



ASSOCIATION
DES
DIRECTEURS
GÉNÉRAUX
DES
MUNICIPALITÉS
DU
QUÉBEC

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

Mémoire de
l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec
présenté à
la Commission de l'aménagement du territoire

Le 18 avril 2023

TABLE DES MATIÈRES

1.	REMERCIEMENTS.....	3
2.	PRÉSENTATION DE L'ADGMQ.....	4
3.	INTRODUCTION	5
4.	COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 16.....	6
5.	CONCLUSION	14

Dans ce document, le genre masculin est utilisé comme générique dans le seul but de ne pas alourdir le texte.

1. REMERCIEMENTS

L'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ) remercie la Commission de l'aménagement du territoire de l'occasion qui lui est offerte aujourd'hui d'exprimer ses observations concernant le projet de loi n° 16 modifiant notamment la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

2. PRÉSENTATION DE L'ADGMQ

Fondée en 1935, l'ADGMQ a pour mission de promouvoir l'amélioration des connaissances et le statut de ses membres. Elle assure une représentation auprès des instances gouvernementales et municipales et organise des sessions de perfectionnement dans le but d'encourager la poursuite de l'excellence dans la gestion municipale. L'Association favorise également la coopération entre ses membres, les autres associations et les organismes.

Elle collabore avec plusieurs instances du domaine municipal, notamment le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), le ministère de la Sécurité publique (MSP), le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) et l'Union des municipalités du Québec (UMQ), dans plusieurs dossiers d'actualité.

L'ADGMQ compte actuellement près de 250 membres répartis dans quelque 200 municipalités. Elle est constituée exclusivement de directeurs généraux, de directeurs généraux adjoints et de directeurs d'arrondissement. Les municipalités membres de l'Association, dans lesquelles œuvrent ces hauts fonctionnaires municipaux, représentent près de 85 % de la population québécoise.

Plus précisément, selon le recensement 2022, environ 70 % des membres occupent le poste de directeur général, 20 % occupent celui de directeur général adjoint et 10 % celui de directeur d'arrondissement. Si la totalité des directions générales des municipalités de 30 000 habitants et plus est membres de l'Association, précisons que la vaste majorité des villes de 10 000 à 30 000 habitants sont membres de l'ADGMQ.

3. INTRODUCTION

L'ADGMQ a été impliquée dans les nombreuses démarches de consultation qui ont mené à l'adoption de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire et dans celles concernant la mise en œuvre de la politique dont le projet de loi n° 16 est issu. Elle tient à souligner le travail, la disponibilité, l'écoute et le souci de bien comprendre les arguments soulevés tout au long du processus de consultation des représentants du MAMH.

Le projet de loi n° 16 déposé le 21 mars dernier est considéré comme un élément important de la mise en œuvre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire, puisqu'il met principalement l'accent sur la priorité de l'aménagement durable du territoire et la cohérence des actions pour y parvenir. Il confirme la prépondérance du rôle des documents de planification, en révisé le contenu et renforce le contrôle en aménagement du territoire par des pouvoirs accrus au ministre et aux instances régionales. De plus, il sème le germe d'une culture d'amélioration continue par l'introduction de la mesure de l'efficacité des actions de planification avec le *monitoring* et par l'ajout de mesures souples et agiles, tel le zonage incitatif.

Les changements introduits sont cohérents avec la Politique et visent à accroître la préservation et la création de milieux de vie conviviaux et de qualité pour la population. Il n'apparaît pas nécessaire pour l'Association, à cette étape, de débattre si les changements proposés dans le projet de loi vont assez loin ou non. L'ADGMQ souhaite plutôt reconnaître qu'il s'agit d'une réalisation importante et souligner le pas en avant que cela constitue. Elle met en évidence l'importance d'assurer l'opérationnalisation des changements envisagés. C'est au regard de cette préoccupation que vous sont partagés les commentaires de l'Association ainsi que les observations que les membres de l'ADGMQ ont pu jusqu'à maintenant faire part dans le respect des délais impartis.

4. COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 16

L'ADGMQ salue les diverses améliorations qu'apporte le projet de loi n° 16 à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), notamment :

- Les dispositions ajoutées à la LAU pour mieux en faire comprendre le but et la portée en y intégrant les principes de milieux de vie de qualité, de lutte aux changements climatiques et de protection des milieux naturels, entre autres. Cela permet notamment d'apporter un éclairage nouveau à l'interprétation de la LAU;
- Les modifications aux processus de consultation publique et d'adoption des règlements d'urbanisme, qui sont globalement positives et donnent plus de liberté aux municipalités;
- L'introduction des mesures de suivi des plans métropolitains et des schémas d'aménagement, qui est pertinente. En gestion, il est important de mesurer l'atteinte des objectifs poursuivis afin d'identifier les écarts et de prendre les mesures requises pour les combler. Pour que le système de mesure soit efficace, il importe qu'il repose sur des objectifs clairs, des cibles réalistes et mesurables ainsi que des données accessibles. Bien que les cibles et le système de suivi demeurent à définir, il s'agit d'un ajout important pour un aménagement du territoire ambitieux;
- La mise à jour des éléments susceptibles d'approbation référendaire, qui permet de soustraire certains projets d'intérêt collectif au phénomène du « pas dans ma cour ». Aussi, il permet d'aménager des logements accessoires et des projets de densification. Il s'agit d'un bel exemple d'une mesure concrète dans le contexte de crise du logement et d'une flexibilité accrue accordée aux municipalités;
- L'utilisation des compensations financières concernant les espaces de stationnement, qui est élargie avec justesse afin d'autoriser les municipalités à utiliser les sommes recueillies pour financer entre autres des immobilisations destinées à améliorer l'offre en matière de transport actif ou collectif.

L'Association est soucieuse du succès de la mise en œuvre des mesures prévues au projet de loi et désire contribuer efficacement aux travaux de la Commission en formulant ses commentaires :

4.1. Milieux de vie de qualité

Le projet de loi comporte plusieurs articles introduisant un contexte de planification, notamment en y intégrant des principes directeurs concernant les milieux de vie de qualité, la lutte aux changements climatiques ainsi que le développement et la protection des milieux naturels. Ces principes directeurs sont d'ailleurs partagés par les municipalités qui sont nombreuses à les avoir déjà placés au cœur de leurs outils urbanistiques. Toutefois, plus d'une municipalité désireuse d'adopter une réglementation audacieuse ou de poser des gestes pour protéger les milieux naturels se heurte à des décisions judiciaires décrétant une expropriation déguisée ou aux répercussions financières induites par des décisions découlant de l'application de la *Loi sur l'expropriation*. Dans tous les cas, il en résulte une charge financière publique importante qui freinera assurément des initiatives collectivement avantageuses en matière de protection des milieux naturels et de qualité de vie.

Recommandation n° 1

L'ADGMQ croit que la modification de la LAU doit déterminer les situations permettant aux municipalités d'introduire des mesures axées sur la protection des milieux naturels sans crainte de représailles juridiques indues. Quant à l'équilibre à maintenir entre les intérêts individuels et collectifs, une modification de la *Loi en matière d'expropriation* devrait être envisagée pour déterminer la juste valeur à consentir en contrepartie, le cas échéant.

4.2. Consultation publique

La compréhension de l'Association de la production d'un sommaire de la consultation est qu'un document public devra être produit. Actuellement, lors des consultations, la pratique du personnel présent consiste à prendre des notes succinctes concernant les commentaires formulés afin de pouvoir y référer tout au long du processus d'adoption réglementaire.

La production d'un document public suppose la rédaction d'un texte beaucoup plus élaboré qui prend du temps sans rien ajouter à l'expression démocratique de la population dans le cadre du processus réglementaire. Au surplus, il allonge les délais pour la dispense des services directs à la population en urbanisme, puisque le personnel doit plutôt rédiger un document.

Recommandation n° 2

L'ADGMQ croit que le contenu du sommaire devrait être limité à :

- La liste des documents écrits produits par les participants de la consultation (le contenu devrait être disponible sur le site Internet de la municipalité);
- La liste des participants présents à la consultation et de l'objet général du commentaire formulé par ceux-ci.

4.3. Bilans

Le ministre, la communauté métropolitaine et la MRC peuvent demander à la municipalité locale de leur communiquer des renseignements et de leur transmettre des documents pour la production des bilans prévus au projet de loi. Selon l'information requise, il peut devenir ardu pour une municipalité de les produire s'ils ne sont pas habituellement compilés. Il faut être conscient que toute donnée ou tout document non

existant à produire engendre une augmentation de la bureaucratie. Aussi, selon la disponibilité de la main-d'œuvre, un impact sur le service à la population peut être anticipé.

Recommandation n° 3

L'ADGMQ croit que l'information à transmettre ne doit pas obliger les municipalités à produire des données et des documents autres que ceux normalement consignés ou produits dans le cours normal de leurs opérations. Des précisions en ce sens devraient être apportées au projet de loi.

En plus, il faut être prudent et éviter de reproduire la situation vécue avec les indicateurs de gestion de 2007 à 2013. Malgré les travaux préparatoires sur le sujet, l'utilisation des indicateurs de gestion imposés aux municipalités a souffert de carences dans l'analyse des résultats en raison de l'absence de la prise en compte de leurs facteurs d'influence. En outre, les indicateurs tels que publiés laissaient plutôt croire à un palmarès et ne tenaient compte ni de la planification, ni des priorités, ni des particularités des municipalités mesurées.

Recommandation n° 4

L'ADGMQ croit qu'il faut utiliser les enseignements de cette expérience afin d'introduire un système de mesure de l'atteinte des objectifs d'aménagement du territoire qui soit souple, efficace et pérenne sans oublier que le résultat issu de cette mesure sera aussi conditionné par l'impact des diverses actions et des décisions gouvernementales sur les différents territoires du Québec. Le système de mesure devra aussi prendre en compte les situations particulières prévalentes. Cet outil permettra ensuite aux municipalités locales d'établir un calendrier réaliste pour la mise en place des mesures de redressement requises, le cas échéant.

4.4 Concordance

Le projet de loi prévoit qu'une instance régionale serait obligée de refuser de se prononcer sur un règlement d'urbanisme d'une municipalité lorsque celle-ci est en défaut d'apporter une modification de concordance à son plan d'urbanisme ou à un autre de ses règlements d'urbanisme. La compréhension de l'Association de cette exigence, bien qu'elle comporte une réserve concernant certaines situations, est qu'elle peut créer une contrainte importante pour les municipalités.

Par exemple, un projet de règlement quelconque indépendant de celui qui est en défaut de concordance serait inutilement bloqué. Pourtant, il est plausible que le retard à modifier le règlement en défaut de concordance puisse être dû à des démarches plus importantes que souhaité pour y parvenir.

Recommandation n° 5

Plusieurs des mesures du projet de loi accordent plus de souplesse aux municipalités. L'ADGMQ ne croit donc pas que le législateur veuille entraver le développement potentiel des municipalités ou léser les citoyens. Ainsi, il serait souhaitable d'introduire un mécanisme ayant pour effet de faire cesser la délivrance de permis et de certificats faisant l'objet de non-concordance sans pour autant suspendre la reconnaissance de conformité pour toutes les autres modifications réglementaires.

4.5 Zonage incitatif

L'introduction de la possibilité d'adopter un règlement de zonage incitatif comportant des normes particulières sous réserve d'une entente avec les municipalités sur le contenu de leur projet est très pertinente. Il s'agit d'un outil intéressant accordant de la souplesse aux municipalités pour concrétiser des projets favorisant le redéveloppement.

Il importe toutefois de souligner que l'exclusion qui y est indiquée concernant les normes relatives aux usages peut conduire à annuler l'assouplissement visé par le législateur, car la structure de certains règlements en vigueur dans certaines municipalités fait en sorte que l'usage et la densité sont liés. En effet, dans des règlements, l'usage et la typologie résidentielle (unifamilial, bifamilial, multifamilial de moins de six logements, etc.) se fondent entre eux, faisant en sorte que si une typologie résidentielle est modifiée, l'usage prévu sera également modifié. Par exemple, dans un règlement, si un immeuble de 30 logements a un usage distinct d'un immeuble de 40 logements et qu'avec le zonage incitatif, une condition pour l'ajout de logement social ou abordable peut être exigée, il peut devenir impossible

d'introduire une telle condition sans modifier le nombre de logements du projet et, par conséquent, potentiellement l'usage.

Recommandation n° 6

L'ADGMQ croit qu'il faudrait accorder une attention particulière à l'exclusion concernant les usages. Pour respecter la volonté exprimée dans le projet de loi, il ne faudrait pas que l'exclusion concerne les usages résidentiels, quelle que soit la typologie. S'il subsiste l'intention d'appliquer une limite aux usages résidentiels, il serait probablement plus pertinent de le faire en appliquant plutôt une contrainte sur la densité maximale.

4.6 Suspension d'émission de permis

La possibilité pour les municipalités de se doter d'un règlement pour interdire toute intervention susceptible d'avoir un impact sur la capacité du système d'alimentation en eau, d'égout ou d'assainissement en place est majeure. Il s'agit d'un outil de sécurité publique et de gestion saine et durable qui permettra à celles-ci de respecter leur capacité à offrir des services municipaux adéquats ainsi que la capacité de payer de leurs citoyens. Toutefois, l'Association comprend que l'effet du règlement cesse après deux ans. Selon la nature de la problématique à l'origine de l'adoption d'un tel règlement, de la solution à mettre en œuvre et du coût de cette dernière, la durée de deux ans peut être insuffisante.

Recommandation n° 7

L'ADGMQ croit que le règlement d'interdiction devrait pouvoir être prolongé par le ministre si celui-ci, à la réception d'un rapport sur la situation et les solutions nécessaires, juge pertinent de le faire. Elle croit aussi que le ministre devrait pouvoir déterminer la durée de la prolongation. Cette façon de faire permet de conserver le bénéfice de la modification législative proposée tout en permettant de l'adapter selon les situations rencontrées.

5. CONCLUSION

L'ADGMQ espère que ses réflexions se révéleront utiles dans le cadre de la Commission sur le projet de loi n° 16. Pour l'Association, les assouplissements de ce projet et les occasions qu'il renferme contribueront à la performance des organisations municipales et à leur capacité à répondre aux attentes de leur population.

L'ADGMQ remercie la Commission de l'aménagement du territoire de l'avoir invitée à participer à l'étude du projet de loi. Elle tient également à réaffirmer son engagement à collaborer avec le gouvernement du Québec en mettant à contribution l'expertise et l'expérience de ses membres pour la préparation des outils réglementaires et de gestion nécessaires à la mise en œuvre du projet de loi n° 16.