

DE : Madame Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales et de l'Habitation

Le 18 novembre 2020

TITRE : Amendements au projet de loi n° 67, Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

Le présent mémoire vise à obtenir l'accord du Conseil des ministres quant à certains amendements devant être apportés au projet de loi n° 67, Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions (PL-67), présenté à l'Assemblée nationale le 30 septembre 2020.

1- Contexte

Lors des consultations particulières, des représentants du milieu municipal ont demandé que soit intégrée formellement dans le projet de loi la nécessité que le gouvernement obtienne l'accord d'une municipalité avant de la déclarer responsable d'un ouvrage de protection contre les inondations (OPI).

Ils ont également demandé de prévoir une exonération de responsabilité civile à l'égard des OPI afin qu'une municipalité ne puisse être tenue fautive dans le cas de situations d'inondation.

En outre, de nombreuses municipalités et associations ont demandé d'apporter des modifications aux articles visant l'encadrement des établissements de résidence principale (ERP), notamment pour préserver la compétence municipale d'interdire cet usage.

De plus, certains commentaires indiquent qu'il y aurait lieu de permettre au Tribunal administratif du logement (TAL), dans un souci d'équité et d'accès à la justice, de prendre les mesures appropriées afin que l'ensemble des résidents de la résidence privée pour aînés (RPA) visée par la demande conjointe soient informés du dépôt de celle-ci et puissent y intervenir de manière à bénéficier de ce mode simplifié d'exercice de leurs droits. Ces mêmes commentaires indiquent également que les signataires de la demande conjointe devraient, lorsqu'ils le souhaitent, pouvoir bénéficier de l'assistance d'une ressource spécialisée tout au long de l'instance. Certains commentaires ont par ailleurs permis de constater la nécessité de permettre le dépôt d'une demande conjointe dont

l'objet est d'obtenir une diminution de loyer fondée sur le défaut du locateur de fournir un même service, qu'il s'agisse ou non d'un service à la personne.

Des amendements sont proposés pour tenir compte de ces commentaires.

Enfin, un amendement doit également être apporté au projet de loi afin d'ajuster la disposition préalablement prévue qui visait à permettre le dépôt d'un rôle d'évaluation entre le 1^{er} novembre et le 31 décembre 2020.

2- Raison d'être de l'intervention

Certains commentaires formulés par des représentants du milieu municipal, auxquels le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) et le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques proposent de donner suite, requièrent les modifications proposées dans le présent mémoire.

3- Objectifs poursuivis

Les modifications proposées au projet de loi visent à :

- Clarifier certains éléments à l'égard du régime de gestion des OPI;
- Prendre en considération les compétences municipales en matière d'urbanisme en proposant un compromis relativement à l'encadrement des ERP;
- Faciliter la réalisation de changements au processus de suspension ou d'annulation d'une attestation d'ERP;
- Prévoir la tenue d'une conférence de gestion lors du dépôt d'une demande conjointe par deux locataires ou plus d'une même RPA;
- Confier au TAL le pouvoir d'ordonner, notamment, la notification de la demande conjointe et d'un avis explicatif à tous les locataires dont les droits ou les intérêts pourraient être affectés par une clause dont les effets sont les mêmes que celle visée à la demande conjointe ou par la perte d'un service identifié à celle-ci;
- Prévoir que le TAL soit tenu d'aviser l'établissement de santé responsable de la certification de la RPA concernée, du dépôt d'une demande conjointe et de lui transmettre la décision lorsque celle-ci est rendue;
- Permettre le dépôt d'une demande conjointe lorsque celle-ci vise à obtenir une diminution de loyer fondée sur la perte de tous types de services inclus au bail;
- Permettre à tout organisme municipal responsable de l'évaluation, avec l'accord de la municipalité concernée, de fixer l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021 de tout rôle visé à la Loi sur la fiscalité municipale déposé après le 31 octobre 2020 et avant le 1^{er} janvier 2021.

4- Propositions

4.1 RÉGIME DE GESTION DES OUVRAGES DE PROTECTION CONTRE LES INONDATIONS

4.1.1 Accord requis d'une municipalité avant la déclaration de responsabilité à l'égard d'un ouvrage de protection contre les inondations

L'article 98 du PL-67 prévoit que le gouvernement peut, par décret, aux conditions qu'il détermine, déclarer qu'une municipalité est responsable d'un OPI.

Il est proposé d'amender le projet de loi de façon à préciser que la déclaration de responsabilité d'une municipalité à l'égard d'un OPI se fasse à sa demande. Un tel libellé refléterait d'ailleurs mieux les intentions du gouvernement, telles qu'elles ont été exprimées dans le document explicatif du projet de loi, diffusé par le MAMH.

Il est également proposé d'amender le projet de loi de façon à mieux faire ressortir que, lors de l'établissement des limites de zones inondables, le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques tiendrait compte de l'impact d'un OPI uniquement dans les cas où l'ouvrage serait visé par une déclaration de responsabilité. Ainsi, pour bénéficier des règles d'aménagement du territoire qui seraient propres aux territoires protégés par les OPI, une municipalité devrait avoir demandé la responsabilité de cet ouvrage.

4.1.2 Exonération de responsabilité civile d'une municipalité responsable d'un ouvrage de protection contre les inondations

Il est proposé d'amender le texte du projet de loi de façon à exonérer les municipalités de la responsabilité civile à l'égard des OPI dont elles sont responsables.

Cette immunité viserait les municipalités qui auront été déclarées responsables d'un OPI seulement. Une municipalité pourrait bénéficier de l'immunité dans la mesure où elle aurait respecté toutes ses obligations (par exemple, en matière de surveillance et d'entretien), telles qu'elles devraient être prévues dans le futur cadre réglementaire. L'immunité ne s'appliquerait pas en cas de faute lourde ou intentionnelle. D'ailleurs, cette immunité ne s'appliquerait d'aucune façon à la responsabilité générale des municipalités relative à la gestion des cours d'eau.

4.2 HÉBERGEMENT COLLABORATIF

4.2.1 Informer les municipalités de toute demande d'attestation de classification pour un ERP sur son territoire

L'article 78 du PL-67 prévoit que la ministre du Tourisme ne transmette plus d'avis à une municipalité, un arrondissement ou une municipalité régionale de comté l'informant d'une demande d'attestation de classification pour un ERP (art. 6.1 de la Loi sur les établissements d'hébergement touristiques, LEHT). Or, les municipalités souhaiteraient savoir quelles sont les ERP en exploitation sur leur territoire, même si elles ne peuvent plus les interdire (voir à cet égard la section 4.1.3).

Il est donc proposé d'amender le projet de loi de façon à rétablir l'obligation de transmettre un tel avis.

Un tel amendement permettrait aux municipalités d'être mieux informées de la présence d'ERP sur leur territoire, avec les avantages suivants :

- Pouvoir dresser un portrait complet de l'offre d'hébergement touristique;
- Appliquer plus efficacement les règlements municipaux (ex. : sur les nuisances);
- Appliquer plus efficacement le mécanisme de suspension ou de retrait des attestations de classification prévu à l'article 80 du projet de loi (voir la section 4.1.2).

Les avis envoyés à la municipalité par la ministre seraient uniquement informatifs. Il n'est donc pas prévu d'obliger la municipalité à informer cette dernière si l'usage projeté n'est pas conforme à la réglementation municipale d'urbanisme.

Si toutefois l'article 81 était amendé et qu'une municipalité interdisait les ERP sur une partie de son territoire (voir la section 4.2.3), il lui appartiendrait d'informer les exploitants si cet usage n'était pas conforme à la réglementation municipale. Elle aurait alors la possibilité d'émettre un constat d'infraction, ce qui pourrait conduire à la suspension ou à l'annulation de l'attestation de classification (art. 11.2 de la LEHT).

4.2.2 Prévoir les cas pouvant entraîner la suspension ou le retrait d'une attestation de classification pour un ERP par règlement du gouvernement

L'article 80 du PL-67 introduit un mécanisme de suspension ou d'annulation d'une attestation de classification d'un ERP en spécifiant les situations où la ministre du Tourisme pourrait y recourir (ex. : deux infractions en 12 mois à un règlement sur la salubrité).

Or, certains intervenants aux consultations particulières ont indiqué qu'étant donné la nouveauté de ce processus, il pourrait être souhaité de le modifier dans un avenir proche. Puisqu'un règlement gouvernemental se modifie plus facilement qu'une loi, il serait plus facile de faire évoluer ce mécanisme avec la pratique.

Il est donc proposé d'amender l'article 80 afin de prévoir que les cas pouvant entraîner la suspension ou le retrait d'une attestation de classification en cas d'infraction à la réglementation municipale, pour un ERP, seraient établis par règlement du gouvernement plutôt que dans la LEHT.

Le ministère du Tourisme serait responsable de l'élaboration dudit règlement.

4.2.3 Prévoir la possibilité d'interdire les ERP par la réglementation en matière d'urbanisme à la suite d'un processus référendaire

L'article 81 du projet de loi empêcherait une municipalité d'interdire l'exploitation d'un ERP. Plusieurs intervenants municipaux ont demandé son retrait pur et simple, indiquant que le contrôle des usages est un pouvoir d'urbanisme fondamental des municipalités. Une solution de compromis est donc envisagée.

Il est donc proposé de permettre à une municipalité d'interdire les ERP sur une partie de son territoire par une modification à son règlement de zonage ou à un règlement sur les usages conditionnels. Toutefois, le processus référendaire usuellement applicable à ce type de modification réglementaire serait ajusté afin de faciliter la tenue d'un scrutin référendaire. Les adaptations suivantes seraient prévues :

- Une disposition ayant pour effet d'interdire l'exploitation d'un ERP serait réputée avoir fait l'objet d'une demande de référendum de toute zone d'où elle peut provenir, si bien qu'il y aurait automatiquement tenue d'une procédure d'enregistrement (signature d'un registre) des personnes habiles à voter (PHV). Habituellement, sans ces demandes, le processus référendaire ne va pas plus loin et le règlement est réputé approuvé;
- Le nombre de signatures du registre requises pour qu'il y ait scrutin serait baissé de moitié par rapport à ce que prévoit la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (art. 553), c'est-à-dire :
 - 25 % des PHV, lorsqu'elles sont 25 ou moins;
 - le moins élevé entre 15 000 et le nombre obtenu par l'addition du nombre 7 et de celui qui équivaut à 5 % des PHV en excédent des 25 premières, lorsqu'elles sont plus de 25.

Cette disposition s'appliquerait à tout nouveau règlement. En outre, pour éviter un vide juridique dans les municipalités où un tel règlement est en vigueur au moment de la sanction de la Loi, une disposition transitoire serait prévue pour que leur règlement ne devienne inopérant qu'après un délai de deux ans de la sanction. Dans l'intervalle, la municipalité pourrait adopter de nouveau son règlement selon le processus expliqué plus haut.

La responsabilité de l'application de l'article édicté par l'article 81 du projet de loi, tel qu'il serait amendé, relèverait de la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation.

4.3 DEMANDES CONJOINTES AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU LOGEMENT

Il est proposé d'amender l'article 100 du PL-67 afin de prévoir la tenue systématique d'une conférence de gestion suivant le dépôt d'une demande conjointe devant le TAL. Lors de cette conférence, le TAL devrait s'enquérir de la situation des autres résidents de la RPA. S'il constate que les droits ou les intérêts d'autres locataires de la résidence sont susceptibles d'être affectés par une clause dont les effets sont les mêmes que celle visée à la demande conjointe ou par la perte d'un service identifié à celle-ci, il aurait l'obligation de rendre les ordonnances nécessaires, dont la mise en cause des locataires susceptibles d'être ainsi affectés et la notification de la demande conjointe et d'un avis explicatif, à tous locataires dont les droits ou les intérêts pourraient être affectés de la même manière. Cette modification permettrait une prise en charge rapide, évitant la complexification des procédures, et permettant à toutes les parties impliquées de convenir d'une solution en amont d'une convocation formelle à une audience. La modification proposée permettrait à tout locataire mis en cause de se retirer de la demande conjointe et intégrerait expressément la possibilité, pour les demandeurs, d'être assistés tout au long de l'instance par une personne-ressource d'un organisme

communautaire à qui un mandat d'assistance et d'accompagnement a été confié en vertu de la Loi ou d'une entente conclue avec le gouvernement ou l'un de ses ministres.

Il est également proposé d'amender l'article 100 afin de prévoir l'obligation, pour le TAL, d'aviser l'établissement de santé responsable de la certification de la RPA concernée du dépôt d'une demande conjointe et de lui transmettre la décision lorsque celle-ci est rendue.

Enfin, il est proposé d'étendre la portée de la mesure afin de couvrir l'ensemble des services prévus au bail. Une demande conjointe pourrait ainsi être déposée afin d'obtenir une diminution de loyer lorsque celle-ci est fondée sur le défaut du locateur de fournir un même service inclus au bail respectif des demandeurs, qu'il s'agisse ou non de services à la personne.

4.4 PERMETTRE À TOUT ORGANISME MUNICIPAL RESPONSABLE DE L'ÉVALUATION, AVEC L'ACCORD DE LA MUNICIPALITÉ CONCERNÉE, DE FIXER L'ENTRÉE EN VIGUEUR LE 1^{ER} JANVIER 2021 DE TOUT RÔLE VISÉ À LA LOI SUR LA FISCALITÉ MUNICIPALE DÉPOSÉ APRÈS LE 31 OCTOBRE 2020 ET AVANT LE 1^{ER} JANVIER 2021

La confection et la tenue à jour des rôles d'évaluation foncière incombent aux organismes municipaux responsables de l'évaluation. Ainsi, tous les trois ans et pour trois exercices financiers municipaux, ces organismes font dresser par leur évaluateur les rôles de chaque municipalité locale à l'égard de laquelle ils ont compétence.

Selon l'article 71 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM), tout nouveau rôle doit être déposé au bureau du greffier de la municipalité locale concernée avant le 1^{er} novembre qui précède le premier des exercices pour lesquels il est fait.

Lorsque le rôle n'est pas déposé dans les délais prévus, la LFM prévoit que le rôle alors en vigueur est prolongé automatiquement d'un exercice. De cette façon, une municipalité ne peut se trouver dans une situation où elle ne disposerait d'aucun rôle en vigueur pour établir le montant des taxes à percevoir. Par ailleurs, l'évaluateur serait tenu de déposer à l'automne suivant un rôle d'une durée de deux exercices financiers au lieu de trois.

Considérant les événements liés au coronavirus, plus particulièrement le confinement en résidence limitant les ressources humaines disponibles, certains évaluateurs éprouvent des difficultés à confectionner les rôles devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021 et à respecter les échéances prescrites relatives à leur dépôt, soit au plus tard le 1^{er} novembre 2020. Dans ce contexte, il y aurait lieu de permettre à tout organisme municipal responsable de l'évaluation, avec l'accord de la municipalité concernée, de fixer l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021 de tout rôle visé à la LFM déposé après le 31 octobre 2020 et avant le 1^{er} janvier 2021.

Il est à noter qu'une telle possibilité de report n'entraînerait aucune difficulté significative à l'égard du processus d'approbation budgétaire et de perception des taxes. En effet, la législation actuelle prévoit déjà les mécanismes nécessaires pour le report du dépôt du rôle de perception et de l'envoi des comptes de taxes lors d'une adoption tardive du budget municipal.

5- Autres options

Les deux amendements proposés en lien avec les OPI (sections 4.2.1 et 4.2.2) pourraient ne pas être présentés, ce qui menacerait toutefois l'acceptabilité par le milieu municipal de ce nouveau régime.

L'amendement évoqué à la section 4.2.3 (Prévoir la possibilité d'interdire les ERP par la réglementation en matière d'urbanisme à la suite d'un processus référendaire) pourrait ne pas être présenté, auquel cas l'interdiction complète prévue à l'article 81 du projet de loi serait maintenue. Toutefois, un tel scénario n'offrirait aucun compromis aux représentants du milieu municipal.

L'amendement proposé quant aux demandes conjointes au TAL est le seul scénario envisagé qui puisse maximiser l'adhésion des locataires susceptibles d'être concernés par une telle demande, tout en respectant le principe de l'effet relatif des jugements.

6- Évaluation intégrée des incidences

Le fait que la déclaration de responsabilité d'une municipalité à l'égard d'un OPI se fasse à la suite d'une demande d'une municipalité viendrait limiter la marge de manœuvre du gouvernement pour imposer la responsabilité d'un ouvrage à une municipalité, dans des cas exceptionnels.

En ce qui concerne l'exonération de responsabilité pour une municipalité qui a été déclarée responsable d'un OPI en vertu d'un décret à cet effet, en cas de poursuite, la municipalité devrait démontrer qu'elle a effectivement respecté les obligations qui lui incomberaient en vertu du cadre réglementaire à venir sur les OPI.

Les mesures proposées en matière d'hébergement touristique auraient pour effet d'outiller plus efficacement les municipalités pour encadrer l'hébergement collaboratif sur leur territoire. Elles assureraient également la pérennité des usages en veillant à la réduction des nuisances que peut parfois produire ce type d'hébergement, tout en favorisant son développement.

Toutefois, le fait de permettre aux municipalités d'interdire les ERP, même avec un processus plus exigeant, ne favoriserait pas autant l'hébergement collaboratif que la mesure initialement proposée dans le PL-67. Les plateformes transactionnelles, faisant commerce de cette activité comme intermédiaires, accueilleraient un amendement à cette fin négativement.

Les mesures concernant le TAL auraient pour effet de faciliter la diffusion de l'information auprès des résidents d'une RPA pouvant être partie à une demande conjointe, mais aussi, de simplifier pour ces derniers le déroulement de la conférence de gestion.

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

Les amendements concernant les OPI ont été discutés avec le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Les amendements proposés en matière d'hébergement touristique ont été discutés avec le ministère du Tourisme.

Les modifications à l'article 100 du projet de loi ont fait l'objet de consultations auprès du TAL, du ministère de la Santé et des Services sociaux et du ministère de la Justice.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Une fois le projet de loi adopté, le MAMH entend publier un bulletin Muni-Express pour expliquer l'ensemble des mesures du projet de loi concernant le domaine municipal.

Il est prévu que le ministère du Tourisme prépare un projet de règlement sur les cas pouvant entraîner la suspension ou le retrait d'une attestation de classification d'ERP en cas d'infraction à la réglementation municipale.

9- Implications financières

Cette mesure ne comporte aucune implication financière pour le gouvernement.

10- Analyse comparative

S.O.

La ministre des Affaires municipales et de
l'Habitation,

ANDRÉE LAFOREST