

CAT – 021M
C.P. – P.L. 122
Gouvernements
de proximité

VERSION RÉVISÉE **Projet de loi n°122 :**
**Loi visant principalement à reconnaître que
les municipalités sont des gouvernements de proximité
et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs**

Commentaires de
l'Association des professionnels de la construction
et de l'habitation du Québec (APCHQ)

Février 2017



Table des matières

Introduction.....	3
1. Les obligations référendaires : une réforme en profondeur est de mise	3
2. Pouvoirs de taxation et de redevances : diversifier les sources de revenus.....	6
Nouveaux pouvoirs de taxation et de redevances.....	6
Donner un réel espace fiscal aux municipalités	8
Taxation des terrains vagues : une augmentation de 50 %	8
Frais de parcs, de terrains de jeux et d’espaces naturels.....	10
Espaces verts : une nouvelle notion juridique	11
3. Créer un organisme de régulation pour protéger les citoyens et les entrepreneurs	12
4. Élargir le pouvoir des municipalités en matière de développement économique	13
5. Saisir l’occasion pour agir concrètement en matière d’accession à la propriété	14
6. Devenir un leader en matière d’allègement et de simplification réglementaire.....	17
Conclusion	18
Sommaire des recommandations	19
Annexe 1 : Modifications proposées à l’article 533 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités	21
Annexe 2 : Droits de mutation perçus des premiers acheteurs d’habitations	22

Introduction

L'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ) a pour mission de développer et de faire valoir le professionnalisme de ses 17 000 entreprises membres réunies au sein de 14 associations régionales. Elle voit à les représenter afin de favoriser le maintien d'un environnement sain et compétitif. L'APCHQ regroupe principalement des entrepreneurs en rénovation et des constructeurs d'habitations neuves.

Les entreprises membres de l'APCHQ, par leurs activités, ont un impact important sur l'économie du Québec, ses régions et ses municipalités. Par leur expertise et leur dynamisme, elles assurent aux collectivités des milieux plus verts, mieux organisés et où il fait bon vivre.

Le projet de loi n°122, Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs (PL 122), donnera les outils aux municipalités pour répondre à leur mission. Ce projet de loi permet également de reconnaître les municipalités à leur juste valeur, c'est-à-dire des gouvernements de proximité. Nous saluons cette orientation.

Les membres de l'APCHQ, par leurs activités en construction et rénovation résidentielles, interagissent beaucoup avec les pouvoirs locaux. Ainsi, plusieurs changements dans le PL 122 les touchent directement. Il en est de même des modifications en matière de consultation citoyenne, de taxation et de redevances, de développement économique ainsi que de simplification réglementaire et administrative.

Nous remercions donc les membres de la Commission de l'aménagement du territoire de nous offrir l'occasion de partager nos réflexions et nos recommandations. Ces dernières viseront à permettre au gouvernement et aux municipalités de rejoindre leurs objectifs sans que ces derniers n'affectent négativement notre industrie, aux prises avec un ralentissement économique, ni l'abordabilité de l'habitation pour les ménages québécois.

1. Les obligations référendaires : une réforme en profondeur est de mise

Lors du projet de loi 109, Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs (PL 109), nous nous sommes exprimés sur la question de l'abolition des référendums. Nous avons soulevé le fait que les référendums municipaux étaient une pratique courante dans les autres municipalités.¹⁻² Ces derniers prennent principalement la forme d'initiative populaire ou de révocation des élus. Nous avons conclu que ces référendums pouvaient représenter un levier démocratique légitime des citoyens, mais qu'en matière d'urbanisme des modifications majeures étaient nécessaires parce que, tels quels, ils ne sont tout simplement plus représentatifs.

¹ British Columbia, Recall and Initiative Act [RSBC 1996] Chapter 398. Consultation en ligne en décembre 2016 : [http://www.bclaws.ca/civix/document/LOC/complete/statreg/--%20R%20--/Recall%20and%20Initiative%20Act%20\[RSBC%201996\]1%20c.%20398/00_Act/96398_00.htm](http://www.bclaws.ca/civix/document/LOC/complete/statreg/--%20R%20--/Recall%20and%20Initiative%20Act%20[RSBC%201996]1%20c.%20398/00_Act/96398_00.htm)

² World Bank and United Cities and Local Governments, Decentralization and local democracy in the world, First Global Report, 2008, 348 p.

En effet, les référendums municipaux s'éloignent désormais de l'objectif fixé lorsque le gouvernement du Québec a légiféré dans les années 70. Le ministre de l'époque désirait établir une formule pour permettre aux citoyens de s'exprimer convenablement et éliminer « la démagogie qui peut caractériser des assemblées ». ³ En somme, on voulait empêcher qu'une minorité puisse bloquer le processus décisionnel. Quarante ans plus tard, force est de constater que la même situation s'est reproduite : les référendums municipaux sont dépendants de la participation active d'une minorité de citoyens qui mettent un veto sur des projets consensuels.

Pouvant à la source représenter un moyen de participation, le réflexe « pas dans ma cour » a des effets collatéraux, comme de faire augmenter le prix des unités d'habitation ou de réduire l'offre de logements sociaux par manque d'espace pour rentabiliser le projet immobilier. Il est aussi possible que des projets de revitalisation importants soient retardés ou repoussés aux calendes grecques, parce qu'une minorité s'y oppose. À cela s'ajoutent les coûts engendrés par le processus qui, ultimement, est assumé par l'ensemble des propriétaires par leur compte de taxe.

Par souci d'atteindre un consensus et de rendre légitime cette consultation populaire, nous avons suggéré une réforme comprenant l'augmentation du seuil pour lancer un processus référendaire, l'élargissement des zones⁴ et une participation minimale de 50 % de la population visée pour que le résultat soit valide. Sans ces ajouts, le régime des référendums municipaux resterait problématique et non démocratique.

Ajoutons que lors de notre comparution, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire a précisé qu'en « matière d'aménagement [...] les mécanismes de consultation qui existent ailleurs qu'au Québec ne sont pas basés sur cette approbation référendaire. »⁵ De plus, dans son mémoire pour la consultation sur le PL 109, la Ville de Québec précisait que « le Québec fait cavalier seul à ce chapitre puisqu'aucune autre province canadienne n'assujettit l'entrée en vigueur des décisions des autorités locales en matière d'aménagement à un mécanisme d'approbation référendaire ». ⁶ Force est de constater que le statu quo ne tient plus et que des changements sont nécessaires. À cet égard, nous saluons la volonté du législateur de prendre ce dossier de front, bien que cela soit sensible et puisse générer de l'opposition.

Plus précisément, le PL 122 permet aux villes de Montréal et Québec de ne plus être assujetties aux référendums sur les questions liées à l'urbanisme et il permettra aux autres villes de ne pas s'y soumettre pour des zones requalifiées devant prioritairement faire l'objet de rénovation, de

³ Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de la Commission permanente des affaires municipales*, Étude du projet de loi no 42 – Loi modifiant la Loi des cités et villes, 30^e législature, 3^e session, vendredi 20 juin 1975. Consultation en ligne en décembre 2016 : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cam-2-avant-1984-30-3/journal-debats/CAM-750620.html>

⁴ Plus de détails sur la réforme proposée à l'article 533 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, voir l'annexe 1.

⁵ Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire, Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 109, Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs, Le mardi 15 novembre 2016 - Vol. 44 N° 97, 41^e législature, 1^{re} session, consultation Web le 27 janvier 2017 : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cat-41-1/journal-debats/CAT-161115.html#11h30>]

⁶ Ville de Québec, Mémoire présenté dans le cadre de la Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 109 « Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs », 14 novembre 2016, p. 7.

réhabilitation ou de densification. Ces modifications sont accompagnées d'une obligation aux villes d'adopter une procédure d'information et de consultation publique.

Nous comprenons donc que ces modifications ne visent pas à restreindre la consultation citoyenne, mais plutôt de la bonifier et de la réaliser au bon moment. L'APCHQ appuie par conséquent les améliorations possibles aux processus de consultation citoyenne structurée pouvant générer des améliorations significatives aux projets qui seront présentés. L'expérience de l'Office de la consultation publique de Montréal est positive et c'est un bon exemple à suivre pour les municipalités qui devront mettre en place un processus similaire. Tous ont à gagner à se concerter pour développer des projets porteurs et rassembleurs. Le PL 122 peut donner les outils pour que cela se concrétise.

Sur la question des référendums, nous prenons acte des modifications proposées et nous encourageons le gouvernement à aller de l'avant avec une réforme des référendums appratifs. Si certains craignent la perte des référendums, nous tenons à spécifier que les dispositions de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités permettront toujours au conseil d'une municipalité de lancer un processus de référendum consultatif. Le pouvoir référendaire n'est donc pas perdu pour les citoyens.

Nous constatons par contre que le projet de loi aura comme impact de créer trois régimes distincts et que plusieurs lieux seront encore sous l'égide d'un régime non représentatif. Plusieurs entrepreneurs se retrouveront avec une situation favorable ou défavorable au développement dépendamment de la disposition de leurs terrains à la zone de requalification. De nombreux entrepreneurs se retrouveront donc toujours avec une épée de Damoclès au-dessus d'eux tout au long de leur processus d'affaires.

Cette situation soulève le questionnement quant au fait que la réforme ne vise pas uniformément tout le territoire. Il aurait été possible d'adopter une réforme uniforme de différentes manières, par exemple :

- Offrir à toutes les villes le régime d'exemption de Montréal et Québec;
- Mettre en application notre proposition d'augmentation des seuils, de redéfinition des zones de référendums et de taux de participation minimal;
- Enlever le caractère appratif des référendums, laissant la décision aux élus.

Comme nous l'avons mentionné, nous encourageons le législateur à aller de l'avant avec une réforme du processus référendaire. Par contre, nous préconisons une réforme offrant un régime similaire pour tout le territoire québécois.

Enfin, nous restons ouverts aux dispositions proposées, car elles représentent déjà un avancement à ce que nous connaissons aujourd'hui. Toutefois, si les parlementaires décident d'aller de l'avant avec les dispositions du PL 122, nous sommes d'avis que des modifications doivent être apportées pour ne pas laisser les zones non touchées par l'exemption référendaire avec un régime désuet et non représentatif.

RECOMMANDATION N° 1

Que la réforme sur le pouvoir référendaire proposée dans le projet de loi 122, comprenant une amélioration de la consultation citoyenne, soit entérinée.

RECOMMANDATION N° 2

Que les parlementaires étendent à toutes les municipalités les exemptions référendaires prévues pour les villes de Montréal et Québec.

RECOMMANDATION N° 3

Advenant que les parlementaires adoptent sans modification les dispositions sur les référendums municipaux, que les ajustements suivants soient apportés au régime qui sera toujours en vigueur dans les zones non requalifiées:

- Augmenter de façon significative le nombre de signatures pour la tenue d'un référendum;
- Élargir des zones territoriales lors des référendums pour que davantage de citoyens soient appelés à s'exprimer;
- Établir d'un seuil minimal de 50 % de participation pour qu'un résultat référendaire soit valide.

2. Pouvoirs de taxation et de redevances : diversifier les sources de revenus

Par son article 58, le projet de loi 122 offre à toutes les municipalités les mêmes pouvoirs de taxation et de redevances qui ont été octroyés à la Ville Montréal en 2007 et à la Ville de Québec en décembre dernier. L'utilisation qu'en a faite la métropole démontre qu'il n'y a pas péril en la demeure. Il reste que nous devons rester vigilants pour que son utilisation n'ait pas comme impact de mettre de la pression sur le prix des habitations ou d'augmenter le fardeau fiscal global des citoyens et des entrepreneurs.

À propos de la taxation et des redevances, mentionnons aussi que deux modifications visent directement les entreprises que nous représentons. D'abord, le projet de loi apporte une modification qui permettra aux municipalités de tripler la taxation pour les terrains vagues desservis. Ensuite, il donnera la possibilité aux municipalités de demander une cession de terrain plus importante que le 10 % prévu à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Voyons en détail ces différents éléments.

Nouveaux pouvoirs de taxation et de redevances

À première vue, nous aurions pu percevoir négativement la possibilité que les municipalités puissent imposer de nouvelles taxes et redevances. Surtout dans un contexte où les entreprises en construction et rénovation résidentielles se retrouvent avec une lourde fiscalité et où la

réglementation municipale a déjà comme impact de faire gonfler de façon importante le prix de projets immobiliers.

D'abord, sur le sujet de la fiscalité, la situation ne se prête pas à une augmentation. Les entreprises du secteur de la construction, composées à 85 % d'entreprises ayant moins de cinq salariés⁷, ont un taux inférieur d'impôt (taux PME) plus élevé⁸ que dans le reste du Canada⁹, paient des taxes sur la masse salariale 45 % plus élevées que la moyenne canadienne¹⁰ et ont un fardeau de taxation municipale de 2,22 fois plus élevé que pour les résidents.¹¹ À cela s'ajoute le fait que les plus petites entreprises du secteur de la construction ont subi, le 1^{er} janvier dernier, une augmentation de 48 % de leurs impôts.¹²⁻¹³ Il peut donc être difficile, au premier abord, de voir positivement une augmentation du pouvoir de taxation municipale pouvant provoquer une augmentation de la fiscalité générale pour les propriétaires de petites entreprises dans le secteur de la construction et de la rénovation résidentielles.

Cependant, nous comprenons l'intention du gouvernement d'augmenter l'autonomie des municipalités et de leur donner des moyens de diversifier leurs revenus pour qu'elles puissent rééquilibrer leur assiette de revenus qui est disproportionnée en ce qui a trait au régime foncier. Ce manque de diversification de revenus met de la pression sur les constructeurs d'habitations neuves, sur les nouveaux acheteurs et sur les propriétaires dans leurs projets de rénovation. C'est pourquoi nous sommes ouverts aux modifications proposées par le PL 122. Si, par contre, une municipalité décidait d'utiliser ce nouveau pouvoir pour alourdir les taxes foncières, l'effet serait tout sauf positif.

Cette logique doit s'appliquer, d'autant plus que les municipalités ont la possibilité d'imposer des redevances de développement depuis la sanction le 10 juin dernier du projet de loi n° 83, Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique. Dans une étude que nous avons réalisée pour la région de Montréal, nous avons constaté que, de 2006 à 2012, l'augmentation du prix du terrain et des frais de développement et coûts divers (infrastructures, frais municipaux, utilités publiques, inspections et permis) associés à la réglementation municipale expliquent entre 50 % et 59 % de la hausse du prix des habitations.¹⁴

⁷ Commission de la construction du Québec, Caractéristique de l'industrie, consultation Web le 27 janvier 2017 : https://www.ccg.org/fr-CA/B_IndustrieConstruction/B01_CaracteristiquesIndustrie?profil=GrandPublic

⁸ Revenu Québec, Taux d'imposition des sociétés, consultation du site Web le 26 août 2016 : <http://www.revenuquebec.ca/fr/entreprises/impots/societes/assujettissement/tauximposition.aspx>

⁹ Agence du revenu du Canada, Taux d'impôt des sociétés, consultation du site Web le 26 août 2016 : <http://www.cra-arc.gc.ca/tx/bsnss/tpcs/crprtns/rts-fra.html>

¹⁰ Conseil du patronat du Québec, Prévisions salariales 2016 du CPQ : les employeurs du Québec prévoient accorder une augmentation salariale moyenne de 2,6 %, Communiqué de presse, 30 septembre 2015, consultation en ligne : <https://www.cpq.qc.ca/salle-de-presse/communiqués-de-presse/previsions-salariales-2016-du-cpq>

¹¹ FCEI, PME et bungalow; deux poids, deux mesures dans la taxation municipale, Recherche, octobre 2013, 36 p.

¹² Ministère des Finances du Québec, Plan économique du Québec, mars 2015, p. B.49. Consultation en ligne : <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2015-2016/fr/documents/Planeconomique.pdf>

¹³ Ministère des Finances du Québec, Plan économique du Québec, mars 2016, p. B.100 et B102. Consultation en ligne : <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2016-2017/fr/documents/PlanEconomique.pdf>

¹⁴ Pierre Bélanger, Évolutions des coûts, note technique, 2014, 25 p. Consultation en ligne le 30 janvier 2017 : http://www.apchq.com/quebec/files/provincial/migration7/_master/missiongeneration/rapport_evolution_des_couts_pbelanger.pdf

Il faut donc à tout prix éviter que les pouvoirs de taxation et de redevances aient comme impact de construire une barrière infranchissable pour les ménages en matière d'accès à la propriété. Surtout dans un contexte où le Québec se trouve en queue de peloton des provinces canadiennes des ménages propriétaires avec une proportion de 61 % comparativement à au moins 70 % dans toutes les autres provinces canadiennes¹⁵.

Recommandation N° 4

L'APCHQ ne s'oppose pas aux nouveaux pouvoirs de taxation et de redevances octroyés aux municipalités québécoises. Elle recommande que l'utilisation de ces pouvoirs soit faite de manière à diversifier les revenus des municipalités et soulager les taxes foncières.

Donner un réel espace fiscal aux municipalités

Les nouvelles taxes ou nouvelles redevances s'ajouteront aux taxes et impôts payés au provincial et au fédéral. Pour offrir aux municipalités un réel espace lui permettant d'agir en matière de taxation et de frais de redevances, sans que cela engendre une croissance de la taxation générale, le gouvernement du Québec devrait contribuer en libérant de l'espace fiscal. De cette façon seulement, on s'assurera en tant que collectivité de ne pas étouffer le dynamisme local par un alourdissement de la taxation. En Ontario, les frais de redevances sont plus élevés, mais les crédits de taxes à l'achat d'une nouvelle propriété sont nettement plus généreux. Diversifions les ingrédients sans que cela ait pour effet d'alourdir l'assiette.

RECOMMANDATION N° 5

Que les nouveaux pouvoirs de taxation et de redevances des municipalités soient compensés par une diminution de la fiscalité du gouvernement du Québec afin de créer un espace fiscal pouvant être récupéré par le niveau local. Cela pourrait se faire, par exemple, par une exonération totale ou partielle de la taxe de vente pour l'achat d'une nouvelle propriété ou par un crédit d'impôt équivalent.

Taxation des terrains vagues : une augmentation de 50 %

Avec son article 165, le PL 122 modifie l'article 244.49 de la Loi sur la fiscalité municipale pour faire passer que le taux appliqué pour les terrains vagues du double au triple du taux de base. On parle d'une augmentation de 50 % du taux!

Cette disposition suit probablement une logique voulant qu'en taxant plus, on va inciter les développeurs à construire plus rapidement ou accélérer le fait qu'ils se départiront de leur terrain à un entrepreneur qui sera en mesure de développer. Par contre, ce n'est pas ce qui adviendra. La triple taxation des terrains vagues desservis ne fera que ralentir les projets et fera augmenter le prix des immeubles.

¹⁵ APCHQ, *Un plan bien pensé pour construire une société plus riche*, Document de réflexion au sujet d'une éventuelle politique nationale d'habitation, février 2014, p. 13. Consultation en ligne le 3 février 2017 : <http://www.apchq.com/quebec/files/provincial/pdf/economique/Document-Final-Politique-habitation-5-mars-2014.pdf>

Ramenons ici un fait important qui semble être oublié : il n'est pas dans l'intérêt d'un promoteur de ne pas développer ses terrains. Il y a souvent des motifs sérieux qui expliquent le fait qu'on ne développe pas ou qu'on développe lentement. C'est le cas lors de l'absence de marché selon la conjoncture économique, de l'attente d'une autorisation d'une autorité gouvernementale ou de la présence de contraintes de financement.

Taxer plus n'aidera pas. Cela pourrait nuire plutôt qu'aider, surtout la petite entreprise. En effet, dans le contexte où un entrepreneur ayant une petite et moyenne entreprise a des terrains desservis qu'il souhaite développer, mais une capacité limitée de construction, cette augmentation drastique de la taxation pourrait avoir comme impact de favoriser les entreprises ayant une capacité financière plus importante.

Ajoutons aussi que le marché immobilier a une capacité d'absorption. Il n'est pas possible, ni logique, de développer tous les terrains vagues desservis simultanément. Les résidences doivent trouver preneur et il n'est pas possible de développer plus rapidement que la croissance de la population. Avec le vieillissement de la population, on ne peut pas s'attendre à des besoins grandissant en matière de construction résidentielle.

À cette réalité s'ajoute le ralentissement économique de notre secteur d'activité. Le resserrement hypothécaire du gouvernement fédéral d'octobre 2016 risque de faire reculer de 10 à 18 % les mises en chantiers selon l'évaluation de différents organismes.¹⁶ Pour sa part, la Commission de la construction du Québec prévoit que le nombre d'heures travaillées en 2017 sera en baisse de 1,9 %¹⁷. Dans un tel contexte, il est illusoire de croire que le développement résidentiel dans les municipalités sera stimulé par une augmentation de 50 % de la taxation des terrains vagues desservis. Cette mesure semble n'être qu'une taxe déguisée.

Des précisions devraient être apportées pour mieux baliser ce qu'est réellement un terrain vague desservi ou non desservi. Nos membres se sont trouvés dans des situations fâcheuses parce que ce pouvoir de taxation s'applique sans tenir compte des perspectives réelles de développement. En effet, il est possible qu'un grand terrain soit jugé comme étant desservi parce qu'il touche à un endroit des services municipaux, même si cela représente que 5 % du terrain. Aussi, il est possible qu'un terrain soit vague pendant deux ans, parce que l'entrepreneur est en attente d'autorisations gouvernementales. Enfin, il est également possible qu'un terrain vague desservi ne puisse pas se développer parce qu'il n'y a pas d'autorisation de la municipalité. Pourtant, dans tous ces cas de figure, la double – bientôt triple – taxation s'applique. Il y a matière à mieux baliser ce pouvoir de taxation municipal.

Enfin, nous sommes d'avis que les municipalités pourraient agir plus efficacement pour stimuler le développement de leurs secteurs clés et lutter contre la spéculation immobilière par l'utilisation de leurs pouvoirs en matière d'urbanisme. La taxation de l'ensemble des terrains

¹⁶ André Dubuc, Immobilier: un cycle baissier qui se poursuit, *La Presse*, 29 décembre 2016. Consultation en ligne le 14 février 2017 :

<http://affaires.lapresse.ca/economie/immobilier/201612/28/01-5055283-immobilier-un-cycle-baissier-qui-se-poursuit.php>

¹⁷ Commission de la construction du Québec, *Perspectives*, janvier 2017, 12 p. Consultation en ligne le 9 février 2017 :

http://www.cccq.org/~media/PDF/Recherche/Perspectives/Perspectives_2017.pdf

vagues est un outil trop grand pour répondre à ces objectifs et a comme impact réel de faire augmenter le prix de vente des propriétés, ce qui nuit à l'accèsion à la propriété.

RECOMMANDATION N° 6

Que l'article 165 du PL 122 faisant passer du double au triple la taxation des terrains vagues desservis soit retiré. Si un changement devait être apporté, ce devrait être de réduire l'écart de taxation plutôt que de l'augmenter.

RECOMMANDATION N° 7

Pour éviter les abus et les décisions arbitraires sur la « surtaxation » des terrains vagues desservis que l'article 244.49 de la Loi sur la fiscalité municipale soit modifié pour référer à un règlement établissant des exemptions. Ces exemptions pourraient inclure les pourcentages du terrain desservi, les terrains en attentes d'autorisations gouvernementales ou les terrains qui ne peuvent pas être développés.

Frais de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels

Tout nouveau développement, amenant de nouveaux résidents, peut générer une augmentation de l'achalandage des parcs existants ou un besoin pour la création d'un nouvel espace vert. Pour y répondre, le Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) a défini une règle de cession de terrain ou de contribution financière dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Le MAMOT explique ce régime comme suit :

« La municipalité est libre de se doter d'un règlement à cet effet et de fixer les modalités de la contribution demandée, incluant le pourcentage. Toutefois, la superficie de terrain et la somme d'argent ne peuvent dépasser 10 % de la superficie et de la valeur du site, respectivement. S'il y a combinaison des deux, le 10 % s'applique à la valeur du site. Par souci d'équité, les règles [...] doivent prévoir que le propriétaire d'un site qui a déjà fait l'objet d'une contribution aux fins de parcs reçoive un crédit lorsqu'il fait une autre demande d'opération cadastrale. »¹⁸

La règle du 10 % représente, en quelque sorte, un contrat social entre les municipalités, les développeurs immobiliers et les futurs résidents. Cependant, le projet de loi 122 créerait une brèche dans la règle existante. En effet, par son article 8, le PL 122 créé une exception à l'article 117.4 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) permettrait aux municipalités de dépasser la règle du 10 % pour les secteurs centraux qui constitue en tout ou en partie un espace vert. L'APCHQ s'oppose à un tel régime particulier qui détourne le pacte de 10 %.

En toute logique, si une municipalité désire protéger des espaces verts dans ses secteurs centraux, elle a le loisir d'en faire des parcs ou de protéger les espaces. Si elle décide d'aller de l'avant avec un lotissement, qu'elle agisse en aval avec la protection des terrains et la

¹⁸ Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, Guide La prise de décision en urbanisme, Outils de financement et de maîtrise foncière, Contribution aux fins de parcs. Consultation en ligne : <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/financement-et-maitrise-fonciere/contribution-pour-fins-de-parcs/>

construction de parc plutôt que d'imposer une cession de terrains dépassant les 10 % prévu par la LAU.

Enfin, il serait possible que la municipalité passe par la négociation avec les développeurs immobiliers pour créer des espaces verts et des espaces publics. Elle pourrait alors atteindre son objectif de protection des espaces verts tout en répondant aux réalités entrepreneuriales. Avec l'article 8, le PL 122 ne fait que donner un pouvoir disproportionné à la municipalité qui pourra dicter une session de terrain potentiellement très élevée du simple fait qu'une « partie » de celui-ci est un espace vert. C'est pourquoi nous invitons le législateur à retirer cet article.

RECOMMANDATION N° 8

Que soit retiré l'article 8 du projet de loi 122 permettant aux municipalités de se soustraire aux dispositions aux fins de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels prévus à la section II.1 du chapitre IV de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Tel que souligné précédemment, nous remarquons également que l'article permettant de dépasser 10 % ne précise aucun plafond. C'est pourtant une pratique courante dans les lois d'imposer des limites, comme c'est le cas dans le PL 122 avec la disposition de la taxe de mutation. S'il est important pour le législateur d'éviter une augmentation trop importante du taux appliqué sur la taxe de mutation, pourquoi n'en serait-il pas autant quant à la cession de terrains? Ainsi, advenant le fait que les parlementaires maintiennent cet article, nous demandons qu'un plafond soit précisé.

RECOMMANDATION N° 9

Qu'advenant son maintien, que l'article 8 du projet de loi 122 soit modifié pour préciser une limite à la cession du terrain.

Espaces verts : une nouvelle notion juridique

Nous désirons maintenant soulever la problématique dans la rédaction de l'article 8. Le législateur a écrit les mots « espace vert » plutôt que « parc, terrain de jeux ou espace naturel » utilisé dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. De la jurisprudence existe sur les articles sur les frais de parcs et sur les mots qui y sont utilisés. Selon l'APCHQ, il serait préférable de ne pas ouvrir la porte à de nouvelles interprétations. C'est pourquoi nous invitons le législateur à modifier l'article pour référer aux mêmes mots que ceux des articles du régime.

RECOMMANDATION N° 10

Qu'advenant le maintien de l'article 8 du projet de loi 122 et dans le but de concordance avec la jurisprudence existante, qu'il soit modifié pour que les mots « espace vert » soient remplacés par « parc, terrain de jeux ou espace naturel ».

3. Créer un organisme de régulation pour protéger les citoyens et les entrepreneurs

Les modifications apportées par la réforme des référendums peuvent faire faire peur aux citoyens quant à la perte de recours qu'ils ont envers leurs élus. D'un autre côté, les nouveaux pouvoirs de taxation et de redevances de développement peuvent être mal utilisés et atteindre négativement les entrepreneurs en construction et les ménages. Le projet de loi 122 vise à donner plus d'autonomie aux municipalités, mais il pourrait également assurer que des recours puissent être utilisés par les citoyens et les entreprises.

C'est pourquoi nous soumettons l'idée de créer un tribunal administratif spécialisé dans les questions immobilières; une instance qui serait apte à entendre toute forme de litige entre les municipalités et les acteurs du développement.

Au Québec, les deux institutions habilitées à réviser (partiellement) des décisions d'urbanisme, le Tribunal administratif du Québec et la Commission municipale du Québec, ont des mandats respectivement trop larges et trop restreints qui ne permettent pas d'agir efficacement à titre d'arbitre lors de recours associés aux aspects immobiliers du développement urbain.

Dans la plupart des provinces canadiennes¹⁹, des tribunaux administratifs indépendants et spécialisés permettent de porter en appel une décision d'urbanisme prise par les autorités locales. Défenseurs pragmatiques et indépendants de l'intérêt collectif, ces organismes agissent à titre d'arbitres et de médiateurs dans les conflits entre les différents acteurs impliqués dans le développement urbain. Ils possèdent les pouvoirs nécessaires pour infirmer certaines décisions d'urbanisme, limitant ainsi les effets néfastes du syndrome « pas dans ma cour », ainsi que l'effet de mode associée aux « tendances du moment » en matière d'urbanisme. Cela serait très utile pour permettre aux citoyens d'avoir un recours de plus dans l'optique de la réforme des référendums municipaux.

Ces d'instances obligent les municipalités à une rigueur dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs outils de planification urbaine, notamment en ce qui a trait aux impacts directs et indirects sur l'ensemble des acteurs impliqués. Finalement, elles offrent aussi à la société civile un recours additionnel pour s'opposer à des projets de développement réellement mal planifiés et nuisibles pour la collectivité et l'environnement. Devant les réserves que nous avons émises sur l'utilisation des pouvoirs de taxation et de redevances, cette instance pourrait jouer un rôle de pivot en portant un regard neutre face à une opposition exprimée. En fait, cet ajout donnerait une meilleure légitimité aux nouveaux pouvoirs exercés par les municipalités.

Le Québec gagnerait à s'inspirer d'une telle pratique en mettant en place un mécanisme similaire pour la révision, au besoin, des décisions d'urbanisme allant à l'encontre de l'intérêt collectif. Il y aurait lieu de prendre exemple sur l'Ontario avec la Commission des affaires

¹⁹ Soit en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta, en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick.

municipales de l'Ontario (CAMO ou Ontario Municipal Board – OMB), tel qu'une récente étude le suggère.²⁰ Le PL 122 représente une occasion à saisir pour concrétiser cette recommandation.

RECOMMANDATION N^o 11

Que le projet de loi 122 institue une commission des affaires municipales qui pourrait recevoir et statuer sur des contestations faites en matière d'aménagement, d'urbanisme, de taxation et de frais de redevances. Nous suggérons de s'inspirer du modèle présent en Ontario.

4. Élargir le pouvoir des municipalités en matière de développement économique

Une des bonnes nouvelles du projet de loi 122 est l'amélioration qui est apportée pour que les municipalités puissent mieux jouer leur rôle en matière de développement économique. À cet égard, l'article 144 du PL 122 modifie l'article 125 de la Loi sur les compétences municipales afin que les MRC puissent constituer un « fonds d'investissement destiné à soutenir financièrement des entreprises en phase de démarrage ou de développement, de même que donner ou prêter de l'argent à un tel fonds. » Pour l'APCHQ, cet ajout permettra aux MRC de porter des actions concrètes sur leurs développements économiques et agir sur leurs réalités et leurs défis qui leur sont propres. Nous encourageons le législateur à donner de tel pouvoir pour aider à la croissance économique des régions.

Nous profitons de l'ouverture de la Loi sur les compétences municipales pour inviter le législateur à offrir également des moyens aux municipalités locales pour mieux agir en matière de développement économique. Actuellement, par son article 92.1, la Loi leur permet d'adopter des programmes d'aide sous forme de crédit de taxes, mais pour certains secteurs économiques définis par l'article 92.2. Parmi les secteurs visés, il y a notamment le manufacturier, le transport, le génie, l'éducation, l'informatique, la culture et le tourisme. À notre avis, il serait favorable d'ajouter aux secteurs visés celui de la construction et de la rénovation résidentielles. Cela offrirait davantage de leviers à la municipalité dans son développement économique, mais également dans son développement résidentiel.

Il n'est pas certain que toutes les municipalités emprunteront cette voie, mais si on ne leur permet pas, il est assuré qu'elles ne le feront pas. Considérant que le secteur de la construction et de la rénovation résidentielle génère 26 milliards de dollars à l'économie du Québec, il serait avisé de donner l'option aux municipalités de pouvoir miser sur ce secteur économique.

²⁰ Voir le document « L'encadrement réglementaire des projets de développement résidentiel au Québec Document d'orientation Mise en place d'un organisme indépendant de révision des décisions municipales d'urbanisme » 18 décembre 2013, Étude réalisée par CIMA+ pour l'APCHQ, 35 p.

RECOMMANDATION N^o 12

Pour offrir la possibilité aux municipalités d’agir plus concrètement sur leur développement économique, que le secteur de la construction et la rénovation résidentielles soit inclus à l’article 92.2 de la Loi sur les compétences municipales définissant les secteurs où elles peuvent offrir des programmes d’aide sous forme de crédit de taxes.

5. Saisir l’occasion pour agir concrètement en matière d’accession à la propriété

Le projet de loi 122 apporte des modifications mineures à la Loi concernant les droits sur les mutations immobilières. Ces modifications permettront aux municipalités d’imposer un taux plus élevé pour les transactions qui dépassent 500 000 \$. Aussi, il y aura indexation des tranches imposables.

À notre avis, l’urgence d’agir pour améliorer l’accès à la propriété appelle à des modifications plus importantes à la Loi concernant les droits sur les mutations immobilières. Nous avons la possibilité de nous attaquer à l’une des barrières majeures d’accession à la propriété : la mise de fonds. En effet, sept jeunes sur dix ont indiqué qu’une mise de fonds insuffisante constitue l’obstacle principal à l’acquisition d’une habitation. De plus, ils évaluent le temps nécessaire pour économiser la mise de fonds nécessaire à près de huit années²¹.

D’aucuns peuvent penser que les jeunes d’aujourd’hui n’ont plus le désir d’acquérir un logis. Mais rien n’est plus faux. Près de 90 % des jeunes adultes âgés de 19 à 39 ans souhaitent acheter une première propriété au cours des prochaines années²². Au-delà des raisons conjoncturelles liées à l’économie et du ralentissement associé à l’évolution démographique, les resserrements successifs des conditions d’accès à la propriété imposés par le gouvernement du Canada depuis 2008 ont mis un frein à l’accession à la propriété. De plus, les récents resserrements hypothécaires d’octobre 2016 risquent d’évincer à court terme 74 000 ménages du marché.²³ Rien pour aider les familles désirant avoir leur demeure, rien pour aider le Québec à faire mieux, lui qui se trouve en bas de pelletons du Canada pour l’accès à la propriété comme l’indique la figure 1.

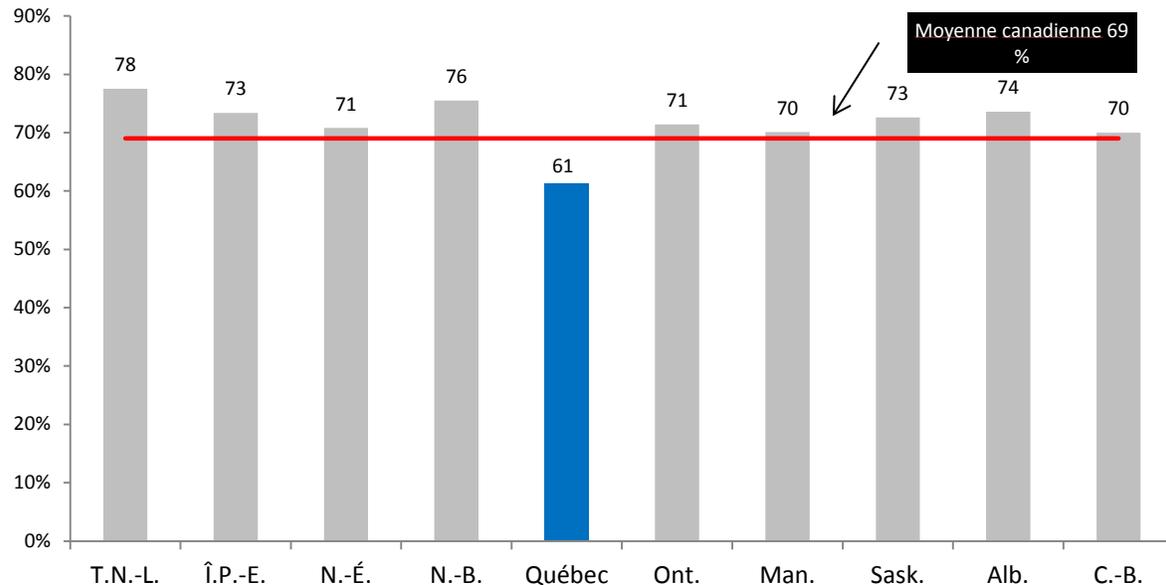
²¹ Sondage réalisé pour le compte de l’APCHQ : « Près de 90 % des 18 à 39 ans souhaitent devenir propriétaires ». Le communiqué est disponible à : <http://www.missiongenerations.ca/images/Resultats-sondage-jeunes-18-39-ans.pdf>. Les résultats de l’enquête « Le désir d’accession à la propriété au Québec parmi les 18-39 ans, août 2013 » sont disponibles à :

http://www.missiongenerations.ca/images/Rapport-sondage-Ad-Hoc_accession-18-39.pdf

²² Idem.

²³ APCHQ, Prévisions économiques 2016-2017, octobre 2016, 39 p. Consultation en ligne 14 février 2017 : <http://www.apchq.com/quebec/files/provincial/pdf/economique/previsions-economiques-2016-2017.pdf>

Figure 1 : Taux de propriétés par province canadienne



Source : Enquête nationale auprès des ménages, 2011 Statistiques Canada

Il faut profiter du présent projet de loi pour adopter des mesures aidant les jeunes familles à acquérir leur première habitation. Il est possible de trouver des avenues pour que la première lettre que les nouveaux propriétaires recevront de leur municipalité n'en soit pas une les contraignant à payer une taxe de 2 500 \$. Cette fameuse taxe de bienvenue représente maintenant un lourd fardeau financier pour les acheteurs en raison de l'augmentation du prix des maisons depuis une quinzaine d'années. En 2000, avec un prix moyen de 110 000 \$, la taxe de bienvenue était de 850 \$, alors qu'avec un prix moyen de 266 500 \$ en 2015, elle était de 2 498 \$. Le tout pour quoi? Probablement une simple inscription dans un registre informatique. Voici un bel exemple de poids exagéré du régime foncier dans le financement municipal. C'est d'ailleurs pourquoi la Fédération des chambres immobilières du Québec et l'APCHQ ont demandé l'abolition de la taxe de bienvenue pour les premiers acheteurs à plusieurs reprises. Aujourd'hui, avec le projet de loi 122, il est possible d'agir en ce sens.

Les gouvernements peuvent aider leurs citoyens à accéder à la propriété. C'est ce qu'ont fait récemment les gouvernements de la Colombie-Britannique et l'Ontario avec la mise en place de mesures énergiques pour aider leurs citoyens à accéder à leur première propriété. La Colombie-Britannique offre un prêt sans intérêt pouvant aller jusqu'à 37 500 \$ ou 5 % de la valeur d'une propriété dont la valeur ne peut excéder 750 000 \$²⁴.

²⁴ BC Housing, New program partners with first-time homebuyers as they enter the housing market, consultation du site Web le 30 janvier 2017 : <https://www.bchousing.org/news?newsId=1479148447000>

Quant à l'Ontario, elle a annoncé le 5 janvier dernier qu'elle doublait la générosité du remboursement maximum des droits de cession immobilière; le crédit pouvant atteindre maintenant 4 000 \$.²⁵ Le gouvernement du Québec pourrait s'inspirer de telles initiatives.

L'APCHQ demande donc au gouvernement du Québec et aux municipalités d'unir leurs forces pour améliorer notre taux de propriété en exemptant les premiers acheteurs des droits de mutation. Advenant une exemption de tous les premiers acheteurs, nous évaluons le coût de la mesure à 94 millions de dollars annuellement.²⁶ Par contre, il serait possible de rattacher l'exemption à un règlement qui mettrait des critères supplémentaires, comme le montant maximal de la propriété achetée et un pourcentage de remboursement selon le nombre d'enfants de la famille. En d'autres termes, le législateur a les moyens d'agir pour épauler les futurs propriétaires.

Le PL 122 représente une occasion à saisir pour aider les ménages à réaliser leur rêve d'acquérir un premier logis.

RECOMMANDATION N^o 13

Qu'un article soit ajouté au projet de loi 122 pour modifier l'article 17 de la Loi concernant les droits sur les mutations immobilières afin d'exonérer les premiers acheteurs des droits de mutation.

Pour donner plus d'options aux municipalités, une autre possibilité serait de donner le pouvoir aux municipalités de faire de telles exemptions fiscales, ce que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ne semble pas leur permettre de faire.²⁷ Notons que plus de pouvoir en la matière suivrait la logique du projet de loi en offrant plus d'autonomie aux municipalités.

RECOMMANDATION N^o 14

Qu'à défaut d'une exemption des premiers acheteurs de la taxe de mutation, le législateur apporte les modifications nécessaires à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour permettre aux municipalités d'instaurer des crédits et subventions de taxation visant l'accession à la propriété partout sur le territoire.

²⁵ Ministère des Finances, L'Ontario rend l'accès à la propriété plus abordable Les nouvelles initiatives mises de l'avant par la province pour améliorer l'abordabilité du logement sont maintenant en vigueur, Ontario, Communiqué de presse, janvier 2017. Consultation en ligne le 3 février : <https://news.ontario.ca/mof/fr/2017/01/ontario-rend-laces-a-la-proprieete-plus-abordable.html>

²⁶ Pour plus de détail sur l'évaluation du coût de l'exemption de la taxe de mutation, veuillez consulter l'annexe 1.

²⁷ Pierre-André Normandin, « Crédits de taxes: Québec rappelle les municipalités à l'ordre », La Presse, 5 août 2015. Consultation en ligne le 3 février 2017 : <http://www.lapresse.ca/actualites/201508/05/01-4890455-credits-de-taxes-quebec-rappelle-les-municipalites-a-lordre.php>

6. Devenir un leader en matière d'allègement et de simplification réglementaire

Le fardeau administratif et réglementaire représente une taxe cachée pour les entreprises et freine leur croissance. En 2014, le coût de la réglementation était de 8,1 milliards de dollars au Québec.²⁸ Le gouvernement du Québec est maintenant un leader en matière d'allègement et de simplification administrative et réglementaire. Son dernier plan d'action a engendré des économies de 273 millions de dollars pour les entreprises sur une année²⁹ ainsi qu'une politique gouvernementale en la matière³⁰. Il a même dépassé son objectif de réduction du fardeau administratif qu'il s'était fixé³¹. Même avec des résultats aussi positifs, le gouvernement du Québec compte poursuivre sur sa lancée avec un plan d'action pour les années 2016 à 2018.

Le gouvernement du Québec fait sa part. Il serait bien maintenant de donner la même impulsion aux municipalités québécoises. C'est pourquoi nous invitons le législateur à apporter au PL 122 des modifications pour engager les municipalités à adopter une politique d'allègement réglementaire. Par cette formulation, on inscrit clairement l'allègement réglementaire comme une priorité, tout en laissant la liberté aux municipalités de décider ce qu'elles incluraient dans cette politique. Plusieurs éléments pourraient s'imbriquer dans une telle politique. Citons comme exemples la création d'un guichet pour les entrepreneurs, l'établissement d'un objectif de temps de délivrance d'un permis, le processus mis de l'avant pour augmenter la transparence en matière de modification réglementaire, etc.

D'aucuns pourraient nous rétorquer que le gouvernement ne peut pas obliger les municipalités à adopter de telle politique. Pourtant, les lois municipales dictent de telles obligations, comme c'est le cas pour l'obligation qu'ont toutes les municipalités d'adopter une politique de gestion contractuelle qui est prévue à l'article 573.3.1.2 de la Loi sur les cités et villes.

Donnons l'impulsion aux municipalités d'agir en matière d'allègement réglementaire en intégrant au PL 122 l'obligation pour les municipalités d'adopter une politique à cet effet.

RECOMMANDATION N^o 15

Que le projet de loi 122 soit amendé pour inclure l'obligation aux municipalités d'adopter une politique d'allègement réglementaire et de la revoir aux cinq ans.

²⁸ Op cit., note 29, p. 4.

²⁹ Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation, Bâtir l'environnement d'affaires de demain, Plan d'action gouvernemental en matière d'allègement réglementaire et administratif, 2016, p. 16.

³⁰ Gouvernement du Québec, Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif, 2014, 4 p. Consultation en ligne : http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_pol_gouv_ara2014.pdf

³¹ Ministre responsable des PME, de l'Allègement réglementaire et du Développement économique régional, Rapport sur la mise en œuvre des mesures gouvernementales d'allègement réglementaire et administratif : le gouvernement du Québec dépasse son objectif de réduction du fardeau administratif et réglementaire des entreprises, Communiqué de presse, 25 janvier 2017. Consultation en ligne le 9 février 2017 : https://www.economie.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communiques-de-presse/communiquie-de-presse/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=20039&tx_ttnews%5Bcat%5D=689&cHash=a3bd2d1ff79edb306290213125d61444

Conclusion

Dans l'ensemble, l'APCHQ trouve que le PL 122 représente une réforme positive pour les municipalités du Québec. Elle permettra de donner plus de pouvoirs aux gouvernements de proximité pour élaborer et mettre en place des politiques adaptées à leur développement.

L'APCHQ croit qu'il serait également possible, par ce projet de loi, de relever trois défis d'importance : la simplification réglementaire, la diversification des revenus des municipalités et l'accès à la propriété.

Sur le premier point, l'APCHQ invite le législateur à faire preuve de leadership dans sa réforme du processus référendaire. Le régime actuel n'est plus tenable et une réforme est de mise. La création d'une commission des affaires municipales pourrait offrir une alternative intéressante permettant la contestation des citoyens. De plus, une telle instance serait utile pour qu'un regard neutre puisse être apporté sur les nouveaux pouvoirs octroyés aux municipalités en matière de taxation et de redevance. À cet égard, notre province voisine, l'Ontario, pourrait servir de modèle. Aussi, sur la question de l'allègement administratif et réglementaire, l'APCHQ invite le gouvernement à montrer la voie en engageant les municipalités à adopter des politiques en la matière.

Deuxièmement, le PL 122 offre les leviers aux municipalités dans la diversification de leurs revenus. Elles pourront donc sortir de leur dépendance au régime foncier. Cependant, il faudra s'assurer que ces nouveaux pouvoirs soient utilisés avec prudence et éviter de nuire à l'abordabilité. À cet égard, les dispositions sur les frais de parcs et sur l'augmentation de la taxation sur les terrains vagues desservis doivent être modifiées pour ne pas mettre une pression négative sur l'accès à la propriété.

Enfin, le retard du Québec sur le Canada en matière d'accès à la propriété appelle à une action concertée et énergique des différents paliers de gouvernement. Le PL 122 pourrait en être le point de départ en abolissant la taxe de bienvenue pour les premiers acheteurs. N'attendons plus pour agir et saisissons l'occasion pour apporter les modifications législatives qui offriront la clé manquante à de nombreuses jeunes familles québécoises afin de leur permettre d'ouvrir la porte de leur première propriété.

Sommaire des recommandations

1. Que la réforme sur le pouvoir référendaire proposée dans le projet de loi 122, comprenant une amélioration de la consultation citoyenne, soit entérinée.
2. Que les parlementaires étendent à toutes les municipalités les exemptions référendaires prévues pour les villes de Montréal et Québec.
3. Advenant que les parlementaires adoptent sans modification les dispositions sur les référendums municipaux, que les ajustements suivants soient apportés au régime qui sera toujours en vigueur dans les zones non requalifiées:
 - Augmenter de façon significative le nombre de signatures pour la tenue d'un référendum;
 - Élargir des zones territoriales lors des référendums pour que davantage de citoyens soient appelés à s'exprimer;
 - Établir un seuil minimal de 50 % de participation pour qu'un résultat référendaire soit valide.
4. L'APCHQ ne s'oppose pas aux nouveaux pouvoirs de taxation et de redevances octroyés aux municipalités québécoises. Elle recommande que l'utilisation de ces pouvoirs soit faite de manière à diversifier les revenus des municipalités et soulager les taxes foncières.
5. Que les nouveaux pouvoirs de taxation et de redevances des municipalités soient compensés par une diminution de la fiscalité du gouvernement du Québec afin de créer un espace fiscal pouvant être récupéré par le niveau local. Cela pourrait se faire, par exemple, par une exonération totale ou partielle de la taxe de vente pour l'achat d'une nouvelle propriété ou par un crédit d'impôt équivalent.
6. Que l'article 165 du PL 122 faisant passer du double au triple la taxation des terrains vagues desservis soit retiré. Si un changement devait être apporté, ce devrait être de réduire l'écart de taxation plutôt que de l'augmenter.
7. Pour éviter les abus et les décisions arbitraires sur la « surtaxation » des terrains vagues desservis que l'article 244.49 de la Loi sur la fiscalité municipale soit modifié pour référer à un règlement établissant des exemptions. Ces exemptions pourraient inclure les pourcentages du terrain desservi, les terrains en attente d'autorisations gouvernementales ou les terrains qui ne peuvent pas être développés.
8. Que soit retiré l'article 8 du projet de loi 122 permettant aux municipalités de se soustraire aux dispositions aux fins de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels prévus à la section II.1 du chapitre IV de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.
9. Qu'advenant son maintien, l'article 8 du projet de loi 122 soit modifié pour préciser une limite à la session du terrain.
10. Qu'advenant le maintien de l'article 8 du projet de loi 122 et dans le but de concordance avec la jurisprudence existante, qu'il soit modifié pour que les mots « espace vert » soient remplacés par « un parc, terrain de jeux ou espace naturel ».

11. Que le projet de loi 122 institue une commission des affaires municipales qui pourrait recevoir et statuer sur des contestations faites en matière d'aménagement, d'urbanisme, de taxation et de frais de redevances. Nous suggérons de s'inspirer du modèle présent en Ontario.
12. Pour offrir la possibilité aux municipalités d'agir plus concrètement sur leur développement économique, que le secteur de la construction et la rénovation résidentielles soit inclus à l'article 92.2 de la Loi sur les compétences municipales définissant les secteurs où elles peuvent offrir des programmes d'aide sous forme de crédit de taxes.
13. Qu'un article soit ajouté au projet de loi 122 pour modifier l'article 17 de la Loi concernant les droits sur les mutations immobilières afin d'exempter les premiers acheteurs des droits de mutation.
14. Qu'à défaut d'une exemption des premiers acheteurs de la taxe de mutation, le législateur apporte les modifications nécessaires à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour permettre aux municipalités d'instaurer des crédits et subventions de taxation visant l'accession à la propriété partout sur le territoire.
15. Que le projet de loi 122 soit amendé pour inclure l'obligation aux municipalités d'adopter une politique d'allégement réglementaire et de la revoir aux cinq ans.

Annexe 1 : Modifications proposées à l'article 533 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités

Critère de l'article 533 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités	Proposition de modifications de l'APCHQ
1. le nombre équivalant à 50 % des personnes habiles à voter, lorsqu'elles sont 25 ou moins;	1. le nombre équivalant à 50 % des personnes habiles à voter, lorsqu'elles sont 25 ou moins;
2. le moins élevé entre 500 et le nombre obtenu par l'addition du nombre 13 et de celui qui équivaut à 10 % des personnes habiles à voter en excédent des 25 premières, lorsqu'elles sont plus de 25 mais moins de 5 000;	2. le moins élevé entre <u>1 000</u> et le nombre obtenu par l'addition du nombre 13 et de celui qui équivaut à <u>20 %</u> des personnes habiles à voter en excédent des 25 premières, lorsqu'elles sont plus de 25 mais moins de 5 000;
3. 500, lorsque le nombre de personnes habiles à voter est égal ou supérieur à 5 000, mais inférieur à 20 000;	3. <u>1 000</u> , lorsque le nombre de personnes habiles à voter est égal ou supérieur à 5 000, mais inférieur à 20 000.
4. le nombre équivalant à 2,5 % des personnes habiles à voter, lorsqu'elles sont 20 000 ou plus.	4. le nombre équivalant à <u>5 %</u> des personnes habiles à voter, lorsqu'elles sont 20 000 ou plus.

Annexe 2 : Droits de mutation perçus des premiers acheteurs d'habitations

Contexte

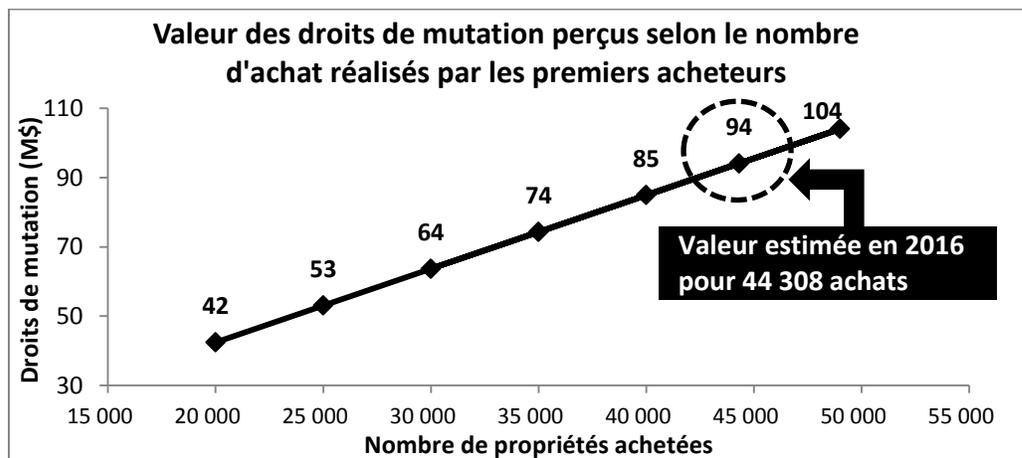
Parmi les mesures visant à favoriser l'accès à la propriété, l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ) a recommandé au gouvernement d'instaurer un remboursement des droits de mutation (taxe de Bienvenue) lorsqu'un individu acquiert une première habitation. Pour offrir la meilleure information afin de mettre en œuvre une intervention ciblée, une évaluation des coûts d'une telle mesure est présentée ci-dessous.

Valeur estimée des droits de mutation

En se basant sur l'information disponible pour l'année 2016, la valeur totale estimée des droits de mutation payés par les achats d'habitations de 44 308³² premiers acheteurs est de 94 M\$ pour l'année 2016.

Impact du nombre d'achats sur le total des droits de mutation perçus

Une analyse de sensibilité indique que le coût de la mesure advenant une variation de 5 000 achats d'habitations de premiers acheteurs entraînerait une variation de 10,6 M\$³³. Le graphique ci-dessous représente la relation entre les droits de mutation perçus des premiers acheteurs en fonction du nombre d'achats réalisés par les premiers acheteurs.



Source : Calculs réalisés par l'APCHQ.

Le tableau ci-dessous présente la valeur des droits de mutation perçus selon le nombre de transactions.

³² Voir l'Annexe 1 de ce document pour les sources de données et les calculs.

³³ En conservant la même distribution du nombre d'acheteurs selon les catégories de prix d'habitation et la même répartition régionale entre les RMR de Montréal, RMR de Québec et les autres villes.

Tableau 1 : Valeur des droits de mutation perçus selon le nombre d'achats

Nombre d'achats	Valeur des droits de mutation (M\$)
20 000	42
25 000	53
30 000	64
35 000	74
40 000	85
44 308	94
49 000	104

Source : Calculs réalisés par l'APCHQ.

Calcul des droits de mutation

Les droits de mutation lors de la vente d'une propriété sont calculés comme suit :

Pour les villes au Québec, hors de Montréal, les droits de mutation correspondent à :

- 0,5 % sur les premiers 50 000 \$;
- 1,0 % sur la tranche de 50 001 \$ à 250 000 \$;
- 1,5 % sur la tranche qui excède 250 001 \$.

Exemple 1 : Vente d'une propriété de 150 000 \$ (située hors de Montréal)

Droits de mutation : 1 250 \$

Calculs :

$$([50\ 000\ \$ * 0,5\ \%] + [150\ 000 - 50\ 000] * 1\ \%) = 250\ \$ + 1\ 000\ \$ = 1\ 250\ \$$$

Exemple 2 : Vente d'une propriété de 550 000 \$ (située hors de Montréal)

Droits de mutation perçus : 6 750 \$

Calculs :

$$(50\ 000\ \$ * 0,5\ \%) + ([250\ 000\ \$ - 50\ 000\ \$] * 1\ \%) + ([550\ 000\ \$ - 250\ 000\ \$] * 1,5\ \%) = 250\ \$ + 2\ 000\ \$ + 4\ 500\ \$ = 6\ 750\ \$$$

Pour les propriétés vendues à Montréal, les droits de mutation correspondent à :

- 0,5 % sur les premiers 50 000 \$;
- 1,0 % sur la tranche de 50 001 \$ à 250 000 \$;
- 1,5 % sur la tranche de 250 001 \$ à 500 000 \$;
- 2,0 % sur la tranche de 500 001 \$ à 1 000 000 \$;
- 2,5 % sur la tranche qui excède 1 000 001 \$.

Exemple 3 : vente d'une propriété de 550 000 \$ à Montréal

Droits de mutation perçus : 7 000 \$

Calculs :

$$(50\ 000\ \$ * 0,5\ \%) + ([250\ 000\ \$ - 50\ 000\ \$] * 1\ \%) + ([500\ 000\ \$ - 250\ 000\ \$] * 1,5\ \%) + ([550\ 000\ \$ - 500\ 000\ \$] * 2\ \%) = 250\ \$ + 2\ 000\ \$ + 3\ 750\ \$ + 1\ 000\ \$ = 7\ 000\ \$$$

Estimés des droits de mutation selon les catégories de prix des habitations

Le tableau ci-dessous présente le montant de droits de mutation perçus par habitation en fonction de la catégorie de prix des habitations. Aux fins de ces calculs, les droits de mutation pour les propriétés de moins de 100 000 \$ ont été calculés en utilisant 100 000 \$ comme valeur de référence.

Pour les autres catégories de prix, le point milieu de la catégorie de prix a été utilisé pour calculer une valeur moyenne des droits de mutations perçus. Par exemple, pour une habitation dans la catégorie de prix entre 150 000 \$ et 199 999 \$, le prix utilisé aux fins du calcul est 175 000 \$ ((150 000 \$ + 199 999 \$)/2). Par exemple, lors de la vente d'une habitation de 175 000 \$, il y a 1 500 \$ perçus en droits de mutation. De plus, pour une maison dont le prix dépasse 500 000 \$, les droits de mutations perçus à Montréal seront plus élevés³⁴. Le tableau ci-dessous est un estimé des droits de mutation perçus pour chacune des habitations selon la catégorie de prix.

Tableau 2 : Estimé des droits de mutation selon les catégories de prix des habitations

Catégories de prix	Valeur des droits de mutation selon la catégorie de prix	
	À Montréal	Hors-Montréal
Moins de 100 000\$	750 \$	750 \$
Entre 100 000\$ et 149 999\$	1 000 \$	1 000 \$
Entre 150 000\$ et 199 999\$	1 500 \$	1 500 \$
Entre 200 000\$ et 249 999\$	2 000 \$	2 000 \$
Entre 250 000\$ et 299 999\$	2 625 \$	2 625 \$
Entre 300 000\$ et 349 999\$	3 375 \$	3 375 \$
Entre 350 000\$ et 399 999\$	4 125 \$	4 125 \$
Entre 400 000\$ et 499 999\$	5 250 \$	5 250 \$
Entre 500 000\$ et 599 999\$	7 000 \$	6 750 \$
Entre 600 000\$ et 699 999\$	9 000 \$	8 250 \$

Source : Calculs de l'APCHQ.

Estimé de la valeur totale des droits de mutation perçus des premiers acheteurs

Le prix moyen des habitations achetées par les premiers acheteurs dans l'ensemble du Québec est de 209 700 \$. Dans la RMR de Montréal, le prix moyen est de 255 700 \$. Dans la RMR de Québec, le prix moyen est de 231 300 \$. Et dans les autres villes, le prix moyen est de 163 800 \$.

En se basant sur les données de l'Enquête Léger³⁵, il est possible d'estimer la répartition du nombre de premiers acheteurs selon les catégories de prix des habitations pour les Régions métropolitaines de recensement de Montréal, de Québec et pour les autres villes au Québec.

Le tableau ci-dessous indique que des 44 308 achats réalisés par les premiers acheteurs dans l'ensemble du Québec, 24 340 sont situés dans la RMR de Montréal (55 % du total), 8 743 dans

³⁴ Ces catégories de prix proviennent de l'Enquête des intentions de ventes et d'achat réalisée en 2016 pour l'APCHQ, la FCIQ et le Fond immobilier FTQ : « Intentions d'achat et de vente dans le secteur immobilier au Québec ».

³⁵ Voir l'Annexe 1 de ce document pour les sources de données.

la RMR de Québec (20 % du total) et 11 225 dans les autres villes du Québec (25 % du total de la province).

Lorsqu' on examine les données selon les catégories de prix, on constate que dans la RMR de Montréal, les habitations entre 150 000 \$ et 299 999 \$ représentent les catégories regroupant la plus forte proportion des achats, soit 69 % du total cette RMR. Dans la RMR de Québec, le nombre d'habitations dans ces catégories de prix représentent 83 % du total. Pour les autres villes hors de ces deux RMR, on constate que davantage d'habitations sont vendues à prix plus faible; 14 % des propriétés achetées par les premiers acheteurs se vendent moins de 100 000 \$ et les propriétés dont le prix se situe entre 100 000 \$ et 199 999 \$ sont les plus fréquemment vendues et représentent 62 % du total pour ces villes.

Tableau 3 : Nombre de propriétés selon les catégories de prix des habitations

Catégories de prix	RMR de Montréal		RMR de Québec		Autres villes		Total de la province	
Moins de 100 000\$	262	1 %	353	4 %	1 604	14 %	2 219	5 %
Entre 100 000\$ et 149 999\$	1 832	8 %	353	4 %	3 780	34 %	5 965	13 %
Entre 150 000\$ et 199 999\$	6 019	25 %	1 678	19 %	3 093	28 %	10 790	24 %
Entre 200 000\$ et 249 999\$	5 234	22 %	3 268	37 %	1 718	15 %	10 220	23 %
Entre 250 000\$ et 299 999\$	5 234	22 %	2 385	27 %	458	4 %	8 077	18 %
Entre 300 000\$ et 349 999\$	2 879	12 %	442	5 %	458	4 %	3 779	9 %
Entre 350 000\$ et 399 999\$	1 309	5 %	88	1 %	115	1 %	1 511	3 %
Entre 400 000\$ et 499 999\$	1 309	5 %	177	2 %	-	0 %	1 485	3 %
Entre 500 000\$ et 599 999\$	262	1 %	-	0 %	-	0 %	262	1 %
600 000\$ et plus	-	0 %	-	0 %	-	0 %	-	0 %
Total	24 340	100 %	8 743	100 %	11 225	100 %	44 308	100 %

Source : Enquête « Intentions d'achat et de vente dans le secteur immobilier au Québec », 2016. Calculs réalisés par l'APCHQ.

Les totaux peuvent ne pas correspondre à 100 % en raison des arrondissements.

Estimé des droits de mutation selon les catégories de prix des habitations

En utilisant les données du Tableau 2 et du Tableau 3, il est possible d'estimer les droits de mutation pour l'ensemble du Québec selon les catégories de prix des habitations. Le Tableau 4 ci-dessous présente la répartition des droits de mutation perçus selon les catégories de prix pour l'ensemble du Québec. On constate que les droits de mutation perçus pour les habitations vendues moins de 100 000 \$ s'élèvent à 2 M\$ et représentent 2 % du total des droits perçus des premiers acheteurs. Les droits perçus sur les habitations vendues entre 100 000 \$ et 199 999 \$ s'élèvent à 22 M\$ et représentent 23 % du total. Les droits perçus pour les habitations vendues entre 200 000 \$ et 299 999 \$ s'élèvent à 41 M\$ et représentent 45 % de l'ensemble des droits perçus. Les droits perçus sur les habitations de 300 000 \$ à 349 999 \$ s'élèvent à 13 M\$ et représentent 14 % du total des droits perçus. Finalement, les habitations vendues 350 000 \$ ou plus s'élèvent à 12 M\$ et représentent 17 % du total des droits perçus.

Tableau 4 : Répartition du total des droits de mutation selon les catégories de prix des habitations

Répartition des droits de mutation selon la catégorie de prix des habitations				
Catégories de prix	Millions de dollars	Part du total	Millions de dollars	Part du total
Moins de 100 000\$	2	2 %	2	2 %
Entre 100 000\$ et 149 999\$	6	6 %	8	8 %
Entre 150 000\$ et 199 999\$	16	17 %	24	25 %
Entre 200 000\$ et 249 999\$	20	22 %	44	47 %
Entre 250 000\$ et 299 999\$	21	23 %	65	70 %
Entre 300 000\$ et 349 999\$	13	14 %	78	83 %
Entre 350 000\$ et 399 999\$	6	7 %	84	90 %
Entre 400 000\$ et 499 999\$	8	8 %	92	98 %
Entre 500 000\$ et 599 999\$	2	2 %	94	100 %
600 000\$ et plus	-	0 %	94	100 %
Total	94	100 %	94	

Source : Enquête « Intentions d'achat et de vente dans le secteur immobilier au Québec », 2016. Calculs réalisés par l'APCHQ.

Les totaux peuvent ne pas correspondre à 100 % en raison des arrondissements.

Commentaires

Le montant de 94 M\$ ne tient pas compte des différentes mesures d'allègement en place dans certaines villes comme Montréal ou Laval. Par exemple, certaines catégories d'acheteurs peuvent obtenir bénéficier de certains montants d'aide, incluant un remboursement des droits de mutation³⁶.

De plus, il est possible de contenir ou réduire les coûts d'une telle mesure de différentes manières, soit en déterminant le prix maximum pour une première habitation ou encore en imposant une limite au montant des droits de mutation remboursés. Il est aussi possible de moduler le montant total du remboursement en indiquant qu'une personne seule ou un couple sans enfants ont droit à un certain pourcentage des droits de mutation payable et que ce pourcentage peut augmenter selon le nombre d'enfants. De plus, la tendance à la baisse anticipée pour la demande de logement (découlant d'une baisse de la formation des ménages³⁷) pourrait, toutes choses étant égales par ailleurs, faire en sorte que les coûts d'une telle mesure affichent une tendance à la baisse.

³⁶Montréal : acquisition d'une propriété http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=9337,112591595&_dad=portal&_schema=PORTAL
Laval : Accession à la propriété : <https://www.laval.ca/Pages/Fr/Citoyens/accession-a-la-propriete.aspx>

³⁷ Selon l'Institut de la statistique du Québec, en 2016, le nombre de ménages au Québec devrait augmenter de 38 235 (une hausse de 1,07 %) et de 35 970 (une hausse de 0,99 %) en 2017. La croissance du nombre de ménages est un facteur déterminant dans la demande de logements, et les projections indiquent que cette croissance fléchira au cours des années à venir. Pour 2018 et 2019, les projections démographiques font état de l'ajout de 33 825 et 32 542 nouveaux ménages (une hausse de moins de 1 %). Source : INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. Projections des ménages, Le Québec, 2011-2061. Données complètes pour le Québec, tous les scénarios. Total annuel de ménages. Site consulté le 14 septembre 2016. www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/perspectives/menages/menages_personnes_14.xls

Sources de données et calculs

Nombre d'achats réalisés par les premiers acheteurs

Le nombre de premiers acheteurs a été estimé en utilisant les données suivantes :

1. La proportion d'achats réalisés par les premiers acheteurs et le nombre d'acheteurs par catégories de prix d'habitations sont des données qui proviennent de l'enquête « Intentions d'achat et de vente dans le secteur immobilier au Québec » réalisée par la firme Léger en 2016 pour le Fond immobilier FTQ, l'Association de professionnels de la construction et de l'habitation du Québec et la Fédération des chambres immobilières du Québec.

Selon les données de ce sondage, la proportion des premiers acheteurs est de 42,1 % pour l'ensemble du Québec. Dans la RMR de Montréal, les premiers acheteurs représentent 42 % du total des achats. Dans la RMR de Québec, les premiers acheteurs représentent 38,7 % et dans les autres villes, les premiers acheteurs représentent 45,5 % du total. La distribution du nombre de premiers acheteurs selon les catégories de prix des habitations est présentée ci-dessous.

Proportion des premiers acheteurs selon la catégorie de prix des habitations

Catégories de prix	Total	RMR de Montréal	RMR de Québec	Autres villes
Moins de 100 000\$	7 %	1 %	4 %	14 %
Entre 100 000\$ et 149 999\$	19 %	7 %	4 %	33 %
Entre 150 000\$ et 199 999\$	25 %	23 %	19 %	27 %
Entre 200 000\$ et 249 999\$	19 %	20 %	37 %	15 %
Entre 250 000\$ et 299 999\$	13 %	20 %	27 %	4 %
Entre 300 000\$ et 349 999\$	7 %	11 %	5 %	4 %
Entre 350 000\$ et 399 999\$	3 %	5 %	1 %	1 %
Entre 400 000\$ et 499 999\$	3 %	5 %	2 %	0 %
Entre 500 000\$ et 599 999\$	1 %	1 %	0 %	0 %
600 000\$ et plus	0 %	0 %	0 %	0 %
Pas de réponse	4 %	5 %	1 %	2 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Enquête « Intentions d'achat et de vente dans le secteur immobilier au Québec », 2016.

Les totaux peuvent ne pas correspondre à 100 % en raison des arrondissements.

Les informations relatives à cette enquête sont disponibles dans le communiqué de presse du 5 mai 2016 - Les jeunes ménages désirent toujours accéder à la propriété, malgré de nombreuses contraintes :

http://www.apchq.com/estrie/fr/tous-les-communiques.html_les-jeunes-menages-desirent-toujours-acceder-a-la-propriete-malgre-de-nombreuses-contraintes06-05-201.html

Et le document « Intentions d'achat et de vente dans le secteur immobilier au Québec, avril 2016 :

Données et statistiques » est également disponible pour obtenir davantage d'information sur cette enquête :

<http://www.apchq.com/quebec/files/provincial/pdf/economique/Intentions-d-achat-et-de-vente-dans-le-secteur-immobilier-au-Quebec-avril-2016-Donnees-et-statistiques.pdf>

2. Le nombre de maisons et d'appartements en copropriété vendus ont été estimés en utilisant les données publiées par JLR Immobilier. En 2016, selon le Radar immobilier JLR, il y a eu 105 512 ventes d'habitations neuves et existantes : 76 584 maisons unifamiliales et 28 574 copropriétés.

Ainsi, 42,1 % de 105 158 ventes correspondent à 44 308 transactions d'achat pour des premiers acheteurs estimé en 2016.

Source : JLR Radar immobilier, <https://www.jlr.ca/radarimmobilier/#ventes-immobilierees>
Site consulté le 6 février 2017.

CAT – 021MA
C.P. – P.L. 122
Gouvernements
de proximité

L'encadrement réglementaire des projets de développement résidentiel au Québec

Document d'orientation

Mise en place d'un organisme
indépendant de révision des décisions
municipales d'urbanisme

18 décembre 2013



*Ce document est paginé
en vue d'une impression recto verso.*

L'encadrement réglementaire des projets de développement résidentiel au Québec

Document d'orientation

**Mise en place d'un organisme indépendant
de révision des décisions municipales d'urbanisme**

Version du 18 décembre 2013

© 2013 – APCHQ



Mandat réalisé par CIMA+ pour le compte de l'APCHQ.

CIMA
Partenaire de génie

Table des matières

0		Sommaire exécutif	1
1		Mise en contexte	3
2		La Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO)	11
3		Constats et enjeux	27
4		Recommandation	29
5		Crédits	35



0 | Sommaire exécutif

Contrairement à la situation ayant cours dans la majorité des provinces canadiennes, le Québec ne dispose pas d'un organisme indépendant apte à recevoir et analyser des demandes d'appel de décisions d'urbanisme prises par des conseils municipaux. Les tribunaux civils, le Tribunal administratif du Québec ou la Commission municipale du Québec ne disposent pas du pouvoir ou de l'expertise permettant d'analyser de façon rigoureuse les dossiers immobiliers.

Considérant les conflits possibles entre les acteurs du développement urbain concernant les stratégies de gestion de l'urbanisation, les règlements encadrant la construction et la répartition des coûts d'infrastructure, un organisme indépendant d'arbitrage apparaît nécessaire. À titre d'exemple, la Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO) tient un rôle d'arbitre qui détient le pouvoir de renverser des décisions de municipalités et d'organismes publics sur des objets découlant de l'application de huit lois liées à l'aménagement du territoire. La CAMO a fait l'objet de plusieurs critiques qui ont mené à sa réforme. Toutefois, plusieurs soutiennent la pertinence de l'organisme et soulignent son rôle important dans le dynamisme immobilier de l'Ontario.

À ce titre, considérant le contexte québécois, l'APCHQ souhaite que l'opportunité de créer un organisme indépendant apte à analyser des demandes d'appel sur des décisions d'urbanisme des conseils municipaux. Prenant en compte les critiques concernant la CAMO, cet organisme aurait avantage à être créé sur la base de six principes :

- 1. Les constructeurs d'habitations peuvent faire appel d'une décision du conseil municipal sur les objets sous la compétence de l'organisme;**
- 2. Les citoyens des zones contiguës à une zone où une modification réglementaire est prévue peuvent faire appel d'une décision du conseil municipal;**
- 3. Un mécanisme de médiation est initialement offert aux parties impliquées;**
- 4. Les procédures et délais d'analyse des demandes d'appel sont fixés par un règlement de régie interne;**
- 5. Une décision de l'organisme d'appel indépendant ne peut, normalement, être contestée et une révision est possible que dans certains cas particuliers.**
- 6. Les commissaires de l'organisme sont nommés par le gouvernement en fonction de leurs compétences.**

De plus, l'APCHQ souligne qu'un tel organisme pourrait avoir des avantages importants pour le Québec puisqu'il contribuerait à :

- 1. Renforcer la cohérence entre les différents outils d'urbanisme;**
- 2. Renforcer la rigueur des décisions d'urbanisme;**
- 3. Réaffirmer le rôle des professionnels de l'aménagement dans les décisions d'urbanisme en renforçant l'expertise, ce qui permettra de dépolitiser certaines décisions relatives à l'aménagement du territoire;**
- 4. Diminuer l'impact de l'effet NIMBY (« pas dans ma cour »), sur des projets pertinents pour la collectivité;**
- 5. Améliorer l'efficacité des processus de développement immobilier.**



1 | Mise en contexte



Les constructeurs d'habitations œuvrent à créer des milieux vie de qualité et adaptés aux besoins de leurs clientèles. Travaillant au sein d'une industrie complexe, le quotidien de leurs entreprises est fortement caractérisé par l'influence du contexte politique et social.

La clientèle des entreprises de construction résidentielle, les acheteurs d'habitations neuves, définit la demande en matière de logements à construire. Notamment, les ménages ont des préférences en matière de typologies d'habitation, de modes de tenure et de milieux de vie, etc. À ce titre, les constructeurs d'habitations doivent répondre aux attentes et aux aspirations de leur clientèle, en offrant des produits adaptés à ces besoins, dans des gammes de prix respectant les capacités de payer des consommateurs. Cependant, de nombreux acteurs publics et privés, aux objectifs et aux préoccupations souvent éloignés de ceux des consommateurs, disposent d'une capacité d'influence, voire d'une capacité de bloquer unilatéralement les projets de développement résidentiel mis de l'avant par l'industrie de la construction.

Une industrie au cœur des grands débats d'aménagement du territoire

Les projets résidentiels réalisés par les constructeurs d'habitations doivent à la fois répondre aux besoins des acheteurs de maisons neuves, respecter leur capacité de payer, se conformer aux exigences municipales, et s'assurer de répondre aux attentes de la collectivité en matière de développement urbain durable.

Les municipalités exercent un contrôle direct sur les habitations produites par l'industrie de la construction résidentielle. En vertu du cadre législatif québécois, les décisions d'urbanisme sont de nature politique et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) donne un pouvoir important aux municipalités dans l'encadrement du développement résidentiel sur leur territoire. À ce titre, les conseils des municipalités sont habilités à établir leurs propres outils d'urbanisme pour encadrer les projets de développement urbain. Ils sont tenus d'adopter un plan d'urbanisme définissant les grandes orientations en matière d'aménagement urbain, ainsi que des règlements (zonage, lotissement, construction, etc.) précisant les typologies d'habitation autorisées et les gabarits des constructions et leur implantation. Les conseils municipaux disposent aussi de la capacité de modifier leurs outils d'urbanisme afin d'autoriser un projet dérogatoire, si cela est jugé pertinent.

La LAU permet aussi aux citoyens et aux groupes d'intérêt d'intervenir à l'égard de l'opportunité ou des caractéristiques des projets résidentiels. Notamment, la loi prévoit que des consultations publiques soient tenues dans le cadre de l'adoption ou de la modification de la plupart des outils d'urbanisme, et ce, en vue de permettre aux citoyens et aux groupes d'intérêt d'exprimer leurs attentes en ce qui concerne l'avenir de leur communauté et d'émettre leurs opinions à l'égard des projets qui seront réalisés dans leur milieu. Ces processus de consultation sont, de façon générale, très pertinents et permettent d'adapter les projets aux attentes

de la communauté. Toutefois, ces processus peuvent aussi avoir certains effets indésirables. Notamment, à titre d'exemple, il est possible d'évoquer le phénomène NIMBY « pas dans ma cour », lorsque certains résidents d'un quartier s'opposent de facto à tout projet réalisé près de chez eux.

À ce titre, la LAU prévoit que les résidents des zones (du règlement de zonage) adjacentes à celle où se situe un projet peuvent, par voie de référendum, bloquer certaines modifications à la réglementation proposée par la municipalité, de manière à empêcher la réalisation d'un projet.

L'APCHQ questionne fortement les recours référendaires et appuie la création de zones franches, tel que prévu au projet de loi révisant la LAU déposé en 2012. Les référendums sur les ajustements à la réglementation d'urbanisme font généralement primer des intérêts privés sur l'intérêt collectif. Ainsi, quelques individus peuvent bloquer des projets et assurer d'une continuité du statu quo, alors qu'un conseil municipal élu par l'ensemble de la population reconnaît la nécessité d'un projet.

Les constructeurs d'habitations : entre les besoins des acheteurs et les préoccupations des municipalités

Considérant la nature et la portée de leurs activités, les constructeurs d'habitations doivent répondre aux objectifs d'acteurs aux intérêts divergents. D'un côté, la clientèle exprime des besoins précis en matière de produits résidentiels et de milieux de vie. De l'autre, les autorités municipales encadrent le développement sur la base de considérations sociétales qui vont parfois à l'encontre des préférences des ménages en matière d'habitation. Dans le cadre de l'autorisation des projets, les constructeurs doivent ainsi fréquemment faire la démonstration du bien-fondé de leurs projets en regard des demandes de leur clientèle et adapter leurs produits en fonction des demandes de la municipalité et de la vision d'avenir des élus pour la collectivité. Cependant, la clientèle, les constructeurs d'habitations, les fonctionnaires municipaux, les élus, les résidents et les groupes d'intérêt ne partagent pas toujours la même vision d'avenir pour la collectivité, ni les mêmes aspirations en matière de création de milieux de vie.

À titre d'exemple, il est possible d'évoquer le cas des politiques municipales de densification adoptées par des municipalités régionales et locales. Ces politiques sont parfois contestées par les résidents des quartiers existants, ces derniers craignant de voir leurs milieux de vie dénaturés par l'insertion de bâtiments trop hauts ou trop imposants. Ces politiques font aussi parfois l'objet de discussions auprès de l'industrie de la construction résidentielle puisqu'elles engendrent un contrôle trop serré du marché et obligent à offrir des typologies d'habitation qui ne sont pas adaptées aux besoins de la clientèle. En contrepartie, ces politiques sont souvent défendues par les élus, les planificateurs urbains municipaux et les groupes environnementaux, qui y voient une façon de contrer les problèmes liés à l'étalement urbain.





Les divergences d'opinions entre les différents acteurs du développement urbain peuvent aussi se manifester dans le cadre d'un projet spécifique, par exemple lorsque les résidents d'un quartier se mobilisent pour bloquer, par l'entremise des règles référendaires, une modification de zonage requise pour la réalisation d'un projet soutenu par les autorités municipales et la majorité des citoyens d'une municipalité. Dans d'autres cas, les municipalités peuvent imposer des exigences trop élevées dans le cadre d'un projet de développement, augmentant ainsi les coûts de construction et rendant impossible la viabilité financière d'un projet, considérant la capacité de payer de la clientèle dans un marché déterminé.

Les divergences d'opinions entre les acteurs du développement urbain créent des débats, voire même des conflits entre les protagonistes impliqués issus du secteur public et du secteur privé. Notamment, ces conflits peuvent porter sur :

- les stratégies de gestion de l'urbanisation, soit la localisation, les typologies et la densité des nouveaux développements résidentiels;
- la nature et la portée des règlements encadrant le développement résidentiel;
- la répartition des coûts liés à l'urbanisation;
- la pertinence, la forme ou la nature d'un projet de développement résidentiel spécifique.

En raison de leur position entre les acheteurs de maisons neuves, les autorités publiques et la société civile, les constructeurs d'habitations se retrouvent au cœur de ces débats, et doivent défendre les intérêts de leur clientèle, atteindre leurs objectifs financiers en plus de satisfaire les exigences des municipalités et des divers groupes d'intérêt. La capacité de l'industrie à réaliser des projets et à offrir des produits adaptés aux besoins de la clientèle résidentielle est donc directement tributaire des décisions qui sont prises en lien avec les débats liés à l'urbanisme.

Les décisions d'urbanisme et l'intérêt collectif

Tel que mentionné précédemment, le cadre législatif québécois octroie un pouvoir important aux municipalités pour encadrer le développement résidentiel par l'entremise des outils d'urbanisme. La LAU permet aussi aux citoyens d'empêcher, par référendum, des modifications réglementaires visant la densité, la hauteur ou les usages autorisés, et ayant pour objet l'autorisation de projets de développement dérogeant à la réglementation en vigueur.

Cependant, les décisions d'urbanisme ou celles imposées par résultats référendaires sont parfois le résultat d'un contexte sociopolitique s'éloignant de l'intérêt commun supérieur, et ce, malgré leur légalité. À titre d'exemple, il est possible d'évoquer une situation où un important projet de développement résidentiel est bloqué par le résultat d'un référendum associé à des intérêts particuliers, dans un contexte de pénurie de logements affectant une municipalité. Dans un tel cas, en plus de priver la collectivité de revenus fonciers dont elle a grandement besoin, le refus des riverains immédiats au projet a pour effet d'aggraver une pénurie de logements apte à ralentir la croissance d'une municipalité.

Depuis une vingtaine d'années, les mécanismes d'encadrement réglementaire des projets de développement résidentiel se sont considérablement resserrés et complexifiés, et ce, afin de tenir compte d'un nombre croissant d'enjeux sociaux, environnementaux et économiques. Si cette complexification des exigences a souvent permis d'améliorer la qualité des projets réalisés par l'industrie résidentielle, il est toutefois possible de questionner la rigueur des autorités publiques en ce qui a trait à l'analyse des conséquences directes et indirectes de ces nouvelles approches d'encadrement du développement urbain. Notamment, il est fréquent que de nouveaux règlements d'urbanisme touchant les densités, l'architecture, le développement durable ou les matériaux soient adoptés de façon singulière par les autorités publiques, sans une évaluation préalable des impacts économiques et surtout, sans consulter les constructeurs d'habitations.

De façon plus spécifique, l'intérêt des acheteurs de maisons neuves n'est pas toujours considéré dans les décisions d'urbanisme. Notamment, certaines politiques de contrôle de l'urbanisation créent une rareté des terrains développables, ce qui augmente conséquemment le prix du foncier et le prix de vente des propriétés. Dans un même ordre d'idées, le resserrement des exigences réglementaires tend à augmenter les coûts de réalisation des projets, notamment en matière de construction et d'experts-conseils, ce qui se reflète directement sur le prix de vente des unités d'habitation, contribuant ainsi à diminuer l'accessibilité à la propriété.

Un manque de recours pour défendre les intérêts des acheteurs de maisons neuves et de l'industrie

Malgré le rôle stratégique des constructeurs d'habitations dans le développement urbain, ces derniers disposent de peu de recours pour contester des décisions municipales allant à l'encontre de l'intérêt des acheteurs de maisons neuves (et souvent de l'intérêt collectif). Bien qu'il soit possible de contester une décision municipale par voie de poursuite judiciaire, cette approche n'est généralement pas optimale dû aux délais imposés et à la lourdeur innée pour un tel processus. Notamment, malgré son poids économique stratégique, l'industrie de la construction résidentielle québécoise est majoritairement composée de petites et moyennes entreprises qui ne disposent pas nécessairement de la flexibilité financière permettant de soutenir une longue action judiciaire. Par ailleurs, les tribunaux généraux ne disposent pas d'une connaissance pointue des particularités du monde municipal et du marché de la construction résidentielle, ce qui pourrait limiter leur compréhension des enjeux de l'industrie et des conséquences directes et indirectes des décisions d'urbanisme. De plus, les résultats référendaires sont aptes à freiner un projet, même si un conseil municipal est en accord avec la réalisation des ajustements réglementaires requis.

Actuellement, au Québec, aucun mécanisme institutionnel spécifique ne permet aux constructeurs d'habitations de porter en appel des décisions d'urbanisme des conseils des municipalités, malgré la portée stratégique de ces décisions.

Par ailleurs, des résultats référendaires s'inscrivant dans un contexte NIMBY font souvent fi de l'intérêt collectif et empêchent des projets qui pourraient être bénéfiques.

Dans la plupart des autres provinces canadiennes, des commissions provinciales indépendantes et spécialisées en matière d'urbanisme agissent à titre d'arbitres dans des conflits opposants les différents acteurs publics et privés impliqués dans le développement urbain.

Au Québec, les deux seules institutions habilitées à réviser des décisions d'urbanisme sont le Tribunal administratif du Québec et la Commission municipale du Québec. Toutefois, ces deux instances indépendantes ont des mandats qui ne leur permettent pas d'agir efficacement à titre d'arbitre entre les acteurs du développement urbain.

Le Tribunal administratif du Québec

Institué en vertu de la Loi sur la justice administrative, le Tribunal administratif du Québec (TAQ) permet aux particuliers et aux entreprises de contester certaines décisions administratives prises par un organisme public. Ses champs de compétences sont clairement définis dans la loi et ils comprennent :

- les affaires sociales;
- le territoire et l'environnement;
- les affaires immobilières;
- les affaires économiques.

Pour chacun de ces champs de compétences, la loi définit clairement quels recours peuvent être entendus par le TAQ. Ces recours sont listés aux annexes I à IV de la Loi sur la justice administrative. Deux des champs de compétences du TAQ, les affaires immobilières et le territoire et l'environnement, incluent des recours envers certaines décisions d'urbanisme (ou décisions liées à l'urbanisme) prises par les municipalités. Entre autres, ces recours incluent ceux portant sur les éléments suivants :

- les contributions pour fins de parcs (art. 117.1 de la LAU);
- les indemnités liées à une expropriation;
- les décisions rendues par la Commission de protection du territoire agricole (dont celles portant sur une demande d'exclusion du territoire agricole permanent);
- certaines questions de fiscalité municipale.

Dans les faits, peu de recours envers des décisions d'urbanisme prises par des municipalités peuvent être traités par le TAQ. Notamment, le TAQ ne permet pas de :

- contester l'adoption ou la modification d'un outil d'urbanisme (schéma d'aménagement, plan d'urbanisme, règlements) jugé abusif ou inadapté à la réalité de l'industrie;
- porter en appel une décision rendue en regard d'un règlement d'urbanisme de nature discrétionnaire (PIIA, PPCMOI, PAE et dérogation mineure);
- contester l'adoption ou la modification d'un règlement sectoriel (par exemple, les règlements relatifs à la protection de l'environnement);
- porter en appel une décision rendue par les résidents d'un quartier dans le cadre d'un référendum portant sur une modification de zonage.

Dans les faits, le TAQ ne permet de réelles aux constructeurs d'habitations de faire appel d'une décision d'un conseil municipal. En plus d'avoir un mandat trop restreint, le TAQ n'est pas spécialisé à l'égard des questions d'urbanisme. Les champs de compétences du tribunal sont diversifiés, tout comme les recours permis à l'intérieur de chacun de ces champs. Cette absence de spécialisation fait en sorte de limiter la capacité du TAQ à bien cerner les enjeux particuliers de l'industrie résidentielle et des impacts réels des décisions de planification urbaine.

Finalement, il est nécessaire de rappeler que la spécificité des éléments d'urbanisme entendus par le TAQ contribue à créer une certaine confusion au sein des constructeurs d'habitations. Peu d'entre eux sont informés de la portée des compétences de ce tribunal, et nombreux sont ceux qui ne connaissent même pas son existence.

Pour ces raisons, le TAQ est peu adapté aux besoins de l'industrie résidentielle et aux problématiques de développement urbain. Il n'a pas un mandat assez spécifique en matière d'urbanisme et d'immobilier et ne dispose pas d'une spécialisation lui permettant de jouer pleinement un rôle d'arbitre dans les conflits opposant les différents acteurs publics et privés du développement urbain.

La Commission municipale du Québec

La Commission municipale du Québec dispose quant à elle d'un pouvoir de réfuter des décisions d'urbanisme prises par des municipalités locales. Cependant, elle ne dispose pas de la capacité d'entendre des recours formulés par des particuliers ou des entreprises. La Commission municipale du Québec remplit plutôt un rôle d'arbitre et de médiateur entre les différents organismes publics impliqués dans la gestion territoriale (ministères, agences, municipalités régionales et locales, etc.).

La Commission municipale intervient à trois niveaux. D'abord, elle agit à titre de tribunal administratif dans le cadre de conflits opposant différents organismes publics, à l'égard de certains dossiers spécifiques¹. Ensuite, elle peut aussi agir à titre d'organisme administratif responsable de la gestion provisoire d'une municipalité sous tutelle du gouvernement. Finalement, elle agit à titre d'organisme-conseil pouvant être appelé à soumettre des avis au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Bien qu'elle soit davantage spécialisée que le TAQ en matière d'urbanisme, la Commission municipale du Québec ne peut pas agir à titre d'arbitre dans des situations opposant des intérêts publics et privés

¹ Types de dossiers traités par la Commission municipale à titre de tribunal administratif :

- Reconnaissance aux fins d'exemption de taxes foncières ou de la taxe d'affaires et de leur révision
- Avis sur la conformité de certains règlements d'urbanisme
- Destitution du président d'élection
- Constatation de la fin de mandat d'un élu
- Arbitrage d'entente intermunicipale
- Arbitrage conventionnel entre municipalités
- Arbitrage ou révision concernant le fonds réservé à la réfection et à l'entretien de voies publiques (carrière ou sablière)
- Ordonnance relative à l'utilisation partagée d'une installation d'utilité publique
- Tarification à l'égard des lieux d'élimination des matières résiduelles
- Fixation du taux de vente de l'eau ou du service d'égout
- Détermination de travaux utiles à plusieurs municipalités

puisqu'elle ne traite que des dossiers opposant des organismes publics entre eux à l'égard de certaines questions spécifiques. Son mandat ne permet pas de traiter une demande formulée par un particulier ou une entreprise, visant à contester une décision d'urbanisme. Elle n'offre donc aucun recours pour l'industrie de la construction résidentielle.

La pertinence d'un arbitre indépendant en matière d'urbanisme

Tel que démontré, outre les tribunaux réguliers, aucun organisme indépendant ne permet aux constructeurs d'habitations ou aux citoyens de contester les décisions d'urbanisme. Les deux institutions habilitées à réviser (partiellement) des décisions d'urbanisme, la TAQ et la Commission municipale du Québec ont des mandats respectivement trop larges et trop restreints qui ne permettent pas d'agir efficacement à titre d'arbitre lors de recours associés aux aspects immobiliers du développement urbain.

Dans la plupart des provinces canadiennes², des tribunaux administratifs indépendants et spécialisés permettent de porter en appel une décision d'urbanisme prise par les autorités locales. Défenseurs pragmatiques et indépendants de l'intérêt collectif, ces organismes agissent à titre d'arbitres et de médiateurs dans les conflits entre les différents acteurs impliqués dans le développement urbain. Ils possèdent les pouvoirs nécessaires pour renverser certaines décisions d'urbanisme, limitant ainsi les effets néfastes du syndrome « pas dans ma cour », ainsi que l'effet de mode associée aux « tendances du moment » en matière d'urbanisme. Ces instances obligent les municipalités à une rigueur dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs outils de planification urbaine, notamment en ce qui a trait aux impacts directs et indirects sur l'ensemble des acteurs impliqués. Finalement, ces tribunaux administratifs spécialisés offrent aussi à la société civile un recours additionnel pour s'opposer à des projets de développement réellement mal planifiés et nuisibles pour la collectivité et l'environnement.

Le Québec gagnerait vraisemblablement à s'inspirer d'une telle pratique en mettant en place un mécanisme similaire pour la révision, au besoin, des décisions d'urbanisme allant à l'encontre de l'intérêt collectif. Afin de bien illustrer les caractéristiques de ces organismes, leurs méthodes de fonctionnement et leurs pouvoirs, le cas spécifique de la Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO)³ est présenté en détail dans la section suivante.

² Soit en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta, en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick.

³ La Commission des affaires municipales de l'Ontario est souvent identifiée par son titre en anglais : Ontario Municipal Board (OMB).



2 | La Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO)

La Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO ou *Ontario Municipal Board – OMB*) est un organisme indépendant qui a été établi en 1897 sous le nom du Ontario Railway and Municipal Board. Ayant initialement comme mandat de superviser les finances municipales et les relations intermunicipales dans le cadre du développement du réseau ferroviaire ontarien, la CAMO a graduellement acquis des compétences additionnelles qui élargissent sa capacité d'action en matière d'urbanisme. Notamment, en 1906, le gouvernement ontarien lui a transféré les compétences et les pouvoirs anciennement détenus par le Bureau de l'auditeur provincial municipal (*Office of the Provincial Municipal Auditor*), créant ainsi le premier tribunal administratif indépendant de l'Ontario.

Aujourd'hui, la CAMO est devenue un acteur incontournable du monde municipal et immobilier ontarien. Elle remplit principalement un rôle de tribunal administratif dans le cadre de litiges liés au domaine de l'immobilier, de l'urbanisme et de la planification territoriale, en permettant à la société civile et aux entreprises de porter en appel les décisions prises par les conseils municipaux et les administrations locales et régionales. L'existence de ce mécanisme d'appel oblige les municipalités à adopter une rigueur et une transparence supplémentaire lors des décisions d'urbanisme.

Cadre juridique, pouvoirs et compétences

La juridiction, les pouvoirs et la structure de fonctionnement de la CAMO sont définis dans par une loi constitutive (l'*Ontario Municipal Board Act*, R.S.O. 1990, ch. O.28). Les articles 34 à 53 de cette loi confèrent à la CAMO le pouvoir d'agir à titre de tribunal administratif dans le cadre de demandes portant en appel des décisions d'urbanisme prises par des organismes publics. Ses pouvoirs sont aussi enchâssés dans plusieurs autres lois ontariennes⁴ qui déterminent de manière spécifique les objets sous sa juridiction, dont notamment l'*Ontario Planning Act*⁵, l'*Environmental Assessment Act* et l'*Ontario Heritage Act*⁶.

En vertu de ces différentes lois, la CAMO est habilitée à agir à titre de tribunal d'appel de décisions prises par :

- les conseils municipaux ou régionaux;
- les comités de subdivision cadastrale;
- les comités d'ajustement⁷;
- les autorités possédant un pouvoir d'expropriation;
- le ministère des Affaires municipales et du Logement.

De manière plus précise, la CAMO permet de porter en appel les décisions prises par les organismes publics susmentionnés portant sur les éléments suivants :

- plan officiel (plan d'urbanisme);
- règlement de zonage;
- plan de subdivision cadastrale;
- dérogations mineures;
- frais de développement⁸ pour la construction d'unités neuves d'habitation;
- compensations pour fins de parc;
- expropriation à des fins d'utilité publique;
- protection du patrimoine bâti.

De plus, advenant qu'un Conseil municipal ne respecte pas le délai imparti pour le traitement d'une demande déposée par un promoteur, ce dernier peut déposer une demande à la CAMO.

Tout citoyen, groupe de citoyens, ou entreprise peut présenter une requête à la CAMO afin de porter en appel une décision visant un des éléments mentionnés

⁴ Lois ontariennes impliquant la CAMO : *Ontario Planning Act*, *Municipal Act*, *Aggregate Resources Act*, *Development Charges Act*, *Expropriations Act*, *Consolidated Hearings Act*, *Environmental Assessment Act*, et *Ontario Heritage Act*.

⁵ L'*Ontario Planning Act* est la loi-cadre de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme dans la province. Elle constitue l'équivalent de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme au Québec.

⁶ En ce qui a trait à l'*Ontario Heritage Act*, la CAMO dispose d'une capacité d'examen seulement à l'égard de certains projets.

⁷ Établis en vertu de l'*Ontario Planning Act*, les « comités d'ajustement » (*Adjustment Committee*) sont des comités citoyens habilités à prendre certaines décisions d'urbanisme de faibles incidences, dont notamment l'approbation ou le refus d'une demande de dérogation mineure.

⁸ En Ontario, la notion de « frais de développement » (*Development Charges*) est encadrée de manière plus stricte qu'au Québec. De façon plus précise que la LAU au Québec, le *Development Charges Act* ontarien définit quels frais peuvent être imposés aux constructeurs d'habitations afin de couvrir les coûts d'extension des infrastructures et des services municipaux, ainsi que les principes à respecter dans le calcul des frais. La CAMO peut intervenir lorsque ces frais sont contestés par un constructeur d'habitations.

précédemment. À titre d'exemple, un citoyen ontarien peut porter en appel la décision d'une municipalité d'effectuer une modification de zonage s'il juge que cette décision est inadéquate et ne respecte pas la vision du plan officiel (plan d'urbanisme) en vigueur. De la même façon, un groupe de constructeurs d'habitations peut quant à lui présenter collectivement une requête afin de s'opposer à une stratégie trop restrictive de contrôle de l'urbanisation proposée dans un nouveau plan officiel (plan d'urbanisme) d'une municipalité. La CAMO peut faire enquête et aussi lancer un processus de médiation entre les acteurs impliqués.

Considérant la portée de ses décisions, la CAMO dispose des pouvoirs nécessaires afin de modifier les outils et les règlements d'urbanisme et afin d'émettre des ordonnances, notamment en vue d'autoriser la réalisation de projets dans le respect de conditions spécifiques d'aménagement. De plus, la CAMO peut obliger une municipalité à émettre un permis ou un certificat d'autorisation, fixer la valeur d'une indemnité d'expropriation, autoriser une dérogation mineure, établir une stratégie de protection pour un bâtiment d'intérêt patrimonial, etc.

La CAMO doit rendre ses décisions en fonction de la loi, de la jurisprudence et du meilleur intérêt de la communauté. Ses décisions reposent aussi sur une analyse des lois, des politiques et des outils d'urbanisme (règlements, plans, etc.) en vigueur, ainsi que sur une prise en compte des enjeux environnementaux, sociodémographiques et économiques.



Processus de traitement des demandes

Le processus de traitement des demandes d'appel présentées à la CAMO est encadré par un processus rigoureux et transparent permettant d'assurer que les décisions soient prises de façon équitable.

D'abord, les personnes souhaitant porter en appel une décision d'urbanisme doivent déposer une demande officielle détaillant de manière claire et complète la nature du dossier, les enjeux qui y sont liés, ainsi que les raisons pour lesquelles ils contestent la décision. Certaines mesures sont mises en place par la CAMO afin de filtrer les demandes d'appel et assurer la pertinence de ces dernières. Notamment, des frais sont exigés de la part de chaque personne ou entreprise déposant une requête. Les demandes d'appel doivent être déposées dans des délais maximaux variant de 35 à 60 jours (selon le type de demande) suivant une décision d'un organisme public.

Les mécanismes de traitement des demandes d'appel incluent différentes étapes et activités. La procédure varie en fonction de certains facteurs, dont la complexité du dossier et la volonté des parties à aller ou non en médiation. De façon générale, deux types de démarches sont possibles à la CAMO, soit la médiation et l'audience.

La médiation

À la demande des deux parties et sous autorisation de la CAMO, une demande d'appel peut être traitée en médiation privée plutôt qu'en audience. Dans un tel cas, les deux parties impliquées doivent signifier par lettre leur volonté de participer à une médiation dirigée par un arbitre de la CAMO. Advenant l'atteinte d'une entente entre les parties, la CAMO formalise celle-ci sous forme de décision juridique. Si le processus de médiation ne permet pas d'atteindre une entente, le dossier est normalement traité en audience.





L'audience

L'audience permet à chacune des parties impliquées de présenter ses arguments et ses points de vue devant les membres de la CAMO. Les audiences se déroulent en public et des avis sont publiés au préalable afin d'informer les citoyens pouvant être intéressés par la démarche.

Dans certains dossiers complexes, la CAMO tient une séance de pré-audience qui permet de clarifier le dossier, et ce, préalablement à l'audience officielle. Les deux parties sont alors invitées à faire état de leurs positions, ce qui permet d'identifier les principaux enjeux, d'identifier l'information et les données à présenter, de déterminer les documents de preuves à déposer, etc. Cette étape est cependant facultative et à la discrétion de la CAMO.

La procédure d'audience de la CAMO est similaire à la procédure en vigueur dans les tribunaux civils : les deux parties sont invitées à déposer des preuves et à présenter des experts à titre de témoins qui peuvent être questionnés. De plus, toute personne intéressée peut s'inscrire à titre de « participant » et ainsi émettre une opinion ou une expertise à l'égard du dossier, et ce, même si elle n'est liée à aucune des deux parties. La durée des audiences varie en fonction de la complexité du dossier, allant de quelques heures pour les dossiers les plus simples à plusieurs mois pour les cas plus complexes.

La décision

Au terme d'une audience et suite à une période d'analyse, la CAMO rend sa décision. Les décisions sont publiques et, dans la majorité des cas, elles sont émises en moins de 45 jours. La CAMO peut décider d'adhérer entièrement au point de vue d'une des deux parties, ou encore imposer une solution de compromis.

Les décisions rendues par la CAMO sont finales et sans appel, sauf lorsqu'une des parties est en mesure de prouver qu'une irrégularité a entaché le processus d'audience, c'est-à-dire :

- si la démarche prévue par la loi n'a pas été respectée;
- si une preuve acceptée par la CAMO est démontrée fautive;
- si la CAMO a outrepassé la portée de ses pouvoirs ou pris une décision à l'égard d'un objet de loi n'étant pas sous sa juridiction.

Le cas échéant, le dossier est traité de nouveau en audience par la CAMO (dans le cas d'une irrégularité affectant la preuve ou la procédure) ou transmis à la Cour divisionnaire, dans le cas d'une irrégularité liée à une question de droit qui outrepassa la juridiction de la CAMO.



Exemples de dossiers récents traités par la CAMO

Afin de bien illustrer le rôle de la CAMO, la portée de ses pouvoirs, ainsi que la pertinence de cette dernière à titre d'arbitre et de défenseur de l'intérêt collectif, trois dossiers récents sont présentés dans la section qui suit.

Exemple 1 Révision du Plan d'urbanisme de la Ville d'Ottawa (dossier CAMO #PL100206)

Le 24 juillet 2009, la Ville d'Ottawa adoptait l'OPA No 76 (*Official Plan Adjustment*), une modification majeure à son plan officiel, un outil de planification équivalent aux plans d'urbanisme des municipalités québécoises. Cette révision majeure du plan incluait notamment une mise à jour de la stratégie de contrôle de l'urbanisation et une révision du périmètre urbain, dans l'optique de répondre aux besoins de croissance résidentielle pour un horizon de vingt ans (2011-2031).

La première version de l'OPA 76, préparée par les fonctionnaires municipaux, prévoyait l'inclusion de 850 hectares additionnels à l'intérieur du périmètre d'urbanisation, afin d'assurer la disponibilité de terrains développables. Cette proposition était basée sur une analyse exhaustive des besoins liés à la croissance de la population, en lien avec la disponibilité de terrains développables à l'intérieur du périmètre d'urbanisation alors en vigueur.

Pour des considérations politiques, cette proposition de l'appareil administratif a été amendée par le Conseil de la Ville d'Ottawa lors de l'adoption de l'APO 76. Par une faible majorité, douze des vingt-trois conseillers municipaux ont adopté une motion réduisant à 15 ans l'horizon de planification (plutôt que 20 ans, comme le prévoyait le document préparé par les fonctionnaires) et ajoutant uniquement 230 hectares à vocation résidentielle à l'intérieur du périmètre d'urbanisation, soit 620 hectares de moins que ce que proposait l'appareil administratif.

Soucieux des impacts néfastes que cette décision pourrait avoir sur l'accessibilité résidentielle et de manière plus générale, sur le marché immobilier, le *Greater Ottawa Home Builders Association* (un regroupement de constructeurs d'habitations de la région d'Ottawa) a porté la décision d'urbanisme du Conseil municipal en appel auprès de la CAMO. Le regroupement s'opposait notamment aux éléments suivants :

- l'horizon de planification de 15 ans, puisque les orientations gouvernementales exigent que les villes planifient leur développement sur un horizon de 20 ans;
- l'inclusion de seulement 230 hectares additionnels au périmètre urbain, alors que des besoins étaient plutôt estimés à environ 2 500 pour combler la demande résidentielle jusqu'en 2031;
- les cibles de densification établies dans la stratégie de contrôle de l'urbanisation, qui présupposaient une densification trop rapide considérant les tendances passées et les préférences du marché immobilier;
- la justesse des projections démographiques proposées par la Ville d'Ottawa.





L'audience de la CAMO a permis aux deux parties de présenter leurs points de vue, leurs analyses et les opinions professionnelles de différents témoins experts. La démarche a été l'occasion pour les représentants de la *Greater Ottawa Home Builders Association* de bien exposer les incohérences de l'APO 76 et de souligner les éléments qui n'étaient pas en conformité avec les orientations gouvernementales (dont notamment l'horizon de planification utilisé). De plus, dans le cadre d'un témoignage, le fonctionnaire municipal chargé des projections démographiques et de l'évaluation des besoins en terrains résidentiels a publiquement avoué que les 230 hectares proposés dans l'APO seraient nettement insuffisants pour combler la demande prévue pour 20 ans. Ce dernier a affirmé que, selon son analyse professionnelle, les besoins réels devraient plutôt se situer entre 997 et 1 216 hectares. La décision d'inclure une quantité inférieure de nouveaux terrains développables au périmètre d'urbanisation reposait donc entièrement sur une volonté politique de réduire l'étalement urbain. Cette volonté n'était pas basée sur une analyse rigoureuse des besoins et était apte à mettre en péril le dynamisme économique de la ville d'Ottawa.

Au terme de l'audience, la CAMO a accepté en partie la demande de la *Greater Ottawa Home Builders Association* et a obligé la Ville d'Ottawa à amender l'APO 76. Les modifications imposées suite à la décision de CAMO incluaient notamment :

- l'établissement d'un horizon de planification de 20 ans;
- l'inclusion au périmètre d'urbanisation de 850 hectares de terrains développables à vocation résidentielle (plutôt que 230);
- la révision des cibles de densité proposées dans l'APO 76 en faveur d'une densification plus graduelle⁹.

Finalement, certains éléments contestés par le regroupement, dont les projections démographiques et les cibles de densité pour les nouveaux quartiers, n'ont pas été acceptés par l'OMB.

L'audience a permis de démontrer l'absence de méthode rigoureuse pour l'établissement du nouveau périmètre d'urbanisation et le biais politique associé à ce dernier. L'ajustement imposé par la CAMO, portant à 850 hectares les superficies de terrains incluses au périmètre d'urbanisation, constituait un compromis entre, d'une part, la volonté municipale de contrôler l'étalement urbain et d'orienter l'offre en logement, et, d'autre part, les réalités du marché de l'habitation et les préférences des ménages pour certaines typologies. La décision de la CAMO reposait aussi sur la nécessité de respecter les orientations gouvernementales, par exemple au niveau de l'horizon de planification.

Ainsi, sur la base d'une analyse rigoureuse reposant à la fois sur le concept d'intérêt collectif, sur le respect des autres documents de planification et sur une prise en compte des enjeux sociaux, environnementaux et économiques, la CAMO a demandé à la Ville d'Ottawa d'adopter davantage de rigueur et de transparence dans sa planification territoriale et à revoir sa stratégie de contrôle de l'urbanisation.

⁹ Seules les cibles établies pour les secteurs existants ont été révisées et celles établies par la Ville d'Ottawa pour les nouveaux quartiers ont été retenues par la CAMO.

Exemple 2

Projet de développement résidentiel Eglinton West à Toronto (dossier CAMO #PL110553)

En 2009, l'entreprise *Premium Properties Limited* a soumis à la Ville de Toronto une demande de modification du règlement de zonage, de façon à autoriser le développement d'un bâtiment résidentiel de 53 étages, situé à l'intersection des avenues Eglinton West et Duplex, et offrant des commerces au rez-de-chaussée. La hauteur du bâtiment proposé par *Premium Properties* était supérieure à la hauteur maximale prévue au règlement de zonage, rendant ainsi nécessaire un ajustement réglementaire.

Considérant que la hauteur proposée par *Premium Properties* était trop importante, la Ville de Toronto a refusé la demande de modification de zonage. Notamment, les représentants de la municipalité affirmaient que la hauteur proposée créait une transition trop abrupte par rapport à la hauteur de certains bâtiments adjacents, et ce, même si certains autres bâtiments du secteur avaient des hauteurs comparables à celle proposée par *Premium Properties*.

En vertu du plan officiel (plan d'urbanisme), le terrain visé pour la construction était localisé à l'intérieur du secteur *Yonge-Eglinton Center (YEC)*, un territoire identifié à titre de pôle de croissance et de densification. La stratégie de gestion de l'urbanisation du plan officiel proposait de concentrer une part significative de la croissance urbaine dans ce type de pôle afin de limiter la croissance périphérique de la région métropolitaine torontoise. Il est important de noter que le plan officiel ne précisait pas de hauteur maximale de bâtiment pour le site. En contrepartie, il incluait une politique générale exigeant une certaine transition pour la hauteur des bâtiments, afin d'assurer une continuité dans le cadre bâti. En addition au plan officiel, un plan secondaire était aussi en vigueur pour le secteur *Yonge-Eglinton Center* depuis 2010. Ce plan, proposait aussi une densification du terrain visé, sans toutefois préciser la hauteur maximale permise, et n'incluait aucune référence à la politique de transition pour la hauteur des bâtiments. En vertu de la loi ontarienne, les politiques des plans secondaires doivent être conformes aux paramètres énoncés au Plan officiel.

À l'époque, la Ville de Toronto justifiait sa décision de refuser la demande de modification du règlement de zonage sur la base de la politique visant une transition dans la hauteur des constructions. La Ville affirmait que le site visé, situé à la limite du secteur *Yonge-Eglinton Center*, était en périphérie directe de la zone de densification et que la hauteur du bâtiment qui y serait construit devait permettre de créer un effet de transition entre le pôle et les secteurs moins denses à sa périphérie. *Premium Properties*, qui considérait que son projet était en accord avec les orientations et objectifs des deux plans (plan officiel et plan secondaire), a porté la décision de la municipalité en appel devant la CAMO.

Préalablement à la tenue de l'audience, *Premium Properties* a modifié son projet afin de mieux répondre aux attentes des représentants municipaux. Notamment, le





nombre d'étages a été réduit à 48 et la superficie brute de plancher est passée de 42 000 m² à 32 800 m². Le nombre total d'unités a quant à lui été réduit, passant de 458 à 396. Ce resserrement du programme fonctionnel n'a cependant pas permis de conclure une entente pré-audience avec les représentants de la ville qui considéraient que le bâtiment devait avoir une hauteur variant entre 25 et 33 étages.

Dans le cadre de l'audience, la CAMO a entendu les positions respectives et les arguments des deux parties. De nombreux enjeux et plusieurs éléments ont été analysés, dont :

- l'intégration au cadre bâti;
- l'ensoleillement;
- le stationnement et la circulation;
- les contributions financières exigibles au promoteur;
- la cohérence entre les différents documents de planification urbaine applicable;
- les décisions prises par la Ville de Toronto à l'égard de projets similaires, ailleurs sur le territoire municipal.

Au terme de l'audience, la CAMO a tranché en forçant la ville à amender sa réglementation de manière à permettre une hauteur de 39 étages (118 mètres), soit plus que la hauteur maximale envisagée par la ville et 25 % moins que la hauteur demandée par le requérant. Cette décision reposait sur plusieurs arguments :

- la présence d'autres bâtiments d'une hauteur importante à proximité directe du site;
- la nécessité de cohérence avec plusieurs décisions récentes adoptées par la Ville de Toronto, portant sur des cas similaires où la construction d'un bâtiment de hauteur importante a été autorisée directement à côté de bâtiments existants de faible hauteur, et ce, malgré l'existence de la politique de transition;
- l'absence de politique ou d'indications claires portant sur la hauteur des bâtiments dans le plan secondaire du secteur *Yonge-Eglinton Center*;
- l'appui de plusieurs groupes locaux au projet;
- les impacts limités sur l'ensoleillement et la circulation d'un bâtiment de 39 étages plutôt que de 48 étages.

L'argumentaire présenté par *Premium Properties* a permis de mettre en lumière le manque de cohérence et de constance de la Ville de Toronto dans l'application de sa politique de transition pour la hauteur des bâtiments. La CAMO a renversé une décision prise de façon arbitraire en comparant celle-ci à d'autres cas similaires. Toutefois, il faut souligner que plusieurs arguments présentés par la Ville de Toronto ont été acceptés par la CAMO et furent considérés dans l'établissement de la hauteur maximale permise pour cette propriété.

Ce cas démontre que la CAMO tient bien compte des différents points de vue dans le cadre de son analyse de dossier et que ses décisions peuvent imposer une solution nuancée et consensuelle, respectant les points de vue des parties impliquées. En ce sens, bien que la CAMO ait forcé la Ville de Toronto à amender son règlement de zonage, la hauteur permise (39 étages) demeure aujourd'hui inférieure à celle demandée initialement par *Premium Properties* (53, puis 48 étages).

Exemple 3 Projet de développement mixte Church Street à Toronto (dossier CAMO #PL120119)

En 2012, l'entreprise *Menkes Church Street Holdings Inc.* a déposé à la Ville de Toronto une requête en vue d'obtenir une modification de la réglementation de zonage permettant d'autoriser la construction d'un bâtiment mixte de 29 étages comprenant 358 unités d'habitation et des commerces. Situé au 365-375 Church Street, le site était occupé par un stationnement et un bâtiment de trois étages comprenant deux commerces et quatre logements. La rue Church fait office de limite d'un quartier résidentiel de faible densité nommé McGill-Granby et composé principalement de bâtiments de 2 à 3 étages. Toutefois, de nombreux bâtiments résidentiels d'une hauteur supérieure à 29 étages sont présents dans ce secteur de Toronto et ceinturent le quartier McGill-Granby.

Au plan officiel, le site fait partie d'une aire de développement mixte et est situé à l'intérieur du secteur identifié à titre de « centre-ville/berges centrales ». Une carte du plan officiel intitulé « Bâti de grande hauteur au centre-ville et critères de design » désigne la portion de la rue Church où est situé le site à titre de rue de grande hauteur. Par ailleurs, une autre carte du plan officiel intitulée « Hauteur des bâtiments au centre-ville » indique que la rue Church est apte à accueillir des bâtiments d'une hauteur générale entre 15 et 25 étages. Toutefois, le zonage prévoit un indice de densité de 3 et une hauteur maximale du bâti de 18 mètres, ce qui rendait impossible l'atteinte de la hauteur prévue au plan officiel.

La requête initiale pour un changement au Règlement de zonage a été refusée par la Ville de Toronto sous le prétexte qu'un développement en hauteur nuirait à la qualité de vie dans le quartier McGill-Granby et mettrait en danger son caractère.

Face au refus de la Ville de modifier son règlement de zonage, le requérant a déposé à la CAMO une demande d'appel afin que la demande soit analysée. Dans le cadre de l'audience, la CAMO a entendu les positions respectives et les arguments des deux parties, ainsi que le point de vue de l'association des résidents du quartier. De nombreux enjeux et plusieurs éléments ont été analysés, dont :

- la pertinence d'un bâtiment de grande hauteur sur ce site;
- la transition entre la hauteur prévue pour ce site et la hauteur des bâtiments environnants;
- les impacts de l'ombre projetée par un bâtiment de grande hauteur;
- la conformité de la proposition au plan officiel;
- la contribution pour fins de parcs exigée par la Ville.

Dans le cadre de sa décision, la CAMO a souligné que l'analyse de la Ville ne considérait pas tous les aspects urbanistiques de la demande. Notamment, selon la CAMO, l'analyse de la Ville était trop limitée puisqu'elle mesurait l'impact d'un nouveau bâtiment uniquement sur trois îlots et non pas sur l'ensemble d'un secteur plus large déjà caractérisé par la présence de bâtiments de forte hauteur. La





CAMO soulignait qu'en portant son accent uniquement sur trois îlots à l'est du site, l'analyse de la Ville était biaisée et n'inscrivait pas le développement de ce site dans le cadre de la croissance du plus important centre-ville du Canada.

Afin de rendre une décision éclairée, la CAMO a examiné les outils supérieurs de planification et a évalué la pertinence du projet immobilier. La cohérence entre la limite de hauteur de 18 mètres imposée au zonage et les prescriptions du plan officiel en ce qui a trait aux bâtiments de grande hauteur sur cette rue ont aussi été évaluées. Finalement, les analyses d'impacts (hauteur, ombres, etc.) réalisées par le requérant et la Ville ont été examinées.

Sur la base d'une analyse de huit semaines, la CAMO a ordonné à la Ville de Toronto d'accepter la demande de changement au règlement de zonage. Notamment, la CAMO évoque que la différence d'ombre entre 25 et 29 étages n'est pas significative et à ce titre la Ville devrait permettre la demande du requérant. La vision générale proposée par le plan officiel serait respectée.

Par ailleurs, lors du dépôt de sa demande initiale, la Ville de Toronto a informé le requérant que son projet représenterait une contribution aux fins de parcs d'un montant de 1 230 000\$ établi sur la base de la superficie prévue pour le nouveau bâtiment. Autorisée par l'entremise du Ontario Planning Act, cette demande de contribution fut toutefois contestée par le requérant et a aussi fait l'objet d'une analyse de la part de la CAMO. Notamment, le requérant soutenait que la détermination de la contribution monétaire n'avait pas fait l'objet d'une analyse rigoureuse des besoins de la population locale en matière de parcs, et que conséquemment le montant demandé était arbitraire. Après analyse de la CAMO (et l'impossibilité pour la Ville de fournir une estimation détaillée expliquant le montant de contribution exigé), cette dernière a déterminé que le montant demandé était arbitraire et n'avait pas fait l'objet de calculs spécifiques. À ce titre, la CAMO a même rappelé¹⁰ dans le cadre de sa décision qu'une demande de contribution aux fins de « bénéfiques communautaires » (section 37 du plan officiel de Toronto) doit être établie sur la base d'exigences justes, claires, transparentes, prévisibles et spécifiques qui sont énoncées dans le plan officiel et qui ne sont pas arbitraires dans leur application. Le CAMO était d'avis qu'un requérant a le droit de savoir comment la contribution demandée est établie, et ce, de façon suffisamment détaillée.

¹⁰ La décision officielle indique que : "The use of section 37 must be grounded in fair, clear, transparent, predictable and specific requirements that are set out in the official plan and that are not arbitrary in their application. The Board is adamant that the applicant has a right to know how the figure is derived in sufficient detail".

Critiques de la CAMO

Au cours des dernières années, de nombreuses critiques ont été formulées à l'égard de la CAMO et, par souci de transparence, il est essentiel de faire état de ces dernières. Notamment, les principales critiques à l'égard de l'organisme concernent la perte de pouvoir des élus, le coût élevé des démarches, et les nominations partisans des commissaires.

Perte de pouvoir du politique sur les décisions d'urbanisme

La majorité des critiques à l'égard de la CAMO sont associées au fait que l'organisme est composé de commissaires non élus qui ne sont pas tenus de rendre de comptes. De façon fréquente, les critiques de la CAMO arguent qu'elle renverse des choix politiques d'aménagement du territoire, des décisions de personnes démocratiquement élues. Notamment, en 2008, la CAMO a fait l'objet de vives critiques dans les médias torontois puisqu'elle a forcé la Ville de Toronto à modifier son règlement de zonage de façon à permettre la construction d'un centre commercial sur un site qui avait été zoné pour les « industries créatives ». La décision de la CAMO était basée sur le fait que plusieurs erreurs techniques avaient été faites par la Ville, en défaveur du requérant.

Par ailleurs, certaines critiques énoncent que certains élus profitent de l'existence de la CAMO pour éviter de prendre des décisions difficiles pouvant causer du tort à leurs électeurs ou aux promoteurs. Notamment, il est possible d'évoquer une situation où des élus refusent intentionnellement un projet qui est positif pour la municipalité, agissant ainsi en « défenseur des résidents », mais s'appuyant sur la CAMO pour ensuite renverser la décision et forcer la ville à autoriser le projet. Un bon exemple de cette réutilisation politique des décisions de la CAMO est survenu en 2008 alors que, malgré l'opposition initiale du conseil de l'ancienne Ville de North York, un projet de tour à condominiums situé à proximité d'un quartier résidentiel de basse densité a été autorisé. En réaction à cette décision, le conseil municipal a renommé la rue où se situait le projet « OMB Folly ».

Coût des démarches à la CAMO

Un appel à la CAMO est une opération coûteuse qui implique généralement des dépenses importantes pour les requérants. Notamment, considérant que le fardeau de la preuve est du côté du requérant, ce dernier doit faire état aux commissaires de son point de vue en étayant son dossier d'expertises externes crédibles. Dans les faits, cela peut impliquer l'embauche d'urbanistes, d'avocats, d'architectes, et d'autres spécialistes techniques. Dans chacune des demandes d'appel, un requérant doit démontrer que son projet constitue un apport positif pour la communauté, qu'il repose sur de bonnes pratiques d'aménagement, qu'il respecte l'esprit de la loi, et que sa réalisation est dans l'intérêt public. Notamment, certains dossiers majeurs peuvent facilement représenter des frais professionnels allant au-delà du million de dollars. Parallèlement, une audience de la CAMO requiert aussi une attention particulière de la part de la municipalité qui doit préparer une défense de sa décision. Cela implique que des urbanistes et avocats municipaux mettent une partie de leur temps de travail sur la défense de décision, plutôt que sur l'analyse d'autres projets immobiliers. Dans les municipalités disposant de peu de ressources financières et professionnelles, des audiences fréquentes de la CAMO sont sujettes à ralentir l'action de l'administration.

Nomination des commissaires en fonction de leurs allégeances politiques

Le lieutenant-gouverneur a la responsabilité de la nomination des 25 commissaires de la CAMO pour un terme de cinq ans. Normalement, des experts provenant du domaine de l'immobilier et de l'urbanisme sont nommés et appelés à siéger lors des audiences. Bien que le lieutenant-gouverneur soit responsable des nominations, certains critiques évoquent une possible interférence politique dans le choix des commissaires, en fonction de leur couleur politique et leur vision du développement urbain. À ce titre, certains critiques de la CAMO indiquent que pour les périodes où le Parti conservateur de l'Ontario détenait la majorité à l'Assemblée législative, les commissaires tendaient à favoriser davantage les décisions en faveur des requérants.

Réforme de la CAMO

En février 2012, par une décision de 34 votes contre 5, le conseil municipal de Toronto a adopté une résolution demandant au gouvernement de l'Ontario de retirer la Ville de l'application de l'*Ontario Municipal Board Act*. En réponse à cette demande, un projet de loi a été élaboré et est actuellement à l'étude en commission parlementaire par l'Assemblée législative¹¹. Les députés du NPD et certains députés libéraux appuient ce projet de loi selon lequel les promoteurs de projets immobiliers situés sur le territoire torontois ne pourraient plus faire appel à la CAMO.

Par ailleurs, depuis 2009, de nombreux élus locaux qui souhaitent conserver la CAMO exigent une réforme afin que l'action de cette dernière respecte davantage les décisions des conseils municipaux et les valeurs locales. À ce titre, parallèlement au projet de loi retirant la Ville de Toronto de l'application de l'*Ontario Municipal Board Act*, l'Assemblée législative de l'Ontario étudie actuellement un projet de loi¹² visant à rendre non-susceptible d'appel une décision d'un conseil municipal qui consiste à rejeter une demande de modification du plan officiel concernant un terrain désigné « quartier résidentiel établi » ou « parcs et espaces libres ». Afin qu'une décision ne puisse être portée en appel à la CAMO, une décision doit aussi être accompagnée d'une résolution spécifiant que « la modification du plan officiel demandée ne serait pas dans l'intérêt véritable des résidents de la municipalité ».

La réforme de la CAMO entreprise en 2012 est menée principalement par les élus municipaux torontois qui réagissent à ce qui constitue, selon eux, un parti pris de la CAMO envers les développeurs. Le poids politique important de la Ville de Toronto et l'ampleur des projets émanant de cette municipalité ont eu pour effet de cristalliser l'opinion publique, et ce, bien que la réalité soit moins absolue que ce qui a été évoqué. Notamment, les partisans de la CAMO mentionnent que cet organisme constitue une « assurance » permettant d'assurer la rigueur et l'équité des décisions d'urbanisme. La seule possibilité de recours possibles à la CAMO tend à faire en sorte que les municipalités ontariennes ont tendance à mesurer davantage l'impact de leurs décisions sur l'ensemble des acteurs impliqués. Ainsi, la cohérence entre les outils d'urbanisme (plan officiel et règlement de zonage) est au cœur de la réflexion des urbanistes. De plus, la présence de la CAMO tend à renforcer le rôle des professionnels de l'aménagement du territoire. Avec la présence de recours possibles à la CAMO, une décision d'urbanisme n'est pas simplement une décision politique portée par « l'air du temps », mais devient un choix d'aménagement réfléchi et appuyé par des analyses préalables. À ce titre, le cas de l'appel déposé par la Greater Ottawa Home Builders Association lors de la révision du plan officiel d'Ottawa illustre bien l'importance de respecter les analyses réalisées par les professionnels en urbanisme avant de prendre une décision politique stratégique pour l'avenir d'une municipalité. Dans ce cas précis,

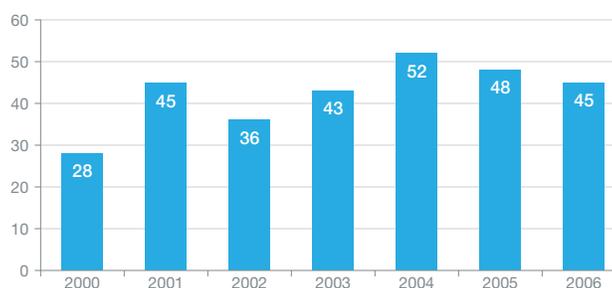
¹¹ Projet de loi 20 portant sur la cité de Toronto et la Commission des affaires municipales de l'Ontario
http://www.ontla.on.ca/web/bills/bills_detail.do?locale=en&Intranet&BillID=2737

¹² Projet de loi 41 modifiant la Loi de 2005 sur les zones de croissance en ce qui concerne le caractère définitif de certaines décisions prises au niveau municipal en matière d'aménagement
http://www.ontla.on.ca/web/bills/bills_detail.do?locale=fr&Intranet=&BillID=2759

alors que l'administration recommandait d'agrandir le périmètre urbain de 997 à 1216 hectares, les élus ont décidé d'ajouter seulement 230 hectares de terrains développables. La décision des élus n'était pas basée sur une analyse rigoureuse des données sociodémographiques et économiques affectant la croissance urbaine et leur décision, bien que démocratique, aurait pu mettre en péril la croissance d'Ottawa.

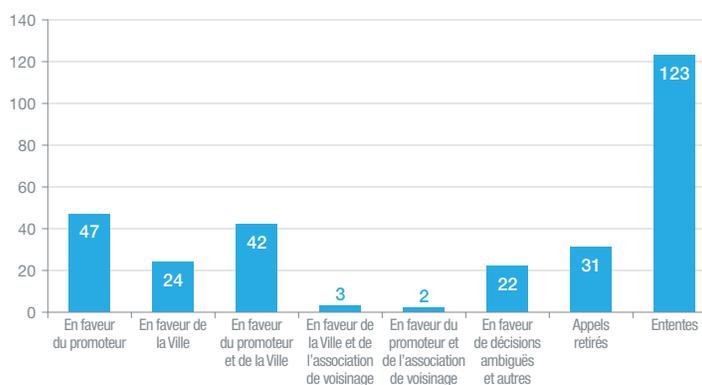
Par ailleurs, il est à noter que dans les faits, le nombre de recours à la CAMO est relativement limité. Entre 2000 et 2006, on parlait en moyenne de 42 demandes d'appel par année¹³, ce qui est relativement faible pour une province alors en forte croissance économique et qui comptait 12 millions de résidents en 2006.

Nombre de recours à la CAMO 2000-2006.



Par ailleurs, pour la même période, la grande majorité des appels a débouché sur des ententes entre les requérants et les municipalités. Cette situation démontre la pertinence d'un arbitre qui aide les parties impliquées à trouver un accord lors d'un processus de planification problématique.

Portée des décisions de la CAMO 2000-2006.



¹³ Moore, Aaron A. Passing The Buck : The Ontario Municipal Board and Local Politicians in Toronto, 2000-2006. Department of Political Science, University of Western Ontario. London, 2009.

De nombreux citoyens et groupes de citoyens voient aussi la CAMO à titre de police d'assurance en vue de contrer des décisions prises par les élus qui favoriseraient trop les développeurs immobiliers. Notamment, à plusieurs reprises des groupes de citoyens ont profité de l'existence de la CAMO afin de contester des décisions qui selon eux ne respectaient pas la vision d'aménagement de la collectivité et étaient aptes à générer des nuisances sur leur qualité de vie. Plusieurs groupes de citoyens torontois voient difficilement le remplacement d'un organisme indépendant relevant de la province par un organisme local relevant du conseil et qui permettra d'appeler des décisions de ce dernier.

La question des pouvoirs de la CAMO a été un objet de litige pendant de nombreuses années entre les élus torontois et le gouvernement provincial. D'un côté, les opposants à la CAMO évoquaient le caractère non démocratique de cet organisme qui interfère entre les décisions prises dans un système de démocratie représentative. De l'autre côté, les défenseurs de l'organisme alléguaient que les politiciens municipaux sont portés à s'incliner devant les inquiétudes déraisonnables des électeurs, et préfèrent porter atteinte aux droits des propriétaires à développer leur propriété. La nomination de plusieurs commissaires ouvertement pro-développement à l'époque du dernier gouvernement conservateur, a envenimé la situation ce qui a eu pour effet d'augmenter la sensibilité des autres partis (Libéral et NPD) à des situations potentiellement abusives. En 2013, par l'entremise du projet de loi 20, la législature ontarienne étudiait la possibilité de retirer Toronto de l'application de la CAMO, ce qui confirmerait la victoire des élus torontois.

Toutefois, en date du 18 décembre 2013, ce projet de loi est toujours à l'étape du renvoi au Comité permanent des finances et des affaires économiques de la législature. De nombreux ajustements diminuant la portée du projet de loi ont été demandés et l'approbation de ce dernier est plus qu'incertaine. Par ailleurs, sur son site Internet le député du NPD Rosario Marchese, l'initiateur du projet de loi 20, indique sa déception quant au manque d'intérêt du gouvernement pour son projet de loi.

Réduire la portée des actions de la CAMO serait fortement teinté d'enjeux politiques et historiques. À ce titre, l'improbable adoption du projet de loi 20 par la législature ontarienne fait état de la nécessité d'un recul par rapport aux arguments des opposants à cet organisme. La CAMO présente un intérêt certain dont le Québec pourrait s'inspirer afin d'assurer une plus grande équité des décisions d'urbanisme. L'expérience ontarienne pourrait notamment permettre d'éviter certaines erreurs liées au caractère trop politique ou à la perte du pouvoir démocratique.

3 | Constats et enjeux

L'urbanisme est un acte politique. À ce titre, les décisions prises en matière d'aménagement du territoire sont teintées des enjeux locaux, de la politique partisane, des « effets de mode », de l'effet NIMBY, et évidemment du cadre législatif en vigueur. Toutefois, un cadre décisionnel fortement teinté par le politique requiert un contrepoids, une possibilité d'arbitrage neutre. Notamment en urbanisme, de nombreuses décisions ont un impact majeur sur l'intérêt supérieur de la collectivité et l'aménagement à long terme du territoire. À ce titre, un mécanisme d'appel, neutre et décisionnel, serait pertinent et dans l'intérêt de tous.

Notamment, de nombreuses incohérences existent et des décisions questionnables sont prises au niveau des stratégies de gestion de l'urbanisation, au niveau de la nature et la portée des règlements encadrant le développement résidentiel, et en ce qui a trait à la répartition des coûts liés à l'urbanisation. Plusieurs exemples évoqués précédemment par l'APCHQ illustrent cette situation.

Ces incohérences ou décisions questionnables sont complexes à contester, dans la mesure où les recours actuels sont lourds ou inadéquats. Faire appel d'une décision d'urbanisme devant un tribunal régulier implique une procédure longue et complexe pour des entreprises ou des citoyens, ce qui rend dans les faits une telle démarche plutôt improbable. Parallèlement, les tribunaux réguliers ne disposent pas d'une expertise spécifique en urbanisme ou en aménagement du territoire, ce qui complexifie une démarche. Par ailleurs, les démarches référendaires sont sans appel et quelques citoyens disposent d'un pouvoir décisionnel sur des projets affectant souvent l'avenir d'une collectivité.

Considérant ces faits et les expériences réalisées à l'extérieur du Québec, il apparaît à l'APCHQ nécessaire d'envisager la création d'une instance apte à analyser et à modifier des décisions prises par les instances municipales et servir d'alternative aux recours référendaires s'appuyant sur des intérêts particuliers.

Toutefois, un tel organisme doit :

- être accessible pour les requérants;
- inscrire ses décisions dans les visions d'aménagement mises de l'avant par les collectivités;
- mettre à profit l'expertise des professionnels de l'aménagement et des spécialistes du bâtiment aptes à analyser objectivement une situation;
- tenir compte des enjeux économiques et financiers associés à un projet ou au développement urbain;
- favoriser un arbitrage indépendant des intérêts privés et publics;
- permettre d'éviter des appels, sauf si une faute est commise par l'organisme.



4 | Recommandation



En vue de permettre à la société civile (entreprises, citoyens, groupes de citoyens) de porter en appel des décisions d'urbanisme des municipalités (locales et régionales), l'APCHQ recommande d'évaluer la création d'un organisme d'appel indépendant uniquement dédié aux questions immobilières.

Ce nouvel organisme devrait être composé de commissaires nommés par le gouvernement.

Il devrait permettre de porter en appel des décisions portant sur les objets suivants :

- plan d'urbanisme (conformité au Schéma d'aménagement ou au Plan métropolitain);
- règlement de zonage;
- plan de subdivision cadastrale;
- dérogations mineures;
- contribution pour fins de parc;
- règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux;
- frais de développement pour la construction d'unités neuves d'habitation;
- protection du patrimoine bâti;
- délais associés au traitement d'une demande.

Les principes à la base de la création d'un organisme indépendant d'appel des décisions d'urbanisme devraient, selon l'APCHQ, être les suivants :

1. Les constructeurs d'habitations peuvent faire appel d'un refus du Conseil municipal sur les objets sous la compétence de l'organisme.

Un organisme indépendant devrait permettre aux constructeurs d'habitations de faire appel de décisions d'urbanisme prises par les conseils municipaux.

Par exemple, un appel devrait être possible pour les éléments suivants :

- Les paramètres d'un règlement de zonage sont incohérents avec ceux du Plan d'urbanisme et le Conseil municipal refuse d'effectuer une modification à ces règlements;
- Une municipalité impose une contribution aux fins de parcs ne respectant pas l'esprit de la loi;
- Un plan d'urbanisme impose un périmètre d'urbanisation empêchant le développement économique et démographique d'une municipalité, à l'encontre d'une vision de croissance énoncée par le Schéma d'aménagement de la Communauté métropolitaine ou de la MRC concernée.

Les demandes d'appel devraient permettre d'offrir aux constructeurs d'habitations un recours lorsque des décisions d'un conseil municipal apparaissent inéquitables. Bien que peu fréquentes, de telles situations requièrent un arbitre qui pourra juger de façon équitable la pertinence des demandes, eu égard à l'intérêt collectif, et indépendamment des enjeux politiques éminemment locaux.

2. Les citoyens des zones contiguës à une zone où une modification réglementaire est prévue peuvent faire appel de la décision du Conseil municipal.

Comme nous l'avons expliqué, la procédure de recours référendaire donne à une minorité un pouvoir décisionnel sur des projets qui affectent généralement l'avenir de toute une collectivité. Alors qu'un conseil municipal démocratique élu peut être en accord avec une modification réglementaire, quelques voisins peuvent empêcher un projet. L'effet NIMBY est généralement fortement associé au recours référendaire, ce qui est sujet à mettre au second plan les qualités intrinsèques d'un projet.

Afin de toujours assurer aux citoyens l'existence d'un recours permettant de s'opposer à des modifications réglementaires prévues dans leur environnement immédiat, la procédure référendaire doit être transformée en un recours automatique à l'organisme indépendant aux fins d'analyse.

Ainsi, selon des règles similaires à celles s'appliquant aux recours référendaires (ouverture de registre, signatures, etc.) les citoyens pourraient forcer le Conseil municipal à transmettre à l'organisme indépendant une demande d'appel concernant une modification à la réglementation d'urbanisme. Une telle demande d'appel, issue des résidents des zones voisines à celle affectée par une décision, serait analysée sans frais par l'organisme.

La mise en place du recours aura pour effet d'annuler la procédure référendaire actuellement prévue à la LAU. Toutefois, l'approche proposée permet de sortir de l'effet NIMBY et offre l'avantage d'assurer aux voisins d'un projet une analyse externe équitable apte à décider si une modification réglementaire est dans l'intérêt de la collectivité.

3. Un mécanisme de médiation est initialement offert aux parties impliquées.

Afin d'accélérer les procédures, les parties impliquées dans un recours devant l'organisme indépendant devraient pouvoir obtenir dans un premier temps l'aide d'un médiateur. Cette première étape permettrait de réconcilier les intérêts des parties et permettrait de trouver un accord dans la majorité des cas. Advenant l'échec ou le refus de la médiation, une demande d'appel serait automatiquement envoyée en audience et devrait être analysée par les commissaires.

Une demande d'appel issue des résidents des zones contiguës à la zone où une modification réglementaire est prévue irait directement en audience, sans médiation, considérant la portée d'une telle demande.

4. Les procédures et délais d'analyse des demandes d'appel sont fixés par un règlement de régie interne.

Dans le but d'assurer une efficacité dans le traitement des demandes d'appel, l'ensemble des procédures suivies par l'organisme devrait respecter un règlement de régie interne édictant les étapes et les délais associés. De cette façon, le temps associé à une demande d'appel à un organisme indépendant serait connu et le requérant pourrait intégrer cette information à sa planification de projet.

L'APCHQ souligne que l'ensemble des procédures d'urbanisme des municipalités devrait, de façon similaire, s'inscrire dans des procédures et un calendrier d'analyse déterminé. Que ce soit pour une demande de permis de construction, pour une demande de révision architecturale ou pour une requête de modification de la réglementation d'urbanisme, il est nécessaire que les règles et les délais soient clairs et équitables pour tous.

5. Une décision de l'organisme d'appel indépendant ne peut, normalement, être contestée et une révision est possible dans certains cas particuliers.

Le statut indépendant de l'organisme d'appel doit faire en sorte que les décisions rendues sont finales et indépendantes du cadre politique. Toutefois, à l'instar des règles applicables aux décisions du Tribunal administratif du Québec, certains cas particuliers devraient permettre une révision. Notamment, il est possible d'évoquer l'apport de faits nouveaux, la présence d'un vice de fond ou un vice de procédure important, où dans le cas où une décision n'est pas raisonnable au sens juridique. De tels cas devraient évidemment constituer des cas d'exception.

6. Les commissaires de l'organisme sont nommés par le gouvernement en fonction de leurs compétences.

La question des nominations partisans de commissaires à la CAMO est une critique maintes fois répétée. Afin de ne pas répéter cette situation et s'assurer que l'organisme indépendant soit réellement « indépendant », les commissaires devraient être nommés en fonction de leurs compétences et leurs connaissances des enjeux d'immobilier et d'urbanisme.

Afin de s'assurer de la compétence des candidats commissaires, les candidats proposés par le gouvernement devraient passer en entrevue à huis clos devant la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, une commission composée de représentants de toutes les formations politiques. La commission émettrait ensuite un avis favorable ou défavorable concernant la compétence et l'expérience du candidat et cet avis serait rendu public si le gouvernement procède à la nomination. Le gouvernement devrait conséquemment assumer le poids politique associé à une nomination, malgré un avis défavorable de la Commission de l'aménagement du territoire.

De l'avis de l'APCHQ, la création d'un organisme d'appel indépendant apte à modifier des décisions d'urbanisme incohérentes présente plusieurs avantages. Notamment, il permettrait de :

1. Renforcer la cohérence entre les différents outils d'urbanisme.

La présence d'une procédure permettant de faire appel sur des décisions d'urbanisme aurait pour effet de renforcer la cohérence entre les différents outils d'urbanisme. Ainsi, afin d'éviter de « perdre » lors de demandes d'appel auprès de l'organisme, les conseils municipaux s'assureraient de la cohérence entre les outils d'urbanisme, entre le règlement de zonage et le plan d'urbanisme, et entre le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement et de développement de la MRC.

2. Renforce la rigueur des décisions d'urbanisme.

En Ontario, les décisions d'urbanisme sont généralement basées sur des analyses préalables rigoureuses. De cette façon, tous les aspects et tous les impacts sont évalués préalablement à une décision. En mettant en place une procédure d'appel des décisions d'urbanisme, les conseils municipaux devraient s'assurer qu'ils disposent de toutes les informations pertinentes avant d'adopter ou refuser une demande de modification réglementaire. Par ailleurs, de cette façon, les décisions d'urbanisme inspirées de « l'air du temps » seraient moins fréquentes ou devraient être basées sur des analyses préalables réalisées dans un cadre rigoureux.

3. Réaffirmer le rôle et l'expertise des professionnels de l'aménagement dans les décisions d'urbanisme.

L'existence d'un recours permettant de porter en appel les décisions d'urbanisme d'un conseil municipal permettrait de renforcer le rôle et la pertinence des professionnels en urbanisme. D'un côté, les élus établiraient leurs décisions sur l'expertise de leurs professionnels, et de l'autre, les requérants seraient appelés à défendre leurs demandes en s'assurant d'avoir un argumentaire solide prenant en considération tous les aspects d'une problématique. De cette façon, le rôle des experts serait renforcé, ce qui contribuerait à favoriser des décisions mieux éclairées, dans le plus grand intérêt de la collectivité.

4. Diminuer l'impact de l'effet NIMBY sur des projets pertinents pour la collectivité.

Largement discuté au cours des dernières années, l'effet NIMBY a pour conséquence de privatiser les décisions associées aux choix collectifs d'aménagement. À ce titre, remplacer le recours référendaire décisionnel par une procédure d'appel à un organisme indépendant constitue une amélioration d'une situation bloquant la croissance de nos villes. Une telle modification au cadre législatif en vigueur permettrait d'assurer aux citoyens directement affectés par un projet un recours en cas d'opposition à une décision d'un conseil municipal. Ce recours s'inscrirait toutefois dans un cadre ouvert et légitime prenant en considération tous les aspects d'un projet et non uniquement ceux aptes à profiter du statu quo.

5. Améliorer l'efficacité des processus de développement immobilier.

À l'heure actuelle, les procédures d'analyse des demandes associées à des projets immobiliers ne s'inscrivent généralement pas dans un cadre clair. Ainsi, les étapes et les délais sont inconnus et il est difficile pour un constructeur d'habitations de savoir combien de temps dureront les procédures d'analyse de ses demandes. L'implantation d'une procédure d'appel forcerait les conseils municipaux à adopter des normes de services claires et connues de tous pour le traitement des demandes.



5 | Crédits

L'encadrement réglementaire des projets de développement résidentiel au Québec

Document d'orientation

Mise en place d'un organisme indépendant
de révision des décisions municipales d'urbanisme

© 2013 – APCHQ

François Bernier, Directeur – Service économique et affaires publiques

Mathieu Bélanger, Coordonnateur, Associé délégué, CIMA+

Sylvie Roy, Révision linguistique, CIMA+

Étienne Cormier, Graphiste, CIMA+

