

1^{er} juin 2022

CAT-125
2022-06-01
F. Fortin-Lauzier

Mémoire sur le projet de loi d'intérêt privé n° 203

Présenté par la Ville de Laval

Table des matières

Mot du maire	3
<hr/>	
Mise en contexte	4
<hr/>	
1. Règlements d'urbanisme	5
<hr/>	
2. Fonds d'autoassurance	7
<hr/>	
3. Devoirs du directeur général	8
<hr/>	
Conclusion	9

Mot du maire

Née d'un assemblage de villages ruraux, de zones agricoles et de lieux de villégiature en 1965, Laval est maintenant un véritable centre urbain où les quartiers résidentiels, les parcs industriels ainsi que les terres agricoles et les milieux naturels existent en harmonie, le tout soutenu par un vaste réseau routier et de transport en commun. L'un des jalons majeurs de cette transformation a été posé en 2016, lors du déploiement de la vision stratégique Laval 2035 : urbaine de nature, qui énonçait clairement une transformation en matière de gestion du territoire.

Dès l'année suivante, en 2017, la Ville de Laval s'est dotée de son premier schéma d'aménagement et de développement révisé. Elle a aussi, dans son évolution, suivi les grandes orientations du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Notamment, cela se traduit depuis par une densification dans les aires TOD (Transit-Oriented Development) ainsi qu'un impressionnant développement des aires industrielles, commerciales et résidentielles selon des schémas modernes de mixité des fonctions, et ce, dans le respect constant de la vocation agricole. Un cadre urbanistique ordonné, lequel permettra à chacun de s'y retrouver, s'avère ainsi essentiel.

Il semble en effet inconcevable que Laval ait une réglementation d'urbanisme qui date de plus de 50 ans. C'est pourtant notre réalité : le règlement de zonage actuel est entré en vigueur le 5 août 1970 et depuis cette date, il a subi plus de 3 000 modifications ponctuelles. Cela teinte bien évidemment nos actions et notre portée pour continuer la transformation de notre territoire, mais aussi pour instaurer des règles qui assureront le bien-être de la population ainsi que la protection de nos vastes et nombreux milieux naturels.

C'est pourquoi nous nous sommes lancés dans le projet ambitieux de créer un nouveau Code de l'urbanisme. Alors, depuis quatre ans, nos équipes du Service de l'urbanisme y travaillent d'arrache-pied, sans relâche, avec toujours la même rigueur. Ce Code de l'urbanisme nous permettra de remplacer complètement une réglementation qui ne correspond plus à la réalité de Laval. Il fera également école, nous en sommes persuadés, dans tout le milieu municipal de la province, et même au-delà. Le projet de loi n° 203 que nous vous présentons ici s'inscrit dans cette lignée.



Stéphane Boyer
Maire de Laval

Mise en contexte

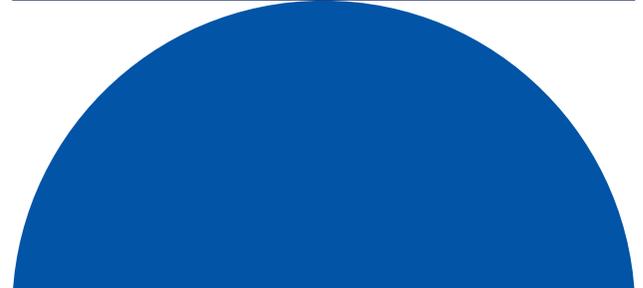
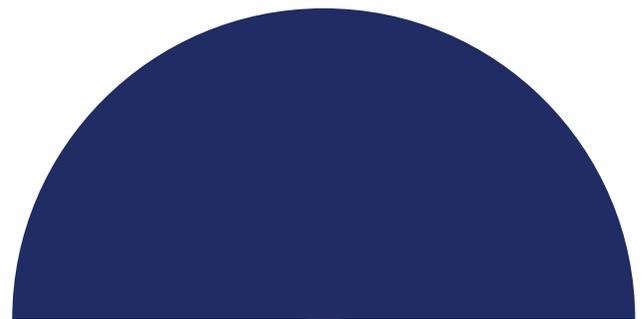
La Ville de Laval est régie par une Charte qui est une loi d'intérêt privé ayant été adoptée en 1965 et dont le texte original, de 1967 à 2010, a été modifié par diverses dispositions contenues dans 53 lois. Son règlement de zonage a quant à lui été adopté en 1970.

En 2017, la Ville de Laval a adopté son schéma d'aménagement et de développement révisé (SADR). Elle souhaite maintenant adopter un nouveau règlement d'urbanisme afin de remplacer sa réglementation existante, dont les règlements de zonage et de lotissement, mais aussi d'y prévoir de nouvelles dispositions normalement associées aux règlements sur les usages conditionnels, sur les plans d'aménagement d'ensemble et sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble.

Le libellé actuel de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (RLRQ, chapitre A-19.1, ci-après LAU) lie le remplacement en bloc de la réglementation de zonage et de lotissement à la révision d'un plan d'urbanisme (article 110.10.1 LAU) ou – depuis 2017 – par le biais de l'article 264.0.9 LAU, qui s'applique à la Ville de Laval, à la révision d'un schéma d'aménagement et de développement. Or, la Ville de Laval ne détient pas de plan d'urbanisme conformément à l'article 264 LAU et elle a déjà procédé à la révision du SADR en 2017.

Rappelons que depuis 2017, la Ville élabore une nouvelle réglementation d'urbanisme intitulée le Code de l'urbanisme (CDU), soit un règlement unifié intégrant la quasi-totalité des règlements d'urbanisme prévus à la LAU. Il s'agit d'un travail colossal qui n'implique pas uniquement de modifier la réglementation (datant de 1970) à la suite de l'adoption du SADR de manière à assurer la concorde requise par la LAU, mais bien de la remplacer complètement.

La Ville de Laval souhaite donc qu'un projet de loi d'intérêt privé soit adopté, afin que certaines dispositions législatives de la LAU soient modifiées en ce qui a trait au remplacement de ses règlements d'urbanisme et à l'adoption d'un règlement sur les usages conditionnels. Elle souhaite également que son fonds d'autoassurance ainsi que les devoirs de son directeur général soient ajustés.





Règlements d'urbanisme

Le règlement de zonage actuel de la Ville de Laval est entré en vigueur le 5 août 1970. Or, depuis ce temps, le territoire est en grande transformation, et le règlement a subi plus de 3 000 modifications ponctuelles. En 2017, la Ville s'est dotée d'un schéma d'aménagement et de développement révisé (SADR). Depuis cette grande étape, ses équipes du Service de l'urbanisme travaillent sans relâche, avec une constante rigueur, à l'élaboration d'un futur Code de l'urbanisme (CDU), comme en témoigne la ligne du temps en p. 6. Le but n'est pas de simplement modifier la réglementation à la suite de l'adoption du SADR de manière à effectuer la concordance requise par la LAU, mais bien de remplacer complètement une réglementation datant de plus de 50 ans.

Toutefois, la LAU, dans sa forme actuelle, ne permet pas un tel remplacement. En effet, le libellé actuel de la LAU lie le remplacement en bloc de la réglementation de zonage et de lotissement à la révision d'un plan d'urbanisme (article 110.10.1 LAU) ou, par le biais de l'article 264.0.9 LAU, lequel s'applique à la Ville de Laval, à la révision d'un schéma d'aménagement et de développement.

En réponse à cela, une solution a été mise en place en 2019. En vertu de l'article 160 du chapitre 28 des lois de 2019 (projet de loi n° 16), le remplacement des règlements de zonage et de lotissement sera assujéti à la procédure habituelle pour un règlement de remplacement prévue à l'article 136.0.1 LAU, ce qui permettrait aux personnes habiles à voter d'approuver ou de rejeter en bloc le nouveau règlement, en plus d'éviter la tenue de registres zone par zone. Toutefois, ce pouvoir ne s'étend pas au règlement sur les usages conditionnels. L'intégration des dispositions relatives au zonage, au lotissement et aux usages conditionnels dans un

seul et même nouveau règlement en faciliterait sans contredit l'utilisation et permettrait une gestion cohérente des usages autorisés sur le territoire. Rappelons que selon les pouvoirs habilitants actuels, à la différence du remplacement des règlements de zonage et de lotissement, le règlement sur les usages conditionnels devrait être approuvé zone par zone, disposition par disposition, ce qui se traduirait potentiellement par la tenue de centaines de registres. L'entrée en vigueur partielle du règlement sur les usages conditionnels risquerait donc de créer des incohérences, réduisant ainsi la capacité de la Ville à mettre en œuvre les objectifs du SADR.

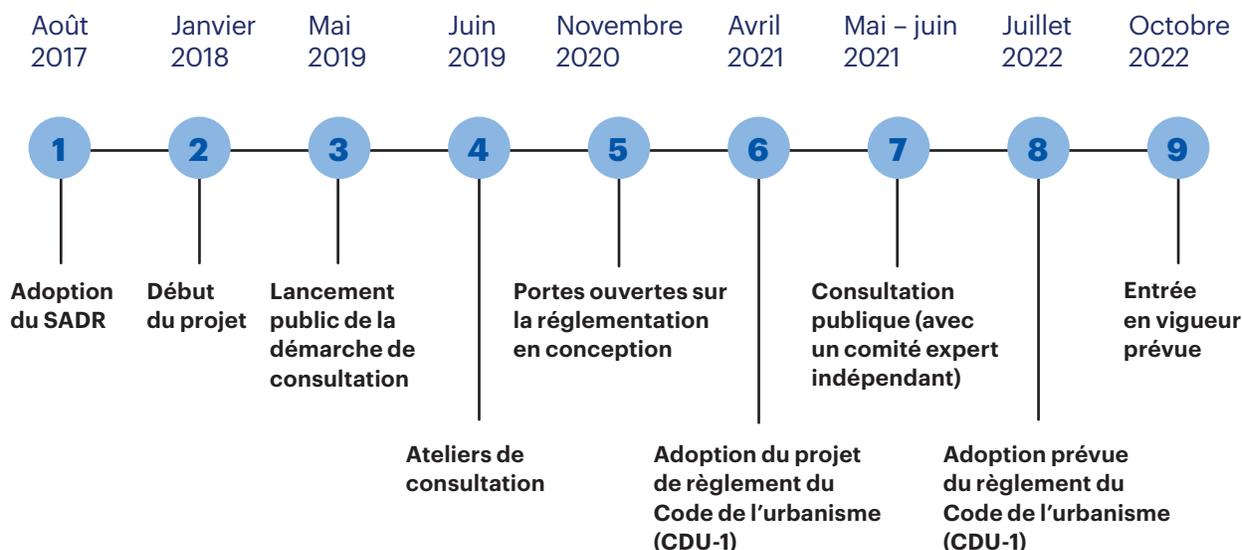
De plus, l'article 160 du chapitre 28 des lois de 2019 (projet de loi n° 16) avait donné la possibilité à la Ville de passer outre aux obligations prévues aux articles 110.10.1 LAU et 264.0.9 LAU afin d'adopter un règlement de remplacement en tout temps avant le 11 décembre 2021. Or, cette date limite n'a pu être respectée en raison de l'ampleur du travail requis. En effet, le futur Code de l'urbanisme (CDU) a pour but de remplacer le règlement de zonage L-2000, lequel est en vigueur depuis plus de 50 ans. Ainsi, à la suite de l'adoption du projet de règlement, une consultation virtuelle et écrite de grande envergure comprenant notamment des audiences publiques, et ce, dans le contexte très particulier de la pandémie de COVID-19, a été tenue en mai et en juin 2021. Soulignons que cette proposition du futur Code de l'urbanisme (CDU) soumise à la population comprenait déjà les usages conditionnels pouvant être autorisés dans chaque zone.

La réponse à cette consultation a été phénoménale : 263 mémoires contenant plus de 900 demandes d’ajustements au projet de Code de l’urbanisme (CDU) ont été déposés. La Ville se doit, dans un souci de transparence et devant l’impressionnante mobilisation des différents acteurs, de procéder à l’analyse sérieuse de tous ces travaux.

La Ville de Laval demande donc que l’échéance soit repoussée un an après l’adoption du projet de loi d’intérêt privé, afin que le travail d’analyse amorcé soit effectué avec la rigueur nécessaire. De plus, ce délai supplémentaire permettrait à la Ville de remplacer ses règlements de zonage et de lotissement à la suite de la révision du SADR.

Le futur Code de l’urbanisme (CDU) de la Ville de Laval unifiera en un seul règlement la presque totalité des règlements en matière d’urbanisme prévus à la LAU. Par son adoption, la Ville se dotera donc d’un outil moderne et d’un langage clair et accessible qui lui offrira toute l’agilité requise pour répondre aux enjeux d’urbanisme et d’aménagement actuels.

Code de l’urbanisme de la Ville de Laval – ligne du temps





Fonds d'autoassurance

Le dépôt de ce projet de loi d'intérêt privé pourrait aussi être l'occasion de modifier la Charte de la Ville de Laval. En effet, la Ville souhaite que sa Charte soit modifiée en ce qui a trait au fonds de réserve afin de financer un programme d'autoassurance.

La Charte de la Ville de Laval, laquelle est une loi d'intérêt privé, a été adoptée en 1965. De 1967 à 2010, le texte original a été modifié par diverses dispositions contenues dans 53 lois. Parmi ces ajustements, mentionnons celui amené par l'article 465.19 de la Loi sur les cités et villes (RLRQ, chapitre C-19) tel qu'inséré pour la Ville de Laval par la Loi modifiant la Charte de la Ville de Laval (1994, chapitre 57), afin de permettre la création d'un fonds de réserve d'un maximum de 10 M\$ en vue de financer tout programme d'autoassurance. Les autres grandes villes du Québec n'ont pas de telle limite pour ce genre de fonds, et bien que ce montant ait été considéré comme élevé il y a plusieurs années, il s'avère bien insuffisant pour assurer adéquatement une ville comme Laval, de nos jours.

Par la résolution du conseil municipal de la Ville de Laval numéro CM-20200310-162, la Ville a pris la décision de créer, à partir du 1^{er} janvier 2020 ou de l'échéance des couvertures d'assurance autrefois souscrites auprès de tiers assureurs, un programme d'autoassurance dans le but de couvrir raisonnablement tous les risques de sinistres sans avoir recours à l'octroi de contrats auprès de tiers assureurs.

L'utilisation d'un fonds de réserve est donc devenue nécessaire pour administrer sainement ce programme. À ce jour, la Ville dispose de 5,2 M\$ dans ce fonds, mais la limite de 10 M\$ prévue à la Charte de la Ville de Laval pourrait être dépassée rapidement.

Effectivement, en septembre 2021, la Ville de Laval a reçu d'un actuaire mandaté, la firme Axxima, un rapport préliminaire portant sur la structure et le financement de son programme d'assurance. Des enjeux ont alors été relevés; principalement, la limite de 10 M\$ en fonds de réserve pour tout programme d'autoassurance qu'implique l'article 465.19 de la Charte pourrait être dépassée dès 2022. Notamment, cette limite pourrait placer la Ville de Laval en position de vulnérabilité s'il survenait des sinistres.

La firme Axxima recommande donc que soit créé un fonds de réserve couvrant les risques opérationnels et les catastrophes. Ce fonds devrait atteindre, à terme, de 100 M\$ à 150 M\$ via une capitalisation annuelle de 2 M\$ à 3 M\$, en plus du budget opérationnel d'environ 1,6 M\$.

La Ville de Laval souhaite donc que sa Charte soit modifiée rapidement pour que cette limite soit retirée, afin de ne pas compromettre le financement et la viabilité de son programme d'autoassurance.

3

Devoirs du directeur général

En plus d'une modification à sa Charte relative au programme d'autoassurance, la Ville de Laval souhaite que celle-ci soit modifiée afin de permettre au directeur général de transmettre aux autorités concernées les renseignements susceptibles de démontrer qu'un acte répréhensible a été commis. Soulignons que les directeurs généraux de toutes les autres municipalités du Québec sont déjà mandatés pour exercer cette fonction.

Précisément, la Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives (2021, chapitre 31), laquelle a modifié l'article 114.1 de la Loi sur les cités et villes ainsi que l'article 212 du Code municipal du Québec (RLRQ, chapitre C-27.1), a assujéti les directeurs généraux des municipalités régies par ces lois à l'obligation de transmettre à la Commission municipale du Québec ou au Protecteur du citoyen, selon le cas, les renseignements portés à son attention susceptibles de démontrer qu'un acte répréhensible, au sens de l'article 4 de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (chapitre D-11.1), a été commis ou est sur le point de l'être, à l'égard de la Municipalité.

Or, le directeur général de la Ville de Laval n'est pas visé par cette obligation. En effet, l'article 114.1.1 de la Loi sur les cités et villes précise que les articles 112 à 114.1 de cette loi ne s'appliquent pas à la Ville de Laval. Cette dernière souhaite que son directeur général soit assujéti à cette nouvelle obligation, afin de respecter les engagements qu'elle a pris en matière d'intégrité et de processus de saine gouvernance.

Ainsi, il est demandé que le paragraphe suivant soit ajouté à l'article 109 de la Loi des cités et villes (S.R.Q. 1964, c. 193) tel que remplacé pour la Ville de Laval par la Charte de la Ville de Laval (S.Q. 1965, c. 89, art. 18) par la Loi modifiant la Charte de la Ville de Laval (L.Q. 1978, c. 112, art. 5) et modifié par la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités (L.Q. 1983, c. 57, art. 168) :

« u) transmettre à la Commission municipale du Québec ou au Protecteur du citoyen, selon le cas, les renseignements portés à son attention susceptibles de démontrer qu'un acte répréhensible, au sens de l'article 4 de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (chapitre D-11.1), a été commis ou est sur le point de l'être, à l'égard de la Ville. »

Conclusion

Dans le cadre du projet de loi n° 203, la Ville de Laval demande des aménagements particuliers visant l'adoption du Code de l'urbanisme (CDU). La mobilisation exceptionnelle qu'a créé le projet de Code de l'urbanisme (CDU) ainsi que le contexte particulier de la pandémie ont eu pour conséquence que l'échéancier initial de sa création n'a pu être respecté. La Ville doit pourtant être en mesure de terminer ce vaste chantier avec toute la rigueur nécessaire.

De plus, l'impossibilité d'inclure les dispositions sur les usages conditionnels dans le règlement devant remplacer la réglementation d'urbanisme actuelle par le Code de l'urbanisme (CDU) en raison de règles procédurales distinctes aurait des conséquences majeures, soit l'obligation pour la Ville de réécrire partiellement le Code de l'urbanisme (CDU), alors que celui-ci a été conçu comme un tout cohérent, ce qui occasionnerait sans contredit des délais supplémentaires.

Ainsi, le recours à une loi d'intérêt privé permettrait de procéder rapidement à la modification législative requise pour l'adoption du Code de l'urbanisme (CDU) dans son intégralité.

Quant aux demandes de la Ville de Laval qui ont trait à l'autoassurance et aux pouvoirs du directeur général, elles constituent des exemples concrets des complications administratives et juridiques auxquelles elle est confrontée en n'étant pas régie par une Charte qui soit une loi publique, contrairement aux autres grandes villes du Québec.

Ce statut particulier peut occasionner de la confusion. De plus, les particularités lavalloises sont souvent difficiles d'approche pour quiconque n'y est pas familier. Cette situation pourrait donc être uniformisée par l'adoption d'une nouvelle Charte de la Ville de Laval – pour laquelle une proposition a déjà été faite au MAMH il y a quelque temps.

La Ville de Laval réitère donc son désir de travailler en étroite collaboration avec le gouvernement afin de mener à bien ce chantier fondamental.

