, dans le cadre d'une entente, une marge excédentaire de développement (ex. : étages supplémentaires, superficie de plancher accrue) en contrepartie de certains engagements du requérant de permis. L'avantage du zonage incitatif est qu'il se superpose à une norme de base. Ainsi, si un requérant ne souhaite pas s'engager dans une entente et fournir une contrepartie d'intérêt public, il peut toujours réaliser son projet en se conformant à la norme de base. De même, le conseil municipal demeure libre de ne pas conclure d'entente s'il estime que la contrepartie offerte par le demandeur est insuffisante ou ne répond pas à ses objectifs.

Il est proposé d'accorder un pouvoir de zonage incitatif aux municipalités locales. Les principaux paramètres de ce pouvoir seraient les suivants :

- Il serait applicable à toute norme de zonage, sauf celles relatives aux usages;
- Les normes incitatives devraient être prévues par règlement. Elles seraient assujetties aux exigences procédurales applicables aux normes de zonage de base (consultation publique, approbation référendaire, conformité au plan d'urbanisme et au SAD);
- Toute contrepartie devrait être établie dans le cadre d'une entente approuvée par le conseil municipal, après consultation du comité consultatif d'urbanisme;
- Le conseil pourrait soumettre un projet d'entente à la consultation publique et exiger du requérant une garantie financière à la réalisation des obligations prévues à l'entente;
- Les types de contreparties pouvant être exigés par une municipalité seraient les suivants :
  - des aménagements ou équipements d'intérêt public (ex. : parc, place publique, mobilier urbain, local pour garderie);
  - l'intégration de logements abordables, sociaux et familiaux ou de logements locatifs;
  - l'atteinte d'objectifs en matière de performance environnementale des bâtiments ou du site.

### 4.4.2 Permettre aux municipalités locales d'utiliser le fonds de stationnement pour financer des projets de mobilité durable

Les municipalités locales peuvent encadrer le stationnement sur leur territoire par l'entremise du règlement de zonage, notamment en exigeant un nombre minimal de cases en fonction de l'usage projeté et de ses caractéristiques. Le règlement peut prévoir la possibilité d'exempter un requérant de permis de l'obligation de fournir ce nombre de cases, sous réserve d'une contrepartie financière ne pouvant servir qu'à l'achat ou à l'aménagement d'immeubles destinés au stationnement. Les sommes ainsi récoltées sont versées dans un fonds de stationnement.

L'objectif du fonds de stationnement est d'offrir une souplesse supplémentaire en permettant que la contribution des développeurs à l'offre de stationnement soit plutôt monétaire et que les sommes obtenues soient utilisées pour compenser le manque par l'entremise de stationnements publics.

Toutefois, dans une perspective de mobilité durable, il serait pertinent de permettre que le fonds de stationnement puisse compenser différemment la diminution d'espaces privés réservés aux voitures. Il est donc proposé de permettre d'utiliser le fonds pour financer l'aménagement d'équipements et d'infrastructures de transport actif et collectif.

#### *4.4.3 Étendre les pouvoirs d'aide en matière de revitalisation à tout secteur délimité au plan d'urbanisme et visé par des objectifs de revitalisation*

La LAU accorde aux municipalités locales deux pouvoirs d'aide et d'intervention qui leur permettent de favoriser le dynamisme et la vitalité de quartiers existants : le programme d'acquisition d'immeubles et le programme de revitalisation. Ces pouvoirs ne peuvent toutefois être utilisés que dans des secteurs spécifiques :

- pour les deux programmes, dans un centre-ville ou secteur central tel qu'identifié dans un plan particulier d'urbanisme;
- pour le programme de revitalisation, dans un secteur où la majorité des bâtiments construits ont plus de vingt ans et dont la superficie est composée de moins de 25 % de terrains non bâtis.

Ces balises excluent d'autres secteurs pouvant présenter un potentiel de redéveloppement important et qui mériteraient d'être revitalisés (ex. : banlieues de première couronne).

Par ailleurs, l'aide accordée dans le cadre d'un programme de revitalisation ne peut s'étendre sur une période de plus de cinq ans. Dans certains cas, une telle période peut s'avérer insuffisante afin de compenser, dans le cadre d'un crédit de taxes, la hausse de la valeur des propriétés dans les secteurs faisant l'objet de travaux de revitalisation.

Afin de permettre aux municipalités locales de disposer de leviers supplémentaires pour assurer la vitalité des quartiers, il est proposé :

- d'élargir la portée du programme d'acquisition d'immeubles à tout secteur visé par un PPU;
- d'élargir la portée du programme de revitalisation à tout secteur délimité au plan d'urbanisme et visé par des objectifs de revitalisation;
- de prolonger de cinq à dix ans la durée maximale d'une aide financière accordée dans le cadre d'un programme de revitalisation.

## **4.5 Protéger l'eau et les milieux naturels**

### *4.5.1 Introduire un outil supplémentaire de contrôle temporaire des interventions pour des motifs liés à l'approvisionnement en eau potable ou au traitement des eaux usées*

De plus en plus de municipalités sont confrontées à des problématiques d'approvisionnement en eau potable ou de capacité de traitement des eaux usées,

souvent liées à un développement résidentiel important ou à l'implantation de certains usages à forte consommation en eau. Pour éviter d'aggraver la situation, une suspension du développement peut être requise, le temps que des solutions soient identifiées et mises en œuvre.

La LAU accorde aux organismes municipaux des pouvoirs de contrôle intérimaire et de gel temporaire d'émission de permis, mais ceux-ci doivent être associés à une démarche de modification d'un document de planification ou d'un règlement d'urbanisme. Or, une municipalité pourrait souhaiter répondre à une problématique d'approvisionnement ou de traitement des eaux autrement que par des mesures d'aménagement et d'urbanisme, par exemple par l'optimisation de son réseau, par des mesures favorisant une baisse de la consommation d'eau ou par l'établissement d'une nouvelle prise d'eau potable.

Il est donc proposé d'accorder aux municipalités locales un pouvoir réglementaire général de suspendre temporairement l'autorisation d'interventions (travaux et usages) susceptibles d'entraîner des enjeux de capacité d'alimentation en eau ou au traitement des eaux usées. La municipalité pourrait déterminer les secteurs concernés, les types d'interventions visés ainsi que les exceptions applicables. De manière exceptionnelle, ce contrôle temporaire pourrait également s'appliquer aux demandes d'autorisation déjà reçues par la municipalité.

L'adoption d'un tel règlement devrait être précédée d'une assemblée publique au cours de laquelle la municipalité devrait expliquer les mesures qu'elle entend prendre pour résoudre la problématique. Le règlement aurait une durée maximale de deux ans. À l'échéance, il serait toutefois possible d'adopter un nouveau règlement afin de reconduire toute interdiction jugée nécessaire.

#### *4.5.2 Permettre l'utilisation de la contribution pour fins de parcs pour financer des initiatives régionales*

Les MRC souhaitent de plus en plus acquérir ou mettre en valeur des milieux naturels à des fins récréotouristiques et de conservation. Elles possèdent à ce titre le pouvoir de créer des parcs régionaux (LCM, art. 112 et suivants). Toutefois, les MRC disposent de peu d'outils financiers, autres que les quotes-parts des municipalités locales, pour acquérir les terrains requis ou y aménager des infrastructures.

Les municipalités locales peuvent quant à elles recourir à la contribution à des fins de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels, exigée lors de l'émission de permis de lotissement et de construction, afin de constituer un fonds destiné exclusivement à l'aménagement de parcs et à la conservation de milieux naturels sur leur territoire (fonds de parcs).

Afin de favoriser les initiatives régionales de protection de milieux naturels et d'accès à la nature, il est proposé de permettre aux municipalités locales d'utiliser les sommes versées à leur fonds de parcs pour acquitter leur quote-part des dépenses liées à un projet de parc régional, même lorsque celui-ci est situé hors de leurs limites.

#### *4.5.3 Permettre aux municipalités locales d'exiger une servitude à titre de contribution aux fins de parcs*

La contribution aux fins de parcs sert principalement à l'aménagement de parcs et terrains de jeux et à la conservation de milieux naturels. À la discrétion de la municipalité locale, la contribution exigée peut prendre différentes formes :

- la cession à la municipalité d'une partie du site visé;
- le versement à la municipalité d'une somme d'argent correspondant à une partie de la valeur du site visé;
- une combinaison des deux.

À différentes reprises par le passé, des municipalités ont exigé des contributions sous forme de servitude, ce que la LAU ne permet pas. Des projets de loi d'intérêt privé (PLIP) ont été adoptés pour régulariser certaines situations et permettre de manière exceptionnelle le recours à la servitude.

La servitude peut constituer une avenue facilitante pour l'établissement d'infrastructures linéaires comme un réseau de sentiers, de même que pour des initiatives de conservation des milieux naturels ou pour assurer un accès public aux plans d'eau. Le recours à la servitude présente certains avantages comparativement à une contribution sous forme de cession de terrain :

- elle ne requiert pas d'opération cadastrale et de morcellement de lots, ce qui évite de réduire inutilement les dimensions totales des lots concernés;
- la municipalité peut continuer à percevoir des taxes foncières sur les superficies en servitude;
- elle constitue une alternative, moins agressive, pour les municipalités, puisque le demandeur de permis reste propriétaire du terrain.

Par ailleurs, l'acquisition d'une servitude emporterait le droit d'en aménager l'assiette, notamment pour la construction d'équipements et d'infrastructures dont l'utilisation est inhérente aux finalités de la contribution.

Il est donc proposé d'introduire la possibilité, pour toute municipalité locale, d'exiger une servitude en vertu du pouvoir de contribution aux fins de parcs.

Par ailleurs, considérant que certaines municipalités ont pu exiger des servitudes par le passé, sans droit, il est proposé de régulariser les servitudes et autres droits obtenus par l'entremise de la contribution aux fins de parcs antérieurement pour l'ensemble des municipalités locales.

#### *4.5.4 Permettre l'octroi d'une aide municipale aux producteurs agricoles pour compenser les pertes de production associées à la réhabilitation de milieux humides et hydriques en milieu agricole*

En milieu agricole, les cours d'eau et leurs berges sont souvent dégradés en raison de décennies d'artificialisation à des fins d'optimisation de l'agriculture (dragage, linéarisation, mise en culture, etc.). En améliorant les services écologiques rendus par

ces milieux naturels, la restauration de cours d'eau et des milieux humides associés peut bénéficier aux municipalités, notamment en réduisant la pression sur les infrastructures de traitement d'eau potable. En effet, des études et des expériences ont démontré que la renaturalisation des cours d'eau en milieu agricole peut contribuer à réduire de manière significative les coûts collectifs associés au traitement de l'eau.

Considérant ces bénéfices, certaines municipalités pourraient vouloir encourager les initiatives de restauration de cours d'eau en compensant les producteurs agricoles pour les superficies de cultures perdues, sur une base ponctuelle ou récurrente. La LCM permet déjà l'octroi d'une aide municipale en matière d'agriculture. Toutefois, les dispositions de la Loi sur l'interdiction de subventions municipales (LISM) sont susceptibles de s'appliquer pour de l'aide à un producteur agricole considérant le caractère commercial des exploitations agricoles modernes. À cet égard, la LCM contient déjà une exception à la LISM pour atténuer les conséquences économiques (ex. : perte de superficie cultivable) pour les agriculteurs des mesures de protection applicables à proximité d'une installation municipale de prélèvement d'eau potable.

Il est donc proposé d'introduire dans la LCM une exception additionnelle à la LISM pour permettre aux municipalités locales et aux MRC d'accorder de l'aide aux agriculteurs afin de compenser les conséquences économiques associées aux mesures visant la restauration ou le maintien à l'état naturel de milieux humides et hydriques.

## **4.6 Accroître l'offre de logements**

### *4.6.1 Exempter de l'approbation référendaire certains règlements visant à densifier l'occupation du sol à des fins résidentielles*

La densité des milieux de vie offre plusieurs avantages collectifs : rentabilisation des infrastructures et des services, réduction de la perte de milieux naturels et agricoles, lutte contre les changements climatiques, etc. Toutefois, la densification implique de changer plusieurs objets de la réglementation d'urbanisme qui sont susceptibles d'approbation référendaire par les citoyens, tels que la volumétrie des bâtiments.

L'approbation référendaire est parfois critiquée, parce qu'elle remet en question la légitimité des décisions prises par les élus. En outre, elle peut compromettre la réalisation de projets favorables à l'intérêt collectif, dont ceux visant la densification des milieux de vie. Un équilibre entre le pouvoir citoyen et le devoir des élus d'agir pour le bien commun doit être recherché.

Dans la perspective de favoriser la densification douce, il est proposé d'exempter du processus d'approbation référendaire :

- certains objets réglementaires moins sensibles pour les citoyens, mais facilitant la densification, soit les normes visant :
  - la superficie et les dimensions des lots;
  - le stationnement (nombre de cases, leur aménagement);
  - la division et la subdivision de logement;

- les modifications visant à autoriser l'aménagement de logements accessoires<sup>4</sup> (dont le logement intergénérationnel);
- les modifications faites à des fins de densification résidentielle visant les normes de volumétrie (ex. : nombre d'étages, superficie de plancher) et d'implantation (ex. : marges de recul, coefficient d'emprise au sol) des bâtiments jusqu'à un maximum de 33 % des normes en vigueur. Dans ce cas, une seule modification par norme serait autorisée par période de quatre ans.

#### *4.6.2 Permettre l'aide aux propriétaires d'un logement accessoire utilisé à des fins intergénérationnelles ou de proche aidance*

Les maisons intergénérationnelles et interfamiliales peuvent contribuer à favoriser l'accès au logement pour les aînés et les jeunes et devraient donc être encouragées. De même, la mise en place d'un logement accessoire peut faciliter les soins et le soutien offerts par un proche aidant.

Or, l'ajout d'un logement indépendant à une propriété a généralement pour effet d'augmenter la valeur de la propriété et, conséquemment, les taxes foncières applicables à l'immeuble. Quelques municipalités offrent actuellement des programmes de crédits de taxes ou de tarification pour les logements intergénérationnels. Toutefois, l'encadrement législatif actuel ne permet pas la mise en place de ce type de programme.

Dans la perspective de favoriser le logement intergénérationnel et la mise en place d'un logement dans un contexte de proche aidance, il est proposé de permettre aux municipalités locales d'adopter, par règlement et conformément à des orientations définies à cette fin dans son plan d'urbanisme, un programme d'aide, y compris sous forme de crédit de taxes, destiné aux propriétaires d'une résidence unifamiliale dont le logement accessoire est occupé par un membre de la famille ou par une personne qui est en relation de proche aidance avec l'occupant du logement principal.

### **4.7 Protéger les biens et les personnes**

#### *4.7.1 Élargir le pouvoir de conditionner l'émission d'un permis ou d'un certificat à la production d'une expertise*

Une municipalité locale ou une MRC peut prévoir, par règlement, qu'aucun permis ou certificat ne peut être délivré dans les parties de son territoire où l'occupation du sol est soumise à des contraintes naturelles (ex. : zones d'érosion ou de glissements de terrain) sans une autorisation préalable du conseil, appuyée par une expertise. Lorsqu'un tel règlement est en vigueur, le conseil prend sa décision à la lumière d'une expertise produite par le demandeur et de l'avis du comité consultatif d'urbanisme (municipalité locale) ou du comité consultatif en aménagement du territoire (MRC). Cette décision peut consister à refuser le permis ou à en accepter la délivrance, le cas échéant sous certaines conditions visant à assurer la sécurité des personnes et des biens.

---

<sup>4</sup> Le logement accessoire est un logement aménagé sur un lot occupé par une résidence principale. Il peut être aménagé à l'intérieur de la résidence principale (par subdivision), annexé à celle-ci (agrandissement), ou bien être entièrement détaché (ex. : logement en arrière-cour).

Ce processus n'est pas possible à proximité des lieux soumis à des contraintes anthropiques (activités humaines sources de risques ou de nuisances, ex : mines, industries lourdes, voies de circulation majeures, sites d'enfouissement). Or, en matière de sécurité et de santé publique, le recours à une expertise pourrait être utile. Cela pourrait ultimement permettre une utilisation optimale des zones de contraintes et éviter que de larges zones tampon, où la plupart des interventions sont strictement interdites, soient mises en place alors que certaines formes d'occupation du sol seraient possibles dans des conditions saines et sécuritaires.

Il est donc proposé d'étendre aux zones de contraintes anthropiques le pouvoir de conditionner, par règlement, l'émission d'un permis ou d'un certificat à la production d'une expertise.

#### *4.7.2 Accroître la confidentialité des projets de maison d'hébergement pour personnes victimes de violence*

La confidentialité du lieu d'une maison d'hébergement pour personnes victimes de violence est primordiale pour assurer la sécurité de ceux qui y résident. Par exemple, d'anciens conjoints violents cherchent parfois à retrouver leur ancienne conjointe et leurs enfants.

Or, lorsque l'implantation d'une maison d'hébergement nécessite une modification à un règlement de zonage ou une autorisation en vertu d'un règlement d'urbanisme à caractère discrétionnaire, certaines procédures prévues par la LAU (obligation d'affichage sur le site, consultation publique) peuvent permettre de localiser la maison.

Par ailleurs, la *Loi sur la fiscalité municipale* permet à toute personne de consulter l'intégralité des renseignements du rôle d'évaluation foncière, ce qui pourrait permettre de localiser les organismes responsables des maisons d'hébergement qui sont propriétaires de leur immeuble.

Dans une perspective de confidentialité, il est proposé de prévoir une exemption :

- à l'obligation de tenir une consultation :
  - pour toute modification à un règlement d'urbanisme visant à permettre la réalisation d'un projet d'habitation destinée à des personnes ayant besoin de protection;
  - pour un projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI) relatif à de l'habitation destinée à des personnes ayant besoin de protection;
- aux obligations en matière d'affichage et d'avis public dans le cadre d'une demande d'autorisation d'un usage conditionnel ou d'un PPCMOI relatif à de l'habitation destinée à des personnes ayant besoin de protection.

Il est également proposé de permettre le retrait, sur demande, du nom et de l'adresse postale du propriétaire de l'affichage public du rôle d'évaluation foncière, pour le motif que l'accessibilité à ces renseignements mettrait en péril sa sécurité ou celle d'une personne occupant ou utilisant l'immeuble.

### *4.7.3 Accorder un pouvoir d'aide et d'intervention directe en matière d'atténuation des risques de sinistres*

Les municipalités n'ont pas toujours la latitude nécessaire pour intervenir afin d'atténuer les risques de sinistres connus : elles n'ont pas le pouvoir d'accorder des aides ni d'effectuer des travaux à cette fin sur une propriété privée. Or, certains travaux d'atténuation des risques peuvent s'avérer particulièrement coûteux (exemple : stabilisation d'une rive sujette à l'érosion ou d'un talus à risque de glissement de terrain). Il n'est donc pas toujours réaliste que les propriétaires les réalisent entièrement à leur charge.

Par ailleurs, au cours des dernières années, des municipalités bénéficiant du soutien financier du gouvernement ont rencontré des difficultés à obtenir le consentement de certains propriétaires pour la réalisation de travaux de stabilisation sur leur terrain. De tels refus ont compromis de façon importante l'efficacité de l'intervention projetée et privé les autres propriétés visées d'une protection accrue contre les risques d'érosion ou de glissement de terrain.

Il est proposé de permettre à une municipalité locale d'accorder une subvention pour des travaux d'atténuation des risques de sinistres, malgré l'application de la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* (LISM), ainsi que de prendre en charge la réalisation des travaux sur un immeuble privé, avec le consentement du propriétaire.

Il est également proposé de prévoir qu'une municipalité locale puisse être autorisée par la Cour supérieure à réaliser les travaux requis, lorsqu'un propriétaire refuse de permettre à la municipalité d'intervenir sur son immeuble et que ce refus a pour effet de maintenir une situation dangereuse.

## **4.8 Alléger les processus de consultation publique**

### *4.8.1 Améliorer les processus de consultation publique, notamment par la réception de commentaires écrits*

La participation citoyenne constitue l'un des principes fondateurs de la LAU. Elle prévoit la tenue d'assemblées publiques pour une diversité d'objets, dont les projets de modification à la planification et à la réglementation. Ces exigences de consultation s'appliquent indistinctement, peu importe l'importance du projet ou l'intérêt qu'il suscite. En conséquence, il est fréquent que la salle d'assemblée soit vide ou presque.

Les organismes municipaux devraient pouvoir consulter autrement que par assemblée publique lorsque les projets ne sont pas sensibles. Pendant la pandémie de la COVID-19, les assemblées publiques ont temporairement été remplacées par des consultations effectuées par l'entremise d'une période de réception des commentaires écrits. Cette approche a été appréciée du milieu municipal et des citoyens. Toutefois, la possibilité de s'exprimer en présence d'élus et de personnel de l'administration municipale doit demeurer, lorsque des projets soulèvent des préoccupations.

Afin d'améliorer le processus de consultation publique, il est donc proposé de prévoir, pour chaque projet, la tenue d'une période de réception des commentaires écrits d'au

moins 14 jours. La tenue d'une assemblée publique deviendrait facultative pour les projets de modification à un document de planification ou à un règlement d'urbanisme. À défaut de la faire de sa propre initiative, l'organisme municipal concerné serait obligé de tenir une assemblée lorsque, pendant la période de réception des commentaires, le nombre minimal prescrit de personnes intéressées formuleraient une demande à cet effet. Ce nombre minimal serait de 50 personnes lorsque la population de l'organisme compétent est de plus de 100 000 habitants, 25 personnes lorsque la population de l'organisme compétent est de 50 000 à 100 000 habitants et de 15 dans les autres cas.

Il est également proposé d'appliquer à tous les projets faisant l'objet d'une consultation, une obligation de diffuser :

- avant la consultation, un document explicatif du projet;
- après la consultation, un sommaire de la consultation.

#### *4.8.2 Retirer la possibilité d'adopter une politique de participation publique permettant d'éviter les processus référendaires*

La loi prévoit un processus d'approbation référendaire propre à la modification de certains règlements d'urbanisme. Ce processus permet aux citoyens d'influencer la réalisation d'un projet d'urbanisme ou l'adoption de certains règlements.

Depuis 2017, les municipalités locales ont la possibilité d'être exemptées de ce processus référendaire, à la condition qu'elles adoptent en contrepartie une politique de participation publique conforme à certaines exigences en termes de participation, de diffusion de l'information et de rétroaction. Toutefois, le bilan de ce régime d'exception demeure à ce jour mitigé : à la connaissance du Ministère, seules cinq municipalités se sont dotées d'une telle politique et celles qui ont été adoptées ont une portée limitée.

De plus, le principe voulant qu'une participation publique accrue puisse se substituer au droit référendaire est questionnable. Dans le contexte du projet de loi, les exemptions référendaires proposées reposent davantage sur l'intérêt public des modifications réglementaires visées (densification, projets d'intérêt public, voir les sections 4.6.1 et 4.9.4).

Pour ces raisons, il est proposé d'abroger la procédure d'exemption référendaire fondée sur l'adoption d'une politique de participation publique. Une mesure transitoire prévoirait que les processus en cours au moment de la sanction de la loi devraient être complétés sous l'ancienne loi, afin d'éviter toute complication procédurale.

## **4.9 Faciliter les projets d'intérêt public et renforcer l'exemplarité de l'État**

### *4.9.1 Prévoir une obligation, dans le cadre de la procédure relative aux interventions gouvernementales, de justifier toute modification exigée à un SAD qui serait jugée non conforme aux OGAT*

Lorsqu'ils réalisent des interventions sur le territoire, les ministres et les mandataires de l'État n'ont pas à respecter les règlements d'urbanisme ni à obtenir les permis municipaux. Toutefois, certaines interventions gouvernementales doivent être jugées conformes à un SAD, un PMAD ou un règlement de contrôle intérimaire (RCI), selon une procédure particulière. Ultimement, dans le cadre de cette procédure, la ministre peut exiger la modification du SAD, du PMAD ou du RCI afin d'assurer que l'intervention projetée y est conforme. L'approbation par la ministre d'une telle modification à la planification ne se fait alors pas en fonction de sa conformité aux OGAT, comme c'est le cas habituellement, mais en fonction de la conformité de l'intervention projetée au document modifié. Les interventions gouvernementales peuvent donc se réaliser sans juger de leur conformité aux OGAT.

S'il peut dans certains cas être légitime, pour le gouvernement, d'intervenir malgré ses propres orientations, une meilleure prise en compte de celles-ci dans la procédure témoignerait d'une plus grande exemplarité de l'État. Dans cette perspective, il est proposé de prévoir une obligation, dans le cadre de la procédure relative aux interventions gouvernementales, de justifier toute modification exigée à un SAD, un PMAD ou un RCI qui serait jugée non conforme aux OGAT.

Ainsi, dans l'avis notifiant à la MRC ou à la communauté métropolitaine des modifications devant être apportées pour assurer la conformité de l'intervention projetée au PMAD, au SAD ou au RCI, la ministre devrait, le cas échéant, indiquer que les modifications exigées ne sont pas conformes aux OGAT et motiver ce choix du point de vue de l'intérêt public.

### *4.9.2 Préciser que l'obtention des permis municipaux est réputée équivalente à la procédure relative aux interventions gouvernementales*

Le gouvernement et les mandataires de l'État (ex. : Hydro-Québec) ne sont pas assujettis aux règlements municipaux pris en vertu de la LAU et n'ont pas besoin d'obtenir de permis ou de certificat auprès d'une municipalité pour réaliser leurs projets. Plutôt, la LAU prévoit que certaines interventions gouvernementales sur le territoire sont assujetties à la procédure particulière décrite dans la mesure précédente.

Malgré cette procédure, certains organismes gouvernementaux préfèrent s'assujettir volontairement à la réglementation d'urbanisme et obtenir les permis requis auprès des municipalités. Il est donc proposé de prévoir que l'obtention des permis municipaux par le gouvernement ou un mandataire de l'État est réputée équivalente au respect de la procédure relative aux interventions gouvernementales.

En plus de régulariser une pratique déjà existante, cette mesure permettrait d'accélérer la réalisation de projets gouvernementaux dans les cas où l'intervention est conforme à la réglementation municipale.

#### *4.9.3 Prévoir que les organismes du réseau de la santé sont assimilés à des mandataires de l'État aux fins de la LAU*

La procédure particulière prévue dans la loi pour certaines interventions gouvernementales ne s'applique pas aux établissements du réseau de la santé, lesquels ne sont pas considérés comme des mandataires de l'État. Les projets issus de ce réseau doivent donc obtenir les autorisations municipales requises avant de débiter leurs travaux. Ils peuvent donc se heurter à des contraintes réglementaires, à de l'opposition citoyenne (en consultation publique et en référendum) ainsi qu'à des délais parfois importants.

Cela peut apparaître incohérent puisque les organismes du réseau de la santé sont responsables de l'implantation d'équipements et d'infrastructures gouvernementaux comme des hôpitaux, des maisons des aînés, des centres de réadaptation, des CLSC, des CHSLD, etc.

Afin de favoriser la réalisation de ces projets, il est proposé que les organismes du réseau de la santé soient assimilés à des mandataires de l'État, seulement aux fins de la LAU.

#### *4.9.4 Exempter de l'approbation référendaire les règlements visant à permettre la réalisation d'équipements municipaux*

Actuellement, les seuls projets municipaux pouvant faire l'objet d'une exemption référendaire sont ceux en matière de culture (ex : bibliothèque), de sport (ex. : aréna), de loisirs (ex. : terrain de jeux) et d'habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soin ou d'hébergement (ex. : refuge pour itinérants).

Il s'agit d'une faible portion des équipements qui pourraient être requis dans le cadre de l'exercice des multiples compétences municipales. D'autres projets essentiels à la collectivité peuvent nécessiter une modification de zonage susceptible d'approbation référendaire (ex : nouvelle caserne de pompier, nouvelle usine de traitement des eaux). En cas de refus, leur réalisation peut être compromise.

Afin de faciliter la réalisation de projets municipaux d'intérêt public, il est proposé d'exempter du processus d'approbation référendaire les modifications aux règlements d'urbanisme visant à permettre la réalisation d'équipements municipaux.

Par ailleurs, le règlement d'emprunt de plusieurs de ces projets n'est déjà pas susceptible d'approbation référendaire lorsque le remboursement de l'emprunt est assuré par les revenus généraux de la municipalité ou est entièrement supporté par les propriétaires d'immeubles de l'ensemble du territoire de la municipalité (Loi sur les cités et villes, art. 556; Code municipal du Québec, art. 1061). La mesure proposée accroîtrait donc la cohérence des lois municipales.

## **4.10 Mesures diverses**

### *4.10.1 Élargir les activités que peut exercer l'Agence de mobilité durable de la Ville de Montréal*

L'Agence de mobilité durable (AMD) est un organisme créé par la Ville de Montréal ayant le mandat de développer et de gérer, sur son territoire, le stationnement ainsi qu'un réseau de bornes de recharge pour les véhicules électriques. Ce mandat est défini par la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (Charte).

La Ville souhaite diversifier les activités de l'AMD en y intégrant certaines activités actuellement réalisées par deux autres de ses organismes dont les mandats touchent à la mobilité. Le premier, Jalon MTL, est un organisme qui intervient dans les domaines de la mobilité collective et partagée, de la mobilité active, de la logistique urbaine et de l'aménagement urbain. Le deuxième est le Bureau du taxi de Montréal (BTM), institué en vertu des articles 220.1 à 220.3 de l'annexe C de la Charte. La Ville souhaite également confier à l'AMD des responsabilités en matière d'observation du réseau routier et de déclaration des événements routiers. Elle envisage également que l'AMD puisse, avec l'accord des municipalités liées, exercer certaines activités à l'échelle de l'agglomération.

Ainsi, il est proposé de permettre à l'AMD d'exercer toute compétence, à l'exception d'une compétence de nature réglementaire, que la Ville ou le conseil d'agglomération lui délègue, afin de favoriser la mobilité, dont la mobilité durable et partagée, et d'autres compétences apparentées. Par cohérence, les articles de la Charte relatifs au BTM seraient abrogés.

### *4.10.2 Permettre au comité exécutif de la Ville de Laval de déléguer davantage de ses pouvoirs aux fonctionnaires*

Contrairement à ce qui prévaut dans d'autres municipalités de taille similaire, le comité exécutif de la Ville de Laval ne peut déléguer que de manière très limitée ses pouvoirs aux fonctionnaires de l'administration, ce qui entraîne une lourdeur singulière dans ses processus décisionnels. Le comité exécutif de la Ville de Laval jouit toutefois de pouvoirs importants, lesquels ne lui sont pas seulement délégués par le conseil municipal, mais aussi attribués directement par la loi, par exemple celui d'adopter le budget.

Dans ce contexte, il est proposé de permettre la délégation de pouvoirs du comité exécutif de la Ville de Laval envers les fonctionnaires et employés. La délégation serait toutefois assujettie à certaines exclusions, eu égard au caractère particulier de certains pouvoirs accordés au comité exécutif, notamment celui d'adopter le budget de la municipalité.

### *4.10.3 Assurer le financement du Commissariat aux incendies de la Ville de Québec*

Le Commissariat aux incendies de la Ville de Québec a pour mission de déterminer le point d'origine, les causes probables et les circonstances de tout incendie survenu sur le territoire de l'agglomération de Québec. Ces activités d'investigation s'avèrent également très utiles aux assureurs puisqu'elles permettent de favoriser le règlement rapide des réclamations et de contribuer à maintenir le coût des primes d'assurance à des niveaux acceptables pour les contribuables.

Ainsi, en vertu d'une disposition prévue à la *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, la Ville peut percevoir des compagnies d'assurance contre le feu faisant affaire sur son territoire, les trois quarts des dépenses liées à son commissaire-enquêteur.

Dans un contexte où le Commissariat aux incendies poursuit sa mission d'enquête même en l'absence d'un commissaire-enquêteur, il est proposé que la Ville de Québec puisse se faire rembourser des compagnies d'assurance contre l'incendie faisant affaire sur le territoire de l'agglomération de Québec, les trois quarts des dépenses de tous les investigateurs affectés à cette mission et des autres employés affectés à leur soutien plutôt que celles relatives uniquement au commissaire-enquêteur.

La modification permet également de corriger un oubli survenu lors de l'établissement du régime de financement par quotes-parts pour les dépenses d'agglomération le 1<sup>er</sup> janvier 2008, et ce, particulièrement à l'égard de la Ville de Québec étant donné qu'une interprétation pourrait être faite selon laquelle ce pouvoir de financement particulier relatif à la sécurité incendie ne peut plus être utilisé depuis l'obligation de financer les dépenses d'agglomération au moyen de quotes-parts payées par les municipalités liées de l'agglomération.

## **5- Autres options**

Pour plusieurs des mesures proposées, le Ministère a considéré différentes options avant de retenir l'intervention la plus appropriée. Cependant, dans le contexte de ce mémoire, seules certaines d'entre elles méritent d'être présentées.

### *5.1 Suspension des avis de conformité à l'égard d'un organisme en défaut de respecter les délais de concordance*

Plutôt que de suspendre les avis de conformité (mesure 4.2.3), il aurait pu être envisagé d'imposer un cadre normatif minimal à un organisme en défaut de respecter une exigence de concordance. Un tel cadre minimal, défini par règlement ministériel, créerait un effet de gel ayant pour effet de limiter de manière importante les possibilités de développement sur les territoires visés – à l'image d'une zone d'intervention spéciale comme celle utilisée pour les territoires inondés en 2019. Bien qu'assurément dissuasive, une telle mesure comporterait divers inconvénients, dont les suivants :

- l'élaboration d'un cadre uniforme et applicable à toutes les situations serait un exercice particulièrement difficile. Les risques qu'un tel cadre génère des effets inattendus et non souhaités seraient importants;
- elle pourrait entraîner des retards dans la réalisation de projets par ailleurs conformes à la réglementation en vigueur. Ce seraient alors des tiers, soit les requérants de permis et de certificat, qui subiraient directement les conséquences de l'inaction de l'organisme en défaut. Or, il semble inadéquat de punir directement des personnes pour les fautes d'un organisme municipal.

### *5.2 Abrogation de l'obligation de révision périodique des documents de planification*

Plutôt que d'abroger l'obligation de révision périodique du SAD et du PMAD (mesure 4.3.1), il pourrait être envisagé de prolonger le délai associé à celle-ci. Par exemple, l'exercice de révision pourrait débuter 15 ans après son entrée en vigueur, plutôt que 5, comme c'est le cas actuellement. Cette proposition présente toutefois certains inconvénients, dont les suivants :

- une obligation de révision à échéance fixe suppose que le SAD et le PMAD ne peuvent pas être des documents évolutifs et que seule la révision est garante d'une vision intégrée des enjeux d'aménagement sur le territoire;
- la révision obligatoire n'est pas cohérente avec la volonté d'intégrer un système de monitoring au cadre d'aménagement. Dans une perspective de régime axé sur les résultats, la pertinence de réviser ou non un document de planification devrait plutôt découler du bilan de l'atteinte des cibles.

### *5.3 Exemption référendaire pour les modifications réglementaires visant à permettre la densification résidentielle douce*

Afin de favoriser la densification résidentielle douce et l'offre de logements, il pourrait être envisagé de créer une autorisation de plein droit pour certaines catégories de projets résidentiels, comme les logements accessoires, les jumelés, les plex et les maisons en rangée. Puisqu'elles seraient autorisées directement par la Loi, les catégories résidentielles visées ne pourraient plus être interdites par le zonage dans les zones où les résidences unifamiliales sont autorisées.

Des mesures de ce genre ont récemment été mises en place dans certaines juridictions, dont l'Ontario. Bien qu'elle soit susceptible d'avoir un effet direct significatif sur la densification et l'offre de logements, l'autorisation de plein droit constituerait un empiètement sur la compétence des municipalités locales en matière d'urbanisme et risquerait d'être fortement contestée par le milieu municipal.

Au Québec, l'approbation référendaire (qu'on ne retrouve nulle part ailleurs) peut parfois compromettre la réalisation de projets favorables à l'intérêt collectif, dont ceux visant la densification des milieux de vie. Dans la perspective de favoriser la densification douce, sans empiéter sur les compétences des municipalités locales en urbanisme, il est donc plutôt proposé d'exempter du processus d'approbation référendaire certaines modifications réglementaires contribuant à cette densification (mesure 4.6.1).

## **6- Évaluation intégrée des incidences**

Les modifications proposées à la LAU auraient principalement des incidences sur les pouvoirs et responsabilités des organismes municipaux, ainsi que sur les procédures applicables au régime d'aménagement du territoire.

Comme en témoignent les grands thèmes du projet de loi, les mesures proposées auraient des incidences positives sur la protection des milieux naturels, la densification des milieux de vie, l'offre de logements, la sécurité publique et la consultation citoyenne. Il est attendu que le régime d'aménagement soit plus performant, et que l'application des meilleures pratiques urbanistiques, reflétées dans les OGAT, soit plus rapide. Ces incidences sont déjà présentées à la section 4.

La mise en place d'un système de monitoring (mesure 4.1.5) permettrait d'améliorer la transparence par une reddition de comptes publique sur l'efficacité des politiques d'aménagement et sur l'état du territoire.

Le pouvoir accordée aux municipalités locales d'adopter un programme d'aide destiné aux propriétaires d'une résidence unifamiliale dont le logement accessoire est occupé par un membre de la famille ou par une personne qui est en relation de proche aide avec l'occupant du logement principal (mesure 4.6.2) aurait des effets positifs notamment sur l'accès au logement des jeunes et des aînés et sur l'autonomie des personnes vulnérables.

L'amélioration des consultations publiques par la réception de commentaires écrits (mesure 4.8.1) pourrait avoir une incidence positive pour l'ensemble de la population, particulièrement les personnes handicapées, qui n'auraient plus à se déplacer pour s'exprimer.

L'accroissement de la confidentialité des projets de maison d'hébergement pour personnes victimes de violence (mesure 4.7.2), majoritairement des femmes, permettrait une protection accrue de ces personnes ainsi que de leur famille. La violence faite aux femmes constituant un obstacle à l'atteinte de l'égalité entre les femmes et les hommes, la mesure pourrait donc avoir une incidence positive en ce sens.

## **7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes**

La Fédération québécoise des municipalités et l'Union des municipalités du Québec ont été consultées de manière préliminaire sur la plupart des mesures du projet de loi, lesquelles ont généralement été bien accueillies. L'Association des directeurs municipaux du Québec, l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec, l'Association des directeurs généraux des municipalités régionales de comté du Québec, la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec, l'Ordre des urbanistes du Québec et l'Association des aménagistes régionaux du Québec ont également été consultées.

Les associations municipales ont formulé des commentaires généralement positifs envers les mesures proposées. Elles ont néanmoins exprimé l'importance de respecter leur autonomie et de limiter les mesures ayant un effet de « mur-à-mur », qui pourraient les contraindre de manière indue.

La plupart des mesures proposées ont fait l'objet d'une consultation auprès des ministères et organismes partenaires, entre les mois d'octobre 2022 et de janvier 2023. Les ministères consultés incluent Agriculture, Pêcheries et Alimentation, Conseil du trésor, Culture et Communications, Économie, Innovation et Énergie, Éducation, Environnement, Lutte contre les changements climatiques, Faune et Parcs, Famille, Finances, Ressources naturelles et Forêts, Santé et Services sociaux, Sécurité publique, Tourisme et Transports et Mobilité durable. Les organismes consultés incluent Hydro-Québec, l'Office des personnes handicapées du Québec, la Commission de la Capitale-Nationale, la Société d'habitation du Québec, la Société du Plan Nord, ainsi que la Société québécoise des infrastructures.

Les propositions ont généralement reçu un accueil favorable de ces partenaires et certaines mesures ont été ajustées pour tenir compte des préoccupations formulées, notamment celles concernant le préambule, les finalités et le contenu des documents de planification.

## **8- Mise en œuvre, suivi et évaluation**

La majorité des mesures ne requièrent pas d'intervention directe du gouvernement pour leur mise en œuvre, puisqu'elles modifient l'environnement légal applicable aux organismes municipaux (ex. : nouveau pouvoir de zonage incitatif, processus du remplacement des règlements). Dans d'autres cas, le gouvernement devrait ajuster ses processus administratifs.

Les modifications proposées prévoient la mise en place d'un système de monitoring afin de mesurer l'efficacité des politiques d'aménagement à l'aide de données probantes (mesure 4.1.5). Les travaux vont se poursuivre, avec les ministères concernés, afin de déterminer les cibles et indicateurs nationaux ainsi que les indicateurs et critères devant guider les MRC et communautés métropolitaines dans l'élaboration de leurs propres cibles. Les cibles et indicateurs nationaux seraient adoptés par décret gouvernemental, tandis que les indicateurs régionaux et métropolitains seraient intégrés aux OGAT, dans le cadre du projet de renouvellement de celles-ci<sup>5</sup>. Un règlement ministériel devrait également être adopté afin de préciser le contenu et le format attendu des bilans régionaux et métropolitains.

Toujours dans le contexte du système de monitoring, le Ministère devrait produire, tous les cinq ans, un bilan national qui comprendrait notamment une reddition de comptes sur l'atteinte des cibles gouvernementales. Il devrait également offrir un accompagnement aux MRC dans le suivi de l'atteinte de leurs cibles régionales pour la réalisation de leur propre bilan quinquennal.

La mesure prévoyant l'obligation, dans le cadre de la procédure relative aux interventions gouvernementales, de justifier toute modification exigée à un SAD ou PMAD qui serait jugée non conforme aux OGAT (mesure 4.9.1) nécessiterait, pour le Ministère, un accompagnement accru auprès des ministères et organismes responsables de réaliser des interventions sur le territoire, afin de prendre en considération la conformité aux OGAT lorsqu'une modification à la planification est requise. Le Ministère offre déjà de l'accompagnement aux ministères et organismes dans le cadre de la procédure relative aux interventions gouvernementales.

Si les parlementaires adoptent le projet de loi, le Ministère prévoit publier un bulletin Muni-Express pour expliquer l'ensemble des mesures du projet de loi. Cette mesure est prévue dans le plan de communication abrégé.

Considérant les modifications substantielles au cadre de l'aménagement et de l'urbanisme que le projet de loi introduirait, une révision en profondeur du guide *La prise de décision en urbanisme* est également prévue. Ce guide, disponible sur le site web du Ministère, constitue une référence de premier plan en matière de vulgarisation du cadre de

---

<sup>5</sup> Pour rappel, le renouvellement proposé des OGAT se ferait en collaboration avec le milieu municipal.

l'aménagement et de l'urbanisme, qui s'adresse tant aux élus qu'aux officiers municipaux, aux urbanistes, aux aménagistes et aux citoyens.

Au cours des dernières années, les besoins de formation du milieu municipal découlant des changements apportés aux lois municipales ont été pris en charge par les associations municipales, avec, parfois, le soutien financier du Ministère. Cette approche serait reconduite dans le cadre de la mise en œuvre du présent projet de loi.

## **9- Implications financières**

Les mesures proposées n'auraient pas d'implication financière directe pour le Ministère et le gouvernement. Le soutien financier aux associations municipales pour l'actualisation de leur offre de formation, le cas échéant, serait assumé à même le budget de fonctionnement du Ministère.

Certaines mesures pourraient, à terme, requérir un ajout de ressources ou une réallocation des ressources à l'interne pour assurer :

- la mise en œuvre du système de monitoring;
- le traitement des demandes de modification et de révision de SAD et de PMAD et l'adoption de mesures de contrôle intérimaire faisant suite à de nouvelles OGAT, ainsi que l'analyse de conformité qui en découle;
- le suivi des défauts de concordance ainsi que le traitement des demandes de prolongation de délai à la ministre, lesquelles sont susceptibles d'augmenter en raison de la suspension proposée des avis de conformité à l'endroit des organismes en défaut de concordance.

En ce qui concerne le milieu municipal, l'actualisation des documents de planification à la suite de l'adoption des nouvelles OGAT et la mise en place d'un système de monitoring à l'échelle régionale sont susceptibles de générer des besoins financiers pour les MRC. À cet égard, dans le cadre de l'élaboration du plan de mise en œuvre de la PNAAT, il est actuellement envisagé de soutenir les MRC dans la mise à jour de leurs SAD afin qu'elles tiennent compte des nouvelles OGAT. Ce soutien viserait également à s'assurer que toutes les MRC disposent des données et des outils de suivi requis pour le monitoring.

## **10- Analyse comparative**

La plupart des modifications proposées constituent des améliorations au cadre d'aménagement québécois, différent de celui des provinces canadiennes ou d'états comparables au Québec. Pour ces modifications, il est donc difficile d'établir des comparaisons significatives avec les régimes applicables dans d'autres juridictions.

Des systèmes de monitoring et des pouvoirs de zonage incitatif existent cependant dans d'autres juridictions.

### **10.1 Système de monitoring**

Plusieurs juridictions se sont dotées d'un système de monitoring afin de mesurer la performance des outils de planification en aménagement du territoire. Aux États-Unis, en Suisse, en Angleterre ou encore en France, nombreuses sont les organisations des

différents échelons territoriaux qui ont un tel système. Ils partagent généralement les caractéristiques générales du système proposé dans ce mémoire : monitoring aux échelles nationales et régionales ou locales; indicateurs, cibles et bilans. Au Canada, selon l'information consultée, deux provinces se seraient dotées d'un tel système.

En Ontario, le gouvernement est responsable de déterminer des indicateurs de performance, de les mesurer et de les analyser. Ces indicateurs visent à évaluer l'efficacité des politiques ou des plans de développement du gouvernement en aménagement du territoire. Certains plans de développement du gouvernement prévoient également des cibles qui doivent être considérées par les municipalités dans leur exercice de planification territoriale.

L'Alberta a mis en place un système d'information, de connaissance et de monitoring. Les plans régionaux élaborés par le gouvernement précisent des objectifs et des cibles mesurables qui répondent à ses objectifs en aménagement du territoire. Certaines stratégies, actions ou approches particulières doivent également permettre d'atteindre les objectifs et les cibles du gouvernement. Un système de monitoring est également implanté pour évaluer la progression des cibles et des seuils.

## **10.2 Pouvoir de zonage incitatif**

Plusieurs provinces canadiennes ont mis en place des mesures de zonage incitatif. Par exemple, en Ontario, les normes incitatives visent la hauteur et la densité des bâtiments et les contreparties peuvent être de nature monétaire ou physique. Entre autres, les contributions peuvent être utilisées afin de financer des projets d'intérêt public ou afin de promouvoir l'implantation de technologies vertes sur le site du projet.

En Colombie-Britannique, seule la densité peut faire l'objet de normes incitatives. Les contreparties, monétaires ou physiques, peuvent servir au financement de projets publics ou à l'intégration de logements abordables ou de dispositifs d'économie d'énergie sur le site.

Contrairement à l'Ontario et la Colombie-Britannique, la possibilité d'exiger une contrepartie monétaire n'a pas été retenue dans la mesure proposée, puisque les municipalités disposent déjà de divers outils permettant d'obtenir des contributions monétaires des requérants de permis et que l'intention souhaitée du zonage incitatif est de favoriser la bonification des projets bénéficiant de normes incitatives (et non pas d'accroître le financement des municipalités).

La ministre des Affaires municipales,

ANDRÉE LAFOREST